

---

# KECSKEMÉT FEJLŐDÉSÉÉRT ALAP

létrehozásának szabályozási feltételrendszere

2016.08.31.

## Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	3
Vezetői összefoglaló .....	4
I. Előzmények.....	9
1.1. Az ex-ante vizsgálat eredményei .....	9
1.2. Működési terv megállapításai .....	11
II. A 2007-13-as visszafizetett források jogszabályi környezete .....	13
2.1. Az Alap számára biztosított forrás sajátosságai .....	13
2.2. Közösségi szabályozás .....	13
2.3. Tagállami szabályozási elvárások .....	17
2.4. A hazai szabályozás jelenlegi helyzete és kihívásai .....	18
2.4.1. Kilépési politika.....	19
2.4.2. Felhasználási részletszabályok .....	20
2.4.3. Beszámolás az Európai Bizottság felé.....	22
2.5. Javaslatok a visszafizetett források hazai szabályozásához.....	23
III. Az Alap működésének jogszabályi környezete .....	23
3.1. Vonatkozó hazai jogszabályok köre.....	25
IV. A városfejlesztési alap létrehozásának önkormányzati jogi kérdései .....	27
4.1. Az alapkezelő kiválasztásának szempontjai, feltételei .....	30
4.2. Az Alap működtetésének önkormányzati jogi szempontjai .....	35
4.3. Javaslatok az önkormányzati döntéselőkészítéshez .....	37
V. Szabályozási feladatok áttekintő bemutatása .....	38
Érintett jogszabályok és útmutatók jegyzéke.....	40

## Bevezetés

A Kormány a Modern Városok Program keretében 2016. február 9-én együttműködési megállapodást (1131/2016. (III.10.) Korm. határozat) kötött Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatával a város további fejlődése és megújulása érdekében. A Kormány a Megállapodásban foglaltak eredményes kormányzati végrehajtását, valamint a végrehajtás Miniszterelnökséget vezető miniszter útján történő koordinációját biztosítva több intézkedésről is döntött, melyek között első helyen szerepel, hogy a Kormány Kecskemét és térsége gazdasági növekedésének elősegítése érdekében támogatja és segíti a **Kecskemét Fejlődéséért Alap létrehozását**, amely lehetőséget biztosít a város számára fontos, megtérülő fejlesztési projektek finanszírozására. A hivatkozott kormányhatározat a Miniszterelnökséget vezető miniszter számára jelölte ki a feladatot, hogy dolgozza ki a Kecskemét Fejlődéséért Alap létrehozásának részleteiről szóló előterjesztést és azt terjessze a Kormány elé. Ezen előterjesztés kidolgozásához, egyben az Alap előkészítéséhez szükséges feladatokról a Kormány újabb határozatot<sup>1</sup> hozott. E kormányhatározat rögzítette azokat a feladatokat, melyeket egyrésztől Kecskemét Megyei Jogú Városnak, másfelől az érintett kormányzati szereplőknek szükséges megvalósítaniuk az Alap létrehozása érdekében.

Kecskemét számára feladatként jelent meg, és megvalósításra került az Alap vonatkozásában az annak megalapozottságát vizsgáló ún. ex ante vizsgálat lebonyolítása 2016. június 30-ig, mely alapján elkészülhetett a Miniszterelnökség számára feladatként kijelölt működési terv is július 31-ig.

A kormányhatározat értelmében az Alap forrása a Gazdaságfejlesztési Operatív Program keretében jóváhagyott pénzügyi eszközök visszatérülő forrásai, melyek vonatkozásában a Kormány augusztus 31-i határidővel felhívta ugyanezen határozatában a **nemzetgazdasági minisztert és a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy az alapból nyújtandó állami támogatások uniós joggal összhangban történő nyújtása érdekében készítsenek elő rendeletet.**

E feladat teljesítéséhez elsődlegesen a 2007-13-as időszak uniós finanszírozású pénzügyi eszközeiből visszatérülő, visszafizetett források felhasználásának a közösségi jogszabályhoz illeszkedő hazai végrehajtási szabályozása szükséges, melynek eredményeként lehetővé válik a Kormány által megfogalmazottak szerint a Kecskemét Fejlődéséért Alap forráshoz juttatása, valamint az Alap által finanszírozandó projektkör tekintetében felmerülő állami támogatási kérdések is rendezhetőek. E szabályozási feladat sikeres megvalósítása megnyitja az utat a Kormány számára a visszafizetett források ezen városfejlesztési alapon túlmutató felhasználására.

Jelen tanulmány első részében e jogalkotási feladathoz kíván hozzájárulni a releváns közösségi és hazai szabályozási háttér elemzésével, valamint a szabályozási munkát támogató szakmai és kodifikáció előkészítési javaslatokkal.

A tanulmány második része összefoglalja az Alap létrehozásával és működtetésével kapcsolatos **hazai és önkormányzati előkészítési, kodifikációs környezetet és javaslatokkal** él a kormányzati jogszabályalkotók és Kecskemét Megyei Jogú Város számára ezek tekintetében.

---

<sup>1</sup> 1154/2016. (III. 25) Korm. határozat.

## Vezetői összefoglaló

A Kecskemét Város Fejlődéséért Alap létrehozásáról szóló 1154/2016. (III. 25.) Korm. határozat 1. pontja szerint a Kormány „egyetért azzal, hogy a Kecskemét Fejlődéséért Alap (a továbbiakban: alap vagy KFA) forrása a **Gazdaságfejlesztési Operatív Program keretében jóváhagyott pénzügyi eszközök visszatérülő forrásai** legyenek”.

A **visszatérülő források fogalmán** a 2007-13 között, a Gazdaságfejlesztési Operatív Program keretén belül pénzügyi eszközként, visszatérítendő konstrukció formájában (hitel, kockázati tőke, garancia) kihelyezett támogatások természetéből adódóan a végső kedvezményezettek által a konstrukcióban **visszafizetett tőketörlesztéseket, illetve tőkejövedelmeket** érti a közösségi szabályozás, valamint az ahhoz elkészült európai bizottsági útmutató<sup>2</sup>.

Kecskemét számára kulcsfontosságú, hogy a kormányhatározat szerint a visszatérülő forrás terhére a városfejlesztési alap a forráshoz a szabályozási környezet rendezettsége mellett hozzá tudjon jutni, ugyanakkor a **hazai szabályozás** e forrás tekintetében – az uniós tagállamok jelentős részéhez hasonlóan – **még nem rendezett**.

A vonatkozó **közösségi szabályozás** értelmében a pénzügyi eszközökből visszafizetett források felhasználása tekintetében **három fontos szabályozási sarokpont** adódik:

- A felhasználás céljának kötöttsége (vállalkozásfejlesztés, városfejlesztés);
- A felhasználás módjának pénzügyi eszközökre szűkítése;
- A felhasználásról tagállami hatósági szinten történő döntés szükségessége.

A visszafizetett források közösségi szabályozáshoz illeszkedő felhasználásának **szabályozási feltételei tagállami részről** a következők megléte:

- **Kilépési politika** az irányító hatóság és a forrásközvetítő finanszírozási szerződés részeként;
- A források tagállami **felhasználásának jogszabályban lefektetett részletszabályai**, tekintettel a tagállami kormányzati szakpolitikai, költségvetési és ellenőrzési környezetre;
- **Európai Bizottság beszámolási igényének** teljesítése.

A magyar gyakorlat jelenleg a GFP IH és az RFP IH, valamint a forrásközvetítő MFB között megkötött finanszírozási szerződéstől elválo külön eljárásrend formájában szabályozza a kilépési politikával összefüggő kérdéseket. Szakértői álláspontunk szerint e megoldás **nem jelenti a 1828/2006 EK rendelet szerint a kilépési politika finanszírozási szerződés részeként való megjelenését**, ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a **kilépési politika sok eleme már jelenleg is része a megkötött finanszírozási szerződésnek**, ezért kijelenthető, hogy már ma is részét képezi a kilépési politika a finanszírozási szerződésnek.

Az elkészült **Kilépési Politika és Eljárásrend dokumentum** jogi helyzete mindezek alapján tisztázandó és pontosítandó, valamint a kormányzati célokhoz igazítottan, a kialakítandó tagállami részletszabályoktól való egyértelmű megkülönböztetés igénye okán **mindenképpen felülvizsgálatra javasoljuk**.

A **hazai felhasználás részletszabályainak megalkotásakor** az elsődleges jogalkotói cél, hogy a forrásfelhasználás révén **új forrást lehessen forgatni a gazdaságba hatékony módon** (visszatérülő

---

<sup>2</sup> COCOF note, Annex I., Glossary

jelleg), **a kormányzat aktuális gazdaságfejlesztési céljaihoz illeszkedően**, hosszú távon megteremtve a visszatérítés motivációját a forrást felhasználó kedvezményezettek részéről is.

**A visszafizetett források hazai felhasználásáról** magas szintű jogszabály (a jogszabályi hierarchia olyan szintjén szabályozottan, mely az összes érintett szereplőre és folyamatra hatással tud lenni) megalkotása szükséges a felelős Nemzetgazdasági Minisztérium részéről, javasoltan **NGM miniszteri rendeletalkotás** útján. Ennek módja lehet egy önálló új rendelet megalkotása, vagy a fejezeti kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 16/2015. (V. 29.) NGM rendelet visszafizetett források kezelésével kapcsolatos önálló fejezet (az uniós támogatásokról szóló fejezettel megegyező szintű) kidolgozásával történő kiegészítése, a rendelet módosítása.

**Az Európai Bizottság illetékeseivel tisztázni szükséges majd a visszafizetett forrásokról történő beszámolás tartalmát, formáját és folyamatát.** A GOP visszafizetett forrásai esetében a 2014-20-as időszakra szóló utód programjának, a **GINOP-nak az éves beszámolójához a pénzügyi eszközökről szóló különálló, előírt melléklet részeként** érdemes javasolnia a programok végrehajtásáért felelős GFP Irányító Hatóságnak a Regionális Főigazgatóság Magyarországért felelős földrajzi egysége felé a visszafizetett források felhasználásáról (felhasználás célja, keretösszege, a felhasználó kedvezményezett megnevezése) történő jelentéstételt. Az uniós forrásfelhasználás hazai intézményrendszerében a Miniszterelnökség európai uniós forrásokért felelős államtitkársága koordinációjában zajlik az Európai Bizottság felé történő jelentéstétel, ezért a beszámoló kialakításába **a Miniszterelnökség erre kijelölt szervezeti egységét is be kell majd vonni.**

Tekintettel arra, hogy a Kecskemét Fejlődéséért Alap tervezett indulásának időpontja 2017. első negyedévének vége, **a rendeleti szabályozásoknak legkésőbb ez év végéig el kellene készülnie** ahhoz, hogy az abban lefektetendő folyamat végig tudjon menni, és a Város alapkezelője megkezdhesse tevékenységét<sup>3</sup>.

A Kecskemét Fejlődéséért Alap hazai jogszabályi környezete tekintetében kijelenthető, hogy az alap **olyan különös tulajdonságokkal rendelkezik, amelynek sem a hazai állami-közösségi forrásokból megvalósított fejlesztési gyakorlata, tapasztalata, sem pedig a pénzügyi alapokra (befektetési alapokra) vonatkozó speciális joggyakorlata nem lelhető fel.**

A helyzet különlegességét adja, hogy Kecskemét MJV Önkormányzatának a számára rendkívüli helyi gazdaságfejlesztési lehetőséget jelentő KFA létrehozásához egyszerre **kell önkormányzati szintű, helyi szabályokat** alkotnia úgy, hogy eközben a szokásosan magasabb államigazgatási szinteken gyakorolt kodifikációs kérdések is most állnak kidolgozás alatt – miközben **összhangban** marad a **NGM és a Miniszterelnökség** jogalkotói folyamataival.

Az Önkormányzat által **kezelendő jogi kérdéseket összefoglalva:**

- a KFA létrejöttének és működtetésének sok tekintetben hiányzik az előzményi gyakorlata,
- és a létesítési folyamatba illesztve kell megteremtteni a működés nemzeti és EU joggal összhangot teremtő jogi keretfeltételei oly módon, hogy

---

<sup>3</sup> Az Irinyi Terv kapcsán jelzett NGM kodifikációs feladat a 1442/2016 (VIII.17.) 7. pontja értelmében 2017. január 31., melyet javasolunk előre hozni.

- a KFA létrejöttének és az alapkezelő kiválasztásának (és az Alap működtetésének) a versenyszabályoknak megfelelően, és az ismert hazai jogi környezettel összhangban kell megvalósulnia,
- ahol a Kft. kivételi szabályai, de még inkább a KFA sajátosságai és az alapkezelő nem a piaci környezetben szokásos üzleti kötöttségei miatt speciális versenyben kell kiválasztani az alapkezelőt,
- továbbá a finanszírozásra kiválasztott projektekről is Kecskemét MJV Önkormányzatának kell gondoskodnia, úgy, hogy
- a KFA-ból finanszírozott projekteknek pénzügyi megtérüléssel kell rendelkeznie – ugyancsak Kecskemét MJV felelőssége mellett.

Az önkormányzati döntési folyamat egyes állomásai és tartalma az alábbiak szerint írható le:

1. Amennyiben a Kormány a KFA alapításához szükséges költségvetési támogatást Kecskemét MJV Önkormányzata rendelkezésére bocsájtja, úgy **az Önkormányzatnak kell az alapot közösségi befektetőként – akár már az alapkezelő bevonásával – jogi személyként megalapítani.** Ehhez minősített többségű Képviselőtestületi döntésre van szükség – együttesen több, fent felsorolt helyi rendelet módosításával, kiegészítésével.
2. A 1154/2016. (III. 25.) Korm. határozat értelmében **Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatnak gondoskodnia kell az alapot kezelő szervezet kiválasztásáról.**
3. Ki kell egészíteni a **4/2013. (II.14.) önkormányzati rendelet (SzMSz) mellékletét**, ahol **rendelkezni kell** a Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata által ellátott kötelező és önként vállalt feladatok bővüléséről, tekintettel a VFA (és Alapkezelő) által ellátott feladatokra.
4. **Ki kell egészíteni a 19/2013. (VI.27.) önkormányzati rendeletet az önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodásáról**, illetve szükséges az üzleti – városfejlesztési és projektgenerálási feladatokba illesztendő, többségi önkormányzati tulajdonban működő **AIPA Kft. feladatainak és felelősségi körének megállapítása** is.
5. Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatások feltételrendszeréről szóló **14/2014.(VI.12.) önkormányzati rendeletét ki kell egészíteni**, adott esetben részletes támogatási, elszámolási és működési szabályok megalkotásával, elszámolások, indikátorok és beszámolók rendjéről és a díjazás szabályairól.
6. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének **a városfejlesztéshez és városrehabilitációhoz kapcsolódó feladatok ellátásáról szóló 34/2009. (V. 29.) rendeletében** újra kell szabályozni a Kecskeméti Városfejlesztő Kft., az AIPA Kft., a KFA és Alapkezelő feladatmegosztását, kapcsolatrendszerét.
7. Amennyiben az indokolt és még e naptári évben szükséges, **módosítani kell** Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatának tárgyévi **költségvetéséről szóló rendeletét**. Ebben rendelkezni kell egyes technikai kérdésekről (Alap/Alapkezelő finanszírozásához kapcsolódó címrendbe illesztés, stb.), illetve szükség szerint a tárgyévi pénzbeli, nem pénzbeli támogatás mértékes és a finanszírozás rendje. Ha a tárgyévi finanszírozást nem érinti ugyan, de valamely üzleti érdek miatt ez indokolt, úgy (a Stabilitási tv. szabályaira is tekintettel) kötelezettség vállalható a forrás(ok) biztosítására a 2017. évre. Ez esetben a tényleges költségvetési módosítást a 2017. évi rendelet alkotás során kell elvégezni.
8. Még az Alap és Alapkezelő tényleges tevékenységének megkezdése előtt ezen új szervezetek tevékenységének hatásaira, tartalmára, felelősségére tekintettel **át kell tekinteni** azokat a **fejlesztés-tervezési alapidokumentumokat**, amelyek tartalmára az új szervezet(ek) működése

hatást gyakorol (Településfejlesztési Konceptió, Integrált Településfejlesztési Stratégia, az IVS akcióterületi tervei és projektjei, a Gazdasági Program).

