

Nemzeti
Közszolgálati
Egyetem
Államtudományi
és Nemzetközi
Tanulmányok Kar

Szerkesztette
Nyikos Györgyi

AZ EU KOHÉZIÓS POLITIKÁJA 2021–2027



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Az EU kohéziós politikája 2021–2027

VÁKÁT OLDAL

Az EU kohéziós politikája 2021–2027

Szerkesztette
Nyikos Györgyi



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2024

Szerkesztő
Nyikos Györgyi

Szakmai lektorok
Dányi Gábor
Tóth Tamás

Szerzők
Béres Attila (5.3. fejezet)
Hajdu Szilvia (5.1. és 5.2. fejezet)
Kondor Zsuzsanna (2.2., 2.5. és 2.6.12–14. fejezet)
Körtvélyesi Katalin (3. fejezet)
Miklós-Molnár Marianna (4. fejezet)
Nyikos Györgyi (Bevezetés és 1. fejezet)
Viszoczky Emese (2.1., 2.3., 2.4. és 2.6.1–11. fejezet)

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Bíró Csilla
Korrektorok: Fülöp Éva, Kutas Éva
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00987_00

ISBN 978-963-531-600-7 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-602-1 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-601-4 (ePub)

© A szerkesztő, 2024
© A szerzők, 2024
© A kiadó, 2024

Minden jog védve.

Tartalom

Jegyzékek	9
Ábrák jegyzéke	9
Táblázatok jegyzéke	10
Szövegdobozok jegyzéke	12
Bevezetés	13
1. Az EU regionális és kohéziós politikája	15
1.1. Fenntarthatóság és az EU stratégiai céljai	15
1.1.1. Fejlődés, fejlesztés és fenntarthatóság	15
1.1.2. Az EU stratégiai célkitűzései és fejlesztési céljai	19
1.2. Az EU kohéziós politikájának fogalma és célkitűzése	25
1.3. A kohéziós politika fejlődéstörténete	29
1.4. Az EU többéves pénzügyi kerete és a 2021–2027-es programidőszak fő kiadási területei	47
1.4.1. A többéves pénzügyi keret fogalma és fejlődése	47
1.4.2. A 2021–2027-es programidőszak fő kiadási területei	50
1.4.3. A tagállamok eltérő költségvetési érdekei a kohéziós politikában	52
1.4.4. A Következő Nemzedék EU (Next Generation EU) nevű helyreállítási eszköz uniós programjai	55
1.5. A kohéziós politika fő sajátosságai és szabályai	56
1.5.1. A szabályozás sajátosságai és alapelvei	56
1.5.2. A források jogosultsági rendszere és tematikus célkitűzések	61
1.5.3. A forrásfelhasználás folyamata	65
1.5.4. A kondicionalitások rendszere és a kohéziós politika kapcsolata az Európai Gazdasági Kormányzással	72
1.5.5. Pénzügyi eszközök	76
1.5.6. Szabálytalanság és szabálytalansági eljárás	89
1.5.7. Követeléskezelés	95
2. Program- és projektmenedzsment	97
2.1. A programozási mechanizmusok és alapvető követelmények	97
2.1.1. Főbb változások az uniós rendeleti szintű szabályozásban	98
2.1.2. A programozásstratégiai tervezés folyamata	102
2.1.3. Stratégiai környezeti vizsgálat	110
2.1.4. A programozási dokumentumok jóváhagyása	111
2.1.5. A programozási dokumentumok módosítása	111
2.1.6. Horizontális elvek a programozás során	112
2.1.7. Operatív tervezés: az éves fejlesztési keret	114
2.2. Integrált fejlesztési eszközök	115
2.2.1. Integrált területi beruházás	118
2.2.2. Közösségvezérelt helyi fejlesztés	124
2.2.3. Egyéb integrált területi eszköz	135
2.2.4. Integrált területi eszközök Magyarországon	136
2.3. Különleges projekttypusok	139
2.3.1. Stratégiai jelentőségű projektek	139
2.3.2. Jövedelemtermelő projektek	141
2.3.3. Szakaszokban végrehajtott projektek	142

2.4. Projektkiválasztás és a támogatási jogviszony létrejötte	145
2.4.1. A projektkiválasztási rendszer működtetésével összefüggő követelmények	145
2.4.2. A projektkiválasztás folyamata és szereplői	147
2.4.3. A pályázati felhívás funkciója	150
2.4.4. A pályázati felhívás fő elemei	150
2.4.5. A pályázati felhívás elkészítésének folyamata (beleértve koordináció: más alapok, állami támogatás; társadalmi egyeztetés és minőségbiztosítás)	151
2.4.6. A kiválasztás folyamata, hazai kiválasztási eljárásrendek	152
2.4.7. Szakasztott projektek kiválasztása	154
2.4.8. Kiválósági pecséttel ellátott projektek kezelése	154
2.4.9. Szakmai segítségnyújtási projektek kiválasztása	155
2.4.10. A felhívások módosítása, felfüggesztése és lezárása	156
2.4.11. A horizontális elvek és politikák a projektkiválasztás során	158
2.4.12. A támogatási jogviszony sajátosságai	160
2.4.13. A támogatói okirat	163
2.4.14. A támogatási szerződés megkötése	163
2.4.15. A támogatási szerződés módosítása	163
2.4.16. A támogatási jogviszony megszűnése és megszüntetése	164
2.5. Projekttervezés és -végrehajtás – projektciklus-menedzsment	164
2.5.1. A projekt fogalma	165
2.5.2. Projekttervezés	172
2.5.3. A projekttervezés gyakorlati kérdései	175
2.5.4. A projektvégrehajtás tervei	177
2.5.5. Projektmegvalósítás	196
2.6. Stratégiai menedzsment: abszorpció, eredményesség és szabályosság	200
2.6.1. A 2021–2027-es időszak új követelményei	200
2.6.2. Irányítási és kontrollrendszerek	201
2.6.3. A programok megvalósításával összefüggő koordinációs feladatok	202
2.6.4. Eredményességi felülvizsgálat	203
2.6.5. Horizontális elvek és politikák a megvalósítás során	203
2.6.6. Kommunikációs követelmények a programok megvalósítása során	204
2.6.7. Az intézményes kapacitások fejlesztése	206
2.6.8. Az éves elszámolási renddel összefüggő irányítási feladatok	208
2.6.9. Az operatív programok időközi felülvizsgálata	210
2.6.10. Szabálytalanságok programszinten	210
2.6.11. Tagállami tapasztalatok	221
2.6.12. A hazai csalás elleni rendszer	224
2.6.13. A panasz/kifogás intézménye	226
2.6.14. Az operatív programok zárása	231
3. Program- és projektpénzügyi menedzsment	233
3.1. A pénzügyi rendszer jogi alapjai	233
3.1.1. A közösségi szintű szabályozás	233
3.1.2. A hazai szabályozás	234
3.2. Az elszámolhatóság feltételrendszere a CPR szabályozása alapján	235
3.2.1. Elszámolhatósági kritériumok	235
3.2.2. Földrajzi lehatárolás	235
3.2.3. Elszámolási időszak	236
3.2.4. A projektek tartóssága	238

3.3. Az elszámolhatóság hazai feltételrendszere	238
3.3.1. Alapelvek	239
3.3.2. Alapfogalmak	244
3.4. Az európai társfinanszírozási arány	245
3.4.1. A tagállamok számára teljesített kifizetésekre vonatkozó szabályok	246
3.4.2. A programokhoz nyújtott uniós hozzájárulás formái	246
3.4.3. A kifizetések	248
3.4.4. Az elszámolások benyújtása	252
3.4.5. Az elszámolások vizsgálata	253
3.4.6. A fizetési határidő megszakítása	254
3.4.7. A kifizetések felfüggesztése	255
3.5. A Bizottsággal való elszámolás tagállami feladatai	255
3.5.1. A közösségi hozzájárulás rendezése	255
3.5.2. Az igazolás	256
3.5.3. Átutalás igénylése az Európai Bizottságtól	256
3.5.4. Éves elszámolás az Európai Bizottsággal	256
3.5.5. A technikai átforgatás	257
3.6. A tagállamok által nyújtott támogatási formák szabályozása uniós szinten	258
3.6.1. A vissza nem térítendő támogatás	258
3.6.2. Feltételesen vissza nem térítendő támogatások	259
3.6.3. Pénzügyi eszközök	259
3.7. Hazai elszámolhatósági szabályok. Az intézményrendszer pénzügyi feladatai	260
3.7.1. Az irányító hatóság feladatai	260
3.7.2. Az igazoló hatóság feladatai	261
3.8. Az egyszerűsített elszámolás szabályrendszere	262
3.8.1. A CPR rendelkezései	262
3.8.2. Hazai szabályozás	265
3.9. Projektszintű általános előírások	267
3.10. Pénzforgalmi számlák	269
3.10.1. Az uniós források fogadására és kifizetésére szolgáló számlák	269
3.10.2. A projektszámla	270
3.10.3. A pénzügyi eszköz finanszírozására szolgáló számla	271
3.10.4. A Magyar Államkincstár által vezetett kedvezményezett számlák	272
3.11. Elszámolhatósági szabályok tételszinten	272
3.11.1. A CPR rendelkezései	272
3.11.2. Az elszámolható költségek hazai szabályozása	273
3.12. Finanszírozási módok	279
3.13. A kifizetési kérelmek rendszere	279
3.13.1. Az egyszeri elszámolás	279
3.13.2. Hiánypótlás, tisztázó kérdés a pénzügyi lebonyolítás során	280
3.13.3. Előlegigénylés	281
3.13.4. Biztosítéknyújtási szabályok	286
3.13.5. Kifizetési igénylés	288
3.14. A szakmai megvalósítás ellenőrzése, beszámoló és fenntartás	293
3.15. Ellenőrzés	296
3.15.1. A hitelesítés	296
3.15.2. Az egyszerűsített hitelesítés	297
3.15.3. A hitelesítési jelentés	297

3.16. A támogatás folyósítása	298
3.17. A pénzügyi zárás	301
4. Program- és projektellenőrzés	303
4.1. Irányítási és kontrollrendszerek	303
4.1.1. Az ellenőrzések szintjei	305
4.1.2. Auditnyomvonal	309
4.2. Első szintű ellenőrzések	311
4.2.1. Hitelesítési alapelvek	312
4.2.2. Az ellenőrzések típusai	315
4.2.3. Dokumentumalapú ellenőrzések	317
4.2.4. Helyszíni ellenőrzések	318
4.2.5. Kockázatos területek	321
4.2.6. Szabálytalanságok kezelése	326
4.3. Második szintű ellenőrzés	331
4.3.1. Auditathatósági feladatok	331
4.3.2. Auditstratégia	332
4.3.3. A kijelölési audit elmaradása	337
4.3.4. Rendszervizsgálatok és rendszerértékelés	339
4.3.5. A műveletek auditja	348
4.3.6. Éves elszámolások és a vezetői nyilatkozat	362
4.3.7. Az Európai Bizottság felé történő beszámolás	365
4.4. Harmadik szintű ellenőrzés	370
4.4.1. Az Európai Bizottság audittevékenysége	370
4.4.2. Egységes auditintézkedések	371
4.4.3. Fokozottan arányos intézkedések	372
4.4.4. Az Európai Számvevőszék audittevékenysége	373
5. Monitoring és értékelés	377
5.1. Eredményorientált irányítás	378
5.2. Monitoring	382
5.2.1. Teljesítménymérési keret (indikátorok)	385
5.2.2. Monitoringbizottságok	388
5.2.3. Éves teljesítmény-felülvizsgálat	391
5.2.4. Teljesítményjelentés, adattovábbítás	391
5.2.5. Záró teljesítményjelentés	393
5.2.6. Monitoring- és információs rendszer	393
5.2.7. A monitoring intézményrendszere	394
5.3. Értékelés	396
5.3.1. Az értékelések fókuszai	397
5.3.2. Az értékelések időhorizontja	398
5.3.3. Az értékelési folyamat	399
5.3.4. Bevezetés az értékelések módszertanába	405
5.3.5. Az értékeléshez felhasználható adatbázisok	416
5.3.6. Hatásértékelési módszerek	419
5.3.7. Félidei felülvizsgálat	425
Fogalomtár	427
Mellékletek	429
Felhasznált irodalom	441

Jegyzékek

Ábrák jegyzéke

1. ábra: A fenntartható fejlődés pillérei	16
2. ábra: Az európai zöld megállapodás	21
3. ábra: A Fenntartható Európa beruházási terv	22
4. ábra: Az EU fenntartható finanszírozási keretének alapjai	23
5. ábra: Az egy főre jutó regionális GDP szórása, foglalkoztatási ráta (20–64) és a munkanélküliségi ráta az EU28 NUTS 2 régiókban, 2000–2016 (indexek, 2000 = 100)	26
6. ábra: Strukturális Alapok 1989–1993: jogosultsági célterületek	34
7. ábra: Strukturális Alapok 1994–1999: jogosultsági célterületek	36
8. ábra: Strukturális Alapok 2000–2006: jogosultsági célterületek	38
9. ábra: Strukturális Alapok 2007–2013: jogosultsági célterületek	41
10. ábra: Tematikus célok és források a kohéziós politikában (2014–2020)	44
11. ábra: Strukturális Alapok (ERFA és ESZA) jogosultság (2014–2020)	46
12. ábra: A fő szakpolitikai területek alakulása az uniós költségvetésben	49
13. ábra: Tagállami érdekcsoportok a költségvetési vitákban	53
14. ábra: A 2021–2027-es tagállami előirányzatok a 2014–2020-as időszakokkal összevetve (2018-as árakon)	54
15. ábra: A Következő Nemzedék EU Eszköz három pillére	55
16. ábra: Beavatkozási logika	58
17. ábra: A kohéziós politika keretében biztosított források tagállamoknak történő eredeti kiutalásának kerete	61
18. ábra: Strukturális Alapok 2021–2027: jogosultsági célterületek	63
19. ábra: A közösségi támogatások felhasználásának folyamata	65
20. ábra: Az eredményorientált végrehajtás sematikus ábrája	68
21. ábra: Pénzügyi eszköz általános sémája	78
22. ábra: A kis- és középvállalkozások fejlődési útvonala és az elérhető állami/magánforrások mértéke közötti összefüggés	79
23. ábra: Kkv-hitelek GDP-hez viszonyított aránya és elutasítási rátája	80
24. ábra: Vissza nem térítendő vállalkozásfejlesztési források	81
25. ábra: Pénzügyi eszközök (hitel-, tőke- és garanciaeszközök)	81
26. ábra: Külső forrás típusa és a tőkebefektetést választók aránya	82
27. ábra: A különböző magyarországi pénzügyi eszközök abszorpciósi folyamata (2007–2013-as programidőszak)	86
28. ábra: GINOP pénzügyi eszközök indikatív elosztása	87
29. ábra: Az európai uniós támogatások magyar irányítási és kontrollrendszere	90
30. ábra: A tagállamok 2016. december 31-én megerősített halmozott pénzügyi korrekciói az ERFA és az ESZA 2000–2006-os programozási időszakára vonatkozóan a beérkezett hozzájárulásokhoz képest (oszlopok)	92
31. ábra: A tagállamok 2016. december 31-én megerősített halmozott pénzügyi korrekciói a 2007–2013-as ERFA/KA és ESZA programozási időszakban a beérkezett hozzájárulásokhoz képest (oszlopok)	92
32. ábra: Az ITI alkalmazásának előnyei és hátrányai	120
33. ábra: A LEADER alkotóelemei	125
34. ábra: A vezető alap funkciói	126
35. ábra: A helyi akciócsoport feladatai	128
36. ábra: A 2021–2027-es szabályozás városfejlesztési vonatkozásainak fogadtatása	131
37. ábra: A 2014–2020-as kohéziós pénzeszközök felhasználása uniós szinten, 2021. június végén	157
38. ábra: A logframe általános felépítése	174
39. ábra: Pályázati tájékoztató rendezvény	176
40. ábra: Gantt-diagram	180
41. ábra: A CBA-dokumentum szerepe a projektek értékelésében	186

42. ábra: A költség-haszon elemzés és a projekt-előkészítés elemei	188
43. ábra: A költség-haszon elemzés a projekt-előkészítés folyamatában	189
44. ábra: Az éghajlatváltozással összefüggő rezilienciavizsgálat dokumentálása	191
45. ábra: Szabálytalanság-csalás-korrupció meghatározása és egymáshoz való viszonya	211
46. ábra: Csaláskockázat-kezelési folyamat	217
47. ábra: A stratégia kialakításának lehetséges folyamata	218
48. ábra: A kockázatszámítás lépései	220
49. ábra: Elszámolás rögzítése az EPTK-n	289
50. ábra: Alátámasztó dokumentumok rögzítése az EPTK-n	289
51. ábra: Vállalkozási szerződés rögzítése az EPTK-n	291
52. ábra: Összesítők rögzítése az EPTK-n	292
53. ábra: A kontrollkockázatok bemutatása	306
54. ábra: Az eredendő kockázatok szintjei	322
55. ábra: Szabálytalansági eljárás folyamata	328
56. ábra: Az audithatóság feladatai a 2021–2027 közötti időszakban	331
57. ábra: Az auditstratégia struktúrája	333
58. ábra: A programok összevonása az audit során – előnyök és hátrányok	334
59. ábra: Első rendszerauditok időpontja	338
60. ábra: A rendszerértékelés lépései	346
61. ábra: Rendszerértékelési kategóriák	347
62. ábra: A projektellenőrzések	350
63. ábra: Felkészülés az auditra	352
64. ábra: Az audit végrehajtása	353
65. ábra: Jelentéskészítés	354
66. ábra: Nyomon követés	355
67. ábra: A teljes (TER) és fennmaradó (RTER) hibaarány számítására vonatkozó folyamat	360
68. ábra: Az éves elszámolás folyamata a tagállamoknál és a Bizottságnál	373
69. ábra: Az Európai Számvevőszék által alkalmazott módszertan fő lépései	374
70. ábra: Az RBM logikája	379
71. ábra: Tervezés és monitoring kapcsolata	380
72. ábra: Fejlesztéspolitikai beavatkozási keretrendszer	384
73. ábra: Indikátorok összefüggései egy preventív szemléletformáló beavatkozási példán keresztül szemléltetve	385
74. ábra: Az értékelés helye a programciklusban	398
75. ábra: A standard normális eloszlás görbéje	409
76. ábra: Középtértékek különböző eloszlások esetén	412
77. ábra: A boxplot ábra jellemzői	413
78. ábra: Hisztogram	414
79. ábra: A normális eloszlás grafikonja	415

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: A fenntarthatósághoz köthető indikátorok	16
2. táblázat: Az EU-taxonómia szabályainak lényege	24
3. táblázat: Az NUTS-szint közigazgatási egységei átlagos méretének népesség-küszöbértékei	33
4. táblázat: A kohéziós politika szerkezete (2014–2020)	45
5. táblázat: A programidőszakok MFF-szerkezetének összehasonlítása	48
6. táblázat: A 2021–2027-es időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keret szerkezete	50
7. táblázat: Kohéziós politikai források 2021–2027 között tagállamonként (folyó áron, milliárd euró)	52
8. táblázat: Az elosztási kritériumok pénzügyi súlya	62
9. táblázat: Az egyes alapok célokhoz kötött tematikus koncentrációs pénzügyi felhasználási előírásai	64

10. táblázat: Az uniós alapok operatív programjai és azok irányító hatóságai Magyarországon az ETE nélkül	67
11. táblázat: A jogállamisági szabály összefoglalása	74
12. táblázat: A pénzügyi eszközök kategorizálása a finanszírozás formája szerint	77
13. táblázat: A kockázattitőke-eszközök a 2007–2013-as programozási időszak EU-forrásaiból (JEREMIE Alapok)	85
14. táblázat: Pénzügyi eszköz ügyletnagyságok 2007–2013 versus 2014–2020	88
15. táblázat: A 2007–2013-as időszak versus a 2014–2020-as időszak hitelezésének jellemző ügyletmérete	89
16. táblázat: Szabályozói változások	99
17. táblázat: A tagállamok ESZA-finanszírozású programjai a 2014–2020-as időszakban	106
18. táblázat: Az SKV-val kapcsolatos feladatok a tervezési folyamat egyes fázisaiban	110
19. táblázat: A horizontális témák változásai az egyes időszakokban	113
20. táblázat: A stratégia tartalmi elemei	125
21. táblázat: A stratégia előkészítésének lépései	127
22. táblázat: A CLLD keretében támogatandó tevékenységek	128
23. táblázat: Az integrált területi eszközök alkalmazásával összefüggő feladatok	136
24. táblázat: Példa a stratégiai jelentőségű projekt jellemzőire	140
25. táblázat: A műveletek kiválasztásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok	145
26. táblázat: A projektkiválasztással összefüggő ellenőrzési szempontok	147
27. táblázat: Jogosultsági kritériumok típusai hiánypótlóztatási lehetőség szerint	148
28. táblázat: Hazai kiválasztási eljárástípusok a 2021–2027-es időszakban	153
29. táblázat: A szakmai segítségnyújtási források esetében alkalmazható finanszírozási formák a 2021–2027-es időszakban	155
30. táblázat: Szakmai segítségnyújtási konstrukciók az operatív programban	156
31. táblázat: A nemek közötti esélyegyenlőséggel összefüggő dimenziókódok	158
32. táblázat: A projektet tervezők és megvalósítók mozgásterét csökkentő tényezők	167
33. táblázat: SWOT-elemzés	173
34. táblázat: A fenntartással összefüggő problémák megjelenése az értékelésekben (példák)	182
35. táblázat: A kedvezményezett kötelezettségei	196
36. táblázat: Szankciók a kedvezményezett mulasztásának esetére	199
37. táblázat: A kommunikációs feladatokkal összefüggő előírások változásai	206
38. táblázat: Éves elszámolással összefüggő feladatok	208
39. táblázat: A csalással összefüggő intézményi felelősség	214
40. táblázat: A hazai kifogáskezelési rendszer összefoglalása	227
41. táblázat: Példa a projekt megvalósítási időszakának szabályozására	237
42. táblázat: Példa a komplex piaci ár vizsgálatára	242
43. táblázat: Társfinanszírozási arányok programozási időszakonként – a hazai finanszírozás és a közösségi hozzájárulás aránya a korábbi időszakokban	245
44. táblázat: Az előfinanszírozás	249
45. táblázat: Az előfinanszírozás korábbi időszakban (ERFA, ESZA, Kohéziós Alap, ETHA)	249
46. táblázat: Belső finanszírozási korlátok	274
47. táblázat: A helyszíni ellenőrzések gyakoriságáról	319
48. táblázat: Az irányító hatósággal, illetve a közreműködő szervezetekkel kapcsolatos főkövetelmények	342
49. táblázat: Az igazoló hatósággal, illetve a 2021–2027-es időszakban az elszámolási feladatkörrel kapcsolatos főkövetelmények	343
50. táblázat: Az audíthatósággal kapcsolatos főkövetelmények	344
51. táblázat: Főkövetelmények a programok hatékony és eredményes végrehajtása szempontjából és a kockázatok	345
52. táblázat: A rendszerből nyert megbízhatóság és a mintavételes ellenőrzések tervezésekor használandó megbízhatósági szint közötti kapcsolat	358
53. táblázat: Az éves auditvélemény típusa és az ellenőrzési eredmények közötti összefüggések	369
54. táblázat: A monitoring, az értékelés és az ellenőrzés funkciók jellemzői	378
55. táblázat: Egy RBM-rendszerben működő monitoring- és értékelési rendszer lehetséges szintjei és funkciói	381

56. táblázat: Az indikátorok köre	387
57. táblázat: A leíró és a következtetési statisztika céljai és módszerei közötti különbség	405
58. táblázat: Példa a keresztmetszeti adatok struktúrájára	406
59. táblázat: Példa az idősoros adatok struktúrájára	407
60. táblázat: Példa a panelbe rendezett adatok struktúrájára	407
61. táblázat: A kockadobások lehetséges értékei egy kocka esetén	408
62. táblázat: A kockadobások lehetséges értékei két kocka esetén	408
63. táblázat: A kockadobások lehetséges értékei három kocka esetén	408
64. táblázat: A medián számítása (cm)	411
65. táblázat: Példa az egy módusú mintára	411
66. táblázat: Példa a kétmódusú mintára	411

Szövegdobozok jegyzéke

1. szövegdoboz: Európai magatartási kódex	59
2. szövegdoboz: A kölcsönt nyújtó pénzügyi közvetítők esetében a menedzsmentköltségek és -díjak számítása	84
3. szövegdoboz: Az adminisztratív terhek definíciója	98
4. szövegdoboz: Horizontális elvek érvényesítése a programok tervezése és megvalósítása során	114
5. szövegdoboz: Több alap és program terhére finanszírozott ITI	118
6. szövegdoboz: Az ITI alkalmazásának gyakorlata az uniós tagállamokban	120
7. szövegdoboz: A CLLD megvalósításának tapasztalatai	129
8. szövegdoboz: A fenntartható városfejlesztési stratégiák alkalmazásának értékelése	132
9. szövegdoboz: Az integrált területi programok értékelése	137
10. szövegdoboz: Nagyprojektekkel összefüggő feladatok	141
11. szövegdoboz: A szakaszolás hazai gyakorlatának értékelése	143
12. szövegdoboz: Példák a tartalmi értékelési szempontokra	149
13. szövegdoboz: Az átfutási idők és a kiválasztási eljárások összefüggései	153
14. szövegdoboz: Horizontális elvek érvényesítése a gyakorlatban	159
15. szövegdoboz: A szabályozás minőségének következményei	167
16. szövegdoboz: Előkészítés, végrehajtás és a szakmai kompetenciák összefüggései	168
17. szövegdoboz: Kapacitáshiány a pályázók körében	170
18. szövegdoboz: A projektciklus-menedzsment (PCM)	171
19. szövegdoboz: A humán erőforrás követelményei a pályázati felhívásban	183
20. szövegdoboz: Az esélyegyenlőség előmozdítását szolgáló tevékenységek	194
21. szövegdoboz: A korrupció költsége	212
22. szövegdoboz: A csalások elkövetése mögött húzódo tényezők	213
23. szövegdoboz: Az Európai Számvevőszék teljesítmény-ellenőrzése: a tagállamok csaláskezelési rendszerei	221
24. szövegdoboz: Panaszeskezelési rendszerek a tagállamokban	228
25. szövegdoboz: Hogyan határozzák meg a fajlagos mutatókat például képzések esetében?	241
26. szövegdoboz: Milyen módon írhatja elő egy felhívás a piacfelmérést?	242
27. szövegdoboz: Mi a szerződések megítélése, ha több projekthez kapcsolódnak?	244
28. szövegdoboz: Kitekintés a korábbi programozási időszakok mintavételezési módszereire	356
29. szövegdoboz: Példa tényellentétes hatásértékelésre	422
30. szövegdoboz: Makrogazdasági becslések	423
31. szövegdoboz: Példa a bayesi hálózatelemzésre	424

Bevezetés

Az Európai Unió kohéziós politikája a közösségi politikák egyike, a közösség belső fejlesztési politikája, a pénzügyi szolidaritás eszköze. A kohéziós politika a gazdasági, szociális és területi kohézió EUMSZ-ben rögzített célját kívánja elősegíteni. E hatás eléréséhez azonban mindenképp az egyes országok és régiók közötti fejlődésbeli különbségek kiegyenlítésére van szükség oly módon, hogy a hosszú távú gazdasági növekedés feltételei ott is létrejöhessenek, ahol az egy főre eső jövedelem a legalacsonyabb. Ebben az értelemben a kohéziós politika fő feladata a régiók közötti reálkonvergencia folyamatának felgyorsítása és megkönnyítése. Ennek valóságos szükségességét bizonyítják a tagországok között mutatkozó aránytalanságok az egy lakosra eső termelés, jövedelmek tekintetében, azonban különbségek mutatkoznak a szociális fejlettségi oldalt vizsgálva is (életkilátások, képzettségi és szociális mutatók stb.).¹

A szakpolitika végrehajtásában számos alapvető elv gyakorlati alkalmazása fontos szerepet játszik: többszintű kormányzás, partnerség, addicionalitás, területiség vagy hatékony közpénzfelhasználás követelménye. A kohéziós politika integrált megközelítése és a többszintű kormányzás a szakpolitikák optimalizálásával hatékonyabb és hatásosabb beruházásokat és fejlesztéseket eredményez.² Ez azonban csak partnerségben és az érdekeltek együttműködésével valósítható meg. Intelligens és koordinált menedzsmentmegközelítéssel³ a projektek egymásra épülése és egymást erősítő hatása javítja a program végrehajtásának hatékonyságát,⁴ biztosítja a rendelkezésre álló források optimális (vagy ahhoz közelítő) felhasználását.

A kohéziós politika olyan beruházásokat ösztönöz, amelyek bár társadalmi, gazdasági, szociális vagy területi szempontból fontosak, támogatás hiányában nem valósulnának meg⁵ több lépésből álló többéves fejlesztési programok végrehajtási folyamatában. A források hatékony, szabályos és eredményes felhasználása közös érdekünk.

Az európai gazdasági kormányzással és az európai stratégiai prioritásokkal való szoros kapcsolat, a makrogazdasági, előzetes és jogállamisági feltételrendszer, a tematikus koncentráció és a teljesítményösztönzők mind az eredményesebb forrásfelhasználást hivatottak segíteni.

¹ Medve-Bálint Gergő: Az EU kohéziós politikájának versenyképességi fordulata és következményei. *EU Mozaikok*, (2019), 8. 6.

² Attila Béres – György Jablonszky – Tamás Laposa – Györgyi Nyikos: Spatial Econometrics. Transport Infrastructure Development and Real Estate Values in Budapest. *Regional Statistics*, 9. (2019), 2. 1–17.; Györgyi Nyikos – Tamás Laposa – Attila Béres: Micro-Economic Effects of Public Funds on Enterprises in Hungary. *Regional Studies, Regional Science*, 7. (2020), 1. 346–361.

³ Sasvári Péter: Rendszerszemlélet és rendszerelmélet. In Sasvári Péter (szerk.): *Rendszerelmélet*. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 33–49.

⁴ Gergő Medve-Bálint – Vera Šćepanović: EU Funds, State Capacity and the Development of Transnational Industrial Policies in Europe's Eastern Periphery. *Review of International Political Economy*, 27. (2020), 5. 1063–1082.

⁵ Györgyi Nyikos – Gábor Soós: The Hungarian Experience Using Cohesion Policy Funds and Prospects. In Ida Musiałkowska – Piotr Idczak – Oto Potluka (szerk.): *Successes & Failures in EU Cohesion Policy. An Introduction to EU Cohesion Policy in Eastern, Central, and Southern Europe*. Warsaw, Walter de Gruyter, 2020.

Ez a megközelítés kiemeli az európai és nemzeti hozzáadott érték és a szilárd eredmények szükségességét, és szakít a jogosultsági szemléletmóddal.⁶

Az EU kohéziós forrásainak felhasználásánál összetett szabályrendszer írja elő a végrehajtáshoz alkalmazandó szabályokat. A többéves pénzügyi keret és szabályozás alapján a tagállamoknak és a kedvezményezetteknek eddig is igazolniuk kellett, hogy a pénzgazdálkodásra vonatkozó szabályozási keretük megfelelő, a vonatkozó uniós rendeletek végrehajtása szabályszerű, és létrehozták az uniós finanszírozás sikeres végrehajtásához szükséges közigazgatási és intézményi kapacitásokat. A jogállamisági feltétel új réteget emel erre a rendszerre, amikor politikai problémákat és vitákat próbál költségvetési eszközökkel kezelni.

A 2021–2027 programozási időszak többéves pénzügyi keretének előkészítése a korábbiaknál is komplexebb és nehezebb politikai és szakmai feladatnak bizonyult. Megvizsgálva azonban a 2021–2027-es időszakra tervezett források lebonyolítási, jogosultsági és felhasználási feltételrendszerét megállapítható, hogy a források felhasználási lehetőségeinek kialakításában kulcsszerepet kap az Európai Bizottság. A források az EU stratégiai céljaihoz és ezek eléréséhez szükséges reformokhoz kötöttsége tovább erősödik. Ennek alapján az Európai Bizottság fontos eszközöket kap, amelyekkel lassíthatja vagy megakadályozhatja, hogy a tagállam a szabályrendszerrel ellentétesen használja az EU által biztosított forrásokat. A két legfontosabb új elem a költségvetési egyeztetési folyamatban egyrészt az a szándék, hogy a forrásokat a tagállamok „megrendszabályozására” használják – a tagállamok többsége által elfogadott – szankciós eszközként, másrészt pedig a Covid–19-helyzet kezelésére az EU általi hitelfelvétel mint forrásszerzés a közös költségvetéshez.

A könyv ebben a bonyolult rendszerben való eligazodást kívánja elősegíteni, valamint célja, hogy mind a területen dolgozó szakemberek, mind az érdeklődők számára bemutassa a fő sajátosságokat és tudnivalókat.

A szerkesztő

⁶ Nyikos Györgyi: Gazdasági, társadalmi és területi kohézió. In *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. (Megjelenés alatt.)

1. Az EU regionális és kohéziós politikája

1.1. Fenntarthatóság és az EU stratégiai céljai

1.1.1. Fejlődés, fejlesztés és fenntarthatóság

A fejlődés kifejezés jobb jövőt, minőségi változásokat feltételez. A fejlesztés növekedést és a működés fokozódását, javulását jelenti, azaz kevesebb befektetéssel több eredményt érnek el, illetve valaminek a magasabb állapotba juttatását vagy új dolog létrehozását.⁷ A fenntartható fejlődésnek számos meghatározása létezik.⁸ A neoklasszikus modellek a növekedést és a fejlődést általában szinonimaként használják, az ökológiai közgazdaságtanban azonban a fejlődés és a növekedés fogalma egyértelműen elkülönül egymástól, és a növekedésnek ökológiai és biológiai korlátai vannak.⁹

A fejlődés mérése általában a bevétel egy főre jutó növekedésével, vagyis a GDP-vel történik. Több évtizede folyik vita a GDP hasznosságáról és értelméről, erényeiről és hibáiról. A GDP ugyanis önmagában nem veszi figyelembe, hogy egy bizonyos pénzmennyiség mennyit is ér valójában, azért mennyi terméket és szolgáltatást lehet vásárolni az adott országban. Ezt a vásárlóerő-paritás mutatja meg. A HDI (Human Development Index) mutatót az ENSZ vezette be, amelynek továbbfejlesztése a GNEI (Global New E-Economy Index), amely a tudást is tekintetbe veszi. Számos alternatív indikátor alkalmazására született javaslat, hogy árnyaltabb megközelítéssel biztosítsa a helyesebb és teljesebb döntéshozást. Azonban a jövedelem elosztása is fontos: ha a szegények további elszegényedése mellett növekszik az átlagos bevétel, azt nem nevezzük fejlődésnek.

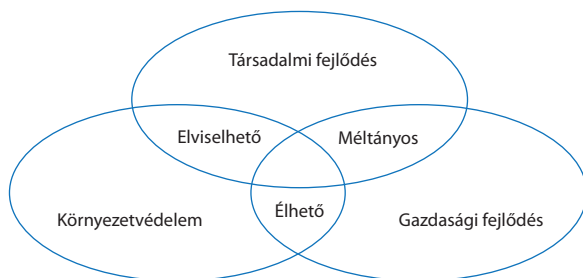
A fenntartható fejlődés „kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket”.¹⁰ A fenntartható fejlesztési politika célja ez esetben az ökológiai korlátok betartatása, a természeti erőforrások mennyiségi és minőségi védelme, amely a gazdaságnak mint eszköznek az alkalmazásával a társadalomban megy végbe. Ezen koncepció átfogó célja az Európai Uniónak is (lásd európai zöld megállapodás és kapcsolódó stratégiák és jogszabályok).

⁷ Nyikos Györgyi: Fejlesztéspolitika és innovációs politika. In *Gazdaságpolitika*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. (Megjelenés alatt.)

⁸ Lásd John Pezzey: *Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development*. Environmental Department Working Paper, (1989). 15.; John Pezzey: *Sustainable Development Concepts: An Economic Analysis*. Washington, D. C., The World Bank, 1992; Michael A. Toman – John Pezzey – Josef Krautkraemer: *Economic Theory and ‘Sustainability’*. In Daniel W. Bromley (szerk.): *Handbook of Environmental Economics*. Oxford, Wiley-Blackwell, 1994; Jeroen C. J. M. van den Bergh – Marjan W. Hofkes (szerk.): *Theory and Implementation of Economic Models for Sustainable Development*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1998; Robert U. Ayres – Jeroen C. J. M. van den Bergh – John Malcolm Gowdy: *Weak Versus Strong Sustainability*. Economics, Natural Sciences and Consilience. *Environmental Ethics*, 23. (2000), 2. 155–168.

⁹ Donella Meadows – Jorgen Randers – Dennis Meadows: *A növekedés határai*. Harminc év múltán. Budapest, Kossuth, 2005.

¹⁰ Lásd még az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1987-es Brundtland-jelentését.



1. ábra: A fenntartható fejlődés pillérei

Forrás: Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Budapest, Pázmány Press, 2015

A gazdasági rendszer átalakulása tehát szükséges a nemzetközi és a hazai klíma-, valamint fenntarthatósági célok elérése érdekében.

A modern makroökonómiai és intézményi közgazdaságtani kutatások nyomán a környezetgazdaságtani szakirodalomban a fenntartható erőforrások rendszere jelenik meg, amelyben a tőke négy nagy típusa a fenntarthatóság négy dimenziójaként jelenik meg. Ez a megközelítés a természeti és a fizikai (gazdasági) erőforrások csoportjának érintetlenül hagyása mellett külön-külön szól humán és társadalmi erőforrásokról.¹¹

A fenntartható fejlődés különböző instrumentális vagy normatív értelmezéséből eltérő indikátorválasztás következhet. Számos megközelítést és indikátorkészletet alakítottak ki, amelyeknek az összefoglalását a következő táblázat tartalmazza.

1. táblázat: A fenntarthatósághoz köthető indikátorok

Mutató	A mutató teljes elnevezése angolul	A mutató kifejlesztője és a mutató bemutatásának éve
A) A GDP-t továbbfejlesztő vagy helyettesítő mutatók		
ISEW	Fenntartható gazdasági jólét (<i>index of sustainable economic welfare</i>)	Herman Daly és John Cobb, 1989
GNNP	Zöld nettó nemzeti termék (<i>green net national product</i>)	Több kutató egymással párhuzamosan, 1989–1990
GPI	Valódi fejlődés (<i>genuine progress indicator</i>)	Clifford Cobb, Ted Halstead és Jonathan Rowe, 1995
GS	Tényleges megtakarítás (<i>genuine savings/adjusted net saving</i>)	David Pearce és Giles Atkinson ötlete (1993) nyomán a Világbank publikálja rendszeresen 1999-től
EDP	Környezeti szempontból módosított hazai termék (<i>environmental adjusted domestic product</i>)	Nick Hanley, 2000
WI	Jó élet (<i>well-being index</i>)	Robert Prescott-Allen, 2001

¹¹ Nick Hanley – Jason F. Shogren – Ben White: *Environmental Economics. In Theory and Practice*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

B) Az emberi élet feltételeit, teljességét mérő kompozit indexek		
CDI	Városi fejlődés (<i>city development index</i>)	UNCHS (HABITAT), 2001
HDI	Emberi fejlődés (<i>human development index</i>)	UNDP, 2005
HPI	Boldog bolygó (<i>happy planet index</i>)	New Economic Foundation, 2006
BLI	Jobb élet (<i>better life index</i>)	OECD, 2011
C) Környezeti állapot és menedzsment, valamint ökológiai alapú mutatók		
NPP	Nettó primer termék (<i>net primary productivity</i>), elsődleges termelékenység	Peter Vitousek, Paul és Anne Ehrlich, valamint Pamela Matson, 1986
ES	Környezeti tér (<i>environmental space</i>)	Ian Moffatt, 1996
EF	Ökológiai lábnyom (<i>ecological footprint</i>)	Mathis Wackernagel és William Rees, 1994–1997
LPI	Élő bolygó (<i>living planet index</i>)	WWF, 1998
HI	Heinz-index	Heinz Center, 1999
EVI	Környezeti stabilitás (<i>environmental vulnerability index</i>)	SOPAC, 2005
ESI	Környezeti fenntarthatóság (<i>environmental sustainability index</i>)	A Columbia és a Yale Egyetem munkatársai, 2005
EPI	Környezeti teljesítmény (<i>environmental performance index</i>)	A Columbia és a Yale Egyetem munkatársai, 2006
D) Az anyagáramok mérésén alapuló indexek		
MFA/TMR	Anyagáram-elemzés (<i>material flow analysis</i>) / Teljes anyagszükséglet (<i>total material requirement</i>)	Eurostat, 2001

Forrás: Hanley et al. (2007) nyomán Bartus Gábor: A fenntartható fejlődés fogalom értelmezésének hatása az indikátorok kiválasztására. *Statisztikai Szemle*, 91. (2013), 8–9. 842–869.

A fenntartható fejlődés fogalma értelmezhető tehát tágabban vagy szűkebben: az első szerint a fenntartható gazdasági, ökológiai és társadalmi fejlődést jelenti, a második megközelítésben pedig az időben folyamatos optimális erőforrás-használatot és környezeti menedzsmentet takarja.

A közpénzügyi/költségvetési fenntarthatóság ugyancsak meghatározó jelentőségű és több szinten értelmezhető jelenség. Használjuk a kifejezést a fenntartható költségvetéssel és államháztartással kapcsolatban, amikor költségvetési (fiskális) szabályokat¹² alakítunk ki és alkalmazunk.¹³ A költségvetési fenntarthatóság magában foglalja a rövid, közép- és hosszú távú kötelezettségek hozzáigazítását a várhatóan rendelkezésre álló forrásokhoz oly módon, hogy lehetőleg ne csökkentse a jövő kormányainak és választóinak mozgásterét a jelenlegihez képest. Ez fontos a jövő generációért érzett felelősség miatt is, másrésről a finanszírozás költségeit is befolyásolja

¹² A fiskális szabályok fő típusai aszerint, hogy mely költségvetési aggregátum korlátozásáról rendelkeznek. (1) Adósságszabályok: explicit határértéket vagy célt szabnak az államadósságra a GDP százalékában. (2) A költségvetési egyenleg szabályai (deficitszabályok) korlátozzák azt a változót, amely elsősorban az adóssághányadra hat, és nagyrészt a politikai döntéshozók irányítása alatt áll. (3) A kiadási szabályok korlátozzák a teljes, az elsődleges vagy a folyó kiadásokat. (4) A bevételi szabályok a bevételekre vonatkozó felső határokat vagy szinteket határoznak meg, aminek célja a bevételek beszédésének növelése, illetve a túlzott adóteher megakadályozása. Számos ország két vagy több költségvetési szabályt kombináltan alkalmaz.

¹³ Györgyi Nyikos: Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In Martina Eckardt – Zoltán Tibor Pállinger (szerk.): *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden, Nomos, 2013b. 141–156. (Andrassy Studien zur Europaforschung 4.)

az állam eladósodottsága, hiszen minél többet költ, és ez minél inkább meghaladja a rendelkezésre álló forrásokat, annál nagyobb az adósság, amelynek piacról való finanszírozási költsége is növekszik. A költségvetési fenntarthatóságnak egy kritériuma, ha a nettó adósságállomány szintjének jelenértéke, azaz a kezdeti államadósság értéke és a jövőbeli költségvetési hiány jelenértéke összesen nem haladhatja meg az összes jövőbeli költségvetési többlet jelenértékét.¹⁴

A projekt pénzügyi fenntarthatóságának követelménye ugyancsak fontos szempont a fejlesztési programoknál és fejlesztési projekteknél. Ezen követelmény figyelembevételéhez kulcsfontosságú a tervezés és azon belül a költség-haszon elemzés¹⁵ alkalmazása, amely pénzügyi és társadalmi hasznosság szempontjából is értékeli a megvalósítani kívánt fejlesztést. A projekteknél nem kizárólag a társadalmi hasznosságot kell figyelembe venni, hanem a beruházás pénzügyi teljesítményét is, illetve igazolni kell, hogy a kumulált *cash flow* a vizsgált időtáv¹⁶ egyetlen évében sem lesz negatív.

A fenntartható finanszírozás fogalma a környezeti, társadalmi és kormányzási (ESG) szempontok kellő figyelembevételének folyamatára utal, amikor olyan befektetési/beruházási döntéseket hoznak, ami a fenntartható gazdasági tevékenységekbe és projektekbe irányuló hosszabb távú beruházásokat eredményez.¹⁷ Az EU politikai kontextusában a fenntartható finanszírozás olyan pénzügyi támogatás, amely támogatja a gazdasági növekedést, miközben csökkenti a környezetre nehezedő nyomást, és figyelembe veszi a társadalmi és irányítási szempontokat. Az infrastruktúra¹⁸ minősége és kialakítása kulcsszerepet játszik az élet szinte minden területén. Infrastrukturális rendszerek, mint az egészségügy, az energiaellátás, a vízellátás és a szennyvízelvezetés, a közlekedés és a távközlés alapvető közszolgáltatásokat nyújtanak és biztosítják a gazdasági és társadalmi tevékenységek működését. A *minőségi* – vagyis megfelelő megvalósítási mechanizmusokon keresztül végrehajtott és az életciklus során hatékonyan kezelt – *infrastrukturális beruházások* (QII) létfontosságúak a gazdasági növekedés támogatása és az emberi jólét növelése szempontjából.

A területi kohézió a fenntartható fejlődésnek, valamint a hatékony és eredményes fejlesztések kulcseleme, összhangban a fenntarthatóság igazságossági értelmezésével; az egyik alapvető uniós célkitűzés. A területi kohézió definiálható a fenntarthatóság területi dimenziójaként, mint az emberi tevékenység rendezett, erőforrásokat hatékonyan hasznosító, környezetbarát területi eloszlása. A területi kohézió fő komponensei: területi minőség, területi hatékonyság és területi identitás. Ezek a komponensek megfeleltethetők a fenntarthatóság gazdasági növekedés, szociális egyenlőség és környezetvédelmi elveinek:

¹⁴ Willem Buiter – Clemens Graf: Patching up the Pact: Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union. *Economics of Transition*, 12. (2004), 1. 67–102.; Nigel Chalk – Richard Hemming: *Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice*. IMF Working Papers WP/00/81. Washington, D. C., 2000.

¹⁵ A költség-haszon elemzés egy olyan szisztematikusan eljárás, amelynek révén egy közpénzből finanszírozott beruházás hatásait hosszú távon és a lehető legszélesebb körben azonosítják be és elemzik annak érdekében, hogy a projekt megvalósításáról, illetve egymást kölcsönösen kizáró projektek esetén valamelyik előnyben részesítéséről megalapozott döntés születessen.