A városfejlesztési projektek jellemzője, hogy **a szokásos üzleti gyakorlatban a pénzügyi intézetek által nem, vagy csak kis részben finanszírozottak**, és amely piaci hiányhelyzetre a korábban elkészített ex ante vizsgálat rámutatott. A megalapozott fejlesztési igények megvalósítása tekintetében fellépő finanszírozási hiányhelyzetet a piac önmagában nem tudja kezelni – éppen ez alapozza meg a kormányzati beavatkozás igényét és szükségességét. Mindezek miatt az Alapkezelő kiválasztásához a versenyt olyan szabályozott keretek közé kellene terelni, (az alacsony megtérülésű, hosszú megtérülési idejű, összetett, vegyes projektgazdai szerepek mellett megvalósuló projektek üzleti jellemzői miatt), amely a Város által javasolt befektetési politika mellett **a szabad piacon nem, vagy csak igen magas költségekkel található megfelelő ajánlattevőre**.

Ha akár a Kbt. egyes kivételi szabályai (befolyás és kontroll gyakorlás miatti kivétel, értékpapírok vagy egyéb pénzügyi eszközök kibocsátásával, stb. kapcsolatos tevékenység kivétele), vagy az alkalmassági és kiválasztási feltételek piaci környezetben való teljesülési kudarca miatt a **Kbt. hatálya alatt az Alapkezelő kiválasztása nem történhet meg**, úgy azt az alapkezelő kiválasztása során alkalmazott egyéb, például az alapkezelői feladatok ellátására alkalmas gazdasági **társaság üzletrészének ellenérték fejében való megszerzése során érvényesített versenyben lehet megoldani**.

**Ebben az esetben**, célszerű, ha

- Kecskemét MJV Önkormányzata – a megfelelő kormányzati egyeztetéseket követően – képviselőtestületi felhatalmazással szakértő szervezetet bíz meg a pénzügyi piac vizsgálatával, amely
- a tervezett befektetési politikával összhangban működő, vagy ahhoz a legközelebb álló gyakorlatot folytató alapkezelő gazdasági szervezet(ek)et választ ki,
- amely(ke)t üzleti és városfejlesztési szempontok szerint átvilágít majd,
- a megfelelő közbeeső testületi felhatalmazás birtokában ajánlattételre hív fel, értékesítési / tulajdonszerzési szándékkal, és
- az összességében a legalkalmasabb ajánlatot elfogadva
- többségi vagy kizárólagos tulajdont szerezve
- az Alapkezelővel (köz)szolgáltatási keret-és éves szerződést készít elő.

Ez a folyamat optimális esetben a szeptemberi rendes Közgyűlésen indítható és 2016. december 31.-ig szerződéskötéssel lezárható.

A vázolt megoldás tekintetében szükséges a TVI álláspontjának kikérése, amely jelenleg folyamatban van.

Önkormányzati szempontból az Alap működtetéséhez **két kiemelt érdek** fűződik: a **KFA működésének transzparenciája**, illetve az **Alapkezelő** számára előírt befektetési és üzletpolitika, **üzleti terv teljesülése**.

A KFA működési transzparenciáját **a támogatható projektek kiválasztási eljárásának** egyszerű, lehetőleg normatív eszközöket is alkalmazó módszertanával és annak nyilvánossá tételével lehet megalapozni.

Az Alapkezelő éves beszámoltatása, a **beszámoló érdemi elemeinek közérthető formában való nyilvánosságra hozatala** még a transzparencia-szempontra érvényesítése mellett a pénzügyi eredményességet is szolgálja.

Az **Alapkezelő üzleti tevékenységének felügyelete** a szokásos kecskeméti önkormányzati gyakorlatba illesztendő, amit a Vagyondöntés elégégesen szabályoz (tervezési, beszámolási időszakok, felügyeleti rend, stb.).

A KFA-ra vonatkozó kormányhatározatok szerinti feszített ütemű önkormányzati felkészülés érdekében ajánlott, hogy Kecskemét MJV Önkormányzata intézkedjen egy „belső” és egy „külső” **munkamunkacsoport azonnali felállításáról**. A „külső” **munkacsoport** támogathatja a Polgármestert az egyeztetések során, előzetesen egyeztethet szponzor-donor szereplőkkel, ütköztethet eltérő szakmai álláspontokat, míg a **belső munkacsoport** (a Polgármesteri Hivatalban, a Jegyző irányításával, szakértő tanácsadó bevonásával) azonnal megkezdheti a helyi kodifikációs munkák előkészítését; intézkedni lehet előterjesztés(ek) elkészítéséről, szakmai egyeztetések folytathatóak azok tartalmáról, megoldási alternatívákról. Ugyanezen munkacsoport megkezdheti az apparátus felkészítését azokra az új feladatokra és módszerekre, amelyek az Alap és az Alapkezelő tevékenységének megkezdésével meg fognak jelenni a Hivatalban.



## I. Előzmények

A 1154/2016. (III. 25) kormányhatározat 2. pontja értelmében a Kormány felkérte Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatát, hogy az alap létrehozásához szükséges előzetes elemzést (ex ante vizsgálat) végezze el a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel egyeztetett, a kormányhatározat 3. pontjában külön is nevesített szempontrendszer alapján, a nemzetgazdasági miniszter bevonásával.

Kecskemét Megyei Jogú Város az elemzési szempontrendszer és az ex ante vizsgálat elkészítését az AIPA Nonprofit Közhasznú Kft-re bízta, amely a szakértői feladatra közbeszerzési eljárást követően az MKB Consulting Kft-t kérte fel.

Az ex-ante vizsgálat a Miniszterelnökség által is jóváhagyott szempontrendszernek megfelelően, az Európai Bizottság által kiadott útmutató alapján zajlott le.

### 1.1. Az ex-ante vizsgálat eredményei

A Kecskemét Fejlődéséért Alap előkészítését a jogszabályi előírások<sup>4</sup> szerint készült, úgynevezett ex-ante vizsgálat (GAP analízis) alapozta meg. A vizsgálat a jogszabályi feltételek alapján részletesen elemezte a piaci hiányosságokat, bemutatta a pénzügyi eszköz hozzáadott értékét, meghatározta a figyelembe veendő állami támogatási szabályokat, konzisztencia vizsgálatot végzett a célpiacon, áttekintette a korábbi városfejlesztési tapasztalatokat és végül meghatározta a befektetési stratégiát, az intézményi modellt és a monitoring folyamatokkal szembeni elvárásokat.

A város fejlődését elsősorban a Mercedes-gyár 2009-es letelepedése határozza meg. A nemzetközi nagyvállalat, a köré épülő széles beszállítói körrel átrajzolta a város gazdasági arculatát, a város döntéshozói új kihívásokkal kell, hogy szembenézzenek. A GAP analízis áttekintette a városfejlesztési stratégiákhoz (ITS, IVS) illeszkedő, interjúk és dokumentumelemzések alapján feltérképezett mintegy 181 projektet. Az értékelés 15 olyan projektet azonosított, amelyek valamilyen visszatérítendő típusú támogatások igénybevételére lehetnek alkalmasak, de piaci forrással nem rendelkeznek. A projekteket három beavatkozási területhez rendelte az elemzés: a növekvő munkaerő-igény miatt szükségessé váló lakhatási beruházások és bérlakás programok; energiahatékonysági beruházások a költséghatékonyság növelése érdekében valamint közvetlen vállalkozásfejlesztési projektek (beszállítói programok, élelmiszeripari vállalkozások támogatása, ipari park fejlesztések stb.).

A konzisztenciavizsgálatban értékelésre kerültek a 2014-2020-as időszakban a szakpolitika által tervezett uniós finanszírozású pénzügyi eszközök, valamint a már jelenleg is elérhető, egyéb piaci finanszírozási eszközök. Általános városfejlesztési célú eszköz jelenleg nem, vagy igen korlátozottan érhető el, az egyes fejlesztési elemekhez kapcsolódóan külön-külön jelennek meg szóba jöhető finanszírozási eszközök. A 2014-2020-as időszakban tervezett pénzügyi eszközökkel való ütközés elkerülése érdekében az ex-ante vizsgálat megállapította, hogy a befektetési stratégiában a vállalkozás- és gazdaságfejlesztéssel összefüggő városfejlesztési elemeket kell előnyben részesíteni.

---

<sup>4</sup> 1303/2013/EU rendelet (Common Provisions Regulation, CPR) 37. cikk (2) bekezdése

Az ex-ante vizsgálat az Általános csoportmentességi rendelet <sup>5</sup>16. cikkének megfelelő támogatási jogcím alkalmazására tett javaslatot. Jelen tanulmány készítésének időpontjában még nem egyértelmű, hogy ezt a jogcímet a visszafizetett források esetében is lehet-e használni. Ezzel kapcsolatban tisztázó kérdést fogalmazott meg a Támogatásokat Vizsgáló Iroda az Európai Bizottságnak. Amennyiben a Bizottság elfogadja érvelésünket, úgy a jogcím – hazai jogszabályi átültetést követően – alkalmazható, amennyiben nem, úgy be kell jelenteni a programot és a Bizottsággal el kell fogadtatni. Mindkét esetben az Ácsr 16. cikke alapján meghatározott paraméterekkel javasolt a programot elindítani.

Az alap a Bevezetőben hivatkozott kormányhatározat alapján a 2007-2013-as időszak visszafizetett GOP forrásait fogja elsősorban használni. Az ex-ante vizsgálat feltárta azokat a kritikus pontokat, amelyek alapján ez a forrás az alap számára használható. Ezek közül a legfontosabbak, hogy meg kell határozni az úgynevezett kilépési politikát, ami rögzíti a visszafizetett források felhasználásának céljait, valamint meg kell határozni azokat az eljárásrendi kereteket, amelyek mentén a források újból kihelyezhetőek. Az ex-ante vizsgálatban meghatározott szempontok alapján, jelen tanulmány célja, hogy ezeket a részletkérdéseket tisztázza. Az alapnak az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alapján magánforrást is szükséges bevonnia. Az előzetes felmérések alapján 2-4 milliárd forintnyi piaci hozzájárulást sikerült azonosítani alapszinten, projekt szinten ugyanakkor további érdeklődést azonosított az ex-ante vizsgálat.

Magyarországon nem volt előzménye a visszatérítendő forrásból megvalósuló városfejlesztési programoknak. A korábbi, vissza nem térítendő típusú városfejlesztési projektek, valamint nemzetközi JESSICA tapasztalatok alapján ugyanakkor két fontos elvárást sikerült azonosítani: a tőkét érdemes szakaszolva kihelyezni (így könnyebben vonható be a magántőke), az alapkezelők díjazását pedig érdemes az eredményességhez kötni (a kihelyezésekre ösztönözni őket).

Az ex-ante vizsgálat megfogalmazta azt a vázlatos befektetési stratégiát és intézményi modellt, ami alkalmas lehet a városfejlesztési alap működtetéséhez. Tekintettel arra, hogy a sokszor eltérő forrásból finanszírozott városfejlesztési projektek jellemzően egymásra épülnek, szorosan kapcsolódnak egymáshoz, a befektetési stratégia rögzítette egy úgynevezett ernyőszervezet iránti igényt. Az ernyőszervezet lehet az a városi projektmenedzsment szervezet, amely a projektek előszűrését követően tudja a projekteket részben vissza nem térítendő, részben 2014-2020-as időszak pénzügyi eszközeinek irányába mozdítani, és alkalmas arra, hogy a projekteket „előkészítse” az városfejlesztési alap számára – amennyiben azok megfelelnek az alap befektetési stratégiájának.

Az alap befektetési stratégiája – összhangban az azonosított piaci hiányosságokkal – elsősorban a vállalkozások helyi munkaerői iránti igényét kiszolgáló lakásépítési, a vállalkozások költséghatékonyságát javító energiahatékonysági, valamint közvetlen vállalkozásfejlesztési projektekre fókuszál. Az alap fókuszában olyan projektek állnak, amelyek megtérülési mutatói alacsonyabbak a piacon elvártnál (a vizsgálat 12 konkrét városi projektre készített előzetes megtérülési számításokat). Mivel magánbefektetői hozzájárulásra van szükség, a fenti kötıtségek mellett a befektetési stratégia veszteség- hozameltérítés alkalmazására tett javaslatot, hogy a piaci befektetők számára az alap vonzóbb legyen.

Az alap működtetése során a forrást nyújtó költségvetési szerv, a város döntéshozói, tervezői érdekeknek és a pénzügyi szempontoknak egyaránt érvényesülniük kell, az ex-ante vizsgálat által javasolt intézményi modell ezek egyensúlyának kialakítására tett javaslatot.

---

<sup>5</sup> A Bizottság 651/2014/EU rendelete

Végül a tanulmány megfogalmazta azokat a monitoring elvárásokat, amelyek egyaránt szolgálják a városfejlesztési célok teljesülésének követését, valamint a 2007-2013-as időszak visszafizetett forrásainak nyomonkövetésével szemben támasztott elvárásokat.

## 1.2. Működési terv megállapításai

A 1154/2016 (III.25.) Korm. határozat rögzítette, hogy az ex-ante vizsgálaton túl úgynevezett Működési tervet szükséges készíteni. A Működési terv pontos szempontrendszerét a tanulmány nem rögzítette, de a széles körű intézményi konzultációkat követően végül az a döntés született, hogy a dokumentum az ex-ante vizsgálatnál nagyobb részletezettséggel mutatja be a befektetési stratégiát és intézményi modellt. A Működési terv legfontosabb megállapításait az alábbi táblázatban foglaltuk össze:

Működési terv elemei	A Működési Terv tartalma
<b>Az alap célrendszere</b>	<p>A befektetési stratégia célterületei:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lakás piac, bérlakások: A kecskeméti vállalkozások munkaerőigényét kielégítő, kapcsolódó beruházások, bérlakások építése.</li> <li>Energetikai beruházások: A vállalkozások hatékonyabb energiafelhasználását, ellátását biztosító beruházások, amelyek megalapozzák a hatékonyabb termelést.</li> <li>Közvetlen vállalkozásfejlesztés: Elsődleges célcsoportok: turisztikai vállalkozások, élelmiszeripari vállalkozások, térségi beszállítók, ipari parkok, inkubátorházak.</li> </ul> <p>A projektgazdáknak a későbbiekben összeállítandó üzleti tervben – a megtérülési számításokon túl – részletezniük kell a projektek vállalkozásfejlesztési vetületét, be kell mutatniuk, hogy a projektek miként szolgálják egyszerre a városfejlesztési és vállalkozásfejlesztési célokat. A befektetési döntéseket ezen feltételnek való együttes megfeleléssel kell biztosítani.</p>
<b>Az alap pénzügyi termékei</b>	<p>Az alap tőkebefektetéseket valamint tőkebefektetésekhez kapcsolódó tulajdonosi hiteleket kíván nyújtani KKV-knak és (önkormányzati) projektársaságoknak.</p> <p>A befektetési időszak 10-15 év.</p> <p>Az ex-ante vizsgálat alapján az alap által elvárható, projektek után elérhető hozam reálisan 3 százalék körülire tehető az előzetes számítások alapján</p>
<b>Magánbefektetők megjelenése</b>	<p>Az állami hozzájárulást az előzetes kormányzati tervek szerint 15-5-5 milliárd forintos csomagokban kapja meg az alap. A magánbefektetői hozzájárulásokat ehhez igazodva, szakaszosan szükséges biztosítani az alapkezelőnek.</p> <p>Az alapkezelő feladata, hogy a jelenleg látható 2-4 milliárd forintos magánbefektetői hozzájárulást fokozatosan növelje.</p>
<b>Veszteségmegosztás, hozameltérítés</b>	<p>Az első 5-7 százalékos hozamig hozamelsőbbséget élveznek a magánbefektetők, a fölötte fennmaradó részből pedig a vagyoni hozzájárulás arányában osztoznak a befektetők.</p>