¹⁶ A pénzügyi elemzés elvárt időtávja az EU-útmutatók szerint rendkívül hosszú (20–30 év).

¹⁷ Nyikos Györgyi: *Fenntartható finanszírozás és fejlesztés. Stratégia és szabályozás: áttállás a fenntartható finanszírozási modellekre*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022.

¹⁸ Az OECD meghatározása szerint az infrastruktúra egy ország, állam vagy régió közműveinek rendszere, beleértve az utakat, közművezetéseket és középületeket – lényegében a gazdaságot alátámasztó alapvető javak és szolgáltatások kézzelfogható gerince. Lásd: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4511>

- a területi minőség az életminőség szociális dimenziójának és a munkakörnyezetnek (társadalmi fenntarthatóság) feleltethető meg;
- a területi hatékonyság a természeti erőforrások hatékony felhasználásának és a versenyképességnek (környezeti fenntarthatóság);
- a területi identitás a társadalmi tőkének, a helyi *know-how*-nak, helyi lehetőségeknek (gazdasági fenntarthatóság).¹⁹

A tagállami, regionális adottságok²⁰ függvényében kell meghatározni a felzárkóztatás legmegfelelőbb eszközét, és ebbe a folyamatba be kell vonni a területi szereplőket. Megfelelő rugalmassággal kell kezelni az egyes tagállamok és régiók eltérő kiinduló helyzetét és az ebből eredően eltérő beavatkozási igényeket.

1.1.2. Az EU stratégiai célkitűzései és fejlesztési céljai

Az EU egy olyan fejlődés mellett kötelezte el magát, amely anélkül elégíti ki a jelen szükségleteit, hogy megfosztaná a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől. A fenntarthatóság régóta az európai projekt középpontjában áll. Az unió szerződesei elismerik ennek szociális és környezeti vonatkozásait és azt, hogy ezeket együttesen kell kezelni.

A fenntartható fejlődés eszmerendszerének kialakulása és annak európai uniós dokumentumba való integrálása kapcsán kiemelt jelentőségű a 2001-ben elkészült az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiája, amelyet azóta több ízben is felülvizsgáltak (2006, 2009).

Az Európa 2020 stratégia²¹ a korábbi lisszaboni stratégiát a szegénység elleni küzdelem felvállalásával és a fenntarthatóság erőteljesebb hangsúlyozásával újította meg. A 2010-ben elfogadott Erópa 2020 stratégia definiálta az Európai Uniót a válság nyomán megváltozott közegben, meghatározva a közös európai jövőképet, az unió hosszú távú fejlődésének prioritásait és az ehhez szükséges eszközrendszert.²² Az Európa 2020 stratégia lett az alapja annak a megközelítésnek,

¹⁹ Nyikos Györgyi: *Operatív programok végrehajtása, projektciklus-menedzsment*. Budapest, Dialóg Campus, 2017b. 48.

²⁰ Manzinger Krisztián: Nemzetiségi régiók és Európa. Az Európai Unió regionális politikája és a regionális nemzetiségi törekvések. *Pro Minoritate*, (2019), 2. 27–49.

²¹ Európai Bizottság: A Bizottság közleménye. *Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. COM(2010)2020 végleges (2010. március 3.).

²² Az EU öt kiemelt célt határozott meg, amelyeket 2020 végéig teljesítenie kellett:

- foglalkoztatás: 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya érje el a 75%-ot;
- kutatás-fejlesztés: GDP-jének 3%-át a kutatásba és a fejlesztésbe kell fektetni;
- éghajlatvédelem/energiagazdálkodás: üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20%-kal csökkenteni kell az 1990-es szinthez képest, a megújuló energiaforrások arányát 20%-ra kell növelni, az energiahatékonyságot 20%-kal kell javítani;
- oktatás: a korai iskolaelhagyók arányát 10% alá kell csökkenteni, a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezzen;
- társadalmi befogadás és a szegénység csökkentése: legalább 20 millióval csökkenjen azok száma, akik nyomorban és társadalmi kirekesztettségben élnek, illetve akik esetében a szegénység és a kirekesztődés reális veszélyt jelent. Gyulai-Schmidt (2015): i. m.

hogy EU-s forrást csak az EU-s stratégiai célok megvalósítása érdekében, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban²³ lehet felhasználni.

A fenntartható európai jövő felé mutató következő lépésekről szóló 2016-os bizottsági közlemény²⁴ összekapcsolta az ENSZ 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési céljait az európai politikai kerettel, biztosítva, hogy valamennyi uniós fellépés és szakpolitikai kezdeményezés a fenntartható fejlesztési célokat vegye figyelembe. Ennek megvalósítására számos stratégiai dokumentum és intézkedéscsomag, úgymint az európai beruházási terv,²⁵ a körforgásos gazdaságra vonatkozó intézkedéscsomag, az energiaunióról szóló intézkedéscsomag, a biogazdaságra irányuló uniós stratégia felülvizsgálata,²⁶ a tőkepiaci unió,²⁷ illetve szakpolitikai eszközök és források, így a 2014–2020-as uniós költségvetés forrásainak felhasználásánál számos végrehajtási elemet fogadtak el és alkalmaztak.

A jelen és következő időszak meghatározó stratégiai dokumentuma az úgynevezett *európai zöld megállapodás*,²⁸ amelynek célja az európai gazdaság fenntarthatóvá alakítása és az éghajlatváltozási és környezetkárosodással összefüggő kihívások kezelése. Az EU gazdaságának olyan modern, erőforrás-hatékony és versenyképes rendszerré kell válnia, ahol:

- az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértéke 2050-re nettó nullára csökken;
- a gazdaság növekedése független az erőforrás-felhasználástól;
- mindenkinek esélye van az érvényesülésre, és nincsenek elmaradott térségek (ez mindenképpen nemes, ám illuzórikus célkitűzés az EU kohéziós politikájának eredményei alapján).

A cselekvési terv alapján célként határozták meg, hogy:

- az erőforrások hatékony felhasználásával biztosítani kell a tiszta, körforgásos gazdasággá váló átalakulást;
- a biológiai sokféleséget helyre kell állítani és csökkenteni kell a környezetszennyezés mértékét.

²³ Az EU pénzeszközeit a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban kell felhasználni. Ez egészen egyszerűen azt jelenti, hogy a pénz kezelői minden erőfeszítést megtesznek, hogy az elköltött pénzért a lehető legmagasabb értéket szerezzék meg. Ehhez valamennyi szabályt és előírást szigorúan be kell tartani, továbbá mindennek igazolása érdekében rendszeres értékeléseket kell végezni.

²⁴ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Következő lépések a fenntartható európai jövő felé. Európai fellépés a fenntarthatóságért.* COM(2016)739 végleges (2016. november 22.).

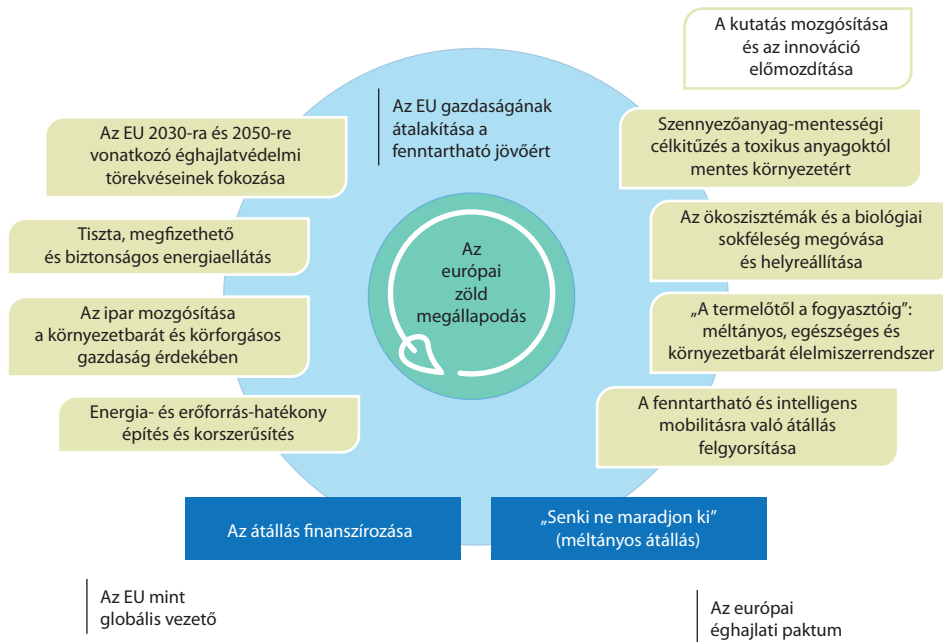
²⁵ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak: Európai beruházási terv.* COM(2014)903 végleges (2014. november 26.).

²⁶ A Bizottság szolgálatainak munkadokumentuma a *biogazdaságra vonatkozó 2012. évi uniós stratégia felülvizsgálatáról.* SWD(2017)374 végleges (2017. november 13.).

²⁷ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Cselekvési terv a tőkepiaci unió megteremtésére.* COM(2015)468 végleges (2016. április 14.).

²⁸ Európai zöld megállapodás: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu

Az európai zöld megállapodás szorosan kapcsolódik az Egyesült Nemzetek 2030-ig tartó időszakra szóló menettrendjéhez és a fenntartható fejlődési célok²⁹ megvalósításához. Az európai zöld megállapodás fő elemeit a következő ábra mutatja be.



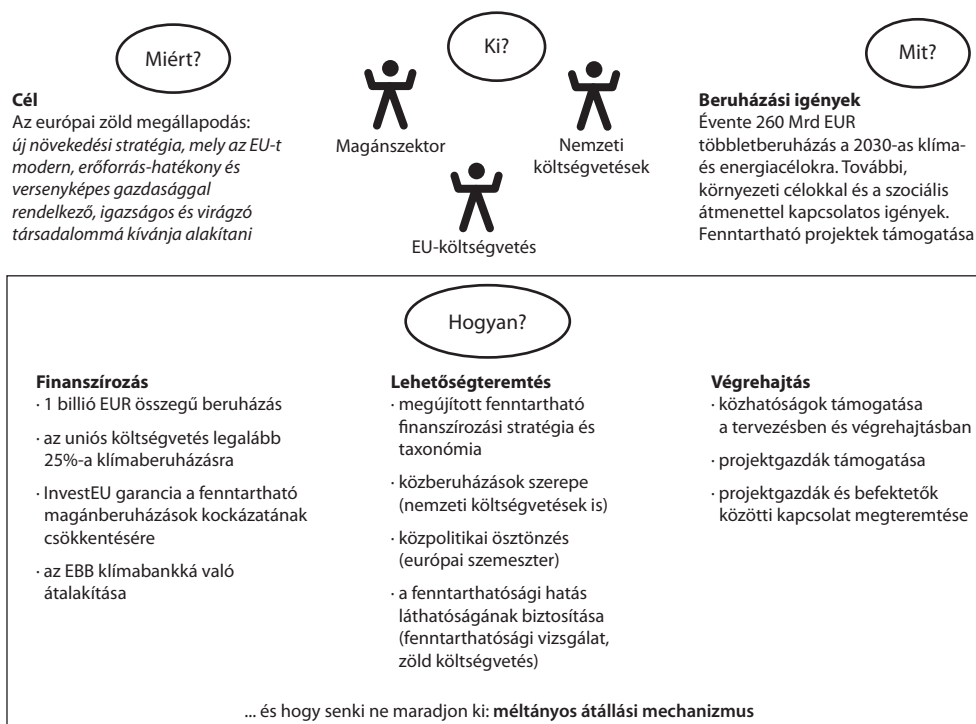
2. ábra: Az európai zöld megállapodás

Forrás: Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Az európai zöld megállapodás*. Brüsszel, COM(2019)640 végleges (2019. december 11.)

A „zöld” és „fenntartható” befektetések pontosabb és következetesebb meghatározására is szükség van a stratégiai célok eléréséhez, illetve a fenntartható pénzügyi folyamatok könnyebb nyomon követése és azok mérése ugyancsak szükséges a megfelelő politikai intézkedések és ösztönzők kialakításához. Ezen elvárások kielégítése érdekében fogadta el az Európai Unió (EU) 2020 júniusában a fenntartható befektetések beazonosítását szolgáló keretszabályokról szóló rendeletet, az úgynevezett „EU taxonómiai rendelet”, amely egy szabályozási keretrendszer meghatározó eleme. Horizontálisan a teljes európai gazdaságot átalakítja az európai zöld megállapodás stratégiai célkitűzéseinek eléréséhez. Az EU a 2021–2027-es programozási időszakban különféle pénzügyi és technikai támogatásokat biztosít a zöld gazdaságra való átálláshoz.

²⁹ United Nations: *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1 (2015).

A Fenntartható Európa beruházási terv az európai zöld megállapodás beruházási pillére. A 2030-ra kitűzött éghajlat- és energiapolitikai célok³⁰ eléréséhez 2030-ig további jelentős forrásokból megvalósuló beruházásokra lesz szükség³¹ a klímasemleges, zöld gazdaságra való átállás alábbi három dimenziója mentén.



3. ábra: A Fenntartható Európa beruházási terv

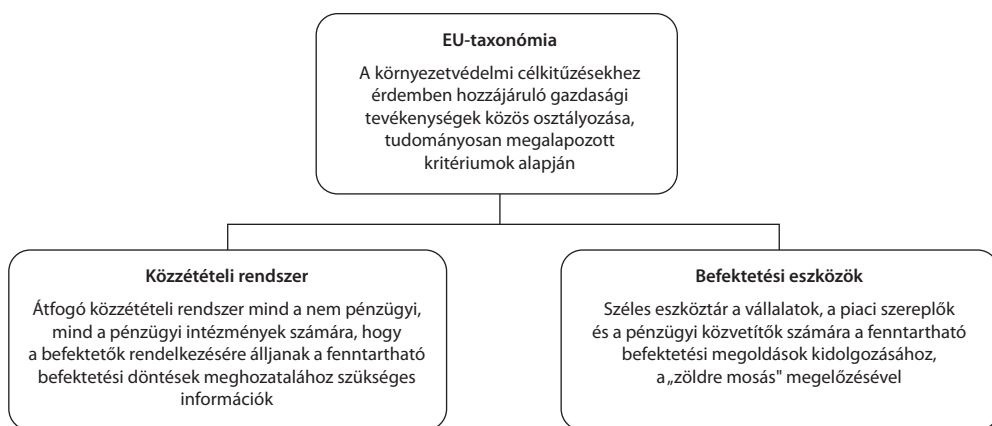
Forrás: Európai Bizottság

A terv egyik fontos célkitűzése, hogy az uniós költségvetésen keresztül a következő 2021–2027-es programozási időszakban jelentős forrásokat biztosítsanak fenntartható beruházásokra. Az uniós költségvetés a közkiadások minden korábbinál nagyobb részét fogja az éghajlatra és a környezetvédelemre fordítani. Emellett a garanciarendszer felállításával ösztönzi a magánfinanszírozás bevonását is. Másrészt a beruházási terv támogató keretrendszert alakít ki a köz- és magán-szektor, illetve köz- és magánbefektetők számára. A költséghatékony, igazságos, valamint

³⁰ A 2030-ra kitűzött fő célok a következők: az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának legalább 40%-os csökkentése (az 1990-es szinthez képest), a megújuló energia részarányának legalább 32%-ra való növelése és az energiahatékonyság legalább 32,5%-os javítása.

³¹ Az alapfogatókönyvhöz képest – Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Összefogás az energiaunió és az éghajlat-politika terén – A tiszta energiára való átállás feltételeinek megteremtése.* COM(2019)285 végleges (2019. június 18.).

a társadalmilag kiegyensúlyozott és méltányos átállás biztosítása jelenik meg a beruházási terv fő célkitűzéseként. Az említett stratégiák és tervek megvalósításának fontos alapfeltétele, hogy a pénzügyi intézményeknek és a magánbefektetőknek a fenntartható beruházások beazonosításához elengedhetetlen minősítő rendszerrel kell rendelkezni. Ez a keretrendszer az uniós taxonómia,³² amely egységes osztályozási rendszert hoz létre annak meghatározására, hogy mi az, ami környezetvédelmi szempontból fenntartható gazdasági tevékenységnek és fenntartható befektetésnek minősül.



4. ábra: Az EU fenntartható finanszírozási keretének alapjai

Forrás: Nyikos szerkesztése

Az EU taxonómiája hat környezetvédelmi célkitűzést és a párizsi megállapodással összhangban lévő teljesítménykritériumokat határoz meg egy sor gazdasági tevékenységre vonatkozóan.³³ E keretrendszer szerint a gazdasági tevékenység akkor tekinthető fenntarthatónak, ha hozzájárul e hat cél valamelyikéhez, nem okoz jelentős kárt más tevékenységeknek, és megfelel legalább néhány minimális biztosítéknak³⁴ beleértve az emberi jogokat is. A *nem okoz jelentős kárt* kritérium biztosítja a szélesebb körű környezetvédelmi megfontolások átfogó alkalmazását és az EU taxonómiájának különösen egyedi jellemzője más országok taxonómiáihoz képest (például USA vagy Kína).

³² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról.

³³ Az EU Taxonómia Iránytűt annak elősegítésére alakították ki, hogy lehetővé tegye a felhasználók számára annak ellenőrzését, mely tevékenységek szerepelnek az uniós taxonómiában (taxonómiailag támogatható tevékenységek), milyen célkitűzésekhez járulnak hozzá jelentősen, és milyen kritériumoknak kell megfelelniük. Fontos megjegyezni, hogy ahhoz, hogy egy gazdasági tevékenységet taxonómiailag támogathatónak lehessen tekinteni, minimális biztosítékoknak (szociális normáknak) kell megfelelni. Lásd EU Taxonomy Compass: <https://ec.europa.eu/sustainable-finance-taxonomy/> vagy https://ec.europa.eu/sustainable-finance-taxonomy/tool/index_en.htm

³⁴ Ezeket a biztosítékokat a rendelet tartalmazza (beleértve az OECD multinacionális vállalatokra vonatkozó iránymutatásait, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet stb.) a technikai szakértői csoport által kidolgozott technikai szűrési kritériumokkal együtt.

2. táblázat: Az EU-taxonómia szabályainak lényege

Környezetvédelmi célkitűzések					
1. Éghajlatváltozás mérséklése	2. Alkalmazkodás az éghajlatváltozáshoz	3. Vizek és természeti erőforrások védelme és fenntartható használata	4. Átállás a körforgásos gazdaságra, hulladék megelőzés és újrahasznosítás	5. A környezetszennyezés megelőzése és csökkentése	6. A biológiai sokféleség és az ökoszisztémák védelme és helyreállítása
Megfelelnek a minimális (technikai és társadalmi) elvárásoknak	+	Lényegesen hozzájárul a hat környezetvédelmi célkitűzés közül legalább egynek a megvalósításához	+	Ne okozzon jelentős kárt a többi öt környezetvédelmi célkitűzés egyikében sem	= Fenntartható gazdasági tevékenység

Forrás: Nyikos szerkesztése

Ehhez a keretrendszerhez illeszkedve az európai szemeszter, a környezetvédelmi politikák végrehajtásának felülvizsgálata, az energiaunió keretében kidolgozott nemzeti energia- és éghajlatpolitikai tervek, valamint az ágazati környezetvédelmi jogszabályokban előírt (például a hulladékra, a vízre, a biológiai sokféleségre és a levegőre vonatkozó) tervek képezik a beruházási szükségletek megfelelő azonosításának további elemeit.

Az új európai iparstratégia³⁵ a jövőbeni ipari átalakítás, kkv-támogatás, valamint Európa gazdaságának fenntarthatóbbá és versenyképesebbé tételét célozza. Ezen célkitűzések elérésének eszközei a zöld átállás, a digitális átállás és a globális szintű versenyképesség növelése. További uniós stratégiák biztosítják az egyes szakterületek fenti célokhoz igazodó átalakulását (például intelligens ágazati integrációt célzó stratégia, tiszta acélgégyártásra vonatkozó uniós stratégia és a vegyi anyagokra vonatkozó fenntarthatósági stratégia, a tengeri megújuló energiára vonatkozó uniós stratégia, a fenntartható és intelligens mobilitás átfogó stratégiája, az épített környezetre vonatkozó stratégia, a textilágazatra vonatkozó uniós stratégia). Jelentős beavatkozásokra kerül sor a körforgásos gazdaság kiteljesítése kapcsán is.³⁶ Az új kkv-stratégia³⁷ alapján az EU a fenntartható és digitális átállás jegyében új finanszírozási forrásokkal és digitális innovációs központokkal támogatja az innovációt; visszaszorítja az egységes piaci akadályokat a bürokrácia csökkentésével, valamint erősíti a kkv-k finanszírozáshoz való hozzáférését.

³⁵ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Új európai iparstratégia.* COM(2020)102 végleges (2020. március 10.).

³⁶ Lásd Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A tisztább és versenyképesebb Európát szolgáló, körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv.* COM(2020)98 végleges (2020. március 11.).

³⁷ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Kkv-stratégia a fenntartható és digitális Európáért.* COM/2020/103 végleges (2020. március 11.).

1.2. Az EU kohéziós politikájának fogalma és célkitűzése

Az Európai Unió kohéziós politikája a közösségi politikák egyike, a közösség belső fejlesztési politikája, a pénzügyi szolidaritás eszköze, egyúttal pedig a kohézió és a gazdasági integráció hajtómotorja.³⁸ Az Európai Unió fejlődéstörténetének egyik meghatározó momentuma a társadalmi, gazdasági és területi kohézió, amely a szolidaritás, a méltányosság és az igazságosság elvén alapul.

A regionális politika első elemei az 1957-es római szerződésnél jelennek meg, ugyanis a preambulumban helyet kap a régiók közötti fejlődésbeli különbségek kiegyensúlyozásának igénye. Az 1992-es maastrichti szerződés az Európai Unió céljai között megerősítette a régiók fejlettségi szintjei közötti különbségek csökkentését, a gazdasági és társadalmi kohéziót,³⁹ és egyben kiszélesítette az uniós szinten koordinált szakpolitikák körét.

A kohéziós politika célja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 174. cikke alapján:

„Átfogó, harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik. Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket, és az olyan súlyos és állandó természeti, vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

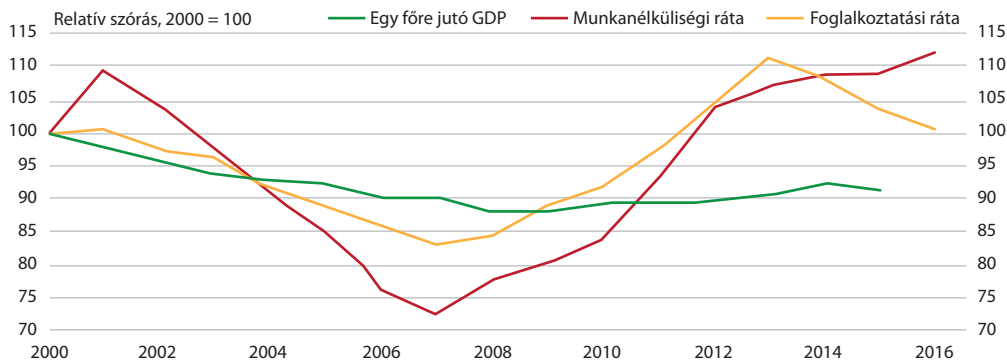
A kohéziós politika a kiegyenlített gazdasági növekedést, a szociális és területi kohéziót kívánja elősegíteni az EU egész területén. A fejlődésbeli különbségeket kívánja kiegyenlíteni a hosszú távú gazdasági növekedés feltételeinek biztosításával azokon a területeken is, ahol az egy főre eső jövedelem elmarad az EU átlagától. Ebben a megközelítésben a kohéziós politika fő feladata a tagállamok és régiók közötti reálkonvergencia folyamatának felgyorsítása és megkönnyítése. Ezen igényt és szükségletet alátámasztják a tagországok között megmutatkozó eltérések az egy lakosra eső termelés és jövedelmek tekintetében, azonban aránytalanságok mutatkoznak a szociális fejlettségi oldalt vizsgálva is (életkilátások, képzettségi és szociális mutatók stb.).