	<p>Az állam 25 százaléig vállalhatja át az első veszteséget az állami támogatási szabályok szerint. Előzetes számítások szerint elegendő 5-10 százalékos veszteségátvállalás.</p> <p>A végleges értékek nagyban függenek a tényleges magánbefektetői hozzájárulás mértékétől (el kell kerülni a túlkompenzációt).</p>
<b>Projekt kiválasztás, szervezeti felépítés</b>	<p>Döntéshozatali mechanizmus:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Az alapkezelőbe a projektek a Tanácsadó testületen keresztül érkeznek (az Ernyőszervezettől vagy a piacról).</li> <li>• Alapkezelő munkaszervezetében kerül sor a részletes értékelésre. A befektetés lehetséges kereteit, javaslatait a Befektetési Bizottság elé terjeszti a stáb.</li> <li>• A társbefektetők hozzájárulásuk arányában rendelkeznek szavazati joggal a Befektetési Bizottságban. A Befektetési Bizottság tagságában az Önkormányzat és háttérintézményei jelölhetnek tagokat.</li> <li>• A Befektetési Bizottság javaslata alapján a végleges döntést az Igazgatóság hozza meg. Az Igazgatóságnak lehetősége van külső szakmai kontroll igénybevétele mellett validálni a Befektetési Bizottság döntését.</li> </ul>
<b>Monitoring</b>	<p>Követendő kimeneti indikátorok: támogatott projektek száma, elért KKV-k száma, kihelyezett forrás.</p> <p>Eredményindikátorok: kecskeméti foglalkoztatotti ráta, városban élők munkajövedelme, megújuló aránya a város energiaszerkezetében, helyi iparüzési adóbevétele.</p> <p>A visszafizetett források felhasználásáról évente szükséges beszámolni.</p>
<b>Exit stratégia</b>	<p>A céltársaságok KKV-k illetve részben vagy teljesen önkormányzati tulajdon álló projektársaságok lesznek:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A vállalkozásoknál owner-buy-out, illetve management-buy-out lehetőség várható.</li> <li>• A projektársaságoknál újabb projektársaságok „megjelenésével” vagy vagyonkezelői kivásárlással számol a Működési terv.</li> </ul>
<b>Közvetítő kiválasztása és díjazása</b>	<p>A Támogatásokat Vizsgáló Irodával folytatott egyeztetések alapján a visszafizetett forrásoknál „tisztá, átlátható versenyt” szükséges biztosítani.</p> <p>Az alapkezelő díjazását a 2014-2020-as időszakban használt pénzügyi eszközökre vonatkozó szabályok alapján javasolt meghatározni – még ha nem is elvárás ez a visszafizetett forrásoknál.</p>

A Működési tervben nem részletezett, kodifikációs feladatok jelen tanulmányban kerülnek kifejtésre.

## II. A 2007-13-as visszafizetett források jogszabályi környezete

### 2.1. Az Alap számára biztosított forrás sajátosságai

A Kecskemét Város Fejlődéséért Alap létrehozásáról szóló, fent említett 1154/2016. (III. 25.) Korm. határozat 1. pontja szerint a Kormány „egyetért azzal, hogy a Kecskemét Fejlődéséért Alap (a továbbiakban: alap) forrása a Gazdaságfejlesztési Operatív Program keretében jóváhagyott pénzügyi eszközök visszatérülő forrásai legyenek”.

A **visszatérülő források fogalmán** a 2007-13 között, a Gazdaságfejlesztési Operatív Program keretén belül pénzügyi eszközként, visszatérítendő konstrukció formájában (hitel, kockázati tőke, garancia) kihelyezett támogatások természetéből adódóan a végső kedvezményezettek által a konstrukcióban **visszafizetett tőketörlesztéseket, illetve tőkejövedelmeket** érti a közösségi szabályozás, valamint az ahhoz elkészült európai bizottsági útmutató<sup>6</sup>. Az uniós szabályozás megalkotásakor a regionális és kohéziós politikáért felelős bizottsági döntéselőkészítés egyik legfontosabb eleme volt, hogy olyan támogatási formát alkosson a pénzügyi eszközök bevezetésével, mely első kihelyezésekor is jövedelmet termelni képes, életképes projektek támogatását tudja hatékonyan megvalósítani, emellett pedig a tagállamokat is ösztönzi azzal, hogy a pénzügyi eszközökből visszatérülő összegeket már tagállami forrásként tekintve maguk dönthessenek azok újrafelhasználásáról. Ebből következően egy, a Magyarország számára erre az időszakra megítélt uniós források egyszeri kihelyezéséből visszaforgó összegekről van szó, melyek e visszatérülést követően már a tagállam saját rendelkezésére álló pénzeszközt jelentenek. A felhasználás tekintetében a későbbiekben ismertetendő módon az uniós forrásokra vonatkozó közösségi szabályozás kevés, bár lényeges megkötést tartalmaz, ugyanakkor a hazai jogalkotás még több kérdésben várta magára.

A helyzetet nem segíti, hogy a tagállamok vonatkozó joggyakorlata még nem kiforrott és közel sem egységes. A 2007-13-as időszakon belül visszafizetett források általában az eredeti pénzügyi eszköz konstrukción belül kerültek újra kihelyezésre (ez megfelelt az Európai Bizottság ajánlásának), ugyanakkor a programidőszak lezárultával erre természetesen már nincs mód. Az Egyesült Királyságban például – Magyarországhoz hasonlóan – most kerülnek meghatározásra a részletszabályok.

Kecskemét számára kulcsfontosságú, hogy a kormányhatározat szerint megjelölt forráshoz a szabályozási környezet rendezettsége mellett hozzá tudjon jutni. A továbbiakban részletesen bemutatjuk a közösségi szabályozás kereteit, a tagállami szabályozás elvárt elemeit, a jelenlegi hazai helyzetet, illetve javaslatokkal élünk a jogszabályalkotásért, szakpolitikáért felelősök irányában az elvégzendő szabályozási, szakpolitikai döntéselőkészítés és döntések vonatkozásában.

### 2.2. Közösségi szabályozás

A visszafizetett források felhasználását az alábbi közösségi szabályozási korlátok, európai bizottsági iránymutatásból származó feltételek kötik:

---

<sup>6</sup> COCOF 10-0014-05 Revised Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Annex I., Glossary

A visszafizetett források közösségi szintű szabályozását a strukturális és kohéziós alapokat szabályozó 1083/2006 EK rendelet 78. (7) cikk jelenti, melynek első bekezdése szerint az operatív programokból a pénzügyi eszközök<sup>7</sup> keretében „**történő kifizetésekből származó kamatot városfejlesztési alapok esetében városfejlesztési projektek, más esetekben pedig a kis- és középvállalkozásokat érintő pénzügyi konstrukciók finanszírozására kell felhasználni.**” E kamattételeken túlmutató visszafizetett forrásokról ugyanezen cikk második bekezdése rendelkezik, mely szerint a pénzügyi eszközökből „**végzett beruházásokból a művelethez visszajuttatott, vagy a garanciák letételét követően megmaradt forrásokat az érintett tagállamok illetékes hatóságai városfejlesztési projektek vagy kis- és középvállalkozások javára használják fel.**”

Ennek értelmében három fontos szabályozási sarokpont adódik:

- a felhasználás céljának kötöttsége (vállalkozásfejlesztés, városfejlesztés),
- a felhasználás módjának pénzügyi eszközökre szűkítése,
- a felhasználásról tagállami hatósági szinten történő döntés szükségessége.

A fenti szabályozáshoz kapcsolódó Végrehajtási Rendelet (1828/2006 EK rendelet) 43. cikk (6) pontja az egyes pénzügyi konstrukciókhoz, illetve holdingalap esetén az azzal kötött **finanszírozási szerződés** hatáskörébe utalja a visszafizetett források kezelésének részletszabályozását.

A szabályozás szövege szerint:

„(5) Az operatív programokból pénzügyi konstrukciónak juttatott hozzájárulások feltételeit finanszírozási szerződésben kell lefektetni, amelyet a pénzügyi konstrukció jogszerűen meghatalmazott képviselője és a tagállam vagy az irányító hatóság között kell megkötni.

(6) Az (5) bekezdésben említett finanszírozási szerződés legalább a következőket tartalmazza:

- a) a beruházási stratégiát és tervezést,
- b) a végrehajtás monitoringját az alkalmazott szabályoknak megfelelően,
- c) az operatív programból származó hozzájárulásnak a pénzügyi konstrukcióból való **kilépésének politikáját,**
- d) **a pénzügyi konstrukció felszámolási rendelkezéseit, beleértve a pénzügyi konstrukcióhoz a beruházásokból visszajuttatott vagy az összes garancia kifizetése után megmaradt források újrafelhasználását, amelyek az operatív programból való hozzájárulásnak tulajdoníthatók.**

(7) Az irányító hatóságok óvintézkedéseket tesznek a tőkeberuházási vagy a hitelpiaci verseny torzulásának minimálisra csökkentése érdekében. A részvényberuházásokból és kölcsönökből származó nyereségeket, az irányítási költségek és a teljesítményösztönzők arányos részesedésének levonásával, preferenciálisan szét lehet osztani a piacgazdasági beruházási elv szerint működő beruházóknál, egészen a pénzügyi konstrukció szabályaiban lefektetett díjazás mértékéig, majd ezeket részarányosan szét kell osztani minden társfinanszírozó partner vagy részvényes között.”

A hivatkozott szabályozási elemeken túlmenően az Európai Bizottság a 2007-ben kiadott és 2013-ig többször módosított, a pénzügyi eszközök végrehajtásának bizottsági értelmezését, egyben gyakorlati útmutatást jelentő ún. COCOF Iránymutatás<sup>8</sup> tartalmaz még további részleteket és ajánlásokat az említettek mentén a finanszírozási szerződés, illetve a visszafizetett források kezelése tekintetében.

<sup>7</sup> A pénzügyi eszközökre vonatkozó szabályozást ezen jogszabály 44. cikke tartalmazza

<sup>8</sup> COCOF 10-0014-05 Revised Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006

Ezen kiegészítéseket az indokolja, hogy eredeti definícióját tekintve – melyet a note a mellékleteként szereplő szöveget is tartalmaz – *a kilépési politika tőzsdei, pénzügyszakmai értelemben vett likvidációs politikát, illetve stratégiát jelenti*, ahol a kockázati vagy egyéb tőkealapba részesedés formájában elhelyezett forrásnak a felek együttműködésének lezárását követő kivonásának tervét kell meghatározni, úgy, hogy az elhelyezett tőke tekintetében a lehető legmagasabb megtérülést tudja biztosítani a befektetők számára. Ennek formái a COCOF note definíciója szerint lehet az ilyen gyakorlatban megszokott kereskedelmi, tőzsdei értékesítés, stb.

Az iránymutatás értelmében, bár a finanszírozási szerződésnek nincs elvárt bizottsági sablonja vagy tartalomjegyzéke (az elvárt tartalom tekintetében visszautal a Végrehajtási Rendeletre), ugyanakkor ajánlottan kiegészíti a felsorolást a pénzügyi eszközök révén keletkezett kamatok és egyéb hozamok kezelésével (2.4.5. pont). Ezen többletek kezeléséről szólva az iránymutatás 5.2.7. pontja még hozzáteszi, hogy a finanszírozási szerződés keretében kidolgozandó kilépési politikát úgy javasolt elkészíteni, hogy az biztosítsa a visszafizetett források, illetve tőkejövödelmek újrahelyezését egymást követő beruházási ciklusokat, ezáltal növekvő multiplikátorhatást eredményezve. A Bizottság jó gyakorlatnak nevezi meg, ha a visszatérült források az első kihelyezést jelentő pénzügyi eszközt finanszírozó operatív program célterületein kerül felhasználásra (5.2.8. pont).

Fontos még megemlíteni, hogy a strukturális alapokat szabályozó 1083/2006 EK rendelet fentebb említett 78. cikk 7. pontja által említett *„az érintett tagállamok illetékes hatóságai”* kifejezést a COCOF note 5.2.9. pontja igyekszik értelmezni a tagállamok számára: ezek lehetnek az érintett irányító hatóságok, és lehetnek nemzeti hatóságok is, amelyek a tagállam releváns szakpolitikáinak megvalósításáért felelősek.

A note rögzíti azt is, hogy *mire nem lehet felhasználni* a visszaérkező forrásokat, ezzel is pontosítva a szabályozásban szereplő pénzügyi eszköz típusú felhasználás kötelezettségét (5.2.10. pont). A tagállam nem költheti ezt a forrást a pénzügyi eszközök kötelező tagállami társfinanszírozására, valamint az e célból a pénzpiacon felvett kölcsönök költségeinek finanszírozására.

Az iránymutatás 9.2. fejezete (a programzárás témakörén belül) a visszatérülő források tekintetében külön is igyekszik fogódzókat adni – itt már megkülönböztetve a programidőszakon belül visszafizetett, valamint az azon túl a végső kedvezményezettektől beérkező visszafizetéseket, tekintettel arra, hogy a pénzügyi eszköz konstrukcióban kötött egyedi szerződés hatálya jelentősen túlnyúlhat ezen.

E fejezet egyértelműen a tagállam által megalkotandó, az előző pontban definiált kilépési politika, valamint a felszámolási rendelkezések hatáskörébe utalja a visszafizetett források szabályozását, a fentebb leírtakhoz is igazodóan megemlítve, hogy „jó gyakorlatnak” tekinti a Bizottság, ha a visszafizetett források az érintett pénzügyi eszköz, vagy azzal megegyezőnek tekinthető konstrukció keretein belül („same type of action”) kerülnek újrafelhasználásra az eredeti forrást biztosító OP területi hatálya alatt (9.2.3. pont). Az Iránymutatás ugyanakkor rögzíti (9.2.4. pont), hogy ez az „ajánlás” a 2007-13-as pénzügyi eszközök tekintetében elsődlegesen az eszközök zárásáig (2017. március 31.) „áll fenn”, a zárást követően nincs specifikus közösségi jogi elvárás a források felhasználása tekintetében<sup>9</sup>, azt a tagállamnak magának kell meghatároznia a kilépési politikájában, a pénzügyi eszközökre vonatkozó befektetési stratégiájában, valamint saját jogszabályaiban figyelembe véve a már említett közösségi szabályozást (1083/2006, 1828/2006 EK rendeletek).

A szabályozás értelmében tehát a fentiekben említettek szerint csak javasolt, hogy a források hivatalos zárásáig (azaz 2017. legkésőbb március 31-ig) ugyanolyan típusú fejlesztésekre és ugyanolyan módon kerüljenek felhasználásra, nincs jogi kötőerővel bíró kötelezettség, hogy strukturális alapok típusú

---

<sup>9</sup> A közösségi jogszabályok, valamint a vonatkozó útmutató nem rendelkeznek az újra felhasználási kötelezettség időtartamáról sem.

beavatkozások keretei között használja fel a tagállam. A 2017. március 31-ét követő időszak visszafizetett forrásainak felhasználása tekintetében – figyelembe véve az eddigiekben bemutatott szabályozási kereteket, valamint az Európai Bizottság 2014-20-ra vonatkozó, a pénzügyi eszközök szabályozásán túlmutató (így a városoknak a gazdaságfejlesztésben betöltött növekvő szerepét hangsúlyozó) kommunikációját – a közösségi jogszabály által megengedett mindkét cél (vállalkozásfejlesztés, városfejlesztés) akár egymást erősítő felhasználására lesz lehetőség<sup>10</sup>.