A szakpolitikai beavatkozás fő célja a gazdaság kínálati oldalán tapasztalható hiányosságok korrigálása, amelyek a gazdasági teljesítmény hiányosságait eredményezik. A releváns célok közé tartozik a termelékenység hosszú távú szintjének növelése, az állami beruházások fellendítése (a tág értelemben vett „puha” és „kemény” infrastruktúrát egyaránt beleértve), a vállalkozói kedv, valamint a kis- és középvállalkozások (kkv-k) támogatása, a képzés és más munkaerőpiaci intézkedések, valamint a kutatás és fejlesztés (K+F), az innováció vagy más, technológiával kapcsolatos kezdeményezések ösztönzése.

³⁸ Nyikos Györgyi (szerk.): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017a.

³⁹ Nevesített konkrét célokat: eltérő adottságú régiók fejlettségbeli különbségeinek csökkentése, transzeurópai hálózatok kiépítése és fejlesztése, a környezet minőségének megőrzése, javítása, természeti erőforrások racionális és körültekintő felhasználása, minőségi oktatás és képzés.

A konvergencia és a divergencia – amint azt bemutatja – a regionális politikai beavatkozások indoklásának központi fogalmai, és számos közgazdasági elméletre támaszkodnak. Az uniós szintű narratíva régóta az, hogy a túl nagy jóléti különbségek – általában az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) vagy a növekedési ráták tekintetében értelmezve – valahogyan elfogadhatatlanok, ami tükrözi a 174. cikkben meghatározott szerződéses felhatalmazást, és arra utal, hogy a szakpolitikai beavatkozás gazdasági indoka az ilyen különbségek politikailag elfogadható határokon belül tartása. Az egymást követő időszakos jelentések és kohéziós jelentések dokumentálták és elemezték ezeket az egyenlőtlenségeket.



A szórás az egyes régiók népességével súlyozva

5. ábra: Az egy főre jutó regionális GDP szórása, foglalkoztatási ráta (20–64) és a munkanélküliségi ráta az EU28 NUTS 2 régiókban, 2000–2016 (indexek, 2000 = 100)

Forrás: Eurostat, DG REGIO-számítások

Az előzetes egyenlőtlenségek megfékezése viszont azt jelenti, hogy a gazdaság keresleti vagy kínálati oldalán történő beavatkozással vagy az eltérések megelőzésére, vagy a konvergencia előmozdítására kell törekedni. A neoklasszikus közgazdaságtan feltételezése szerint a konvergencia várhatóan a munkaerő vagy a tőke áramlásának eredményeként következik be azon a helyen, ahol a kínálat szűkös, kivéve, ha valamilyen piaci hiányosság áll fenn. A kohéziót e tekintetben olyan politikákkal lehet elérni, amelyek a piaci kudarc forrásait ellensúlyozzák, vagy olyan intézkedésekkel, amelyek a rendszer egy adott akadályának leküzdésére irányulnak, mint például egy minimális kezdeti fejlettségi szint elérése.

A divergenciának számos oka lehet a tisztán földrajzi jelenségektől kezdve (központi vagy perifériális elhelyezkedés vagy a természeti akadályokból, például tengerekből vagy hegyekből adódó elérhetetlenség) a helyzeti előnyöktől (például a szénhez való közelség döntő fontosságú volt egyes nehéziparra támaszkodó regionális gazdaságok számára) az agglomerációs hatásokig.

Az államháztartás elméletében az allokáció, az elosztás és a stabilizáció közötti hagyományos megkülönböztetésre építve – amelyet különösen Musgrave (1959) munkája magyaráz – a kohéziós politika három nagyon különböző lehetséges gazdasági indoklását lehet megkülönböztetni. Az első a régiók hosszú távú versenyképességének támogatására irányul a gazdaság kínálati oldalának átalakítása révén: céljuk az elosztás. Másodsor, vannak olyan intézkedések, amelyek

a lakosok jelenlegi életszínvonalát javítják, vagy konkrét társadalmi problémákat kezelnek, tehát mindkettő alapvetően újraelosztó vagy enyhítő hatású. Harmadszor, vannak olyan politikák, amelyek a gazdaság keresleti oldalának stabilizálását segítik. A gyakorlatban e háromféle politika közötti felosztás helyettesíthető egymással. A kínálati oldali intézkedéseknek is lesz némi újraelosztó hatásuk, bár nem feltétlenül és nem mindig a gazdag régiókból a szegény régiókba, ahogyan az újraelosztó intézkedések gyakran a stabilizáció elérésének eszközei. Idővel a három fő cél relatív súlya eltolódott a gazdaságirányítás egészének részeként a politika funkciójáról való gondolkodás fejlődésének függvényében.

Míg a tagállami politikáknak nagy és pozitív hatásuk van a kohézió szempontjaira, a közösségi politikák egyértelműen hozzájárulnak a konvergencia előmozdításához, különösen a legkevésbé versenyképes régiók és a szegényebb tagállamok esetében. Minőségi különbség van azonban a nemzeti politika fő eszközei között, amelyeknek kifejezett újraelosztási céljaik vannak, és a strukturális és beruházási alapok sokkal konkrétabb, a gazdaságfejlesztést célzó beavatkozásai között. Az ilyen jellegű regionális politikát a legjobb felülről lefelé irányuló módon szervezni, hogy az uniós szint közvetíteni tudjon a régiók közötti elkerülhetetlen versenyben, és adott esetben uniós szintű célokat és feltételeket tudjon felülírni.

Kevésbé világos, hogy az uniós kohéziós politikát a hatékonysági vagy a méltányossági célkitűzések motiválják-e, illetve hogy melyiknek milyen súlyt tulajdonítanak.

További szempont, hogy az EU regionális politikájának hiányában a tagállamok vagy a regionális kormányok a regionális fejlődés előmozdítására irányuló politikaként nagyobb mértékben folyamodhatnak állami támogatásokhoz, ami potenciálisan ellentmondásos következményekkel járhat. Az állami támogatások szabályozását általában azzal indokolják, hogy a belső piacot ne veszélyeztessék, de azzal is lehet érvelni, hogy az uniós szintű kohéziós indoklás szerint a decentralizált politikák egymással versenyezhetnek. Ez azonban nem olyan egyszerű, mintha azt mondanánk, hogy mivel X régió a regionális politikából versenyképességi lökést kap, Y régió veszíteni fog. Egyes regionális fejlesztési politikáknak lehetnek *win-win* hatásai, akár a keresleti csatornákon keresztül, akár azért, mert a kínálati oldali kapcsolatok kölcsönösen előnyösek. Ugyanígy vannak a regionális politikának olyan következményei is, mint például egy vállalat döntése, hogy inkább X régióban fektet be (esetleg azért, mert a regionális kormányzat megengedheti magának a nemzeti regionális politika által finanszírozott jobb infrastruktúrát), mint Y régióban, amelyek gyakran nulla összegűek.

Számos szakirodalom foglalkozik azzal, hogy a nemzeti és regionális kormányoknak támogatniuk kell-e, és ha támogatni kell, akkor mikor és hogyan, a vállalatokat, iparágakat vagy régiókat.⁴⁰ Hatékonysági okokból a támogatás indokolt lehet, ha az a piaci kudarc kijavítására irányul. A piaci kudarc tipikus okai a külső hatások (valamint a közjavak), a méretgazdaságosság és az aszimmetrikus információ. A többszörösen torzult piacokon azonban a torzulás egyetlen

⁴⁰ Erdős Éva: A támogatások fogalma, EU-s támogatások problémái. In Erdős Éva: *A beruházásösztönzés adójoga*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2012. 138–146.; Erdős Éva: Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái. In Erdős Éva: *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciájának előadásai 2006–2009*. Miskolc, Novotni, 2010. 132–144.; Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 30. (2012), 2. 339–350.; Nyikos Györgyi: A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. *Pénzügyi Szemle*, 58. (2013a), 2. 165–185.

forrásának a piacba való beavatkozással történő kezelése saját torzulást okozhat, ami paradoxnak tűnő módon a jólét csökkenéséhez vezethet. Például a vállalatok bizonyos régiókba vonzására irányuló támogatások súlyosbíthatják a környezetszennyezést, növelhetik a torlódásokat, vagy nyomást gyakorolhatnak a gyenge közlekedési rendszerekre. A közpolitika zéró összegű is lehet, ha a munkahelyteremtés egy területen a máshol folyó gazdasági tevékenység rovására megy, és nem történik nettó munkahely-növekedés.

Az 1980-as évek végéig a kompenzációs cél volt a legfontosabb, majd az uniós költségvetés és a strukturális alapok 1988-as reformját követően az elosztási cél kapott nagyobb hangsúlyt.⁴¹ Az ettől kezdve elfogadott programozási megközelítés különösen a kedvezményezett régiók termelékenységének növelését helyezte előtérbe. Az a tény azonban, hogy a kohéziós politika mindig is meglehetősen erősen a legkevésbé prosperáló tagállamok felé irányult, azt jelentette, hogy elosztási hatása (legalábbis országos szinten) mindig is jelentős volt.

A kohéziós politika eredeti gazdasági logikája szorosan kapcsolódott az egységes piac integráló hatásához, ami – attól tartottak – az erősebb régióknak kedvez, a kevésbé versenyképeseket pedig hátrányosan érinti. A kohéziós politikát azonban sokan – különösen a kritikusai – nem tekintik többnek, mint az újraelosztás eszközének, amit néha pejoratívabb kifejezésekkel úgy illetnek, mint bizonyos országoknak nyújtott „mellékfizetést”, hogy „megvásárolják” támogatásukat más gazdasági integrációs kezdeményezésekhez.⁴² A költségvetési tárgyalások során az alapokból származó tervezett bevételek az EU költségvetéséhez való nettó pénzügyi hozzájárulások sakkjátszmájának gyalogosai lettek, gyakran úgy, hogy a nemzeti álláspontok számításai felülírták a pénzhez jutás objektív kritériumainak közvetlen kapcsolatát. Alapvetően két politikai kényszer verseng ma a kohéziós politika lelkeért. Egyrészt az európai stratégiai célokhoz való kapcsolódás azt jelzi, hogy az EU „beruházási eszköze” az uniót a tudásalapú innovációvezérelt gazdaság irányába kívánja elmozdítani, amelyre a globális versenyképességhez szüksége van. Másrészt az egyenlőtlenségek csökkentésére vonatkozó szerződéses kötelezettség és a kiadások földrajzi koncentrációja a kevésbé fejlett régiókra azt jelenti, hogy a regionális fejlesztés kiemelt szerepet kap. Kérdés persze, hogy össze lehet-e egyeztetni ezt a két irányvonalat.

A kohéziós politikának ma kettős célja van: egyrészt közvetlenül a relatív jólét egyensúlytalanságainak mérséklésére irányul, másrészt hozzájárul a szélesebb körű uniós célkitűzések megvalósításához. Ez utóbbiak közé tartozik az európai integráció elősegítésének és az állami beruházások növelésének átfogó célja, miközben szerepet játszik az EU kulcsfontosságú céljainak sikeres megvalósításában is, a gazdasági és monetáris unió támogatásától kezdve a fenntartható fejlődés előmozdításáig. A kohéziós politikát azért választották eszköznek, mert nem volt más, hiteles költségvetéssel rendelkező lehetőség. Megfordítva a kérdést, nem valószínű, hogy a tudásalapú gazdaság európai fejlesztésével megbízott politikai döntéshozók a kohéziós politikát választanák megoldásként. A regionális politikának mindig is össze kellett egyeztetnie a gazdaság összesített versenyképességével és a célterületek ösztönzésével kapcsolatos kihívásokat. Gyakran ezt úgy ábrázolják, mint a méltányosság és a hatékonyság közötti kompromisszumot, bár nyitott kérdés, hogy az EU kohéziós politikája a gyakorlatban valóban újraelosztó-e, még akkor is, ha nyílt célja a gazdasági fejlődéshez szükséges források elosztása.

⁴¹ Halmai Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 315.

⁴² Robert Leonardi: *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*. London – New York, Macmillan – St Martin's Press, 1995.

Emellett paradox módon nehéz határozott következtetéseket levonni egy olyan szakpolitikai terület gazdasági hatékonyságáról, amely sok tekintetben az értékelési erőfeszítések élharcosa volt. E paradoxon mögött számos tényezőt lehet azonosítani. Először is a többféle célkitűzés és a vegyes gazdasági indoklás, a különböző nemzeti és regionális környezet, valamint a heterogén intézmények és prioritások miatt a szakpolitika sikere nem állapítható meg könnyen. A második szempont az, hogy a gazdasági teljesítmény javulására vonatkozó szilárd bizonyítékok hiánya nem zárja ki annak lehetőségét, hogy egy régió mögöttes potenciálja javult. Harmadszor, a megfigyelt eredmények magának a politikának való tulajdonítása problémás, és módszertani szempontból sem meggyőző.

Az utolsó kérdés az, hogy a kohéziós politika hoz-e gazdasági előnyöket, még akkor is, ha az értékelési bizonyítékok ellentmondásosak. A kohéziós politikát nem lehet pusztán a közvetlenül mérhető eredmények alapján megítélni, hanem a tágabb értelemben vett gazdasági fejlődéshez való hozzájárulása alapján kell vizsgálni.

1.3. A kohéziós politika fejlődéstörténete

Az 1957-es római szerződés a preambulumban megjelenő régiók közötti fejlődésbeli különbségek kiegyensúlyozásának igényével egyidejűleg azonban nem hozott létre megfelelő európai kohéziós politikát. A tagállamok többségének kormányai négy fő okból vonakodtak attól, hogy fejlesztési hatásköröket ruházzon a nemrég alapított uniós intézményekre: (1) a regionális fejlesztési politika nemzeti szinten még kialakulóban volt; (2) az államszervezéssel, valamint az állam és a vállalkozások közötti kapcsolattal összefüggő kérdéseket érintett; (3) szükségtelennek tartották, mivel a tagállamok osztoztak a régiók közötti kereskedelem megteremtésében mint a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésének módjában való bizalomban; és (4) az 1950-es évek elején nagy várakozásokkal tekintettek az (1944-ben létrehozott) Világbank azon képességére, hogy elősegítse a növekedés dinamikáját az elmaradott környezetben. Ezek a megfontolások mintegy 20 évig lényegében változatlanul fennmaradtak. 1969-ben még az Európai Bizottság is így érvelt: „a regionális politika még a gazdaságpolitika más ágainál is inkább a tagállamok hatóságainak a feladata. Az ezzel kapcsolatos intézkedések közvetlenül az államok politikai, kulturális, közigazgatási, szociológiai és költségvetési szervezete alá tartoznak.”⁴³

Ennek következtében a római szerződésbe csak három, a regionális egyensúlytalanságokat kezelő eszköz került be. Az Európai Beruházási Bank (EBB) volt az első, amelynek feladata az volt, hogy kölcsönöket és garanciákat nyújtson fejlesztési projektek finanszírozására a fejlődő és a szerkezetátalakítás alatt álló régiókban. A második eszköz az Európai Szociális Alap (ESZA) volt, amelyet az európai munkaerőpiaci mobilitás fenntartására és javítására hoztak létre az ipari hanyatlással küzdő területeken élő munkavállalók oktatásával és átképzési kezdeményezéseivel. A harmadik eszköz az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA)

⁴³ Commission of the European Communities: *A Regional Policy for the Community*. COM(69)950 (1969. október 15.). 13.

Orientációs Részlege volt, amely az elmaradott vidéki területek számára nyújtott támogatást. Az EMOGA több intézkedésre épült, többek között a mezőgazdasági termékek forgalmazására, a mezőgazdasági üzemek korszerűsítésére és vidékfejlesztési intézkedésekre. Ezek az eszközök azonban nem működtek megfelelően. Ahogy George Thomson biztos az 1970-es évek közepén megállapította: „A közösségi támogatási formák, amelyek hasznosak és jól indokoltak, mint egyedi politikai intézkedések, összességükben [...] úgy tűnik, hogy valójában inkább növelik a regionális szakadékot, mintsem megszüntetik azt.”⁴⁴

Az 1970-es évek elején a kohéziós politika két okból került véglegesen az Európai Közösség politikai napirendjére. Először is az 1970-es évek olajválsága meggyőzte a nemzeti kormányokat arról, hogy összehangolt intézkedésekre van szükség az európai regionális egyenlőtlenségek leküzdésére. Másodsor Dánia, az Egyesült Királyság és Írország 1973-as csatlakozása⁴⁵ súlyosbította a regionális egyenlőtlenségeket.⁴⁶ Politikai szempontból az Egyesült Királyság és Írország belépése kibővítette a nemzeti kormányok koalícióját, amely támogatta a közös regionális politika létrehozását.

1973 májusában az Európai Bizottság közzétette a kibővített Közösség regionális problémáiról szóló jelentést,⁴⁷ mely szerint a regionális egyenlőtlenségek csökkentése és az elmaradott régiók fejlődésének elősegítése „elsődrendű emberi és erkölcsi követelmény”, mert „[e]gyetlen közösség sem tarthatja fenn magát, és nem lehet jelentősége a hozzá tartozó népek számára, amíg egyesek életszínvonala nagyon eltérő, és okuk van kételkedni abban a közös akaratban, hogy minden egyes tagállamnak segíteni kell népének jobb helyzetét”.⁴⁸

1973 júliusában az Európai Bizottság jogalkotási javaslatot dolgozott ki az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) létrehozására vonatkozóan, amelynek fő célja volt az ipar és az infrastruktúra támogatása a régiók közötti egyenlőtlen fejlődés problémájának kezelésére. Az ERFA kezdetben csak szerény eredményeket ért el, aminek három fő oka volt: a közösségi költségvetés nettó befizetői kompenzációs intézkedésének tekintették; költségvetése (a közösségi költségvetés mintegy 5%-a) túl kicsi volt ahhoz, hogy jelentős szerepet játszasson; a Miniszterek Tanácsa volt felelős a költségvetés meghatározásáért a tagállamok között évente megtárgyalt nemzeti kvóták alapján anélkül, hogy a fejlődésben elmaradott régiókat célozta volna meg.⁴⁹ A közösségi források *a tagállamok által, saját prioritásaiknak megfelelően javasolt projektjeit* finanszírozták.

⁴⁴ Ian Bache: *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.

⁴⁵ Írország gazdasági teljesítménye messze alatta maradt a hatok átlagának, az Egyesült Királyság számára pedig nehézségeket okoztak egyes hanyatló iparágak, illetve az országon belüli jelentős területi különbségek problémáinak kezelése.

⁴⁶ Mark Gilbert: *Surpassing Realism: The Politics of European Integration since 1945*. Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2003.

⁴⁷ Commission of the European Communities: *Report on Regional Problems of the Enlarged Community*. COM(73)550 def. (1973).

⁴⁸ Commission of the European Communities (1973): i. m. 4.

⁴⁹ Angela K. Bourne: *Regional Europe*. In Michelle Cini (szerk.): *European Union Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2006. 287–303.

Görögország, Portugália, Spanyolország csatlakozásával a gazdasági fejlettségbeni eltérés tovább nőtt a tagállamok között, egyben nyilvánvalóvá vált, hogy a területi egyensúlytalanságok kiküszöbölésére a piaci mechanizmusok mellett szakpolitikai eszközök is szükségesek.

1979-ben és 1984-ben két kisebb reformra került sor. 1979-ben a nemzeti kormányok jóváhagyták az ERFA költségvetésének 50%-os növelését válaszul a görög csatlakozás miatt növekvő regionális egyensúlyhiányra. Ennek következtében a regionális politika a közösségi költségvetés mintegy 6%-át tette ki. 1979-ben egy „nem kvótás” szakaszt is bevezettek. Így a Bizottság önállóbban használhatta fel ezeket a pénzeszközöket, hogy a nemzeti kormányok által nem kijelölt területeken támogassa a fejlesztési projekteket. Ez a reform megteremtette az „integrált” fejlesztési programok lehetőségét is. Az új jogszabály a Bizottság számára stratégiai szerepet is biztosított: az intézményt azzal bízták meg, hogy időszakos jelentéseket készítsen a régiók gazdasági és társadalmi helyzetéről, esetleg új regionális prioritásokat és iránymutatásokat javasoljon. Az ezt követő 1984-es reform fokozatosan növelte az ERFA-nak juttatott gazdasági forrásokat (az Európai Közösség költségvetésének 1984-es 7,5%-áról 1986-ban 9,1%-ra). A nemzeti kvóták régi rendszerét felváltotta az indikatív (minimális és maximális) tartományok rendszere, bár az ERFA-finanszírozás minimális összegét garantálták azon tagállamok számára, amelyek egy meghatározott határidőn belül elegendő számú elfogadható pályázatot tudtak benyújtani. Az integrált programokat tovább erősítették. Ezenkívül a Bizottság lehetőséget kapott arra is, hogy tárgyalásokat kezdjen a tagállamokkal az egyedi közösségi érdekű nemzeti programok finanszírozásáról. Bár ezek a reformok fokozták a politika közösségi irányultságát, és a Bizottság nagyobb önállóságot kapott annak eldöntésében, hogy mely régiókat célozza meg, az Európai Közösség regionális politikája 1988-ig lényegében egy kifizetésátutalási rendszer maradt.⁵⁰

Az Egységes Európai Okmánnyal (SEA) 1986-ban a regionális politika közösségi hatáskörre, a társadalmi és gazdasági kohézió pedig közösségi céllá vált: „A Közösség átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében a Közösség fejleszti és folytatja a gazdasági és társadalmi kohézió erősítéséhez vezető intézkedéseit. Megfogalmazza és kialakítja tehát a kohéziós politika jogalapját egyben azt a közös szakpolitikák közé emeli, azt illetve rendelkezik a szükséges pénzügyi források rendszeréről.”⁵¹

Az 1988-as év jelentette a kohéziós politika kezdetét. A regionális politika hatékonyságának javítását célzó reform a strukturális alapok kötelezettségvállalásainak megduplázásával jelentősen növelte a regionális finanszírozást, amely 1993-ra a teljes európai költségvetés 30,7%-át tette ki. A reform öt új rendeleten alapult, amelyek 1989 januárjában léptek hatályba.⁵²

⁵⁰ Michael Baun – Dan Marek: *Cohesion Policy in the European Union*. London, Palgrave, 2014.

⁵¹ Egységes Európai Okmány (SEA).

⁵² A Tanács 2052/88/EGK rendelete (1988. június 24.) a strukturális alapok feladatairól és hatékonyságáról, valamint tevékenységeiknek egymás között, illetve az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel való összehangolásáról.

A Tanács 4253/88/EGK rendelete (1988. december 19.) a 2052/88/EGK rendeletnek a különböző strukturális alapok tevékenységeinek egymás között, valamint az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel való összehangolása tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról.

A forrásfelhasználás hatékonyságának javítását biztosítani hivatott egységes alapelveket is kialakították. Ezek:

- *a programozás elve*: alkalmazása szakítást jelentett a korábbi projektközpontú finanszírozási rendszerrel, helyettük többéves, az összeurópai célkitűzésekkel és prioritásokkal összhangban álló programok megvalósítása folytonosságon alapuló finanszírozással;
- *a koncentráció elve*: a források széles körű, fragmentált elosztása helyett a politika kisszámú stratégiai célra összpontosít. A földrajzi/funkcionális koncentráció jegyében a politika középpontjába objektív mutatók segítségével meghatározott, kevésbé fejlett régiók kerültek;
- *az adicionalitás elve*: a közös célokra a közösségi költségvetésből származó pénzeszközök mellett a tagállamoknak is költeniük kell. A társfinanszírozási kötelezettségnek köszönhetően továbbá a kohéziós politika forrásai kiegészítő jellegűek;
- *decentralizáció*: az Európai Bizottság a tagállamok ezres nagyságrendű projektjeinek felügyelete helyett már csak tagállami szintű stratégiákkal, illetve ágazati/területi operatív programokkal foglalkozott, ezek alapján a tagállami hatóságok menedzselték a programok végrehajtását;
- *a partnerség elve*: ez alapján a tagállamok kormányai mellett a területi szereplőket is bevonták a programok tervezésének és megvalósításának folyamatába. Az uniós szintű szervek és nemzeti hatóságok mellett az új rendszerben szerepet kaptak a régiós és helyi szervek, a gazdasági és társadalmi érdekképviselő szervezetek is.

1988-ban öt kiemelt célkitűzésben állapotok meg, amelyeket különböző alapokból finanszíroztak. Az 1., 2. és 5b. célkitűzés kifejezetten regionális fókusszal rendelkezett, míg a 3., 4. és 5a. célkitűzés konkrét problémákra összpontosított függetlenül azok konkrét lokalizációjától. Más szóval a célkitűzések e második csoportja az egész unióra kiterjedt. Az 1. célkitűzés az 1989–1993-as programozási időszakra elkülönített strukturális alapok mintegy 70%-át emésztette fel.

Kialakították az első közös költségvetést (1989–1993) a többéves pénzügyi terv⁵³ és költségvetési prioritások bevezetésével. Összekapcsolták a szakpolitikai célokat és a megvalósítást

A Tanács 4254/88/EGK rendelete (1988. december 19.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Regionális Fejlesztési Alap tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról.

A Tanács 4255/88/EGK rendelete (1988. december 19.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Szociális Alap tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról.

A Tanács 4256/88/EGK rendelete (1988. december 19.) a 2052/88/EGK rendeletnek az EMOGA Orientációs Részlege tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról.

⁵³ Ez hosszú távú, stabil kereteket teremtett a stratégiai fontosságú feladatok véghezviteléhez. A nagypolitikai viták ugyanis a többéves költségvetési sarokszámok lefektetése során zajlottak le, ami nagymértékben csökkentette az éves költségvetési vitát, és egyszerűsítette annak elfogadását. Nyikos (2017a): i. m.; Nyikos Györgyi – Erdei-Dreschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU forrásai és a lehetséges magyar allokáció. *Európai Tükör*, 23. (2020), 3. 5–26.

előmozdító forrásokat, azaz a strukturális alapokat.⁵⁴ Közös szabályok biztosították a források megfelelő felhasználását, amelyekben megjelentek a támogatások felhasználásával összefüggő programozási, ellenőrzési, monitoring- és értékelési, jelentéstételi előírások, valamint a nyilvánosságra vonatkozó előírások egyaránt.

A támogatandó térségek területi lehatárolása az EU statisztikai területi egységeinek közös osztályozási rendszere (NUTS⁵⁵) alapján a NUTS 2 regionális szinten történt meg.

3. táblázat: Az NUTS-szint közigazgatási egységei átlagos méretének népesség-küszöbértékei⁵⁶

Szint	Legalább	Legfeljebb
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról

Az 1989–1993-as programozási időszakra öt, prioritást élvező célkitűzést határoztak meg a koncentráció elősegítésére.⁵⁷

⁵⁴ Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA): a termelő beruházások, infrastrukturális fejlesztések és a kisvállalkozások támogatására.

Európai Szociális Alap (ESZA): foglalkoztatási lehetőségek javítására összpontosított, a szerkezetváltás, modernizáció okozta nehézségeket igyekezett ellensúlyozni rövid távú átképzésekkel és a munkavállalók mobilitásának támogatásával.

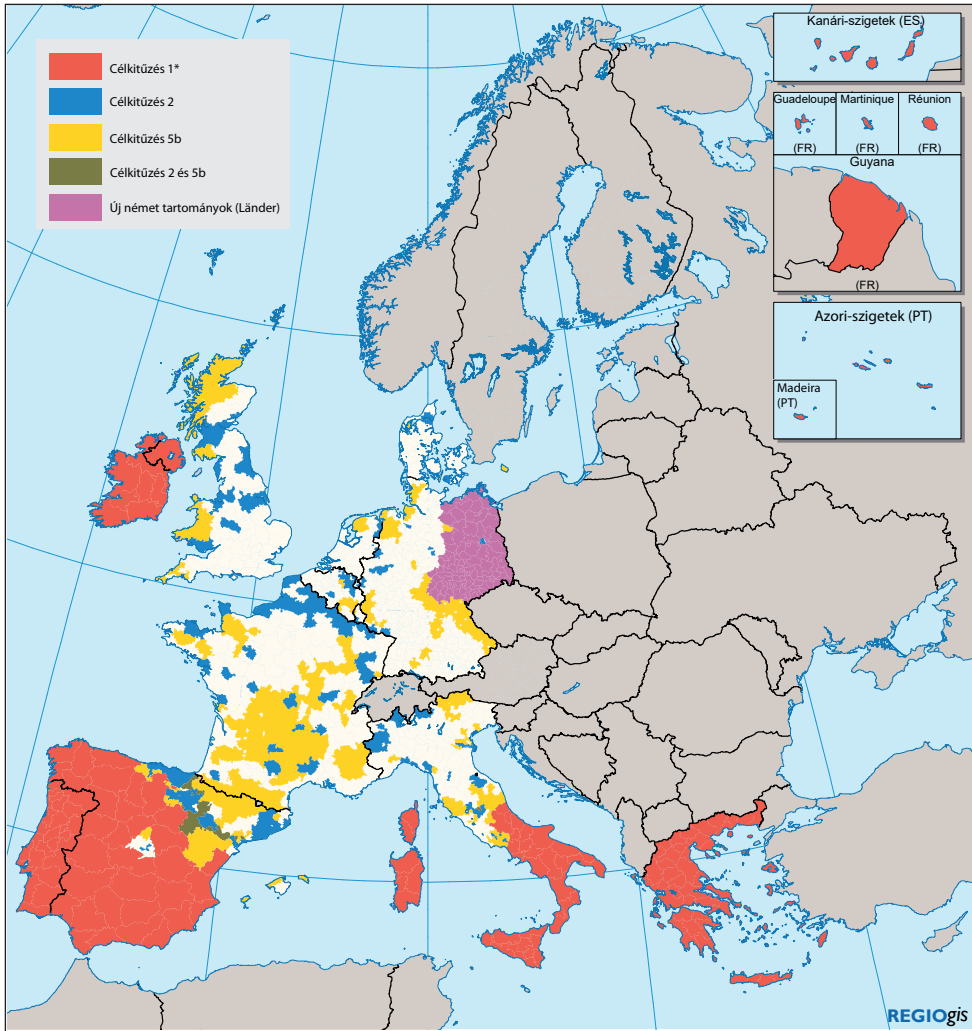
Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) orientációs része: a vidékfejlesztési tevékenységeket finanszírozta.

⁵⁵ A *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* az Európai Unió földrajzi alapú kódolási rendszere. A rendszer statisztikai célból, az országok adminisztratív egységeinek azonosítása miatt jött létre 1988-ban, így az eltérő fejlettségű területeket területi szinten lehetett elemezni, majd támogatni. A rendszer elemszámának növekedése, illetve a határok visszaélésre is lehetőséget adó módosításai miatt az 1059/2003/EK rendelet egységesítette a szinteket, keretszámokat határozva meg az adott adminisztratív szint lakosság számára, egyúttal részletes eljárási szabályokat írt elő a beosztás meghatározásához és esetleges módosításához.

⁵⁶ Ez azt jelenti, hogy a tagállamban kialakított közigazgatási (és abból összevonással képzett) területi szintek lakónépessége számtani átlagának kell a megadott határértékek között lennie. Azonban további követelmény a közigazgatási (vagy abból képzett) egység ismérve is.

⁵⁷ A politika célkitűzési rendszere:

1. célkitűzés: a fejlődésben lemaradt régiók fejlődésének és strukturális átalakításának elősegítése;
2. célkitűzés: az ipari hanyatlás által súlyosan érintett régiók átalakítása;
3. célkitűzés: a tartós munkanélküliség elleni küzdelem;
4. célkitűzés: a fiatalok foglalkoztatási integrációjának megkönnyítése;
5. célkitűzés: a) a mezőgazdasági struktúrák átalakításának felgyorsítása és
b) a vidéki területek fejlődésének előmozdítása.



6. ábra: Strukturális Alapok 1989–1993: jogosultsági célterületek

Forrás: Európai Bizottság. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

A maastrichti szerződés az Európai Unió céljai között megerősítette a régiók fejlettségi szintjei közötti különbségek csökkentését, a gazdasági és társadalmi kohéziót,⁵⁸ és lényegesen kiszélesedett az uniós szinten koordinált szakpolitikák köre. Létrejött a Kohéziós Alap (KA) a többi alaptól eltérő jogosultsági szabállyal. Míg a többi alapnál a NUTS 2 szintet jelentő *régiós fejlettség* (egy főre jutó GDP az EU átlagához viszonyítva) képezi a jogosultsági rendszer alapját, addig

⁵⁸ Nevesített konkrét célokat: eltérő adottságú régiók fejlettségbeli különbségeinek csökkentése, transz-európai hálózatok kiépítése és fejlesztése, a környezet minőségének megőrzése, javítása, természeti erőforrások racionális és körültekintő felhasználása, minőségi oktatás és képzés.

a KA esetében *GNP-átlag 90%-át el nem érő országok*⁵⁹ jogosultak a forrásaira. A maastrichti kritériumok – különösen a prudens fiskális politikai mutatók⁶⁰ – teljesítésének és az egyidejű környezetvédelmi és a transzeurópai közlekedési hálózatokhoz kapcsolódó infrastrukturális beruházások megvalósításához biztosított finanszírozást a KA. Ennél az alapnál azonban kezdetektől bevezették a makrokondicionalitást, vagyis azt, hogy ha a tagállam nem teljesíti a költségvetési szabályokat, akkor felfüggeszhető a KA-finanszírozás.⁶¹ A jelenlegi nagyprojektek elődjeként a Kohéziós Alap legalább 10 milliárd ECU (*European Currency Unit*) értékű környezetvédelmi és szállítási infrastrukturális projektjeiről az Európai Bizottság egyedi döntések formájában határozott. Új elemként a kohéziós politika alakulásának nyomon követése érdekében a Bizottság háromévente jelentést készít a gazdasági és társadalmi kohézió terén elért eredményekről. 1996 novemberében látott napvilágot az első jelentés. Létrejött a Régiók Bizottsága.⁶²

Az 1994–1999-es időszakban ismét nőtt a kohéziós politika költségvetése – 168 milliárd ECU –, és immár az EU költségvetésének egyharmadát tette ki. A célkitűzések tovább bővültek,⁶³ ugyanis Svédország és Finnország ritkán lakott régióinak jogosulttá tétele nélkül e nettó befizető országok nemigen részesültek volna a kohéziós politika támogatásaiból. Ismét új rendelecsomag készült a programidőszak kohéziós forrásainak felhasználási szabályairól.⁶⁴

⁵⁹ Ekkor Írország, Görögország, Spanyolország, Portugália.

⁶⁰ A költségvetési hiányra és az államadósságra vonatkozó előírások.

⁶¹ Martina Eckardt – Zoltán Tibor Pállinger: *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden, Nomos, 2013.

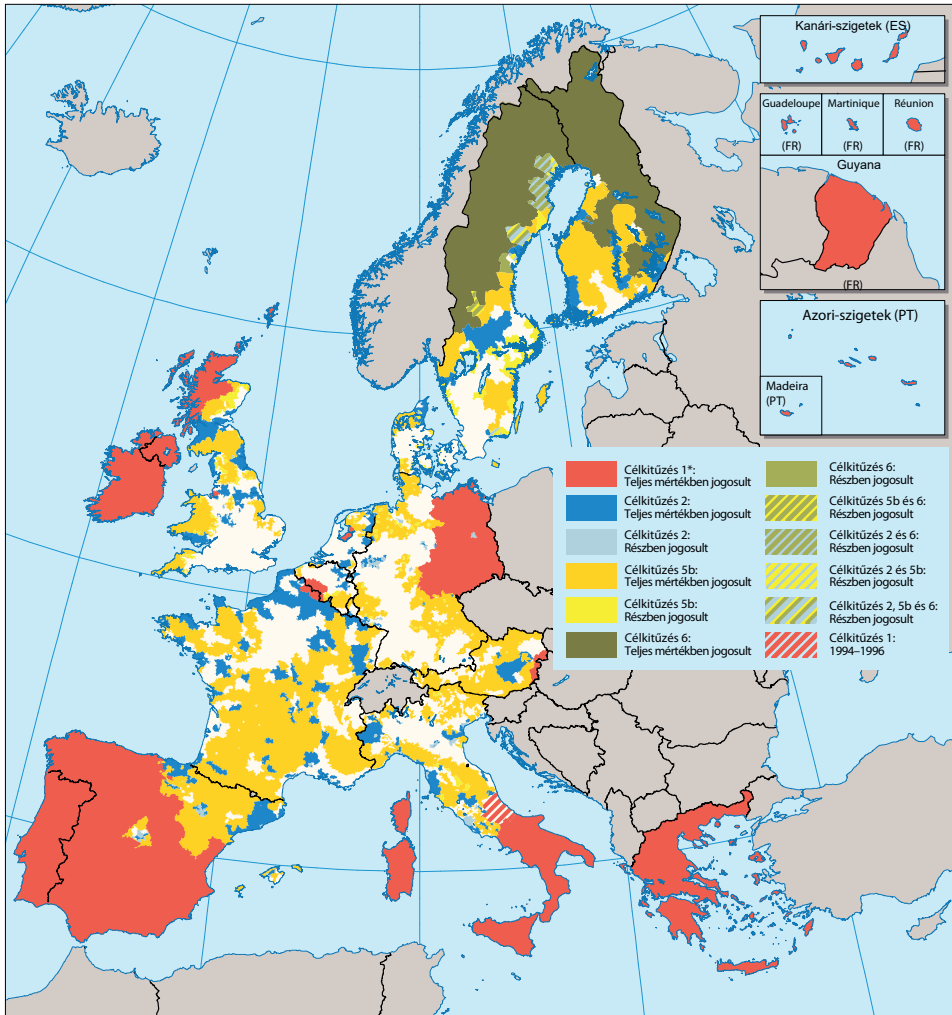
⁶² A régió és a városok érdekeit képviseli azáltal, hogy véleményét mind az Európai Bizottság, mind a Tanács köteles kikérni a jogszabálytervezeteknek a helyi és regionális önkormányzatokat, városokat érintő kérdéseiben.

⁶³ A politika célkitűzési rendszere:

1. célkitűzés: a fejlődésben lemaradt régiók fejlődésének és strukturális átalakításának elősegítése;
2. célkitűzés: az ipari hanyatlás által súlyosan érintett régiók vagy régiórészek átalakítása;
3. célkitűzés: a tartós munkanélküliség elleni küzdelem, valamint a fiatalok és a munkaerőpiacról kiszoruló személyek foglalkoztatási integrációjának megkönnyítése, a férfiak és nők számára egyenlő foglalkoztatási lehetőségek elősegítése;
4. célkitűzés: a munkások alkalmazkodásának megkönnyítése az ipari változásokhoz és a termelési rendszerek változásaihoz;
5. célkitűzés: a vidékfejlesztés támogatása:
 - a) a mezőgazdasági struktúrák átalakításának felgyorsításával a közös agrárpolitikai reform keretei között, valamint a halászati szektor modernizációjának és strukturális átalakításának előmozdításával,
 - b) a vidéki területek fejlődésének és strukturális átalakításának előmozdításával.
6. célkitűzés: a rendkívül alacsony népsűrűségű régiók fejlesztése és strukturális átalakítása (1995. január 1-jétől).

⁶⁴ Keretrendelet: a Tanács 1993. július 20-i 2081/93/EGK rendelete a strukturális alapok feladatairól és hatékonyságáról, valamint tevékenységeiknek egymás között, továbbá az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel való összehangolásáról szóló 2052/88/EGK rendelet módosításáról. Koordinációs rendelet: a Tanács 1993. július 20-i 2082/93/EGK rendelete a 2052/88/EGK rendeletnek a különböző strukturális alapok tevékenységeinek egymás között, valamint az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel való összehangolása tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 4253/88/EGK rendelet módosításáról.

ERFA-rendelet: a Tanács 2083/93/EGK rendelete (1993. július 20.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Regionális Fejlesztési Alap tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 4254/88/EGK rendelet módosításáról.



7. ábra: Strukturális Alapok 1994–1999: jogosultsági célterületek

Forrás: Európai Bizottság. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

1997 júliusában terjesztette elő az Európai Bizottság az Agenda 2000 elnevezésű stratégiai dokumentumot, amely az unió jövőképét és az esedékes bővítés kihívásait fogalmazta meg.

ESZA-rendelet: a Tanács 2084/93/EGK rendelete (1993. július 20.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Szociális Alap tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 4255/88/EGK rendelet módosításáról.

EMOGA (orientációs) rendelet: a Tanács 2085/93/EGK rendelete (1993. július 20.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) Orientációs Részlege tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 4256/88/EGK rendelet módosításáról.

HOPE-rendelet: a Tanács 2080/93/EGK rendelete (1993. július 20.) a 2052/88/EGK rendeletnek a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról.

A dokumentum jóváhagyása megerősítette a regionális politika alapelveit, míg a támogatások nagyobb fokú koncentrációja érdekében a politika célkitűzéseit összevonták három célkitűzéssé.⁶⁵ A szabályrendszert ismét jogszabálycsomag formájában fogadták el.⁶⁶

1999 márciusában a berlini Európai Tanács ülésén elfogadták az új pénzügyi perspektívát, amelynek részeként meghatározták a kohéziós politika tagállami forrásainak jogosultsági rendszerét,⁶⁷ egyben maximálták az uniós tagállamok számára juttatott maximális allokációt azzal, hogy a felső határt a tagállami GDP 4%-ában (*capping*) rögzítették. 2004-ben az EU tíz új taggal bővült, azonban a 2000–2006 közötti időszak közös költségvetéséből 213 milliárd eurót kapott a 15 meglévő tagállam, és 22 milliárd eurót az új – 2004 és 2006 között csatlakozó – tagállamok a 2004-től 2006-ig tartó időszakra.

Ezen bővítés kohéziós politikai hatásában messze túlmutat az előzőeken; ugyanis míg a bővítéssel az EU lakossága 20%-kal nőtt, a GDP csak 5%-kal.

Baun és Marek⁶⁸ szerint „a 2006 júliusában elfogadott szabályozási csomag a kohéziós politika legradikálisabb reformját jelentette 1988 óta”.⁶⁹ Két tényező magyarázta ezeket a jelentős változásokat: a kohéziós politikának az EU keleti bővítéséhez való igazítása, valamint annak szükségessége, hogy ez a politika az új lisszaboni menetrendben meghatározott célokra összpontosítson. A gazdasági és társadalmi kohézióról szóló harmadik jelentésében a Bizottság azt állította, hogy a bővítés „a gazdasági fejlettségbeli különbségek növekedéséhez, az egyenlőtlenségek problémájának földrajzi eltolódásához kelet felé és a foglalkoztatási helyzet nehezebbé válásához vezet: a társadalmi-gazdasági különbségek megduplázódnak, és az uniós átlagos [egy főre jutó] GDP-je 12,5 százalékkal csökken”.⁷⁰ Ez a perspektíva növekvő aggodalmat keltett a tagállamok körében, amelyek attól tartottak, hogy az erőforrások a leggazdagabb tagállamoktól az újjakhoz kerülnek. Politikai szempontból az új helyzet két nagy koalíció köré polarizálta

⁶⁵ A politika célkitűzési rendszere:

1. célkitűzés: a gazdaságilag elmaradott régiók fejlődésének és szerkezetátalakításának segítése. Ez a célkitűzés azokra a régiókra összpontosított, ahol az egy főre jutó GDP alatta maradt a közösségi átlag 75%-ának.
2. célkitűzés: a strukturális nehézségekkel küzdő térségek gazdasági és társadalmi szerkezetváltásának támogatása, ennek hatálya alá azok a régiók tartoztak, amelyek nem részesültek az első célkitűzés támogatásaiból.
3. célkitűzés: az oktatási, képzési, foglalkoztatási rendszerek modernizációjának támogatása.

⁶⁶ A Tanács 1260/1999/EK rendelete (1999. június 21.) a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 1783/1999/EK rendelete (1999. július 12.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról.

Az Európai Parlament és a Tanács 1784/1999/EK rendelete (1999. július 12.) az Európai Szociális Alapról.

A Tanács 1263/1999/EK rendelete (1999. június 21.) a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközlőről.

A Tanács 1257/1999/EK rendelete (1999. május 17.) az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről.