A tagállam felelőssége ugyanakkor, hogy a forrásokat az elfogadott beruházási stratégia és kilépési politika mentén, a közösségi szabályozásban meghatározott célokra fordítsa, olyan módon, hogy azok

- felhasználása során érvényesüljenek a felelős pénzgazdálkodás szabályai és
- összhangban álljanak a Kohéziós politika céljaival (COCOF Iránymutatás 9.2.7. pont).

Az **Európai Bizottság** a fentiekben bemutatott szabályozási kötelezettségek érvényesülését jogosult ellenőrizni – és a szabályok nem teljesülése esetén a felhasználást szabálytalannak minősíteni, így pénzügyi korrekciót kiszabni.

Ezen ellenőrzési jogosultsághoz is illeszkedően az Európai Bizottság részéről a források felhasználása tekintetében e körben rendszeres **informáltság iránti igény** mutatkozhat, hasonlóan az uniós forrásfelhasználás egyéb területeihez, ugyanakkor a 2007-13-as időszak pénzügyi eszközeinek visszafizetett összegeivel kapcsolatosan nem szabályozták vagy írták elő a tagállamok számára az elvárt információszolgáltatás körét, melyet az egyes operatív programokhoz kapcsolódó éves beszámolókhöz illeszkedően kellene tagállami részről teljesíteni.

Az információigény előzetes „becsléséhez” érdemes figyelembe venni, hogy az Európai Bizottság részéről milyen beszámoltatás iránti elvárás került meghatározásra a következő, 2014-20-as időszak pénzügyi eszközeinek visszafizetett forrásairól, hiszen az új időszakban a pénzügyi eszköz szabályozás sokkal részletesebbé vált minden vonatkozásban – mutatva az Európai Bizottságnál a 2007-13-as tagállami gyakorlatok, valamint a bizottsági munka tapasztalatainak feldolgozását.

A 2014-20-as időszak ESB támogatásait szabályozó 1303/2013 EK rendelet 46. cikke részletesen kitér az éves beszámolóhoz mellékletként kapcsolt pénzügyi eszköz beszámoló elvárt elemeire, ezzel is jelezve e támogatási forma vissza nem térítendő támogatáshoz képesti egyedi jellegét. (E melléklet nem volt elvárás a 2007-13-as időszakban.) E cikk 2 (g) pontja külön nevesíti a 2014-20-as pénzügyi eszköz konstrukciókban visszafizetett forrásokról történő beszámolást. E pont keretében nyílik így mód az információátadásra a felhasználás célja, formája és összegszerűsége tekintetében, melyet érdemes lehet összekapcsolni a 2007-13-as visszafizetett forrásokról történő beszámolásra.

---

<sup>10</sup> A visszafizetett források tagállami felhasználási célterületeinek meghatározásakor fontos figyelembe venni, hogy az említett fejlesztési célok (KKV, városfejlesztés) mellett más, elsősorban az irányításhoz kapcsolódó finanszírozandó és e forrás terhére elszámolható költségek felmerülésével is számolni kell, mint amelyek a forrásközvetítő és a pénzügyi közvetítők 2007-13-as közvetített forrásokhoz kapcsolódó, de a pénzügyi eszközök időszaki zárását követően felmerülő költségei. E költségek ugyanis nem finanszírozhatóak a következő, 2014-20-as időszak operatív programokban megjelenített pénzügyi eszközök terhére.



### 2.3. Tagállami szabályozási elvárások

A tagállami szabályozás a bemutatottak szerint a közösségi szabályozás három sarokpontját kell, hogy figyelembe vegye (a felhasználás céljának kötöttsége, a felhasználás módjának pénzügyi eszközökre szűkítése, a felhasználásról tagállami hatósági szinten szükséges dönteni).

A **felhasználás célja** tekintetében elmondható, hogy Magyarországhoz hasonlóan a legtöbb tagállam a 2007-13-as időszakban kizárólag vállalkozásfejlesztésre használt pénzügyi eszközt, melyből következően az említettekhez igazodóan programidőszakon belül javasoltan elsődlegesen a vállalkozások helyzetét javító fejlesztési projektek finanszírozását szolgálhatják a visszafizetett források, így a pénzügyi eszközök hivatalos zárási időpontjáig (2017. március 31.) visszafizetett források terhére KKV-k fejlesztését szolgáló projektek finanszírozására kialakított pénzügyi eszközök indíthatók, illetve értelmezésünk szerint olyan vállalkozásfejlesztési projektek is finanszírozhatóak, melyeket kis- és középvállalkozások hajtanak végre kedvezményezettként, valamint olyan városfejlesztési projektek, melynek közvetlenül értelmezhető pozitív hatása van vagy várható a városfejlesztési projekt által elért kis- és középvállalkozások versenyképességi és gazdasági helyzetére.

A **felhasználás módja** tekintetében rögzítendő, hogy kizárólag pénzügyi eszközök finanszírozása lehetséges e forrásokból, ugyanakkor a fentiek alapján is láthatóan az uniós források terhére kihelyezett pénzügyi eszközök (hitel, tőke, garancia) végső kedvezményezettek által visszafizetett összegeit **a tagállam** – természetesen a közösségi szabályozási kereteket betartva – **a maga fejlesztési céljaira, a saját költségvetése részeként használhatja fel, a pénzügyi eszköz** keretében történő felhasználás részletszabályaiban már **a saját jogszabályi környezetébe** illesztett jogszabályokat, eljárásokat alkalmazva. E célzott szabályozás megléte ugyanakkor feltétele a forrás szabályos felhasználásának, melyet az Európai Bizottság az említettek szerint ellenőrizhet.

Az előző fejezetben ismertetettek alapján a visszafizetett források közösségi szabályozáshoz illeszkedő felhasználásának szabályozási feltételei tagállami részről a következők megléte:

- **Kilépési politika** a finanszírozási szerződés részeként;
- A források tagállami **felhasználásának jogszabályban lefektetett részletszabályai**, tekintettel a tagállami kormányzati szakpolitikai, költségvetési és ellenőrzési környezetre
- **Európai Bizottság beszámolási igényének** teljesítése.

A **kilépési politikát**, melyet a közösségi szabályozás a finanszírozási szerződés elvárt részének tekint, műfajilag több tényező befolyásolja:

- két fél (irányító hatóság és Magyarország esetében a kijelölt forráskezelő szervezet) között megkötött szerződés részét képezi, ezért az abban foglalt kötelezettségek és jogok gyakorlása a két félre terjed ki a szerződés tárgyi és időbeli hatálya alatt;
- harmadik fél vonatkozásában nem tartalmazhat jogokat és kötelezettségeket;
- a felek egységes akarata és a jogszabályi feltételek megléte esetén módosítható, elvi szinten nem szükséges felettes tagállami hatóság, így pl. egy miniszter vagy a kormány jóváhagyása.

Mindezek miatt a finanszírozási szerződés részeként – a befektetési politikához hasonló logikával, mely szintén része a szerződésnek – a kilépési politika kizárólag a forrásközvetítő által az IH irányában teljesítendő feladatokat rögzítheti (pl. egyes pénzügyi konstrukciók, valamint a teljes kihelyezett forrás zárásához vagy felszámolásához kapcsolódó rendelkezések, az egyes konstrukciókon belül vagy más jogcímen visszafizetett források továbbításának folyamata az IH felé a kijelölt programszámlára,

monitoring feladatok), valamint az IH visszafizetett forrásokkal kapcsolatos intézkedéseit (a forrásközvetítő esetleges jogosultsága a visszafizetett összeg terhére bármit levonni vagy teljesíteni, ki jogosult az IH nevében magyar hatóságként rendelkezni a visszafizetett összeg vagy egy része felett és milyen céllal, stb.).

A finanszírozási szerződés kilépési politika fejezete jogszabályi hivatkozásként utalhat a tagállam egyéb, immár **jogszabályként megalkotott, a visszafizetett források tagállami kezelésének részletszabályait tartalmazó rendelkezésre**, mely jellegéből adódóan nem kizárólag a finanszírozási szerződést megkötő két félre, hanem a tagállami szakpolitikai és kormányzati megfontolások alapján valamennyi érintett szervezetre, kormányzati és azon kívüli szereplőre vonatkozóan állapíthat meg jogokat és kötelezettségeket.

Az **Európai Bizottság felé történő információszolgáltatás** kielégítő szintjét a tagállam részéről a források első kihelyezéséért felelős irányító hatóságának kell egyeztetnie a forrást első körben biztosító Európai Regionális Fejlesztési Alapért felelős Európai Bizottság Regionális Politikáért Felelős Főigazgatóságának adott tagállamért felelős egységével.

A beszámolás tekintetében nincs arra vonatkozó megkötés, hogy milyen időtávon keresztül, és a források visszatérülésének hányadik „köréig” szükséges jelenteni. Értelmezésünk szerint a 2007-13-as uniós finanszírozású pénzügyi eszköz konstrukcióiból a végső kedvezményezettek által visszafizetett összegekből származó első, immár tagállami hatáskörben meghozott közvetítői kihelyezéseket kell, hogy bemutassa az Európai Bizottság számára, hiszen ez az a szint, amire az első forrást kihelyező irányító hatóság rálát (elsődlegesen a finanszírozási szerződés kilépési politikája révén, valamint a tagállami részletszabályokban lefektetett módon a tagállami felhasználás közösségi szabályozás miatti beszámoltatása okán) és azokért felelősséggel tartozik.

## 2.4. A hazai szabályozás jelenlegi helyzete és kihívásai

Magyarországon 2007-13 között a következő operatív programok terhére valósultak meg KKV fejlesztést szolgáló pénzügyi eszközök, történtek meg visszatérítendő forrás kihelyezések:

*Hitel, kockázati tőkekihelyezés, garancia termékek:*

- Gazdaságfejlesztési Operatív Program,
- Közép-magyarországi Operatív Program

*Kockázati tőkekihelyezés*

- Dél-alföldi Operatív Program
- Dél-dunántúli Operatív Program
- Észak-alföldi Operatív Program
- Észak-magyarországi Operatív Program
- Közép-dunántúli Operatív Program
- Nyugat-dunántúli Operatív Program.

A kihelyezett pénzügyi eszközökből folyamatosan érkeznek a végső kedvezményezetti visszafizetések, jelenleg elsődlegesen hiteltermékek révén, ugyanakkor 2020 után várhatóan megkezdődnek a kockázati tőkekihelyezés exitjeiből származó visszafizetések, melyek tovább növelik a hazai célra fordítható visszafizetett forrás nagyságát.

A felsorolt operatív programokért, így a visszafizetett források felhasználásával kapcsolatos, az Európai Bizottság felé is bemutatandó szabályosság biztosításáért a Nemzetgazdasági Minisztérium felel. A bevezetőben említettek szerint a szabályozási feladatot az NGM számára – Kecskemét Város Fejlődéséért Alap vonatkozásában megalkotott kormányhatározat keretén belül – a 1154/2016. (III. 25) Korm. határozat is rögzítette.

### 2.4.1. Kilépési politika

A magyar gyakorlatban a GFP IH és az RFP IH, valamint a forrásközvetítő MFB között megkötött finanszírozási szerződés 4.6. pontja utal arra, hogy külön eljárásrend formájában szabályozza a kilépési politikával összefüggő kérdéseket. A kilépési politika ily módon különálló tagállami dokumentumként az NGM két, a jelzett operatív programokért felelős irányító hatósága (GFP IH, RFP IH) részéről elkészült, a két érintett helyettes államtitkár által jóváhagyott és aláírt **Kilépési Politika és Eljárásrend**<sup>11</sup> elnevezésű dokumentum, amely a GOP, valamint az ott kihelyezett hitel termékeket a KMR régióban tükörkonstrukcióként megvalósító KMOP 1.3. intézkedés tekintetében célozta meg a közösségi szabályozásban a kilépési politikától elvárt elemek rögzítését. A GFP Irányító Hatóság a dokumentumot, mint felhasználandó iránymutatást küldte meg az MFB számára. Szakértői álláspontunk szerint – mivel az elkészült dokumentum nem tekinthető a magyar jogrend szerint hivatkozható jogszabálynak sem – e megoldás **nem jelenti a 1828/2006 EK rendelet szerint a kilépési politika finanszírozási szerződés részeként való megjelenését**, mivel a szerződés részeként csak úgy lenne hatályos, ha azt az IH vezetők mellett az MFB aláírásra jogosult képviselője is elfogadta, és aláírta volna, mint a finanszírozási szerződés részét.

Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a 2.3. fejezetben bemutatottak szerint értelmezhető **kilépési politika sok eleme már jelenleg is része a megkötött finanszírozási szerződésnek**, ezért kijelenthető, hogy már ma is részét képezi kilépési politika a finanszírozási szerződésnek, még, ha a vonatkozó rendelkezések nincsenek is – pl. a befektetési politikával szemben – egy cím, illetve fejezet alá rendezve<sup>12</sup>.

Az elkészült Kilépési Politika és Eljárásrend dokumentum jogi helyzete mindezek alapján egyrészt tisztázandó és pontosítandó, másrészt az általunk ismert, 2016. márciusi verziójának tartalmát jelen tanulmány 2.2. fejezetében leírtak szerint, valamint a tagállami részletszabályoktól való egyértelmű megkülönböztetés igénye okán mindenképpen felülvizsgálatra javasoljuk. Szakértői javaslatunk szerint a finanszírozási szerződésbe önálló címként, illetve pontként beemelhető a kilépési politika, mely kizárólag az attól elvárható körben szabályozza a visszafizetett források kezelésének eljárásrendjét, szabályozási elemeit, a tagállami egyéb szabályozási feladatokat „meghagyja” az érintett tagállami

<sup>11</sup> Kilépési Politika és Eljárásrend a befektetések közül a GOP4 prioritás és a KMOP 1.3 intézkedés keretében megvalósuló pénzügyi eszközök részére visszajuttatott források és egyéb pénzügyi eszközök nyilvántartásának és újrafelhasználásának szabályairól, NGM GFP IH, NGM RFP IH, 2016.03.02.

<sup>12</sup> Az érintett szerződéses pontok minimális köre: 3.8.b) és c) pontok, 4.5. d) és f) pontok, 4.6. b) és d) pontok, valamint 6.2. i) pont.

hatóság (a nemzetgazdasági miniszter) jogszabályalkotási feladatkörében, ugyanakkor az elkészülő jogszabályt behivatkozza.

## 2.4.2. Felhasználási részletszabályok

A hazai felhasználás szabályainak megalkotásakor az elsődleges jogalkotói cél, hogy a forrásfelhasználás révén új forrást lehessen forgatni a gazdaságba hatékony módon (visszatérülő jelleg), a kormányzat aktuális gazdaságfejlesztési céljaihoz illeszkedően, hosszú távon megteremtve a visszatérítés motivációját a forrást felhasználó kedvezményezettek részéről is. A szabályozás során be kell tartani a közösségi jogi kereteket, de a hazai helyzethez és kormányzati, szakpolitikai elképzelésekhez szükséges igazítani a forrásfelhasználást – természetesen a hazai jogszabályi környezetbe illesztve.

A visszafizetett források hazai felhasználásáról a korábbiakban bemutatottak szerint magas szintű jogszabály (értsd: a jogszabályi hierarchia olyan szintjén szabályozottan, mely az összes érintett szereplőre és folyamatra hatással tud lenni) megalkotása szükséges a felelős Nemzetgazdasági Minisztérium részéről, javasoltan **NGM miniszteri rendeletalkotás** útján. Ennek módja lehet egy önálló új rendelet megalkotása, vagy a fejezeti kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 16/2015. (V. 29.) NGM rendelet visszafizetett források kezelésével kapcsolatos önálló fejezet (az uniós támogatásokról szóló fejezettel megegyező szintű) kidolgozásával történő kiegészítése, a rendelet módosítása.