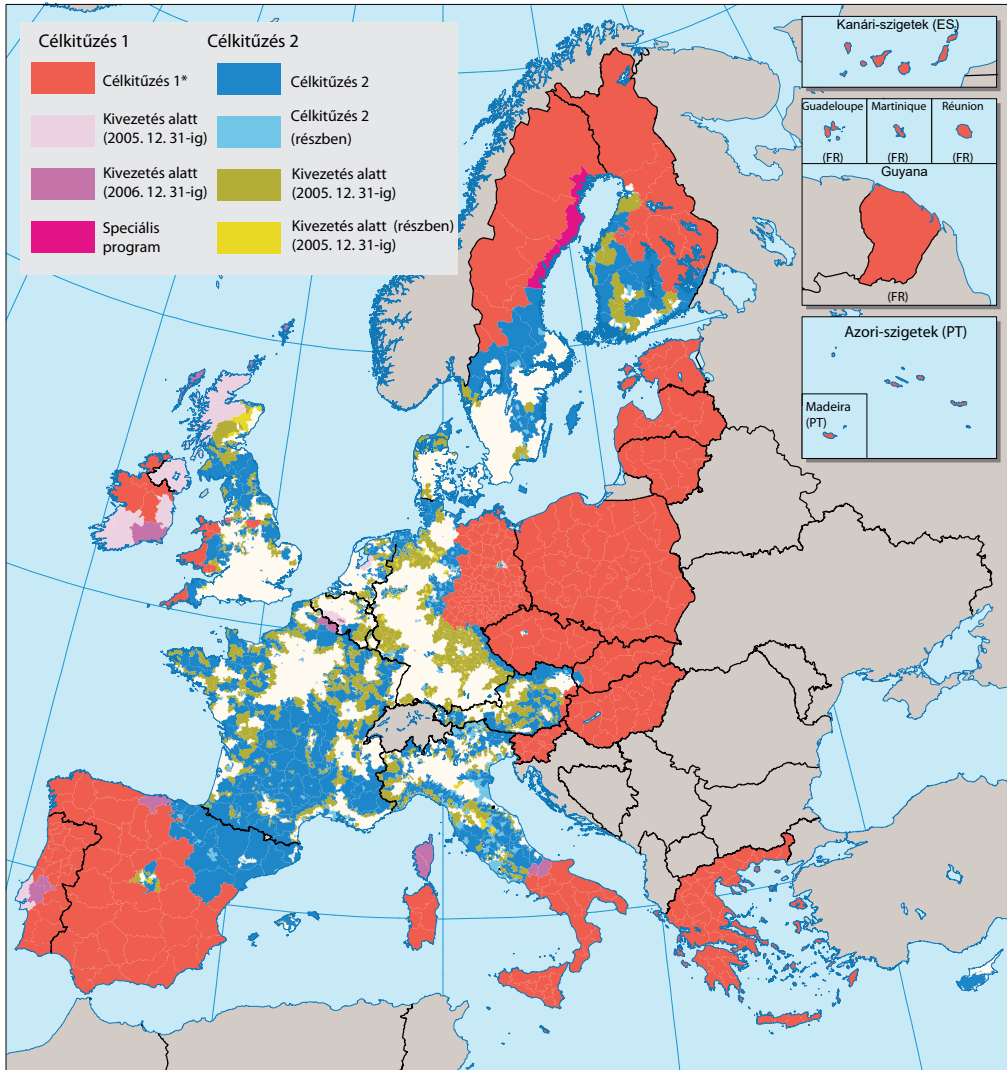
⁶⁷ Berlini súlyok: $Z = [(EU\text{-átlag GDP/fő} - \text{régió GDP/fő}) \times \text{régió népessége} \times 0,05] + (\text{régió munkanélküliségi rátája} - \text{konvergencia régiók átlagos munkanélküliségi rátája}) \times \text{aktív népesség}]$.

⁶⁸ Baun–Marek (2014): i. m.

⁶⁹ Gian Paolo Manzella – Carlos Mendez: *The Turning Points of EU Cohesion Policy*. Report Working Paper, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 2009.

⁷⁰ Commission of the European Communities: *Third Report on Economic and Social Cohesion: A New Partnership for Cohesion Convergence Competitiveness Cooperation*. 2004. február xxv.

a vitát: az egyik oldalon a kohéziós politikára fordított nagyobb összegű kiadásokat támogató tagállamok, a másikon a gazdagabb államok álltak, amelyek ellenezték az uniós költségvetéshez való hozzájárulásuk jelentős növelését.



8. ábra: Strukturális Alapok 2000–2006: jogosultsági célterületek

Forrás: Európai Bizottság. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

Az úgynevezett liszaboni stratégia volt a reformot befolyásoló második tényező. Az Európai Tanács 2000 márciusában ambiciózus reformprogramot indított annak érdekében, hogy az EU 2010-re „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre, több és jobb munkahelyet és nagyobb társadalmi

kohéziót biztosít”.⁷¹ E cél elérése érdekében a közösségi szintű intézkedéseknek olyan kulcsfontosságú intézkedésekre és területekre kell összpontosítaniuk, mint az európai tudás és innováció támogatása; az állami támogatási politika reformja; jobb szabályozás; a szolgáltatások belső piacának fejlesztése; a nemzetközi kereskedelmi tárgyalások dohai fordulójának lezárása; a mobilitás akadályainak felszámolása; a gazdasági migrációval kapcsolatos közös megközelítés kidolgozása; a gazdasági szerkezetátalakítás társadalmi következményeinek kezelése. Bár a lisszaboni stratégia nehezen volt megvalósítható, és számos korlátot jelentett, hozzájárult a kohéziós politika mélyreható átalakításához. A vonatkozó végrehajtási rendeletek⁷² a Bizottság és a nemzeti kormányok között a 2007–2013-as időszakra vonatkozó új pénzügyi terv elfogadásáról folytatott hosszas alkufolyamatot megszenvedték. A 2004 őszi kezdődött viták után az EU új költségvetéséről csak az Európai Tanács 2005. decemberi ülésén született politikai megállapodás, és a kohéziós politika számára rendelkezésre bocsátott összegről csak 2006 áprilisában született döntés, amikor egy intézményközi megállapodás keretében az EU úgy döntött, hogy a teljes uniós költségvetés 35,7%-át, azaz 308 milliárd eurót (2004-es árakon) a kohéziós politikának juttat. Abszolút értékben ez az összeg növekedést jelentett a korábbiakhoz képest, az EU GDP-jének százalékában kifejezve azonban csökkenést jelentett az előző időszakhoz képest.

2007-től három új (vagy felülvizsgált) célkitűzés határozta meg a kohéziós politikát: konvergencia; regionális versenyképesség és foglalkoztatás; valamint európai területi együttműködés.⁷³

⁷¹ Európai Tanács 2000.

⁷² 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 és az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásról (EGTC).

A Tanács 1084/2006/EK rendelete (2006. július 11.) a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról.

⁷³ A politika célkitűzési rendszere:

1. A konvergencia célkitűzés: alapvetően az előző időszak 1. célkitűzésének folytatása, amely az uniós legkevésbé fejlett régióinak fejlesztését, felzárkózását segíti, valamint az úgynevezett kivezetés alatt álló (*phasing out*) régiók, amelyek gazdasági kibocsátásszintje az EU-bővítéssel járó statisztikai hatás következményeként haladja meg az uniós szintű GDP-átlagot.
2. A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés: a konvergencia célkitűzés hatályán kívül eső térségekre.
3. Európai Területi Együttműködés (ETE vagy Interreg) célkitűzés: támogatta a határ menti, transznacionális és interregionális együttműködéseket területi szintű (helyi és regionális) kezdeményezések felkarolásával.

Egyidejűleg ismét átalakult a politikát támogató alapok rendszere is.⁷⁴ Az új szabályozás főbb újdonságai a közösségi stratégiai iránymutatások és a nemzeti stratégiai referenciakeret, amelyek az új politikának stratégiai dimenziót biztosítanak. A tagállamok és a régiók feladata a közösségi prioritások nemzeti prioritásokba való lebontása azok sajátosságainak megőrzése mellett. A főbb EU-prioritások a következők: a technológiai kutatás és fejlesztés, az innováció és a vállalkozói szellem előmozdítása, az információs társadalom, a közlekedés, az energia, a környezetvédelem és a humán tőkébe való beruházás, a foglalkoztatáspolitikai és az üzleti vállalkozások és dolgozók alkalmazkodóképességének növelése.⁷⁵

Az európai területi együttműködés új célkitűzése a helyi és regionális hatóságok közös kezdeményezései révén támogatta a határokon átnyúló együttműködést, ugyanakkor elősegítette a transznacionális és interregionális együttműködést és a legjobb gyakorlatok cseréjét. Konkrétan ez a célkitűzés a közös megoldások előmozdítását célozta olyan területeken, mint a város-, vidék- és partvidékfejlesztés, a gazdasági kapcsolatok fejlesztése, valamint a kis- és középvállalkozások (kkv-k) létrehozása. Az együttműködés középpontjában a kutatás, a fejlesztés, a tudásalapú társadalom, a kockázatmegelőzés és az integrált vízgazdálkodás állt. E célkitűzés támogatására három programot hoztak létre: Interact, amely az együttműködő programirányításban részt vevő szervezeteket ösztönözte; Urbact, amely egy tematikus városhálózat volt; és ESPON, a területrendezés megfigyelőhálózata. A támogathatósági kritériumok a fő célkitűzéseknek és a javasolt projektek céljainak megfelelően változtak: a határokon átnyúló együttműködés esetében a NUTS 3 szintű régiók voltak jogosultak, valamennyi szárazföldi belső határ mentén és néhány külső határ mentén, a legfeljebb 150 km távolságban lévő tengeri határok mentén; a transznacionális együttműködés esetében valamennyi régió jogosult volt, de a Bizottság által meghatározott 13 együttműködési övezet keretében; a régiók közötti együttműködés, valamint a hálózatok létrehozása és a tapasztalatcsere esetében nem egyedi támogathatósági kritériumokat állapítottak meg.

Az új kohéziós politika szorosabban kapcsolódott más uniós politikákhoz, például a közös agrárpolitikához (KAP-hoz) és a közös halászati politikához. Ezenkívül a nem uniós országokkal való együttműködés már nem volt része a kohéziós politikának, mivel két új kezdeményezést, az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszközt (ENPI) és az Előcsatlakozási Támogatási Eszközt (IPA) állították fel ezekre a területekre. Végül három új eszközt vezettek be annak érdekében, hogy a régiók és a tagállamok hatékonyabban gazdálkodhassanak pénzeszközeikkel, és jól használhassák fel az EBB és más pénzügyi intézmények által nyújtott pénzügyi forrásokat:

- JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions – Közös támogatás a projektek támogatására az európai régiókban), amelynek célja az Európai Bizottság, az EBB és az ERFA közötti együttműködés támogatása a szakértelem egyesítése, valamint a tagállamok és régiók támogatása a nagyprojektek előkészítésében;
- JEREMIE (Joint European Resources for Micro and Medium Enterprises – Közös európai források a mikro- és középvállalkozások számára), amelyet a Bizottság, az EBB és az Európai Beruházási Alap támogat annak érdekében, hogy a mikro-, kis- és középvállalkozások jobban hozzáférjenek az uniós forrásokhoz;

⁷⁴ A közös agrárpolitika reformjának eredményeként az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapot 2007. január 1-jétől az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap váltotta fel, amely a Halászati Alappal együtt kikerült a kohéziós politika keretei közül.

⁷⁵ Nyikos (2017a): i. m.

- JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – Közös európai támogatás a városi területek fenntartható beruházásaihoz), amely a Bizottság, az EBB és az Európa Tanács Fejlesztési Bankja által a városi területeken történő fenntartható beruházások terén tett erőfeszítéseket koordinálja.



9. ábra: Strukturális Alapok 2007–2013: jogosultsági célterületek

Forrás: Európai Bizottság. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/

2009-től a lisszaboni szerződés a kohéziós politika szempontjából több kiemelkedő jelentőségű szabályt hozott:

- a gazdasági és társadalmi kohézió mellett politikai célként határozta meg a *területi kohéziót*;
- kiegészítette a politika hatókörébe eső régiók meghatározását – a vidéki térségek, az ipari átalakulás által érintett térségek, természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiók (északi, gyéren lakott régiók, szigetek, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók) nevesítésével;
- pontosította a közös és közösségi politikákkal összefüggő hatásköröket, ismét kiemelte e tekintetben a *szubszidiaritás elvét* és az ezzel összefüggő intézményi hatásköröket;
- a normál – együttdöntési – eljárás bevezetésével az Európai Parlament a kohéziós politika terén is a Tanáccsal egyenrangú jogalkotóvá vált.

A 2010-ben elfogadott Európa 2020⁷⁶ tíz évre szóló növekedési és foglalkoztatási stratégia definiálta az Európai Uniót a válság nyomán megváltozott közegben, meghatározva a közös európai jövőképet, az unió hosszú távú fejlődésének prioritásait és az ehhez szükséges eszközrendszert. Az EU öt kiemelt célt határozott meg, amelyet 2020 végéig teljesítenie kell:

- foglalkoztatás: 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya érje el a 75%-ot;
- kutatás-fejlesztés: GDP-jének 3%-át a kutatásba és a fejlesztésbe kell fektetni;
- éghajlatvédelem/energiagazdálkodás: az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20%-kal csökkenteni kell az 1990-es szinthez képest, a megújuló energiaforrások arányát 20%-ra kell növelni, az energiahatékonyságot 20%-kal kell javítani;
- oktatás: a korai iskolaelhagyók arányát 10% alá kell csökkenteni, a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezzen;
- társadalmi befogadás és a szegénység csökkentése: legalább 20 millióval csökkenjen azok száma, akik nyomorban és társadalmi kirekesztettségben élnek, illetve akik esetében a szegénység és a kirekesztődés reális veszélyt jelent.⁷⁷

Az Európa 2020 stratégia lett az alapja annak a megközelítésnek, hogy EU-forrást csak az EU stratégiai céljainak megvalósítása érdekében, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban⁷⁸ lehet felhasználni.

A kohéziós politika következő reformja tehát megint a változások jegyében zajlott; a lisszaboni szerződés 2007. decemberi jóváhagyása teremtette meg azt az új jogi keretet a 2014-es reformhoz. Az EUMSZ 174. cikke a kohéziós politikát az EU egyik fő eszközeként ismerte el, amelynek célja az EU „átfogó harmonikus fejlődésének” előmozdítása. Ezen túlmenően az EUMSZ 4. cikke a kohéziós politikát az unió és a tagállamok közötti megosztott hatáskörnek minősítette. Az EUMSZ 175. cikke a kohéziós politika területén a jogalkotási folyamatot a hagyományos „egyetértési eljárásról” az új „rendes jogalkotási eljárásra” változtatta, és az Európai Parlamentnek döntőbb szerepet biztosított.

⁷⁶ Európai Bizottság (2010. március 3.): i. m.

⁷⁷ Gyulai-Schmidt (2015): i. m. 296.

⁷⁸ Az EU pénzeszközait a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban kell felhasználni. Ez egészen egyszerűen azt jelenti, hogy a pénz kezelői minden erőfeszítést megtesznek, hogy az elköltött pénzért a lehető legmagasabb értéket szerezzék meg. Ehhez valamennyi szabályt és előírást szigorúan be kell tartani, továbbá mindennek igazolása érdekében rendszeres értékeléseket kell végezni.

A Bizottság új kohéziós politikai megközelítését 2010 novemberében mutatta be a gazdasági és társadalmi területi kohézióról szóló ötödik jelentésében.⁷⁹ Ebben a jelentésben a Bizottság felvázolta, hogy a kohéziós politika nemcsak a legszegényebb tagállamok, hanem az egész EU számára előnyös. Az új szabályozás⁸⁰ hangsúlyozta a növekedést és a munkahelyteremtést célzó beruházások és az európai területi együttműködés fontosságát, az új partnerségi szerződések előmozdítását, amelyekben a tagállamok meghatározzák az Európa 2020 stratégia céljainak elérése érdekében a kohéziós politika segítségével végrehajtandó intézkedéseket, és új megkülönböztetést javasoltak a régiók között: fejlettebb régiók, ahol az egy főre jutó GDP meghaladja az EU27 átlagának 90%-át; átmeneti régiók, ahol az egy főre jutó GDP az EU27 átlagának 75–90%-a között van; kevésbé fejlett régiók, ahol az egy főre jutó GDP az EU27 átlagának 75%-ánál alacsonyabb. Ezek a rendeletek megteremtették az úgynevezett Európai Strukturális és Beruházási Alapok (ESBA) keretrendszerét: az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az Európai Szociális Alapot, a Kohéziós Alapot, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapot.

Az Európa 2020 céljainak és a tagállami sajátosságokból adódó szükségletek összekötését szolgálják az *országspecifikus ajánlások* és a *nemzeti reformprogram*, amelyek az uniós szinten közös, átfogó és általános jellegű célokat a tagállami helyzetben értelmezik. Annak biztosítására, hogy az EU-források a magas szintű Európa 2020-célokat és a szerződésben rögzített kohéziós célokat szolgálják, a célok és a támogatásokból finanszírozott beruházások közötti kapcsolatot a *tematikus célok* rendszere teremti meg. A kohéziós szabályozás rögzíti, hogy mely alapok forrásai mely célok területén megvalósuló fejlesztések finanszírozásához használhatók. A 2014–2021-es időszakban az alábbi 11 tematikus célterületet rögzítették a szabályozásban.

⁷⁹ Commission of the European Communities: *Fifth Report on Economic and Social Territorial Cohesion*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010b.

⁸⁰ 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, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és a foglalkoztatásba” célkitűzésre vonatkozó különös rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapból az európai területi együttműködési célhoz nyújtott támogatásra vonatkozó különös rendelkezésekről.

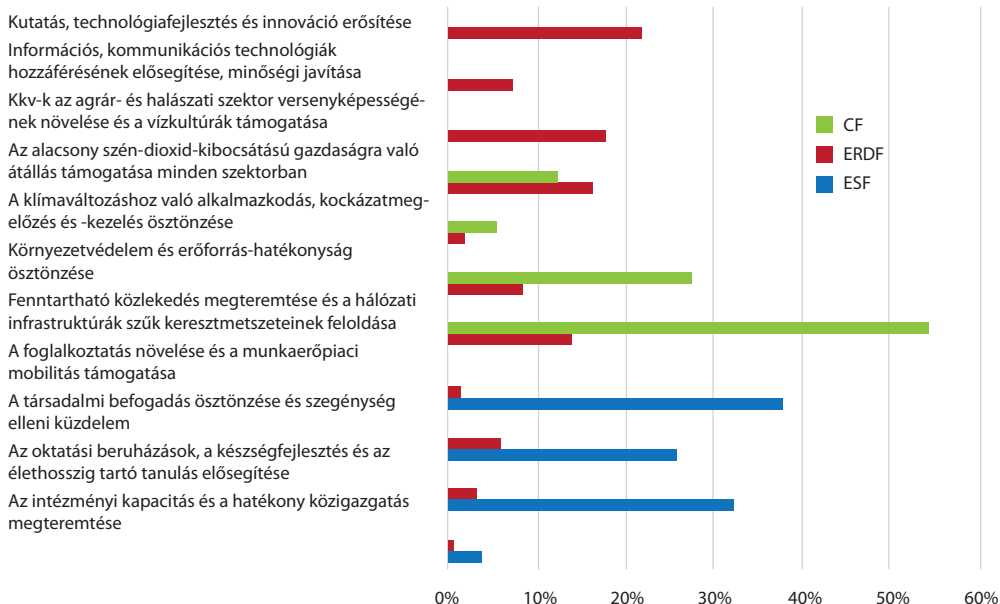
Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásról (EGTC) szóló 1082/2006/EK rendeletnek az ilyen csoportosulások létrehozásának és működésének pontosítása, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról.

A Tanács 1300/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a Kohéziós Alapról és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Tematikus célok

A 2014–2020 közötti időszakban az egyes alapok forrásainak koncentrációja (az alap teljes forrásának %-a)



10. ábra: Tematikus célok és források a kohéziós politikában (2014–2020)

Megjegyzés: hatályos szabályozás alapján Nyikos szerkesztése; Európai Bizottság

Forrás: Nyikos Györgyi: Fenntartható fejlesztés – EU-célkitűzések és -programok 2014–2020. In Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 231–241., 297.

A kohéziós szabályozásban további előírásokat találunk arra vonatkozóan, hogy az egyes alapokból juttatott források bizonyos hányadát milyen tematikus célok szolgálatába kell rendelni. A tematikus koncentrációra vonatkozó szabályokhoz régiókatéóriánként és alaponként kötelező, korlátozott és koncentrált célhoz rendelt forrásarányt is előírtak, ami azt a célt szolgálja, hogy a források 50–80%-a a legfontosabb célkitűzéseket szolgáló beruházásokat finanszírozza.

A kohéziós politika célkitűzési rendszere és jogosultsági szabályai rögzítik a feltételeket, amelyek mentén a tagállam forrásokban részesül,⁸¹ egyben rögzítik a keretek felhasználására, lehívására vonatkozó szabályokat. A Befektetés a növekedésbe és a munkahelyekbe célkitűzés esetében – ahol a kohéziós források nagy részét felhasználják – a rendszer úgynevezett régiókatéóriákon alapul: a régiók besorolása⁸² a „kevésbé fejlett régió”, az „átmeneti régió” vagy a „fejlettebb régió”.

⁸¹ Kiszámítása a CPR VII. mellékletében megadott módszerekkel összhangban.

⁸² A CPR 90. cikk (2) bekezdésének megfelelő.

4. táblázat: A kohéziós politika szerkezete (2014–2020)

Célkitűzés	Régiókatégória
Befektetés a növekedésbe és a munkahelyekbe	Kevésbé fejlett régiók
	Átmeneti régiók
	Fejlettebb régiók
Európai Területi Együtműködés	

Forrás: Nyikos Györgyi: *Operatív programok végrehajtása, projektciklus-menedzsment*. Budapest, Dialóg Campus, 2017b. 48.

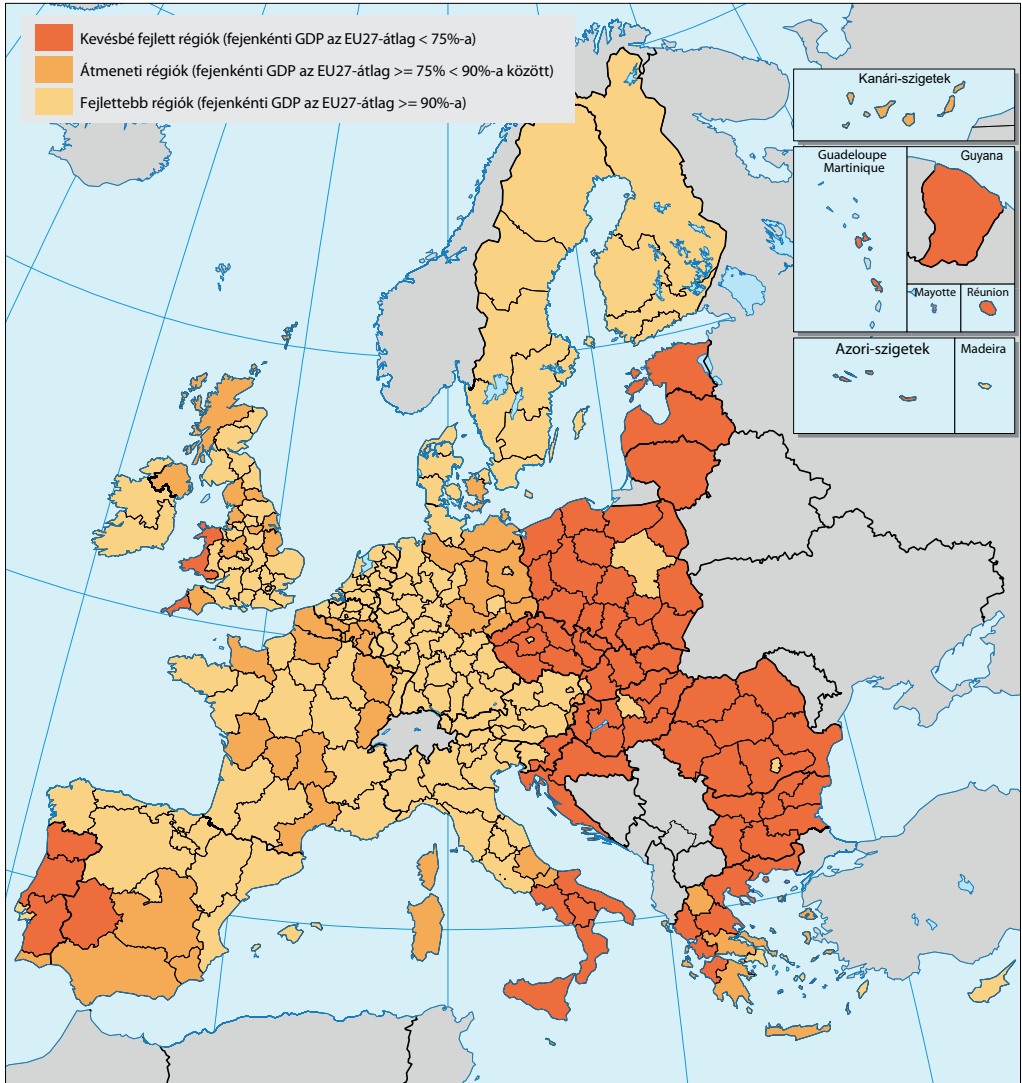
A régiók kategóriája az alapja a *közösségi hozzájárulás arányának* is, amely az 50% és 85% közötti sávban mozog, azaz míg a fejlettebb régiók esetében 50–50% az EU és a nemzeti finanszírozás aránya, addig a kevésbé fejlett régióknál a 85%-os EU-forrás mellé 15% nemzeti társfinanszírozás szükséges. A jogszabályok rendelkeznek azonban azokról a kivételekről, amikor a fent említett maximális közösségi hozzájárulás, azaz társfinanszírozási arány tíz százalékponttal emelhető (de nem haladhatja meg a 100%-ot), ha:

- a teljes prioritási tengely megvalósítása *pénzügyi eszközök*⁸³ révén történik;
- a teljes prioritási tengely megvalósítása *közösségvezérelt helyi fejlesztés* révén történik;
- a teljes prioritási tengely megvalósítása társadalmi innováció vagy transznacionális együttműködés révén, illetve a kettő kombinációjával valósul meg.

Összefoglalva elmondható, hogy a 2014–2020-as programozási időszakra a kohéziós politika működési elvei lényegében változatlanok maradtak, de eredményorientáltabbak lettek. Konkrétabban a koncentráció három szempontot érint: a források területi koncentrációja (a 2014–2020-as időszakra vonatkozó strukturális alapokból származó források 70%-a a legszegényebb régiókra és országokra összpontosul); az erőfeszítések koncentrációja (négy tematikus célkitűzés – kutatás és innováció, információs és kommunikációs technológia, kkv-k versenyképessége, alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés – veszi fel a források nagy részét); és a kiadások koncentrációja (minden programozási időszak elején minden programhoz éves finanszírozást rendelnek; az N+3 szabály szerint ezeket a forrásokat a kiutalást követő harmadik év végéig el kell költeni). Ezenkívül új feltételrendszeri intézkedéseket vezettek be az eredményorientáltság hangsúlyozására. Létrehoztak egy úgynevezett előzetes feltételrendszert, amely számos olyan keretfeltételt vezet be, amelyeknek a pénzeszközök kifizetése előtt vagy legalábbis a programozási időszak első felében teljesülniük kell annak biztosítása érdekében, hogy a beruházások a leghatékonyabb módon valósulhassanak meg, és hogy a kiválasztott tematikus célkitűzések és beruházási prioritások megfelelően megvalósuljanak. A célkitűzések megvalósítása felé tett előrehaladást szorosan nyomon követik és mérik a teljesítménykeret részeként elfogadott mérföldkövekhez

⁸³ „Pénzügyi eszközök”: a költségvetésből nyújtott olyan uniós pénzügyi támogatási intézkedés, amelynek célja, hogy egy vagy több konkrét uniós szakpolitikai célkitűzést szolgáljon, amely tulajdonviszonyt, illetve részben tulajdonviszonyt megtestesítő befektetések, kölcsönök vagy biztosítékok, vagy más kockázatmegosztó eszközök formáját öltheti, és adott esetben a pénzügyi támogatás egyéb formáival vagy megosztott irányítás alá tartozó forrásokkal, vagy az Európai Fejlesztési Alapból (EFA) származó forrásokkal kombinálhatók. Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.).

viszonyítva. A makrogazdasági feltételek célja továbbá annak biztosítása, hogy az alapok hatékonyságát ne ássák alá a nem megfelelő makrogazdasági politikák. Végül, de nem utolsósorban, minden tagállamnak új partnerségi megállapodást kell kötnie a Bizottsággal, amely felvázolja az ország stratégiáját, és javaslatot tesz a programok listájára.



11. ábra: Strukturális Alapok (ERFA és ESZA) jogosultság (2014–2020)

Forrás: European Commission: *European Structural and Investment Funds 2014–2020: Official Texts and Commentaries* (2015. november)

A kohéziós politika fejlődésének következő lépéseként az Európai Bizottság 2018 májusában jelentette meg a 2021–2027-es programozási időszakra vonatkozó kohéziós politikai szabályozási javaslatait,⁸⁴ amelyeket aztán jóval később, hosszas vita után 2021 június 24-én tettek közzé (a szabályozás részletes bemutatását lásd a következő fejezetekben).⁸⁵

1.4. Az EU többéves pénzügyi kerete és a 2021–2027-es programidőszak fő kiadási területei

1.4.1. A többéves pénzügyi keret fogalma és fejlődése

Az EU 1988 óta készít hosszú távú költségvetést, más néven többéves pénzügyi keretet. A többéves pénzügyi keret általában öt-hét éves időszakot fed le. A többéves pénzügyi keretről szóló rendelet kiadási plafonokat állapít meg a kiadások széles kategóriáira, amelyeket fejezeteknek neveznek, és az EU éves költségvetései nem léphetik túl a többéves pénzügyi keretben meghatározott felső korlátokat. Az MFF-rendelet elfogadására különleges jogalkotási eljárás keretében kerül sor,⁸⁶ ahol a Tanácson belüli megállapodáshoz *egyhangú egyetértés* szükséges, és a jogalkotási folyamat lezárásához szükség van az *Európai Parlament egyetértésére*⁸⁷ is.

A többéves pénzügyi keret alapvető struktúrája nem változik az egyes programozási időszakok tekintetében, változatlanok azonban nem nevezhetők, hiszen részben az elnevezések, részben az egyes sorokhoz tartozó programok módosulnak, azonban a fő kiadási területek megtalálhatók az egymást követő programozási időszak többéves pénzügyi kereteiben.

⁸⁴ Common Provisions – Proposal for a Regulation COM(2018) 375 and Annexes; ERDF and Cohesion Funds – Proposal for a Regulation COM(2018) 372 and Annexes; Specific Provisions for Territorial Cooperation – Proposal for a Regulation COM(2018) 374.

⁸⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízügyi politika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1057 rendelete (2021. június 24.) az Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+) létrehozásáról és az 1296/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1059 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap és külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési célkitűzésre (Interreg) vonatkozó egyedi rendelkezésekről.

⁸⁶ EUMSZ 312. cikk, különleges jogalkotási eljárás.

⁸⁷ Az Európai Parlament jóváhagyhatja vagy elutasíthatja a Tanács álláspontját, de nem módosíthatja azt.

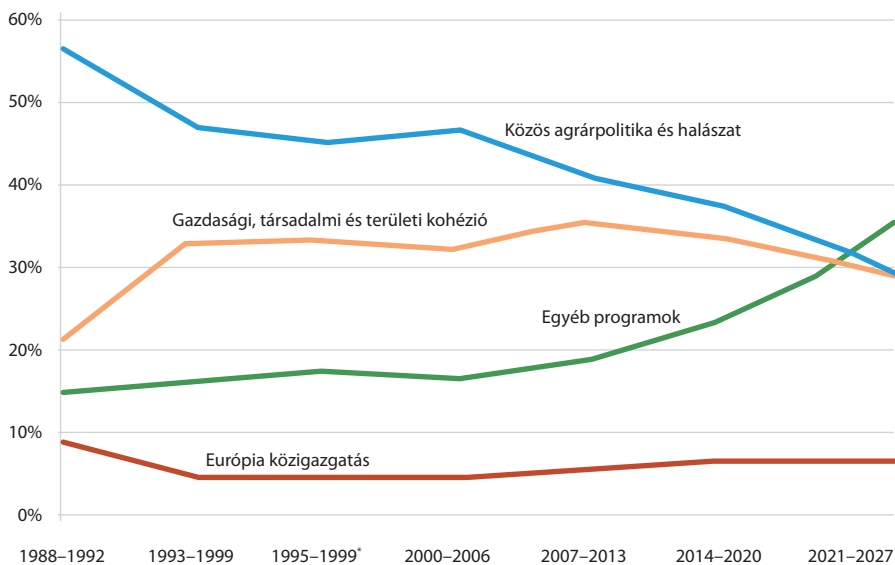
5. táblázat: A programidőszakok MFF-szerkezetének összehasonlítása

	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Közvetlen források	1. Fenntartható növekedés 1a. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	1. Intelligens és inkluzív növekedés 1a. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság
Kohéziós politika	1b. Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért	1b. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	2. Kohézió és értékek 2a. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió 2b. Befektetés a versenyképességbe, az emberekbe és az értékekbe
Közös agrárpolitika	2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése ebből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	Fenntartható növekedés: természeti erőforrások ebből: a piaccal kapcsolatos kiadások és közvetlen kifizetések	3. Természeti erőforrások és környezet ebből: a piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések
Belső és külső biztonság	3. Uniós polgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése 3a. Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése 3b. Uniós polgárság	3. Biztonság és uniós polgárság	4. Migráció és határigazgatás 5. Reziliencia, biztonság és védelem
Nemzetközi politika	4. Az EU mint globális szereplő	4. Globális Európa	6. Szomszédság és a világ
Adminisztráció		5. Igazgatás	7. Európai közigazgatás

Forrás: Nyikos szerkesztése

Sajátossága még a működésnek, hogy az egész költségvetési végrehajtást a pénzügyi rendelet szabályozza horizontálisan, azonban az egyes sorokhoz rendelt források felhasználási szabályait (jogosultsági feltételek, tematikus célterületek, végrehajtási intézményrendszer, végrehajtási feladatok és folyamatok stb.) ágazati, illetve alapspecifikus rendeletekben rögzítik.⁸⁸ A szabályozás specialitása, hogy a többéves pénzügyi keret adott során lévő forráshoz kapcsolódik a szabályozás; vagyis azokban az időszakokban, amikor átfedésben egyidejűleg használunk az előző és az azt követő pénzügyi keretből is forrásokat (lásd N+ szabály), akkor a „rég”i” pénzt a régi szabályok szerint, az „új” forrást pedig az új végrehajtási rendelkezések alapján kell felhasználni.

⁸⁸ Tünde Tátrai – Györgyi Nyikos: The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary. In Gian Luigi Albano – Keith F. Snider – Khi V. Thai: *Charting a Course in Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing*. Boca Raton (FL), PrAcademics Press, 2013. 29–54.



*Az 1995. évi bővítéssel kiigazítva

12. ábra: A fő szakpolitikai területek alakulása az uniós költségvetésben

Forrás: Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret.* COM(2018)321 végleges (2018. május 2a.) alapján Nyikos–Erdei-Derschner (2020): i. m.

A központi irányítású – az Európai Bizottság és ügynökségek, valamint az Európai Befektetési Bank (EBB) csoport által kezelt – versenyképességi programokat tartalmazó *Egységes piac, innováció és digitalizáció* fejezet számos programot tartalmaz. A Horizont Európa⁸⁹ az új európai kutatási program, az InvestEU új, teljesen integrált beruházási alap az EBB végrehajtásával, a megreformált Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz a transzeurópai közlekedési, digitális és energiahálózatok fejlesztését, míg az új Digitális Európa az európai társadalom és gazdaság digitális transzformációjának formálását és támogatását célozza. Egy új, célzott program az egységes piac zavartalan működését támogatja, és hozzájárul a tőkepiaci unió kialakításához.

⁸⁹ A Horizont Európa program működését két jogi aktus szabályozza: a keretprogram létrehozásáról és a részvételi szabályokról szóló rendelet és a keretprogram végrehajtását szolgáló specifikus programról szóló határozat. Előbbit az Európai Parlament és a Tanács az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően rendes jogalkotási eljárással, míg utóbbit a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében fogadja el.

1.4.2. A 2021–2027-es programidőszak fő kiadási területei

6. táblázat: A 2021–2027-es időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keret szerkezete

I. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság	IV. Migráció és határigazgatás
<ul style="list-style-type: none">1. Kutatás és innováció<ul style="list-style-type: none">– Horizont Európa– Euratom kutatási és képzési program– Nemzetközi termonukleáris kísérleti reaktor (ITER)2. Európai stratégiai beruházások<ul style="list-style-type: none">– InvestEU Alap– Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz– Digitális Európa program (beleértve a kiberbiztonságot is)3. Egységes piac<ul style="list-style-type: none">– Egységes piac program (beleértve a következőket is: versenyképesség és kis- és középvállalkozások [COSME], élelmiszer-biztonság, statisztika, versenypolitika és igazgatási együttműködés)– Csalás elleni uniós program– Adóügyi együttműködés (FISCALIS)– Vámügyi együttműködés (VÁM)4. Világűr<ul style="list-style-type: none">– Európai űrprogram	<ul style="list-style-type: none">10. Migráció<ul style="list-style-type: none">– Menekültügyi és Migrációs Alap11. Határigazgatás<ul style="list-style-type: none">– Integrált Határigazgatási Alap
II. Kohézió és értékek	V. Biztonság és védelem
<ul style="list-style-type: none">5. Regionális fejlesztés és kohézió<ul style="list-style-type: none">– Európai Regionális Fejlesztési Alap– Kohéziós Alap– Támogatás a ciprusi török közösségnek6. Gazdasági és monetáris unió<ul style="list-style-type: none">– Reformtámogató program, beleértve a reformok végrehajtását elősegítő eszközt és a konvergencia-támogató eszközt is– Az euró pénzhamisítás elleni védelme7. Az emberekbe, a társadalmi kohézióba és az értékekbe való befektetés<ul style="list-style-type: none">– Európai Szociális Alap+ (beleértve a migránsok integrációját és az egészségügyet is)– Erasmus+– Európai Szolidaritási Testület– Jogérvényesülés, jogok és értékek– Kreatív Európa (beleértve a MEDIA-t is)	<ul style="list-style-type: none">12. Biztonság<ul style="list-style-type: none">– Belső Biztonsági Alap– Nukleáris létesítmények leszerelése (Litvánia)– Nukleáris biztonság és leszerelés (Bulgáriára és Szlovákiára vonatkozóan is)13. Védelem<ul style="list-style-type: none">– Európai Védelmi Alap– Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz – Katonai mobilitás14. Válságelhárítás<ul style="list-style-type: none">– Uniós polgári védelmi mechanizmus (rescEU)
III. Természeti erőforrások és környezet	VI. Szomszédság és a világ
<ul style="list-style-type: none">8. Mezőgazdasági és tengerpolitika<ul style="list-style-type: none">– Európai Mezőgazdasági Garanciaalap– Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap– Európai Tengerügyi és Halászati Alap9. Környezet- és éghajlat-politika<ul style="list-style-type: none">– Környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE)	<ul style="list-style-type: none">15. Külső tevékenység*<ul style="list-style-type: none">– Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (beleértve a migráció külső vonatkozásait is)– Humanitárius segítségnyújtás– Közös kül- és biztonságpolitika– Tengerentúli országok és területek (Grönlandot is beleértve)16. Előcsatlakozási támogatás<ul style="list-style-type: none">– Előcsatlakozási támogatás
	VII. Európai közigazgatás
	<ul style="list-style-type: none">17. Európai közigazgatás<ul style="list-style-type: none">– Igazgatási kiadások, nyugdíjak és Európai Iskolák
	A többéves pénzügyi keret felső határain kívüli eszközök
	<ul style="list-style-type: none">– Sürgősségisegély-tartalék– Az Európai Unió Szolidaritási Alapja– Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap– Rugalmassági Eszköz– Európai beruházásstabilizáló funkció

Megjegyzés: *Az Európai Békekeret a költségvetésen és a pénzügyi kereten kívüli eszköz

Forrás: Európai Bizottság (2018. május 2b.): i. m.

Jellemzője a területnek, hogy nincsenek rögzített „tagállami borítékok”, vagyis rögzített földrajzi jogosultsági feltételek, így a tagállami szereplők egymással versenyeznek a források megszerzéséért. Ezen sor vonatkozásában megjegyzendő, hogy a kiválósági kiválasztási rendszerben földrajzilag aránytalan a projektek aránya (az úgynevezett kohéziós országok arányaiban kevesebb finanszírozást szereznek itt), amelynek javítására a szektorális jogszabályokban várhatóan nem alakítanak ki pozitív diszkriminációt eredményező eszközöket.

A *Kohézió, reziliencia és értékek* fejezet teljes keretén belül a kohéziós politika forrásait a megállapodás 330,2 milliárd euróban határozná meg. A kohéziós politikai alapok tehát továbbra is lényeges támogatást nyújtanak a tagállamoknak és régióknak a gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségek csökkentése céljából. A források elosztásának elsődleges szempontja továbbra is a relatív egy főre eső bruttó hazai termék, azonban más tényezők is jelentőséggel bírnak a jogosultsági rendszerben, például a munkanélküliség (főként az ifjúsági munkanélküliség), az éghajlatváltozás, valamint a migránsok fogadása és integrációja, vagy az abszorpciósi képesség. A kohéziós forrásokat változatlanul tagállami jogosultsági mechanizmussal (tagállami boríték) és megosztott végrehajtási rendszerben a Bizottság és tagállami hatóságok közös feladatellátásával használják fel.

A kultúra és az audiovizuális ágazat támogatására szolgál a Kreatív Európa program, a politikai és civil társadalmi szerepvállalást és a demokratikus részvétel lehetőségének biztosítását pedig az Igazságügyi program, illetve a Jogok és Értékek program támogatja.

A megreformált és modernizált közös agrárpolitika (KAP) a biztonságos, jó minőségű, megfizethető, tápláló és változatos élelmiszerekhez való hozzáférést és a teljes mértékben fenntartható mezőgazdasági ágazatra való átállást, valamint a dinamikus vidéki térségek kialakítását szolgáló intézkedéseket támogatja. Az európai zöld megállapodás részeként megjelent Termőföldtől az asztalig és EU Biodiverzitás Stratégiák célkitűzéseinek elérése érdekében a Bizottság ajánlásokat fogalmaz meg a tagállamok számára 2020 végéig, amit figyelembe kell venni a tervezéskor. Ez a mechanizmus alapjaiban írja át a KAP eddigi működését; a KAP stratégiai terveinek előírása lényegében közös mederbe tereli az eddigi két pillér végrehajtását. A kifizetéseket csak a Bizottság által jóváhagyott KAP stratégiai terv megléte esetén teljesítheti a tagállam.

A menekültáramlások és a migráció kezelésének kihívásai kezelésére az új Integrált Határigazgatási Alap támogatást nyújt a tagállamoknak az unió közös külső határainak biztosításával kapcsolatos közös felelősség terén. A megerősített Menekültügyi és Migrációs Alap támogatást nyújt a nemzeti hatóságok munkájához, amelynek célja a menedékkérők és migránsok befogadásának biztosítása közvetlenül azt követően, hogy azok az EU területére érkeznek.

A biztonság mint uniós dimenzióval rendelkező kérdés határozott és összehangolt uniós kezelésére a megerősített Belső Biztonsági Alap, az Európai Védelmi Alap, valamint az Európai Unió Bűnüldözési Együttműködési Ügynökségének (Europol), a polgári védelmi mechanizmus (rescEU) és a sürgősségisegély-tartalék kibővítése szolgál.

Új megközelítés alapján a jelenlegi eszközök egyetlen átfogó Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközben történő egyesítésével és az Európai Fejlesztési Alap integrációjával az előző pénzügyi ciklusban költségvetésen kívüli eszközként működő Európai Fejlesztési Alap integrálásra kerül az MFF-be. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz a tagjelölt országoknak és a potenciális tagjelölt államoknak fog támogatást nyújtani a csatlakozási kritériumok teljesítéséhez. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz és a Humanitárius Segítségnyújtási Eszköz biztosítja az EU mint nemzetközi szereplő feladatainak ellátását.

1.4.3. A tagállamok eltérő költségvetési érdekei a kohéziós politikában

Tekintettel arra, hogy a kohéziós politika forrásai jellemzően a többéves pénzügyi keret mintegy harmadát teszik ki, a szakpolitika kapcsán a tagállami érdekek jelentős részben kapcsolódnak a költségvetési érdekeikhez és az ott megfogalmazott álláspontjukhoz. A tagállamok a költségvetési vita során a politikai értékek mellett a gazdasági előnyök maximalizálására törekednek, ami mindig többszörösen mátrixban zajló folyamat, hiszen az egyes forrásoknak a mérete és a jogosultsági rendszere is különböző, illetve a tagállamok földrajzi, fejlettségi, társadalmi és gazdasági sajátosságai is eltérőek, amelyek sok esetben az alapját képezik a jogosultsági feltételeknek. Ebben a minden elemében mozgó rendszerben zajlik a nemzeti érdekérvényesítés a többéves pénzügyi keret kialakításának folyamatában. Általában hosszadalmas tárgyalásokra van szükség: a korábbi időszakokban a vonatkozó képlet alkalmazásán kívül további összegeket is juttattak a tagállamoknak. A végső elosztás politikai kompromisszum eredménye.

7. táblázat: Kohéziós politikai források 2021–2027 között tagállamonként (folyó árakon, milliő euró)

	ESZA+	ERFA	ETE	KA	Ebből átcsoportosítás a CEF-be	Átcsoportosítások*	CPR-javaslat, XXII. melléklet
Belgium	1 177	1 158	405	0	0	15	2 754
Bulgária	2 588	5 643	143	1 654	401	54	10 082
Csehország	2 737	10 524	314	6 444	1 563	100	20 116
Dánia	181	213	249	0	0	3	646
Németország	6 205	10 346	1 029	0	0	101	17 681
Észtország	492	1 651	51	1 075	261	16	3 285
Írország	579	450	190	0	0	7	1 226
Görögország	5 900	11 528	120	4 034	978	116	21 697
Spanyolország	12 084	25 377	639	0	0	221	38 325
Franciaország	7 194	9 654	1 106	0	0	102	18 058
Horvátország	2 145	5 776	219	1 695	411	53	9 888
Olaszország	15 011	27 411	788	0	0	252	43 463
Ciprus	207	434	24	319	77	4	989
Lettország	736	2 573	55	1 424	345	24	4 812
Litvánia	1 029	3 127	88	2 085	506	31	6 359
Luxemburg	21	21	30	0	0	0	73
Magyarország	4 806	11 624	272	3 437	833	109	20 248
Málta	91	345	14	219	53	3	673
Hollandia	552	673	392	0	0	9	1 625
Ausztria	510	695	229	0	0	8	1 442
Lengyelország	14 297	45 300	595	12 144	2 945	392	72 724
Portugália	7 579	11 578	142	4 436	1 076	127	23 862
Románia	8 385	17 323	392	4 499	1 091	168	30 766
Szlovénia	793	1 673	80	901	218	18	3 464
Szlovákia	2 481	8 345	235	2 173	527	71	13 305
Finnország	725	944	129	0	0	10	1 809
Svédország	946	1 121	333	0	0	13	2 413
Technikai segítségnyújtás*	349	737	29	153			

	ESZA+	ERFA	ETE	KA	Ebből átcsoportosítás a CEF-be	Átcsoportosítások*	CPR-javaslat, XXII. melléklet
Transznacionális együttműködés*	200						
Európai Városfejlesztési Kezdeményezés*		564					
Régióközi**			1 206				
Összesen	100 000	216 808	9 498	46 692	11 285	2 027	372 991

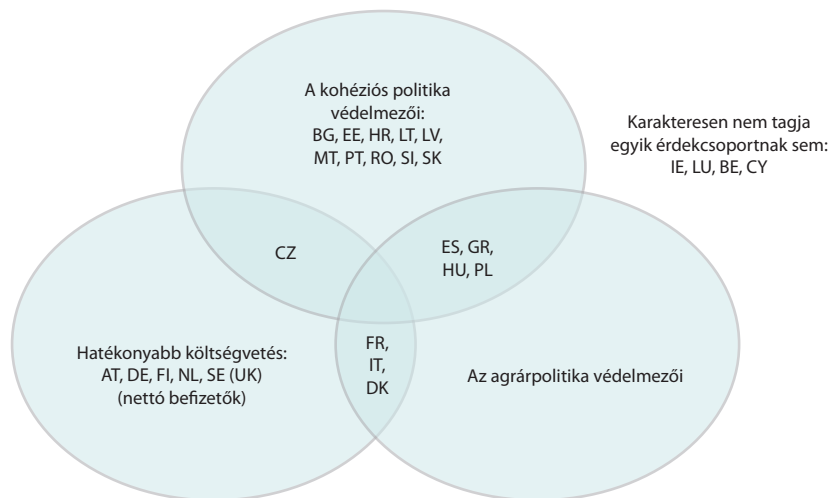
* Az átcsoportosítások a következők: technikai segítségnyújtás (az ERFA/ESZA+/KA/ETE támogatásának 0,35%-a), transznacionális együttműködés (az ESZA+ keretében) és az Európai Városfejlesztési Kezdeményezés (az ERFA keretében). Ezek a Bizottság által kezelt források, amelyek nem közvetlenül állnak a tagállamok rendelkezésére. A tagállamonkénti átcsoportosítások indikatív előirányzatait mutatjuk be, hogy ezeket egyeztetni lehessen a Bizottság CPR-javaslatával.