Eldöntendő kérdés, hogy a visszafizetett forrásokról készülő rendeleti szabályozás a 2007-13-as időszaki források mellett kiterjedjen-e a már megkezdődött 2014-20-as időszak pénzügyi eszközeiből érkező visszafizetett források kezelésének szabályozására is. A két időszak közösségi szabályozása – ahogyan azt korábban jelen tanulmányban is említettük – részletezettségben eltér, mely alapján elválhat a két időszak szabályozása, ugyanakkor felvetjük, hogy a forrásfelhasználás hazai céljait és folyamatait tekintve nem feltétlenül célszerű két külön jogszabályt alkotni.

A jogszabályalkotáskor a kilépési politikán túlmutató, a visszafizetett források, mint tagállami források felhasználási szabályait kell kidolgozni. E munka információink szerint megkezdődött és jelenleg is zajlik a Nemzetgazdasági Minisztériumon belül, melyhez a következő szabályozási elemek, részterületek javasolhatóak:

- A közösségi szabályozási keretből levezethető hazai jogszabályalkotás céljának meghatározása
- A visszafizetett források eredete
- A visszafizetett forrás költségvetésbe kerülésének folyamata, a folyamat résztvevői és feladataik, összhangban a kilépési politikával
- A forrásfelhasználás célterületeinek meghatározása
- A felhasználási célokhoz igazodóan a potenciális forrás-felhasználói kör meghatározása

- A kapcsolódó állami támogatási jogcím kérdések rendezése<sup>13</sup>
- A forrásfelhasználási döntés folyamata a kormányzaton belül, a döntési folyamat szereplői és feladatkörük
- A forrás felhasználásra történő megítélésének folyamata, a folyamat résztvevői és feladataik
- A forrásfelhasználók kötelezettségei, feladatai – a forrásfelhasználóval kötendő támogatási/finanszírozási/közvetítői szerződés tartalmának és formájának meghatározása
- A forrásfelhasználás nyilvántartási feladatai és monitoringja:
  - az államháztartás részeként,
  - a fejlesztéspolitikai eszközrendszer részeként (kapcsolódás a FAIR rendszerhez),
  - a forrásfelhasználó nyilvántartási és jelentéstételi feladatai,
  - beszámolási kötelezettség a GFP IH-felé az Európai Bizottság felé teljesítendő jelentéstétel érdekében (ld. külön is).
- A visszafizetett forrásokkal kapcsolatos ellenőrzési feladatok, felelősségek és szankciók

A szorosan vett minisztériumi kodifikációs munka során a fenti területek természetesen attól függően kerülhetnek szabályozásra, hogy önálló rendelet készül, vagy a fejezeti kezelés rendjébe illeszkedik a szabályozás, illetve esetleg összekapcsolásra kerülnek-e bizonyos eljárási elemek más államháztartási folyamatokkal. Külön ki kell emelni, hogy mivel e szabályozás rögzít majd új, eddig nem, vagy csak részlegesen létező folyamatokat, feladatokat, felelősségeket a Nemzetgazdasági Minisztériumon belül, az **NGM Szervezeti és Működési Szabályzatának** <sup>14</sup>módosítása lesz szükséges. A kilépési politika és a készülő rendeleti szabályozás szerinti felelősségekhez és feladatokhoz kell igazítani a minisztérium SZMSZ-e szerinti feladatokat, hatásköröket. A visszafizetett forrásokért való **költségvetési felelősség** mellett fokozottan kell ügyelni a **GFP (valamint az RFP) IH forrásfelhasználással kapcsolatos monitoring és audit trail elvárásainak** teljesítését biztosító jogosítványainak megteremtésére, valamint arra a körülményre, mely szerint a Kormány döntést hozott (1442/2016 (VIII.17.) sz. Korm. határozat), az **Irinyi Terv** végrehajtásához szükséges egyes intézkedésekről szóló kormányhatározatában arról, hogy a nemzetgazdasági miniszter „gondoskodik a visszatérített pénzeszközöknek a központi költségvetés Nemzetgazdasági Minisztérium fejezete keretében létrehozandó, a kis- és középvállalkozások fejlesztését célzó fejezeti kezelésű előirányzaton történő kezeléséről, és abból a gazdaságfejlesztési elképzelésekhez illeszkedő, általános és ágazati fejlesztési stratégiáknak megfelelő kis- és középvállalkozások finanszírozását célzó programokat valósítson meg”, és az ehhez szükséges állami támogatási szabályok megalkotásáról is intézkedjen.

E megfogalmazás értelmében a GOP pénzügyi eszközökből visszafizetett források az Irinyi Terv keretében, KKV fejlesztési célokat fognak szolgálni, mely cél illeszkedik a visszafizetett források közösségi szabályozásához, ugyanakkor a korábbiakban bemutatottak, valamint a 1154/2016 (III. 25.) kormányhatározat értelmében (mely Kecskemét Város számára a korábban leírtaknak megfelelően ugyanezen forrás terhére rendelte a városfejlesztési alap finanszírozását), valamint tekintettel az irányító hatóság által jelzett és alátámasztott 2007-13-as konstrukció túlvállalási, valamint közvetítői finanszírozási igényét **nem lehet kizárólagos**.

<sup>13</sup> Kecskemét Fejlődéséért Alap tekintetében továbbra is nyitott kérdés az Ácsr. 16. cikke szerinti városfejlesztési jogcím használata, ahogyan arról részletesen szoltunk az Alap vonatkozásában készített ex ante vizsgálat tanulmányában. A TVI-n keresztül továbbra is várjuk az Európai Bizottság részéről történő állásfoglalást, melynek függvényében a készülő NGM rendelet e vonatkozású kodifikációja is érintett.

<sup>14</sup> 1/2015. (I. 21.) NGM utasítás a Nemzetgazdasági Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Az említett rendeleti, valamint miniszteri utasítás szintű szabályozások megalkotása teszi majd lehetővé, hogy a Kecskemét Város Fejlődéséért Alap számára szabályozott jogi körülmények között kerüljön átadásra a Nemzetgazdasági Minisztérium részéről a Kormány által megítélt és kormányhatározatban lefektetett keretösszeg a GOP visszafizetett forrásai terhére.

Tekintettel arra, hogy Kecskemét Fejlődéséért Alap tervezett indulásának időpontja 2017. első negyedévének vége, **a rendeleti szabályozásoknak legkésőbb ez év végéig el kellene készülnie** ahhoz, hogy az abban lefektetendő folyamat végig tudjon menni, és a Város alapkezelője megkezdhesse tevékenységét<sup>15</sup>.

### 2.4.3. Beszámolás az Európai Bizottság felé

A korábban ismertetettek szerint az Európai Bizottság illetékeseivel tisztázni szükséges majd a visszafizetett forrásokról történő beszámolás tartalmát, formáját és folyamatát. Ahogyan azt bemutattuk, a GOP visszafizetett forrásai esetében 2014-20-as időszakra szóló utód programjának, a **GINOP-nak az éves beszámolójához a pénzügyi eszközökről szóló különálló, előírt melléklet részeként** érdemes javasolnia a mindkét program végrehajtásáért felelős GFP Irányító Hatóságnak a Regionális Főigazgatóság Magyarországért felelős földrajzi egysége felé a visszafizetett források felhasználásáról (felhasználás célja, keretösszege, a felhasználó kedvezményezett megnevezése) történő jelentéstételt. Az uniós forrásfelhasználás hazai intézményrendszerében a Miniszterelnökség európai uniós forrásokért felelős államtitkársága koordinációjában zajlik az Európai Bizottság felé történő jelentéstétel, ezért a beszámoló kialakításába **a Miniszterelnökség erre kijelölt szervezeti egységét is be kell majd vonni.**

A forrás felhasználói számára a korábban jelzettek szerint szükséges meghatározni a megköthető **támogatási/finanszírozási/közvetítói szerződés részeként a monitoring elvárásokat**, mely a hazai költségvetés felhasználás, valamint a szabályosság követésén túl a bizottsági beszámolási rendszer alapja is lesz.

Az egyes operatív programokról történő éves beszámolás rendje szerint az irányító hatóságoknak minden év június 30-ig kell az Európai Bizottság számára megküldeniük az éves jelentésüket, melynek a jelzett pénzügyi eszköz jelentés is melléklete lesz. E jelentés leadása feltétele az operatív program további bizottsági finanszírozásának, ezért a határidő tartása kulcsfontosságú. Annak érdekében, hogy a visszafizetett forrásokról készítendő beszámoló ennek megfelelően időben elkészüljön, javasolt **a felhasználók számára előírni legkésőbb minden év március 31-ig az előző év felhasználásáról összeállított információk** megadását. Az irányító hatóság felé az összesített információkat célszerűen a forrás kezeléséért az NGM-en belül az SZMSZ módosításával felelőssé tett szervezetnek <sup>16</sup>kellene átadnia minden éve április 30-ig – így az információk pontosítása, illetve az Európai Bizottságtól előzetesen érkező specifikus kérdések megválaszolása is meg tud történni határidőre az éves beszámolóban.

<sup>15</sup> Az Irinyi Terv kapcsán jelzett NGM kodifikációs feladat a 1442/2016 (VIII.17.) 7. pontja értelmében 2017. január 31., melyet javasolunk előre hozni.

<sup>16</sup> Az NGM-en belül a felelősség kijelölése még zajlik. Szakértői meglátásunk szerint – tekintettel a várható felhasználás többrétűségére – érdemes szakpolitika-semleges területet kijelölni szervezeti felelősként a visszafizetett forrásokért.

## 2.5. Javaslatok a visszafizetett források hazai szabályozásához

Az alábbiakban táblázatos formában összefoglaljuk a 2007-13-as pénzügyi eszközökből visszafizetett források hazai szabályozási feladatait, időzítésük kapcsán különös tekintettel a Kecskemét Fejlődéséért Alap elindíthatóságára.

Feladat	Felelős	Határidő
<b>2007-13 pénzügyi eszközök kilépési politikájának felülvizsgálata a finanszírozási szerződés keretében</b>	NGM GFP IH, MFB	2016. október 31.
<b>Visszafizetett források hazai felhasználásáról szóló miniszteri rendelet elkészítése</b>	NGM	2016. november 30.
<b>NGM SZMSZ módosítása</b>	NGM	2016. november 30.
<b>A visszafizetett forrásokról készítendő bizottsági beszámolási rendszer kidolgozása</b>	NGM GFP IH, Miniszterelnökség	2017. január 31.

## III. Az Alap működésének jogszabályi környezete

Fentebb, az Előzményekben, illetve a Kecskemét Fejlődéséért Alap (KFA) létrehozását megalapozó munkálatokra, a szabályozás uniós környezetére vonatkozó szakaszokban bemutattuk, hogy a **KFA olyan különös tulajdonságokkal rendelkezik**, amelynek sem a hazai állami-közösségi forrásokból megvalósított fejlesztési gyakorlata, tapasztalata, sem pedig a pénzügyi alapokra (befektetési alapokra) vonatkozó speciális joggyakorlata nem lelhető fel.

E különös tulajdonságok (lokális közösség /MJV Önkormányzata/ által összeállított speciális, városfejlesztési portfólió, a piaci gyakorlattól eltérően alacsony és hosszú megtérülési idejű projektek, változatos és különböző jogi státuszú projektgazdák, köz-és magánbefektetések arányosan meghatározott, uniós közösségi jogban determinált mértékű jelenléte az Alapban, a visszafizetett források felhasználásának szabályait meghatározó, új joganyag /fentebb: NGM Rendelet/, stb.) e konkrét Alap, a KFA jogi környezetének feltárását jelentősen megnehezíti.

Ez esetben arra vállalkozhatunk, hogy azokra az **irányadó szabályokra** helyezzük a fókuszot, amelyek a **hasonló** pénzügyi szolgáltatás és szolgáltatók, valamint a szolgáltató **befektetési célhoz kötöttségéből** (helyi közösség által meghatározott, lokális gazdaságfejlesztés) iránymutatást adhatnak számunkra.

Hazánkban a pénzügyi **alapokról, általában** a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló **2014. évi XVI. törvény** rendelkezik. A jogszabály általában tartalmazza és részletesen szabályozza az alapokra, alapkezelőkre és letétkezelőkre vonatkozó általános szabályokat; a működés feltételeit, típusait, a létesítéssel, felszámolással kapcsolatos szabályokat. A törvény rendelkezik a kollektív befektetési formákról, a befektetési

jegykről, az alapkezelés adminisztratív szabályairól, és így tovább. Mindemellett a normaszöveg hatályt megállapító 2. § c) bekezdése megállapítja, hogy „... **E törvény hatálya nem terjed ki... az Európai Központi Bankra, az Európai Beruházási Bankra, az európai fejlesztésfinanszírozási intézményekre, a bilaterális fejlesztési bankokra, a Világbankra, a Nemzetközi Valutaalapra, valamint olyan nemzetközi intézményekre és szervezetekre, amelyek ABA kezelésével foglalkoznak, de az általuk kezelt ABA-k közérdekűek;... „**

A kollektív befektetési formák befektetési és hitelfelvételi szabályairól szóló 78/2014. (III. 14.) Korm. rendelet ugyanígy **nem ad eligazítást a városfejlesztési alapra vonatkozóan.**

Amint az fentebb kifejtettük, a visszafizetett források hazai felhasználásáról magas **szintű jogszabály megalkotása szükséges** a felelős Nemzetgazdasági Minisztérium részéről, **NGM miniszeri rendeletalkotás** útján. Ez a jogszabály amennyiben specifikálja nemcsak a visszafizetett források útját az Unió szabályozástól a nemzeti jogi keretek közt felhasználható költségvetési forrásig, hanem kiszabja ezen **(új) költségvetési forrás egy speciális Városfejlesztési Alapba való kihelyezésének, felhasználásának és kezelésének rendjét is**, úgy a jogi szabályozatlanság megszűnhet. **Amennyiben ez nem lehetséges, úgy részletes, ugyanakkor gyors jogi szakértői vizsgálat lefolytatását követően a 78/2014. (III. 14.) Korm. rendelet, vagy 2014. évi XVI. törvény kiegészítése (módosítása) útján oldható meg a szabályozás.**

Ennek hiányában az EU közösségi joggyakorlatához kell visszanyúlni, ahol a Városfejlesztés Alapok működésére vonatkozó szabályozás kiforrottabb.

A KFA megalapítására, működtetésre, forráskihelyezésére vonatkozó, eddig megszerzett tudás birtokában és az ex ante vizsgálat (ld. Előzmények fejezet) megállapításaira is tekintettel, az **alapot konstituáló közösségi szabályokat** 964/2014/EU Rendelete<sup>17</sup> tartalmaz, együttesen a városfejlesztési alap részletszabályait megállapító 2016/1157 EU Rendelettel<sup>18</sup>. Ez ugyan a 2014-20-as ESB alapokra vonatkozik, de mindemellett a **legalaposabb, részletes iránymutatásokat is tartalmazó közösségi jogszabály.**

Egyes részletszabályai:

- A városfejlesztési alap a pénzügyi közvetítő által létrehozandó és kezelendő hitelalap formáját ölti, amelyhez a program, a pénzügyi közvetítő és a társbefektetők biztosítanak hozzájárulást városfejlesztési projektek számára nyújtott, újonnan keletkeztetett hitelek finanszírozása céljából.
- célja a pénzügyi közvetítő és a társbefektetők forrásainak ötvözése városfejlesztési projektek finanszírozásának támogatása érdekében;
- A városfejlesztési alap egy fenntartható városfejlesztési stratégiára vonatkozó integrált megközelítés keretében kilátásba helyezett beavatkozások végrehajtásának részét képezi
- A városfejlesztési projekteknek üzleti modellen kell alapulniuk, fel kell becsülniük a

<sup>17</sup> A BIZOTTSÁG 964/2014/EU VÉGREHAJTÁSI RENDELETE (2014. szeptember 11.) az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak a pénzügyi eszközökre vonatkozó általános feltételek tekintetében történő megállapításáról

<sup>18</sup> A BIZOTTSÁG (EU) 2016/1157 VÉGREHAJTÁSI RENDELETE (2016. július 11.) a 964/2014/EU végrehajtási rendeletnek egy társbefektetési eszköz és egy városfejlesztési alap vonatkozásában megállapított pénzügyi eszközökre vonatkozó általános feltételek tekintetében történő módosításáról



pénzforgalmat, és potenciális magánbefektetőket kell célozniuk.

- A városfejlesztési projektek szerkezetét úgy kell kialakítani, hogy azok annyi bevételt generáljanak, illetve kiadást csökkentsenek, amennyi elégséges a városfejlesztési alpból kapott kölcsön visszafizetéséhez, továbbá úgy kell szerkezetüket kialakítani, hogy bármely állami támogatás mértékét abban a minimális összegben szabják meg, amely ahhoz szükséges, hogy a projekt a verseny torzítása nélkül valósulhasson meg. A projektek esetében olyan belső megtérülési rátát (IRR) kell alkalmazni, amely nem elégséges ahhoz, hogy kizárólag kereskedelmi alapon működő finanszírozási forrásokat vonzzon.

### 3.1. Vonatkozó hazai jogszabályok köre

Tekintettel a döntéshozó eredeti szándékára, a Kecskemét Fejlődéséért Alap majdani működését Kecskemét MJV Önkormányzati determinálja. Ide kell érteni az Önkormányzat kötelező és önként vállalt feladataiból származó működési elemeket, célkitűzéseket, amelynek hazai szabályozása kiforrott, és a **Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény** (Mötv.) határozza meg. Ennek 13. § (1) bekezdése értelmében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható **közfeladatok** körében ellátandó **helyi önkormányzati feladatok különösen** – egyebek mellett – a településfejlesztés, településrendezés, lakás- és helyiséggazdálkodás, helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok, helyi közösségi közlekedés biztosítása; a hulladékgazdálkodás; a távhőszolgáltatás; és a víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül. Ezen közfeladatokat Kecskemét MJV Önkormányzata ismert integrált városfejlesztési terveiben kivétel nélkül fejleszteni kívánja, s a KFA számára előzetesen meghatározott projekt portfólió kifejezetten tartalmazza. E tekintetben a KFA a Mötv. által meghatározott önkormányzati feladatellátást fogja előmozdítani. A továbbiakban eldöntendő, hogy ezt a fent felsorolt **közfeladatok** a kötelező feladatok, vagy az önként vállalt feladatok körében kerülnek meghatározásra.

Az **államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény** (Áht.) 3/A. § (1) kimondja, hogy közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. Ugyanott a (2) bekezdés értelmében a közfeladatok ellátása költségvetési szervek alapításával és működtetésével vagy az **azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet e törvényben meghatározott eszközökkel, részben vagy egészben történő biztosításával** valósul meg. **A közfeladatok ellátásában államháztartáson kívüli szervezet jogszabályban meghatározott rendben közreműködhet. Továbbá** (3): a közfeladatot meghatározó jogszabályban meg kell határozni a közfeladat ellátásának módját és egyidejűleg rendelkezni kell az annak ellátásához szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról. Új közfeladat kizárólag az annak ellátásához megfelelő pénzügyi fedezet rendelkezésre állása esetén írható elő vagy vállalható. Ha a pénzügyi fedezet már nem áll rendelkezésre, intézkedni kell a pénzügyi fedezet biztosításáról vagy a közfeladat megszüntetéséről.

A **2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról** (Stabilitási tv.) előírásaira tekintettel a KFA a **központi költségvetésre nézve egyértelműen semleges**, hiszen forrása a korábbi programozási időszak uniós finanszírozású pénzügyi eszközeiből származó visszafizetett forrás, ami nem más, mint a végső kedvezményezettek által a konstrukcióban visszafizetett tőketörlesztés, illetve tőkejövödelmek, amihez azok üzleti tartalma miatt nem kapcsolódik költségvetési kötelezettség, hitel, adósság, és így nincs hatással az államadósságra sem. E forrás központi alrendszeren belüli allokálására megalkotandó

jogszabály nyilvánvalóan rendelkezni fog afelől, hogy a központi költségvetés mely fejezet (alfejezete) milyen feltételek mellett bocsájtja Kecskemét MJV Önkormányzata számára rendelkezésre a KFA létrehozására szánt központi költségvetési támogatás összegét. Mivel a KFA speciális, ugyan alacsony mértékű, de pénzügyileg megtérülő helyi és térségi befektetéseket eszközöl, elméletileg nem kizárt annak a lehetősége sem, hogy a központi szabályozás előírásokat tartalmazzon az elismert költségek levonása után fennmaradó hozam sorsát, akár költségvetési befizetését, akár újra-befektetési lehetőségét illetően. Ebben a tekintetben a központi költségvetés közösségi befektetői magatartást tanúsíthat.

A Stabilitási törvény előírásaira tekintettel a **forrás felhasználása** (KFA befektetési politikája, alapkezelői gyakorlata és magatartásának üzleti következménye) **akkor marad helyi szinten semleges, ha** (mindamelllett, hogy teljesülnek a „dobozos termékre”, vagy off-the shelf konstrukcióra vonatkozó közösségi, magántőke bevonásának mértékére vonatkozó előírások) a **Kecskemét MJV Önkormányzata** – akár az alapkezelő tulajdonosaként, akár a szolgáltatás megrendelőjeként – akár a KFA fenntartható működése érdekében, de **nem hoz** a Stabilitási tv. önkormányzatokra vonatkozó **korlátait átlépő üzleti döntéseket**, különös tekintettel a 10., 10./A, 10./B paragrafusokra. Ezen kereteket a befektetési politikában rögzíteni indokolt, azaz a Stabilitási tv. előírásaira tekintettel meg kell határozni úgy program-, mint projekt szinten azokat a kereteket és eszközöket, pénzbeli és nem pénzbeli támogatásokat, juttatásokat és befektetéseket, amelye(ke)t Kecskemét MJV Önkormányzata a KFA fenntartható működése érdekében alkalmazni fog.

A **nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény** (Nvtv.) értelmében a Kecskemét MJV Önkormányzata számára biztosított, központi költségvetésből folyósított egyszeri támogatás terhére alapítandó **KFA vagyona nemzeti vagyon**, lévén, hogy a nemzeti vagyon körébe tartoznak a Nvtv. 1. § (2) bekezdése szerinti pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések. Ennél fogva amennyiben Kecskemét MJV Önkormányzata az átlátható szervezetként működő<sup>19</sup> **alapkezelőben** (akár kizárólagos befolyást jelentő) üzletrészt szerez, az aktus révén **az alapkezelő is a nemzeti vagyon részébe tartozik**, így tevékenysége, státusza is eszerint alakul – vélhetően az Önkormányzat üzleti vagyona részeként, amely társasági részesedés nem lehet vagyonkezelés tárgya.

A Nvtv. rendelkezik arról is, hogy a nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés csak természetes személlyel vagy átlátható szervezettel köthető. A hasznosításra irányuló szerződés határozatlan vagy legfeljebb 15 éves határozott időre köthető, amely időszak egy alkalommal legfeljebb 5 évvel meghosszabbítható. **Amennyiben a KFA kezelése a nemzeti vagyon hasznosításának korlátozása alá esik**, úgy az alapkezelő kiválasztása a Nvtv. erejénél fogva a fenti korlátozás alá esik, továbbá a jogszabály 11.§ (11) c) pontja alapján a végkedvezményezett szervezetek harmadik félként átlátható szervezetek lehetnek.

A **közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény** (Kbt.) 5. § (1) c) pont értelmében a helyi önkormányzat általában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett. Különösen így van, ha a Kbt. 8. § alapján a helyi önkormányzat – a törvényi feltételek szerinti – szolgáltatást rendel meg. E tekintetben a KFA alapkezelői feladatai szolgáltatásként viselkednek, amennyiben azok nem tartoznak a Kbt. 9.§

---

<sup>19</sup> Nvtv. 8.§

(1) bekezdése szerinti<sup>20</sup> valamely kivételek közé. Ez esetben vélelmes lehet a 9.§ (1) i. pontja szerinti döntő befolyás és kontroll gyakorlás miatti kivétel, amikor az Alapkezelő szervezet a Kecskemét MJV (kizárólagos, vagy meghatározó) tulajdonában áll, illetve a 9.§ (2) e) pontja szerinti<sup>21</sup>, értékpapírok vagy egyéb pénzügyi eszközök kibocsátásával, eladásával, vételével vagy átruházásával kapcsolatos tevékenység esetében.

Amennyiben a versenyeztetés közösségi előírásai a Kbt. hatálya alatt nem oldhatóak meg, úgy azt az alapkezelő kiválasztása során alkalmazott egyéb, például az alapkezelői feladatok ellátására alkalmas gazdasági **társaság üzletrészének ellenérték fejében való megszerzése során érvényesített versenyben kell megoldani.**

## IV. A városfejlesztési alap létrehozásának önkormányzati jogi kérdései

A Kecskemét Fejlődéséért Alap létrehozásával kapcsolatos eredeti döntés, a Kormány szándékát tükrözve, világossá teszi, hogy az Alap számára azok a projektek jöhetnek számításba a megvalósulásuk finanszírozásához, melyek a város (itt: Kecskemét MJV) számára fontosak. Azaz – figyelemmel az önkormányzati működés jogi környezetére és ezen belül is a településfejlesztés, településrendezéssel, gazdaságszervezéssel kapcsolatos feladatokra – az Alap működését „bemeneti oldalról” Kecskemét MJV Önkormányzatának kell determinálnia. Ez azt jelenti, hogy a Város felelőssége a megfelelő és létező (IVS, ITS, ITP, stb.) fejlesztési döntési folyamatok útján meghatározott projektek kiválasztása, amelyeknek – a Kormányhatározat értelmében – pénzügyi megtérüléssel is kell rendelkezniük.

Ugyanakkor a Kecskemét Fejlődéséért Alap előkészítési feladatairól szóló 1154/2016. (III. 25.) Korm. határozat arról is döntött, hogy az Alap forrása a Gazdaságfejlesztési Operatív Program keretében jóváhagyott pénzügyi eszközök visszatérülő forrásai legyenek. A Kormány felkérte Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatát, hogy gondoskodjon az alapot kezelő szervezet kiválasztásáról, figyelemmel a működési tervben meghatározott ütemezésre, és egyidejűleg felhívta a nemzetgazdasági minisztert és a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy az alapból nyújtandó állami támogatások uniós joggal összhangban történő nyújtása érdekében készítsenek elő rendeletet.

---

<sup>20</sup> Kbt. 9. § (1) E törvényt nem kell alkalmazni

i.) az 5. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérő szervezet olyan jogi személlyel kötött szerződésére, amely felett az ajánlatkérő más ajánlatkérőkkel közösen a saját szervezeti egységei felettihez hasonló kontrollt gyakorol, az ajánlatkérők közösen döntő befolyással rendelkeznek annak stratégiai céljai meghatározásában és működésével kapcsolatos jelentős döntéseinek meghozatalában, valamint amelyben közvetlen magántőke-részesedés nincsen, és amely éves nettó árbevételének több mint 80%-a a kontrollt gyakorló ajánlatkérővel (ajánlatkérőkkel) vagy az ajánlatkérő által e pont szerint kontrollált más jogi személlyel kötött vagy kötendő szerződések teljesítéséből származik;

<sup>21</sup> 9. § (8) E törvényt - ha a beszerzés tárgya szolgáltatás megrendelése - nem kell alkalmazni az alábbi esetekben:

e) értékpapírok vagy egyéb pénzügyi eszközök kibocsátásával, eladásával, vételével vagy átruházásával kapcsolatos, a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatások, jegybanki szolgáltatások, valamint az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz és az Európai Stabilitási Mechanizmus keretében végzett műveletek;

A helyzet különlegessége ez esetben az, hogy Kecskemét MJV Önkormányzata a számára rendkívüli helyi gazdaságfejlesztési lehetőséget jelentő KFA létrehozásához egyszerre **kell önkormányzati szintű, helyi szabályokat** alkotni úgy, hogy eközben a szokásosan magasabb államigazgatási szinteken gyakorolt kodifikációs kérdésekre is magának kell javaslatokat tenni – miközben **összhangban** marad a **NGM** és a **Miniszterelnökség** jogalkotói folyamataival.

Az Önkormányzat által **kezelendő jogi kérdéseket összefoglalva:**

- a KFA létrejöttének és működtetésének sok tekintetben hiányzik az előzményi gyakorlata,
- és a létesítési folyamatba illesztve kell megteremteni a működés nemzeti és EU joggal összhangot teremtő jogi keretfeltételei oly módon, hogy
- a KFA létrejöttének és az alapkezelő kiválasztásának (és az Alap működtetésének) a versenyszabályoknak megfelelően, és az ismert hazai jogi környezettel összhangban kell megvalósulnia,
- ahol a Kbt. kivételi szabályai, de még inkább a KFA sajátosságai és az alapkezelő nem a piaci környezetben szokásos üzleti kötöttségei miatt speciális versenyben kell kiválasztani az alapkezelőt,
- továbbá a finanszírozásra kiválasztott projektekről is Kecskemét MJV Önkormányzatának kell gondoskodnia, úgy, hogy
- a KFA-ból finanszírozott projekteknek pénzügyi megtérüléssel kell rendelkeznie – ugyancsak Kecskemét MJV felelőssége mellett.

A **helyi szabályozás során** át kell tekinteni és értékelni, aktualizálni, illetve módosítani az **alábbi**, helyi rendeleteket, testületi döntéseket, illetve tervdokumentumokat:

1. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 4/2013. (II.14.) önkormányzati rendelete a Közgyűlés és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról,
2. valamint melléklet a 4/2013. (II.14.) önkormányzati rendelethez: Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata által ellátott kötelező és önként vállalt feladatok.
3. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 19/2013. (VI.27.) önkormányzati rendelete az önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodásáról.
4. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 14/2014.(VI.12.) önkormányzati rendelete az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatások feltételrendszeréről.
5. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 34/2009. (V. 29.) rendelete a városfejlesztéshez és városrehabilitációhoz kapcsolódó feladatok ellátásáról.
6. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatának (mindenkori ... / 20.. (mm.dd) sz. önkormányzati rendelete Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatának (tárgyévi) költségvetéséről
7. Településfejlesztési Konceptió, Integrált Településfejlesztési Stratégia, IVS akcióterületi tervek, projektek, Gazdasági Program

A helyi szabályozásra a folyamatok egyszerűsítése és a gyors előrehaladás, valamint az egymáshoz szorosan kapcsolódó szabályozási eszközök miatt **célszerű egy testületi ülésre előkészítve,**

„**csomagban**” beszámolni a feladatokat meghatározó Kormányhatározatok szerinti munka előrehaladásáról, a helyzet értékeléséről, és a szükséges képviselőtestületi döntésekről, amelyek egy része rendeletalkotás, más része egyszerű többséggel meghozható határozat.

A döntési folyamat egyes állomásai és tartalma az alábbiak szerint írható le:

1. Amennyiben a Kormány a KFA alapításához szükséges költségvetési támogatást Kecskemét MJV Önkormányzata rendelkezésére bocsájtja, úgy **az Önkormányzatnak kell az alapot közösségi befektetőként – akár már az alapkezelő bevonásával – jogi személyként megalapítani.** Ehhez minősített többségű Képviselőtestületi döntésre van szükség – együttesen több, fent felsorolt helyi rendelet módosításával, kiegészítésével. Más, bonyolultabb esetben ezt maga Magyarország Kormánya teszi meg, függően a Kormány döntésétől. A speciális üzleti és befektetői szabályok szerint létrejövő és működő **KFA különös szabályait** magasabb szintű jogszabály(ok)nak kell meghatározni – lásd fentebb, NGM, vagy Kormányrendeletben.
2. A 154/2016. (III. 25.) Korm. határozat értelmében **Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatnak gondoskodnia kell az alapot kezelő szervezet kiválasztásáról,** amely kérdéskör részletezését az alábbi fejezet tartalmazza. Ezen aktus ugyancsak igényli több, fent felsorolt helyi rendelet módosítását, kiegészítését, minősített döntéssel, rendeletalkotással.
3. Ki kell egészíteni a **4/2013. (II.14.) önkormányzati rendelet (SzMSz) Mellékletét,** ahol **rendelkezni kell** a Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata által ellátott kötelező és önként vállalt feladatok bővüléséről, tekintettel a VFA (és Alapkezelő) által ellátott feladatokra. Ezek részben a Mötv. 13. § (1) bekezdése értelmében megállapított helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok lehetnek, illetve a rendelkezéseket az időközben megszülető, többször hivatkozott NGM és/vagy Kormányrendeletek jogszabályhelyei határozzák majd meg.
4. **Ki kell egészíteni a 19/2013. (VI.27.) önkormányzati rendeletet az önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodásáról,** egyszerű esetben egy új, VI. Fejezettel, amelyben rendelkeznek a KFA-ból nyújtható támogatásokról, a támogatások megállapításának, folyósításának rendjéről, üzleti feltételeiről, illetve szükség szerint szabályozzák az Alap – Alapkezelő – Önkormányzat közti jogviszonyokat és tulajdonosi, felügyeleti, szakmai viszonyokat, folyamatokat. Rendelkezni kell a tulajdonosi felügyelet ellátásáról is. Ugyanitt, illetve ugyanebben az időben merül fel az üzleti – városfejlesztési és projektgenerálási feladatokba illesztendő, többségi önkormányzati tulajdonban működő **AIPA Kft. feladatainak és felelősségi körének megállapítása** is.
5. Annak függvényében, hogy fenti helyi rendeletek milyen mélységben szabályozzák a KFA és Alapkezelő (és az AIPA Kft.) feladatait, a működési rendet, a Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatások feltételrendszeréről szóló **14/2014.(VI.12.) önkormányzati rendeletét ki kell egészíteni,** adott esetben részletes támogatási, elszámolási és működési szabályok megalkotásával, elszámolások, indikátorok és beszámolók rendjéről és a díjazás szabályairól.
6. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének **a városfejlesztéshez és városrehabilitációhoz kapcsolódó feladatok ellátásáról szóló 34/2009. (V. 29.) rendeletében**

újra kell szabályozni a Kecskeméti Városfejlesztő Kft, az AIPA Kft., a KFA és Alapkezelő feladatmegosztását, kapcsolatrendszereit, az egyes városfejlesztési és rendezési eszközök megalkotásában való felelősségét és részvételét, a beszámoltatás és elszámolás rendjét, az eredmény indikátorokat, illetve azt a folyamatot, amely a rendezési és fejlesztési stratégia alkotást – a gazdaságfejlesztési fókuszú projektgenerálást – a visszatérítendő pénzügyi eszközzel történő finanszírozhatóság vizsgálatát – a finanszírozás folyamatát és a megvalósítási-és fenntartási időszakot kezdetektől a végéig átfogja.

7. Amennyiben az indokolt és még a naptári évben szükséges, **módosítani kell** Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatának tárgyévi **költségvetéséről szóló rendeletét**. Ebben rendelkezni kell egyes technikai kérdésekről (Alap/Alapkezelő finanszírozásához kapcsolódó címrendbe illesztés, stb.), illetve szükség szerint a tárgyévi pénzbeli, nem pénzbeli támogatás mértékes és a finanszírozás rendje. Ha a tárgyévi finanszírozást nem érinti ugyan, de valamely üzleti érdek miatt ez indokolt, úgy (a Stabilitási tv. szabályaira is tekintettel) kötelezettség vállalható a forrás(ok) biztosítására a 2017. évre. Ez esetben a tényleges költségvetési módosítást a 2017. évi rendelet alkotás során kell elvégezni.
8. Még az Alap és Alapkezelő tényleges tevékenységének megkezdése előtt ezen új szervezetek tevékenységének hatásaira, tartalmára, felelősségére tekintettel (lásd a fentebb felsorolt helyi rendeletek tartalmát) **át kell tekinteni** azokat a **fejlesztés-tervezési alapdokumentumokat**, amelyek tartalmára az új szervezet(ek) működése hatást gyakorol. Ilyen különösen a Településfejlesztési Konceptió, az Integrált Településfejlesztési Stratégia, az IVS akcióterületi tervei és projektjei, valamint a Gazdasági Program. E dokumentumokban át kell vezetni az új szervezet(ek) és működési mechanizmus, a szervezet közötti feladatmegosztás szerinti feladatokat, illetve összhangot kell teremteni e tekintetben a dokumentumok között. Különös figyelemmel kell kezelni a helyi gazdaságfejlesztés kérdéseit, a településfejlesztés gazdasági, üzleti aspektusait, a helyi befektetőkre és a pénzügyi eszközzel finanszírozható donor szervezetekre (végkedvezményezetttekre) vonatkozó elvárásokat és szabályokat.

#### 4.1. Az alapkezelő kiválasztásának szempontjai, feltételei

Amennyiben a Kormány eredeti szándéka a Hptv.<sup>22</sup> illetve a 2014. évi XVI. törvény<sup>23</sup> szerinti Alapkezelő szervezet létrehozása lett volna, úgy annak kiválasztása során az Alap által elérendő profitszempontok mellett a 480/2014/EUR<sup>24</sup> 7. cikkének is érvényesülnie kellene, amely **keretszabályok együttes realizálása** a Kecskeméten az előkészítő munka során **feltárt projektek lehetetlenülésével járna együtt**, miáltal az eredeti döntésbe foglalt kormányzati város-és gazdaságfejlesztési szándék is lehetetlenül.

<sup>22</sup> A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény

<sup>23</sup> A pénzügyi alapokról, általában a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. Törvény

<sup>24</sup> A Bizottság 480/2014/EU Felhatalmazáson Alapuló Rendelete (2014. március 3.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről.

Ennek oka, hogy az Alapkezelő kiválasztásához a versenyt olyan szabályozott keretek közé kellene terelni, (az alacsony megtérülésű, hosszú megtérülési idejű, összetett, vegyes projektgazdai szerepek mellett megvalósuló projektek üzleti jellemzői miatt), amely a Város által javasolt befektetési politika mellett **a szabad piacon nem, vagy csak igen magas költségekkel található megfelelő ajánlattevőre.** A városfejlesztési projektek jellemzője ugyanis, hogy **a szokásos üzleti gyakorlatban a pénzügyi intézetek által nem, vagy csak kis részben finanszírozottak,** és amely piaci hiányhelyzetre a korábban elkészített ex ante vizsgálat rámutatott. Ezek alapján elmondható, hogy a megalapozott fejlesztési igények megvalósítása tekintetében fellépő finanszírozási hiányhelyzetet a piac önmagában nem tudja kezelni – éppen ez alapozza meg a kormányzati beavatkozás igényét és szükségességét.

Amennyiben a versenyeztetés közösségi előírásai a **Kbt. hatálya alatt** megoldhatóak, úgy a verseny szabályai a piacon elérhető alapkezelő szervezetek irányában megfogalmazhatóak a helyi közösségi érdeket előtérbe állító **alkalmassági feltételek** állításával, illetve a **kiválasztás** megfelelő szempontjaival.

A **közösségi érdeket a projektportfolió összetételének determináltságával,** (az Önkormányzat és szervei határozzák meg, frissítése milyen éves menetrendben történik, a forráskihelyezésnek milyen ütemezéssel kell megtörténnie, milyen ellenőrzési és beszámoltatási mechanizmusnak kell megfelelni, stb.) a KFA program- és projekt szintű általános hozamterveivel és a befektetők számára eltérített maximalizált hozam mértékkel lehet leírni. Mindehhez szükséges azon általános **alkalmassági feltételeknek való megfeleltetés,** amelyekre a már hivatkozott **964/2014/EU Rendelet a városfejlesztési alapok esetében** rámutat, továbbá (általában) **teljesülnie kell** azoknak az a jogi követelményeknek és elvárásoknak, amelyet általában a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a **támogatottakkal szembeni nyilatkozattételi kötelezettséggel teljesített,** de teljesülnie kell különösen a Rendelet 79. § (2) szerinti nyilatkozatokban foglalt feltételeknek.

A kiválasztás konkrét szakmai feltételei a Kecskemét Fejlődéséért Alap előkészítését megalapozó ex ante vizsgálat részeként korábban kidolgozásra kerültek, annak „6.4.4. Közvetítők kiválasztása és díjazása” fejezetében. Ennek értelmében:

Az alapkezelőt átlátható módon, versenyeztetéssel kell kiválasztani. A 2014-2020-as időszak szabályozásához illeszkedően támaszkodva a korábban készült ex-ante vizsgálatok eredményeire, az alábbiakban teszünk javaslatot a kiválasztási szempontokra:<sup>25</sup>

Értékelési szempontok	Elvárások
<b>Projektek kiválasztási módszertanának megalapozottsága és hitelessége</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Szakmai szempontok értékelésére vonatkozó felkészültség, tapasztalat (városfejlesztési, önkormányzati projektek),</li> <li>• Külső erőforrás bevonásának lehetősége (szakértők),</li> <li>• Helyi piac ismerete, helyi projektek finanszírozásban szerzett tapasztalat</li> <li>• Pénzügyi kompetenciákra, képzettségre, humán erőforrásra vonatkozó minimális elvárások</li> </ul>
<b>Irányítási költségek és a bevont szakértők tapasztalatai</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatikai rendszer bevezetésének költsége</li> </ul>

<sup>25</sup> A pénzügyi közvetítők kiválasztásának szempontjait 480/2014/EU rendelet 7. cikke szabályozza.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gyors rendelkezésre állás (szakértő 24 órán belül)</li> <li>• Alapkezelők személyes referenciái</li> </ul>
<b>Támogatás nyújtására és a projektmenedzsmentre vonatkozó feltételek</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kockázat és változáskezelés bemutatása</li> <li>• Portfoliókezelés, projektjelentések</li> </ul>
<b>Forrás-bevonási képesség a pénzügyi közvetítő szintjén</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektszintű társbefektetők, hitelezők bevonásában szerzett tapasztalatok</li> </ul>
<b>Tevékenységi garanciák</b>	Minőségi kritériumok megsértése esetén elszámolható alapkezelői díjcsökkentés
<b>Kockázatok megosztása, érdekek összehangolása</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Egységes projektszintű veszteség-megosztási módszertan bemutatása</li> <li>• Alapkezelő munkatársai számára alkalmazni tervezett ösztönzési rendszer bemutatása</li> <li>• Alapkezelőn belüli és a befektetők, valamint board tagok összeférhetlenségi szabályainak bemutatása</li> <li>• Piaci alapon közvetített termékek és támogatott termékek közti megosztási elvek</li> <li>• Early warning rendszer alkalmazásának bemutatása</li> <li>• A veszteséges ügyletekből való kiszállás bemutatása</li> </ul>

Bár a 2014-2020-as időszakban alkalmazandó, pénzügyi közvetítők díjazására vonatkozó szabályozás a visszatérülő forrásokra nem kötelező érvényű, irányadónak tartjuk a 480/2014/EU Felhatalmazáson alapuló rendeletben meghatározott díjszabályozást alkalmazni. Ennek értelmében az alapkezelő alapdíjazása 1 százalék, míg a teljesítményalapú díjazás (azaz a kihelyezett források után) évi 2,5 százalék. A kihelyezések magasabb arányú díjazásával ösztönözhető az alapkezelő a dinamikus forráskihelyezésre, ezért a magánbefektetők számára garantált 5-7 százalékos hozam fölött elért hozamból is részesedést javasolt biztosítani az alapkezelő számára.

A kiválasztás kevésbé normatív feltételei közé felvehető továbbá a jogszerű működés és az üzleti-etikai jó hírnév.

Ha akár a Kbt. egyes kivételi szabályai (befolyás és kontroll gyakorlás miatti kivétel, értékpapírok vagy egyéb pénzügyi eszközök kibocsátásával, stb. kapcsolatos tevékenység kivétele), vagy az alkalmassági és kiválasztási feltételek piaci környezetben való teljesülési kudarca miatt a **Kbt. hatálya alatt az Alapkezelő kiválasztása nem történhet meg**, úgy azt az alapkezelő kiválasztása során alkalmazott egyéb, például az alapkezelői feladatok ellátására alkalmas gazdasági **társaság üzletrészének ellenérték fejében való megszerzése során érvényesített versenyben lehet megoldani.**

(Egyéb, teoretikusan lehetséges technikai megoldások, úgymint alapítás, átalakítás, közvetlen megbízás miatt a versenyztetési szabályok nem volnának érvényesíthetőek, és/vagy az eljárás a Kormányhatározatok adta időkereteket jelentős mértékben meghaladhatnák.)

Ez esetben a **Kecskemét MJV Önkormányzata meghatározó (vagy kizárólagos) befolyást jelentő mértékű üzletrészt kell, hogy szerezzen olyan Alapkezelőben**, amelynek kiválasztási eljárása előkészítésével és lebonyolításával szakértő szervezetet (például AIPA Kft) bíz meg, amely:

- előzetes piacvizsgálatot végez,
- nyilvános értékelési szempontok alapján megkeresi az Alap befektetési politikájában szereplő indikátoroknak és feltételeknek leginkább megfelelő,



- legalább három gazdasági társaságot;
- amely kellő, és meghatározott referenciákkal rendelkezik,
- alkalmas arra, hogy a fentebb hivatkozott nyilatkozatokat ki tudja adni,
- majd az Önkormányzat (képviselői) által megvalósított versenytárgyalást követően az összességében legjobb ajánlattevővel
- Kecskemét MJV Önkormányzata Képviselőtestületének felhatalmazása alapján
- tartós, határozatlan idejű alapkezelői szerződést köt.

A szerződés tervezetét és a megkeresett és alkalmassági szempontok alapján kiválasztott, legalább három szervezettől az általuk javasolt befektetési politikát is be kell kérni, amelyet ki kell egészíteni a fenti, kiválasztási feltételek közt megjelölt, számszerű mutatók és szöveges alátámasztó dokumentumaik benyújtásával.

Az Alapkezelő kiválasztásának elvileg van olyan megoldási alternatívája, miszerint a **versenyfeltételeknek úgy kell eleget tenni**, hogy Kecskemét MJV az ismert városüzemeltetési gyakorlatában, a közszolgáltatások szervezése és nyújtása során begyakorolt és bevett gazdasági szolgáltatóra tesz szert, amely **Alapkezelő a pénzügyi szolgáltatást belső szolgáltatóként nyújtja**, felette a **Város Önkormányzata** ellenőrző befolyással, többségi, vagy kizárólagos **tulajdonosi jogokkal rendelkezik**. Ez esetben az Alapkezelő a projektgazda végső kedvezményezettek (helyi KKV-k, intézmények, költségvetési szervek) számára biztosított szolgáltatásait úgy tudja nyújtani, hogy elismert költségeinek megfizetése a Kecskemét MJV Önkormányzatával megkötött **közszolgáltatási szerződés keretén belül**, keret-és éves megállapodással történik, az Alapra vonatkozó korábban megnevezett Kormányhatározatok eredeti szándéka szerint. Ezzel a megoldással ráadásul közvetlen gazdasági érdekkapcsolat is építhető az Önkormányzat helyi adóbevételeinek gyarapodása és az Alapkezelő befektetése révén beinduló helyi gazdasági fejlődés, növekedés között, továbbá hatékonyabban és átláthatóan biztosítható az Alap megfelelő működéséhez helyben szükséges befektetések és önrész gyűjtése a projektek finanszírozhatóságához.

**Fentiek tükrében, összefoglalva**, célszerű, ha

- Kecskemét MJV Önkormányzata – a megfelelő kormányzati egyeztetéseket követően – képviselőtestületi felhatalmazással szakértő szervezetet bíz meg a pénzügyi piac vizsgálatával, amely
- a tervezett befektetési politikával összhangban működő, vagy ahhoz a legközelebb álló gyakorlatot folytató alapkezelő gazdasági szervezet(ek)et választ ki,
- amelye(ke)t üzleti és városfejlesztési szempontok szerint átvilágít majd,
- a megfelelő közbeeső testületi felhatalmazás birtokában ajánlattételre hív fel, értékesítési / tulajdonszerzési szándékkal, és
- az összességében a legalkalmasabb ajánlatot elfogadva
- többségi vagy kizárólagos tulajdont szerezve
- az Alapkezelővel (köz)szolgáltatási keret-és éves szerződést készít elő.

Ez a folyamat optimális esetben a szeptemberi rendes Közgyűlésen indítható és 2016. december 31.-ig szerződéskötéssel lezárható.

Az utóbbi lépéshez a 1154/2016. (III. 25.) Korm. határozat szerint említetteknek megfelelően az állami támogatásokra vonatkozóan az EU jogharmonizációs Rendelet hatályba lépésére figyelemmel kell

lenni, továbbá a (köz)szolgáltatási szerződéses konstrukció választása esetén a TVI-vel előzetes egyeztetés szükséges.

## 4.2. Az Alap működtetésének önkormányzati jogi szempontjai

A KFA (és Alapkezelő) működtetéséhez és tulajdonosi felügyeletének ellátásához, továbbá a befektetői érdekek képviseléséhez a fent bemutatott helyi jogalkotási aktusoknak lehetőség szerint 2016. naptári év végéig le kell zajlania és a jogszabályoknak hatályba kell lépnie.

A szükséges, közbenső kormányzati egyeztetésekhez hatáskörrel bíró Polgármester intézkedésére szakértő szervezet és/vagy a Polgármesteri Hivatal még az ősz folyamán képes arra, hogy a felsőbb szintű kodifikációs eljárásban készülő normaszöveg tervezetek ismeretében a 2017. január 1. napjára tervezett működés megkezdésének időpontjára valamennyi, a működtetéshez szükséges helyi feltételnek képes megfelelni.

Önkormányzati szempontból a konstrukcióhoz **két kiemelt érdek** fűződik: a **KFA működésének transzparenciája**, illetve az **Alapkezelő** számára előírt befektetési és üzletpolitika, **üzleti terv teljesülése**. E két érdek érvényesítésének szervezeti-jogi keretei az alábbi szempontok szerint vehetők sorba.

A KFA működési transzparenciáját a **támogatható projektek kiválasztási eljárásának** egyszerű, lehetőleg normatív eszközöket is alkalmazó módszertanával és annak nyilvánossá tételével lehet megalapozni. Ügyelni kell arra, hogy a potenciális donor szervezetek (KKV-k, intézmények, stb.) a projekt kiválasztási szempontok tervezetét véleményezhessék, arról folyamatos konzultációt folytathassanak. A folyamatosság biztosításáért az AIPA Kft. felelőssége, a konzultáció eredményeinek gyakorlatba ültetéséért a Polgármesteri Hivatal felelőssége nevesíthető. A projektesítési eljárás folyamata a **helyi rendeletalkotási javaslatba illesztve** e dokumentum része. (**vagyonrendelet, állami támogatások feltételrendszere, városfejlesztési és rehabilitációs rendelet**)

Az integrált fejlesztéstervezés keretei közt zajló projektkiválasztás módszertanában a készítő, javaslattevők körét és a folyamatot, de még a tervdokumentumok szerkezetét és tartalmát is a városfejlesztési tervdokumentumok készítésére vonatkozó jogi keretek határozzák meg. Ezt minden esetben világossá kell tenni valamennyi egyeztetési fórumon, rámutatva, hogy **mi az a szakmai-üzleti mozgástér**, amelyen belül a javaslattevők indítványaikat megfogalmazhatják.

A megelőző munkálatok során többször felmerült **városmarketing** tevékenység beindításával együtt célszerű felépíteni a „Kecskemét fejlődésének motorjai” **brandet**, amely egyebek ösztönzőleg hathat a javaslattevőkre, erősítheti a városi kohéziót, érthetővé teheti az Alap tevékenységét, javíthatja a projekt megvalósítás minőségét.

Az Alapkezelő éves beszámoltatása, a **beszámoló érdemi elemeinek közérthető formában való nyilvánosságra hozatala** még az előbbi transzparencia-szempont érvényesítése mellett már a pénzügyi eredményességhez vezet tovább.

Az **Alapkezelő üzleti tevékenységének felügyelete** a szokásos kecskeméti önkormányzati gyakorlatba illesztendő, amit a Vagyonrendelet elégségesen szabályoz (tervezési, beszámolási időszakok, felügyeleti rend, stb.). A hatásos felügyeleti tevékenység az üzleti biztonság kulcseleme. A felügyelet ellátásához – általában a **szervezeti keretekhez** – az előzményi szakértői dokumentumok kimerítő **javaslatokat fogalmaztak meg**; érvényesítésükről előzetes döntéseket kell hozni egyrészt 2016. augusztus 31. napjáig, másrészt az ősz során.

Egy ilyen, országos köznyilvánosságra számot tartó kezdeményezés és innováció, mint a KFA, az üzleti biztonsága érdekében – különösen a **kezdeti években** – indokoltan megteheti, hogy úgy az üzleti terveket, mint a beszámolót a **jogszabályi előírásokon túl is auditáltassa**, például a MNB felügyeleti

szervtől kért szakmai javaslat alapján **felkért független szakértővel**. Ezt a többlet-tudást, amit a független auditor a rendszerbe behoz, a tulajdonosi felügyelet erősítésére lehet használni.

A befektetői érdekek érvényesítése érdekében az éves beszámolóba be lehet építeni a **hazai alapkezelői piac** különféle szervezeti és tevékenységi típusokban elért **benchmarkhoz is** használható **eredmény adatait**, azt bemutatandó, hogy a KFA Alapkezelője által az adott állományon elért hozam (eredmény) milyen viszonyban van a nyílt piaci alapok teljesítményadataival. A befektetői érdek továbbá eredményesen érvényesíthető az érintettek képviselőinek a szervezeti struktúrába való megfelelő illesztésével.

Az Alap specialitásai ellenére a szokásos üzleti gyakorlatban jogszabály erejénél fogva is bevett **negyedéves jelentések** közérthető nyilvánosságra hozatalával, szponzor-donor közvetlen tájékoztatással (ez utóbbi a projektgazdák limitált száma miatt egyszerűen megvalósítható) az üzleti bizalmat növelő eljárás lehet.

A KFA zavartalan működésének önkormányzati jogi szempontjai a már kifejtett **helyi rendeletalkotási folyamatba illeszthetőek**. A KFA specialitásaira és unikális voltára tekintettel kialakított szervezetközi kapcsolatrendszerbe helyezett **AIPA Kft. projektgeneráló és egyeztető szerepének jelentőségét** nem lehet eléggé hangsúlyozni, mivel a speciális városfejlesztési alap működési sajátosságai még a szokásosnál is nagyobb szakmai odafigyelést igényelnek – különösen a program első éveiben. Ezért az AIPA Kft. feladatellátásának alapvető mozzanatait és annak alapvető dokumentum anyagát (tervek, beszámolók, jelentések, stb.) ugyancsak szükséges a szabályozási folyamatba beépíteni.

### 4.3. Javaslatok az önkormányzati döntéselőkészítéshez

A Kormányhatározatok szerinti feszített ütemű felkészülés érdekében ajánlott, hogy Kecskemét MJV Önkormányzata intézkedjék egy „belső” és egy „külső” **munkamunkacsoport azonnali felállításáról**. A belső munkacsoport (a Polgármesteri Hivatalban, a Jegyző irányításával, szakértő tanácsadó bevonásával) azonnal megkezdheti a helyi kodifikációs munkák előkészítését; intézkedni lehet előterjesztés(ek) elkészítéséről, szakmai egyeztetések folytathatóak azok tartalmáról, megoldási alternatívákról. Ugyanezen munkacsoport megkezdheti az apparátus felkészítését azokra az új feladatokra és módszerekre, amelyek az Alap és az Alapkezelő tevékenységének megkezdésével meg fognak jelenni a Hivatalban.

A „külső” munkacsoport támogathatja a Polgármestert az egyeztetések során, előzetesen egyeztethet szponzor-donor szereplőkkel, ütköztethet eltérő szakmai álláspontokat, azaz elvégezheti mindazokat a helyi feladatokat, amelyek már nem tartoznak külső szakértőre, de még nem képesek ellátni azokat a Hivatal eszközeivel.

E két munkacsoport eredményes munkája elvezethet a már vázolt ütemterv megvalósulásához.

A szakértői munkák zárásával a **szakértői ajánlásokat a fenti munkacsoportokkal meg kell ismertetni** azzal, hogy van helye kritikai észrevételeknek, de különösen konstruktív javaslatoknak. A szakértők, konzultációs eszközökkel az előterjesztések tervezetei kialakulásáig támogathatják az Önkormányzat munkacsoportjait. Ebben az együttműködésben elkészíthető egy olyan **roadmap** (ütemterv) a Polgármester számára, amelyben bemutathatóak a 2016. szeptember – 2017. január közötti munkafolyamatok további ütemei, tartalma, kockázatai és felelősei. Szükséges azt is felmérni, hogy a **helyi előkészítő** szakmai, jogi, egyéb **munkáknak lesz-e valamilyen többletkiadása**, illetve e belső-külső feladatellátáshoz megfelelő keretek állnak-e rendelkezésre a költségvetésben.

A munkacsoport tevékenységnek az ütemterv készítése során el kell készítenie azokat a **részletező listákat**, (probléma jegyzék) amelyek a helyi jogalkotási és döntés-előkészítési munkához számba veszik azokat a jogszabályhelyeket, egyéb döntések végrehajtandó feladatsorait, tervdokumentumok egyes elemeit, amelyet minden körülmények közt módosítani kell a KFA zavartalan működése érdekében.

Ezen problémajegyzék alapján, akár szakértői közreműködéssel leírhatóak azok az új, vagy innovatív **szabályozási elemek**, amelyek a helyi rendeletalkotásban, vagy akár az Önkormányzat emberi, személyközi kapcsolataiban előmozdíthatják a KFA eredményes működését.

Ilyen módon előáll az a szakmai tartalom, amelyet a döntéshozatali rendszerben a megfelelő irányba lehet terelni, azaz a megfelelő testületi dokumentumokban érvényesíteni. Az ehhez kapcsolt jogi tartalom **alaposan egyeztetendő**, akár magasabb államigazgatási szinteken is – hiszen a felsőbb szintű jogalkotás folyamata, tartalma alapvetően determinálja a helyi tevékenységet.

## V. Szabályozási feladatok áttekintő bemutatása

	Felső szintű szabályozás	Ütemezés	Helyi szintű szabályozás	Ütemezés
<b>Megalapozó döntések</b>	1131/2016. (III. 10.) Kormányhatározat 1154/2016. (III. 25). kormányhatározat	Megtörtént	-	
<b>Feltételteremtő döntések, keretszabályozás</b>	1154/2016. (III. 25). kormányhatározatban adott feladat: NGM rendelet a visszafizetett források szabályozásáról	2016. november 30.	-	
	2007-13 pénzügyi eszközök kilépési politikájának felülvizsgálata az MFB- vel kötött finanszírozási szerződés keretében	2016. október 31.		
	NGM SZMSZ módosítása	2016. november 30.		
	A visszafizetett forrásokról készítendő bizottsági beszámolási rendszer kidolgozása	2017. január 31.		
	Jogi vizsgálat eredményeként: kormányrendelet (78/2014) vagy törvénymódosítás (2014. évi XVI. tv.) a Városfejlesztési Alap specialitásainak szabályozására	2016. november 30.	Vezetői döntés előkészületi munkákról és munkacsoportokról	2016. szeptember 30.
<b>Megvalósulást biztosító döntések</b>	Döntés költségvetési forrás biztosításáról	2016. november 30.	KFA alapítás	2016. december 31.
	egyetértés		Alapkezelő kiválasztás	2016. december 31.
	egyetértés		Szükséges magánbefektetői részvétellel kapcsolatos adminisztráció	2017. január 31.

	egyértés		Befektetési politika, üzleti terv, szükség szerint költségvetés	2017. január 31.
	-		Helyi rendeletek megalkotása	2017. január 31.
	-		egyéb helyi határozatok meghozatala	2017. január 31.

## Érintett jogszabályok és útmutatók jegyzéke

1131/2016. (III. 10.) Kormányhatározat Magyarország Kormánya és Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata közötti együttműködési megállapodás végrehajtásával összefüggő feladatokról

1154/2016. (III. 25) Kormányhatározat a Kecskemét Fejlődéséért Alap előkészítési feladatairól

COCOF 10-0014-05 Revised Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006

A TANÁCS 1083/2006/EK RENDELETE (2006. július 11.) 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

A BIZOTTSÁG 1828/2006/EK RENDELETE (2006. december 8.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról

GOP 4. prioritás és KMOP 1.3 intézkedés finanszírozási szerződés

Kilépési Politika és Eljárásrend a befektetésekből a GOP4 prioritás és a KMOP 1.3 intézkedés keretében megvalósuló pénzügyi eszközök részére visszajuttatott források és egyéb pénzügyi eszközök nyilvántartásának és újrafelhasználásának szabályairól, NGM GFP IH, NGM RFP IH, 2016.03.02.

A fejezeti kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 16/2015. (V. 29.) NGM rendelet

1/2015. (I. 21.) NGM utasítás a Nemzetgazdasági Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

1442/2016 (VIII.17.) Kormányhatározat az Irinyi Terv végrehajtásához szükséges egyes intézkedésekről

A pénzügyi alapokról, a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény

A kollektív befektetési formák befektetési és hitelfelvételi szabályairól szóló 78/2014. (III. 14.) Korm. rendelet

A BIZOTTSÁG 964/2014/EU VÉGREHAJTÁSI RENDELETE (2014. szeptember 11.) az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak a pénzügyi eszközökre vonatkozó általános feltételek tekintetében történő megállapításáról

A BIZOTTSÁG (EU) 2016/1157 VÉGREHAJTÁSI RENDELETE (2016. július 11.) a 964/2014/EU végrehajtási rendeletnek egy társbefektetési eszköz és egy városfejlesztési alap vonatkozásában megállapított pénzügyi eszközökre vonatkozó általános feltételek tekintetében történő módosításáról

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény



2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény

A Bizottság 1407/2013/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély támogatásokra való alkalmazásáról

A Bizottság 480/2014/EU Felhatalmazáson Alapuló Rendelete (2014. március 3.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről.

A Bizottság 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összegyeztethetővé nyilvánításáról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1303/2013/EU RENDELETE (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 4/2013. (II.14.) önkormányzati rendelete a Közgyűlés és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Melléklet a 4/2013. (II.14.) önkormányzati rendelethez: Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata által ellátott kötelező és önként vállalt feladatok.

Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 19/2013. (VI.27.) önkormányzati rendelete az önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodásáról.

Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 14/2014.(VI.12.) önkormányzati rendelete az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatások feltételrendszeréről.

Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 34/2009. (V. 29.) rendelete a városfejlesztéshez és városrehabilitációhoz kapcsolódó feladatok ellátásáról.

Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatának (mindenkori ... / 20.. (mm.dd) sz. önkormányzati rendelete Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatának (tárgyévi) költségvetéséről

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény

A pénzügyi alapokról, általában a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. Törvény