** Az ETE régióközi elemeit nem a tagállamok számára irányozzák elő.

Megjegyzés: a táblázat kerekítésből adódó eltéréseket tartalmaz. Fiche: az Európai Bizottság munkadokumentuma, amely a többéves pénzügyi keret egyes aspektusainak magyarázatára szolgál. Minden többéves pénzügyi kerethez készítenek számos ilyen dokumentumot. Néha közzéteszik őket (például a 2007–2013-as időszakra vonatkozó), máskor csak a tagállamok képviselőinek küldik meg ezeket.

Forrás: European Court of Auditors: *Multiannual Financial Framework 2021–2027*. Fiche no. 86.

A Bizottság most első alkalommal, a 2021–2027-es időszakot illetően szerepeltette az elosztási módszertan leírását a CPR- (*common provisions regulation*) javaslatban.⁹⁰ A javaslat az egyes tagállamoknak juttatott összegeket is tartalmazza.



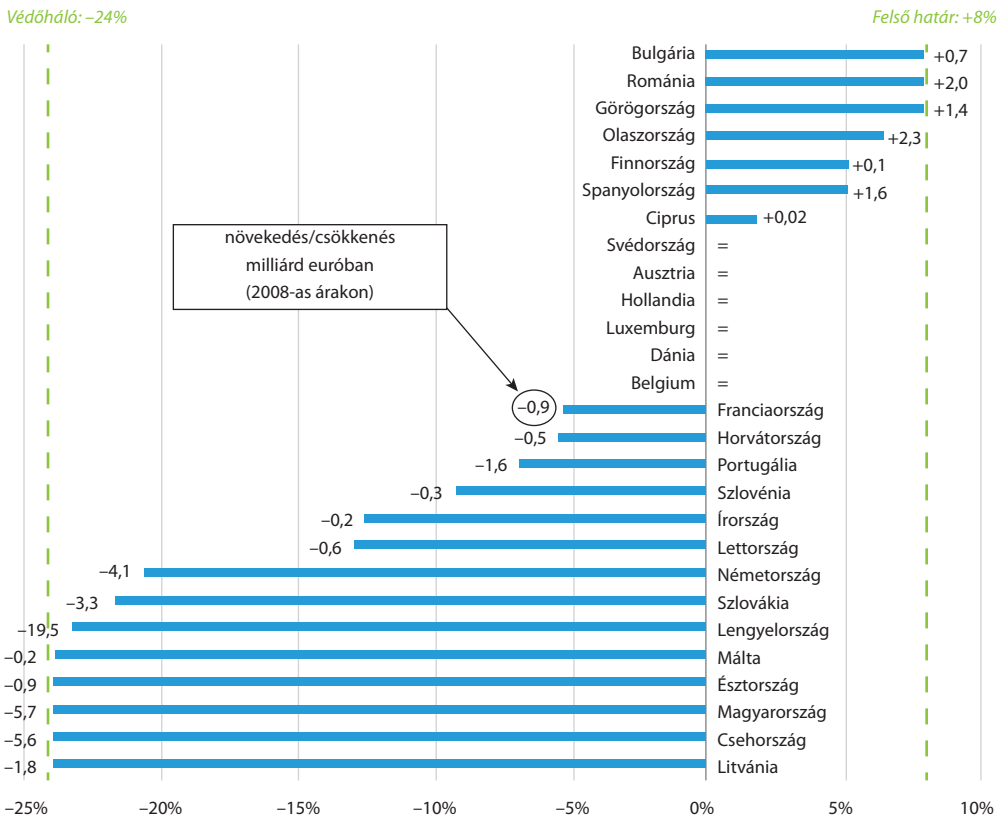
13. ábra: Tagállami érdekcsoportok a költségvetési vitákban

Forrás: Kengyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2019), 5. 521–550.

⁹⁰ A CPR-javaslat [COM(2018)375 végleges] XXII. melléklete.

A kohéziós politikai forrásokból leginkább részesülő tagállamok támogatják jobbra a szakpolitikát. Álláspontjuk szerint a források jelentős mennyisége mellett a szabályozásban biztosítani kell a lehető legrugalmasabb felhasználási lehetőségeket a tagállamok számára. A nettó befizetők szűkíteni kívánják a szakpolitika keretében felhasználható forrásokat, illetve garantálni azok hatékony és eredményes felhasználását, tehát minél erősebb szabályozást kialakítani ennek biztosítására.

A 2021–2027-es időszakra javasolt elosztási mechanizmus a korábbi időszakokban használt modellt követi. Jóllehet a folyamat egyes részeibe beépítették az éghajlatváltozást és a migrációt, ez csak kevés hatással jár a végső allokáció összegére: a legjelentősebb tényező továbbra is a viszonylagos gazdagság, és a források 75%-a az előző időszakokhoz hasonlóan a kevésbé fejlett régiókhoz áramlik. A Bizottság átláthatóbbá tette a folyamatot a korábbi időszakokhoz képest. A CPR-javaslatban teljes részletességgel közzétette az általa javasolt módszertant az abból adódó juttatásokkal együtt.

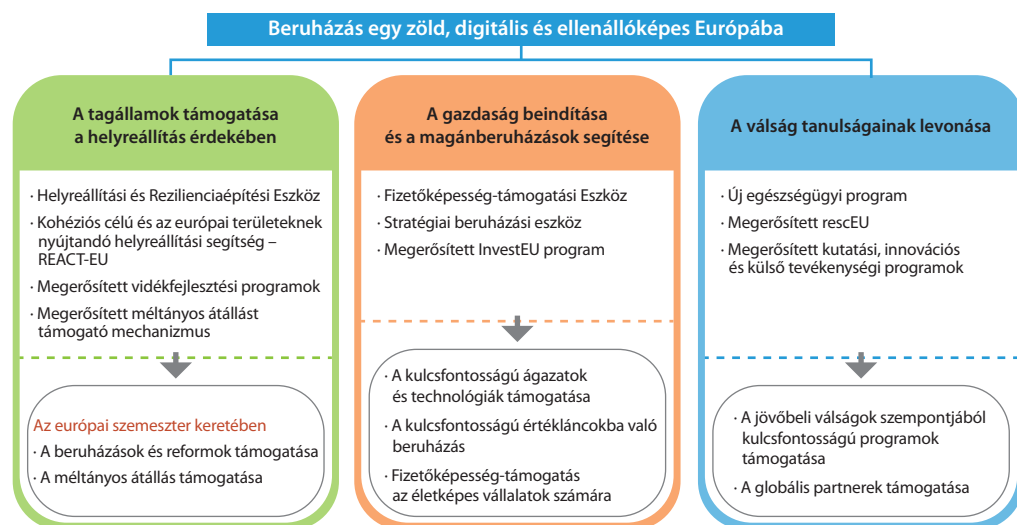


14. ábra: A 2021–2027-es tagállami előirányzatok a 2014–2020-as időszakokkal összevetve (2018-as árakon)

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság adatai alapján

1.4.4. A Következő Nemzedék EU (Next Generation EU) nevű helyreállítási eszköz uniós programjai

A Következő Nemzedék EU fő programja, a helyreállítási és ellenálló képességi eszköz (Recovery and Resilience Facility – RRF) a tartós fellendüléshez nélkülözhetetlen beruházások és reformok támogatását, a tagállamok gazdasági és társadalmi ellenálló képességének javítását, valamint a zöld és a digitális átmenet előmozdítását célozza.



15. ábra: A Következő Nemzedék EU Eszköz három pillére

Forrás: Európai Bizottság: *Uniós költségvetés. Az európai helyreállítási terv motorja* (2020. május 27.)

Az RRF felhasználásához a tagállamoknak az EU-szemeszter ajánlásaihoz igazított nemzeti beruházási és reformterveket kell benyújtaniuk és jóváhagyatniuk az Európai Bizottsággal, a támogatások pedig a politikák sikeres végrehajtásához kapcsolódnak. A vissza nem térítendő RRF-rész igénybevételéhez egy úgynevezett helyreállítási és ellenálló képességi tervet (Recovery and Resilience Plan) kell benyújtani a Nemzeti Reformprogram mellékleteként. Az RRF-ben részletesen le kell írni az elérni kívánt célokat, a szükséges finanszírozási igény mennyiségét és ütemezését, és ezeknek strukturális reformok és beruházások koherens kombinációján kell alapulniuk. Irányadók az országspecifikus ajánlások, emellett hangsúlyos zöld és/vagy digitális irányultság is kötelező. A felhasználásra vonatkozó időkeretet szűkítették a jogszabály tárgyalási folyamatának végére, azaz négy év helyett csak három év áll rendelkezésre a jogi kötelezettségvállalások megtételére, a kifizetések teljesítésére pedig hatéves időkorlátot határoztak meg (a reformokat és beruházásokat legkésőbb 2026. augusztus 31-ig be kell fejezni). A költségek 2020. február 1-jétől számolhatók el.

A helyreállítási eszköz finanszírozása céljából felvett hitelek visszafizetésének 2058 végéig meg kell történnie. A kamattörlesztésre elkülönített forrásokból – amennyiben nem kerülnek teljes egészében felhasználásra – a tőketörlesztés már a 2021–2027 közötti költségvetési időszak futamideje alatt megkezdődhet.

A React-EU program kiegészítő rugalmas kohéziós politikai támogatás, ahol nemzeti társfinanszírozás nem szükséges, és régiókatégóriától függetlenül felhasználható. A költségek 2020. február 1-jétől számolhatók el. A 2014–2020 közötti időszak operatív programjaiba kell beépíteni önálló prioritásként.

Az Igazságos Átmenet Alap (JTF) eszköz elősegíti a tagállamok klímasemlegességre való átállásának felgyorsítását.

A 2021–2027 programozási időszak felsorolt EU-forrásainál tehát az irányítási és a döntéshozatali mechanizmusoknak három nagy csoportját különböztethetjük meg:

1. központi források, ahol az Európai Bizottság kezeli a forrást, és dönt a felhasználásáról (például a Horizon Europe, Invest EU, SSI, Digital EU, Health, LIFE források);
2. központi források, ahol az Európai Bizottság dönt, de „tagállami boríték” van (tehát a tagállami projektek versenyeznek az adott forrásmennyiség felhasználásáért – például az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz és az RRF forrásai);
3. osztott menedzsmentben végrehajtott források, ahol a tagállam és az Európai Bizottság dönt, és a tagállamnak a jogosultsági szabályok alapján jutó forrásokért a tagállami projektek kiválasztására kerül sor (például KAP és a Kohézió, illetve REACT EU és a JTF forrásai).

Jól látszik az is, hogy a 2021–2027-es programozási időszakban a jelenlegihez képest megnövekedett a forráselemek száma és volumene. A felhasználás tekintetében tovább erősödik a forrásoknak az EU hozzáadott értékeihez és stratégiai céljaihoz kötöttsége a különböző elosztási mechanizmusok kialakításánál egyértelműen a Bizottság meghatározó szerepének erősítésével. Új sajátossága a 2021–2027-es időszaknak, hogy míg a 2014–2020-as programozási időszakban az Európa 2020 stratégia rögzítette az elérendő célokat, addig a 2021–2027-es időszakban az európai gazdasági kormányzás keretében a Bizottság által előkészített ajánlások mutatják a fejlesztési irányokat és célokat a tagállamok számára.

1.5. A kohéziós politika fő sajátosságai és szabályai

1.5.1. A szabályozás sajátosságai és alapelvei

Az Európai Unió működéséről szóló szerződésen túl a kohéziós politikai joganyagot az általános rendelet, az alapspecifikus rendeletek, valamint felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, végrehajtási aktusok, iránymutatások, közlemények és határozatok alkotják.

A szabályozás alapja az EU kohéziós alapjai szabályainak harmonizációját célzó közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR), amelyet kiegészítenek az alapspecifikus rendeletek. Programidőszakonként változik az általános rendelet hatálya alá tartozó alapok köre; a 2021–2027-es időszakra ismét változik ez a kör: kikerül az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, beillesztik viszont a Igazságos Átmenet Alapot, továbbá a Belügyi Alapok (Belső Biztonsági Alap, Határigazgatási és Vízügyeszköz, valamint a Menekültügyi és Migrációs Alap) pénzügyi szabályait. A közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR) tehát a következő hét uniós alpra vonatkozó szabályokat egyesíti:

- Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA);
- Kohéziós Alap (KA);
- Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+);

- Európai Tengerügyi Halászati és Akvakultúra-alap (ETHAA);
- Igazságos Átmenet Alap (JTF);
- Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (MMIA);
- Belső Biztonsági Alap (BBA);
- Határigazgatási és Vízumpolitikai Eszköz (HAVE).

A közös rendelet tartalmazza a kohéziós politika rendszerének fő szabályait (jogosultság, tervezés, végrehajtás, intézményrendszer, tematikus célok, fejlesztési eszközök stb.), a politika keretében működő alapok egyedi finanszírozási szabályait (milyen fejlesztések, milyen költségek finanszírozhatók az adott alapból) pedig az alapspecifikus rendeletek tartalmazzák.

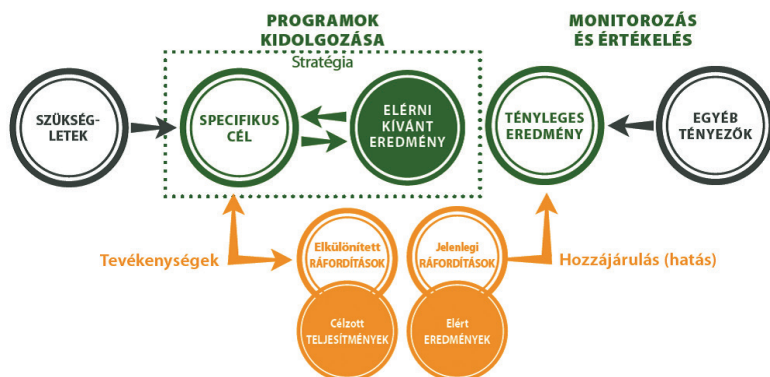
Az egyes alapok más-más fejlesztéseket és költségeket támogatnak, így jellemzően egyértelműen meghatározható, hogy mit miből lehet finanszírozni.

- *Európai Regionális Fejlesztési Alap*: minden tematikus célkitűzés finanszírozható belőle, forrásainak jelentős részéből azonban a következő területeket finanszírozza: K+F, kkv-k, karbonszegény gazdaság, közlekedési és energiainfrastruktúra, és jellemzően infrastruktúrát, termelőeszközöket és gépeket lehet vele finanszírozni.
- *Európai Szociális Alap*: kevesebb prioritásra összpontosít, jellemzően foglalkoztatás, oktatás, társadalmi befogadás, intézményi kapacitás, oktatási és képzési programok, rendezvények és szociális programok finanszírozhatók belőle.
- *Kohéziós Alap*: finanszírozási területei a következők: közlekedési és energiahálózati infrastruktúra, környezetvédelem és karbonszegény gazdaság.
- *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap*: a közös agrárpolitika finanszírozási mechanizmusa, amely három, több területet is érintő célkitűzésekkel foglalkozik: a mezőgazdaság versenyképesebbé tétele; a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás, valamint éghajlat-politikai intézkedések szavatolása; a vidéki területek. Programidőszakonként eltérő, hogy az általános rendelet szabályozási körébe tartozik-e (például 2014–2020), vagy sem (például 2021–2027).
- *Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alap*: támogatja a fenntartható halászatot és akvakultúrát. Célja, hogy javítsa a tudományos adatok gyűjtését és a halászat ellenőrzési, valamint végrehajtási intézkedéseit. Ezenkívül a halászatból élő közösségeken belüli munkahelyteremtést és diverzifikálódást is támogatja, valamint ösztönzi az integrált tengerpolitika céljainak megvalósítását.
- *Igazságos Átmenet Alap*
- *Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (MMIA)*
- *Belső Biztonsági Alap (BBA)*
- *Határigazgatási és Vízumpolitikai Eszköz (HAVE)*

A kohéziós politika *beruházási politika* is, amikor olyan beruházásokat ösztönöz, amelyek bár társadalmi, gazdasági, szociális vagy területi szempontból fontosak, támogatás hiányában nem valósulnának meg. A szakpolitika szoros kapcsolatban van az európai gazdasági kormányzással és az európai stratégiai prioritásokkal; a makrogazdasági, előzetes és jogállamisági feltételrendszer, a tematikus koncentráció és a teljesítményösztönzők mind az eredményesebb forrásfelhasználást hivatottak segíteni. Ez a megközelítés kiemeli az európai és nemzeti hozzáadott értéket és a szilárd eredmények szükségességét, és szakít a jogosultsági szemléletmóddal.

A kohéziós politika az úgynevezett *beavatkozási logika* alapján finanszíroz fejlesztéseket, amelynek alapvető célja a beavatkozások eredményességének javítása. „A beavatkozási logika

a társadalmi igényekből a gazdasági-társadalmi-környezeti célokat vezet le, amelyekhez eszközöket, forrást rendel. A forrásfelhasználás outputokon, eredményeken, valamint szándékolt és nem szándékolt hatásokon keresztül változtatja a gazdasági-társadalmi környezetet.⁹¹ A logikai lánc a *fejlesztési szükségletek* meghatározásával indul. A szükségletek felméréséből következnek a *célkitűzések*, amelyeknek *jól körülhatároltnak és konkrét jellegűnek* kell lenniük. A célkitűzések teljesüléséhez konkrét *beavatkozások* vezetnek. Rögzíteni kell, hogy az intézkedések közvetlenül milyen *kimenethez* vezetnek. A kimenet továbbvisz az elvárt *eredmények* irányába; ezek a remélt változások indokolják a *szakpolitikai beavatkozást*. A beavatkozási logika kialakítása magában foglalja azoknak a tényezőknek a számbavételét, amelyek befolyásolhatják a beavatkozások sikerét. A beavatkozások eredményességét mérni kell, ezt az indikátorok segítik.



16. ábra: Beavatkozási logika

Forrás: Európai Bizottság

A kohéziós politika integrált megközelítése és a *többszintű kormányzás* a szakpolitikák optimalizálásával hatékonyabb és hatásosabb beruházásokat és fejlesztéseket eredményez.⁹² Ez azonban csak partnerségben és az érdekeltek együttműködésével valósítható meg. Intelligens és koordinált menedzsmentmegközelítéssel a projektek egymásra épülése és egymást erősítő hatása javítja a program végrehajtásának hatékonyságát, biztosítva a rendelkezésre álló források optimális (vagy ahhoz közelítő) felhasználását. Az általános rendeletben és az úgynevezett magatartási kódexben⁹³ jelennek meg a *partnerség elvének* gyakorlati alkalmazásához kötődő főbb elvárások; a formális jogi követelményekbe is beépülő partnerségi elv folyamatosan ösztönzi a többszintű kormányzatból a többszintű kormányzás kialakulását. Az elv alapvető célja, hogy a partnerek bevonása, a folyamatos párbeszéd révén javítsa a programok elfogadottságát, támogatottságát, hitelességét. Végül, de nem utolsósorban annak a tudásnak, tapasztalatnak a becsatornázása, amellyel a partnerek rendelkeznek, növeli a programok keretében zajló intézkedések hatékonyságát és hatásosságát. A partnerség a tagállami és területi szintű, az állami, gazdasági és társadalmi, civil és területi jellegű szereplők mobilizálását és együttműködését jelenti, kiemelten a döntések előkészítése és meghozatala során. A tapasztalatok alapján a partnerségi elv tagállamonkénti megvalósítása is

⁹¹ Nyikos (2013a): i. m. 165–185.

⁹² Béres et al. (2019): i. m. 1–17.

⁹³ A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7.) az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről.

jelentős eltéréseket mutat, amivel kapcsolatban a számos kihívás⁹⁴ azonosítható. Az értékelések eredménye azonban továbbra is azt mutatja, hogy a kohéziós politika a *többszintű kormányzás szempontjából* jó gyakorlatnak minősül az EU-szakpolitikákkal való összehasonlításban.

1. szövegdoboz: Európai magatartási kódex⁹⁵

A 2014–2020 közötti időszakban létrehozták az európai magatartási kódexet, amely a partnerség és a többszintű kormányzás gyakorlásának elősegítését szolgálva leírja:

- az érintett partnerek bevonásának alapelveit – különös tekintettel a transzparencia teljesülésére – megkönnyítendő a partnereket leginkább megtestesítő, átfogó szervezetek meghatározását;
- a partnerséget a tagállamoknak formalizált módon és szoros együttműködés alapján kell működtetniük, a szabályok meghatározzák továbbá a kötelező jelleggel bevont partnerek típusait is, úgymint
 - a) illetékes városi és egyéb hatóságok;
 - b) gazdasági és szociális partnerek; valamint
 - c) a civil társadalmat képviselő érintett szervezetek, beleértve a környezetvédelmi partnereket, a nem kormányzati szervezeteket, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, a társadalmi befogadást, a nemek közötti egyenlőséget előmozdító szervezeteket;
- a *monitoringbizottságok tagságára* vonatkozó szabályokat és jó gyakorlatnak számító ügyrendi megfontolásokat;
- a partnerekkel való *együttműködés területeit és bevált megoldásokat* az előrehaladási jelentések elkészítésébe történő bevonásával, valamint a programok monitoringjával és értékelésével összefüggésben; minthogy a partnerek egyúttal érdekeltek, és kedvezményezettek is lehetnek, a potenciális összeférhetlenség kezelésének szempontjait is részletezi a kódex;
- a partnerek *kapacitásépítésének támogatását* is, és bemutatja, hogy milyen területeken és témákban hoztak sikereket már a tagállamok – szakmai segítségnyújtási keretből is támogatott – intézmény- és szervezetfejlesztési projektjei;
- az Európai Bizottság szerepét a jó gyakorlatok terjesztésében;
- a partnerség értékelésének fő alapelveit és jó gyakorlatait.

A partnerségben való részvétel természetesen széles körű információhoz való hozzáféréssel jár, amelyek egy része – akár csak átmenetileg is – nem érhető el sem az érdekeltek szélesebb köre, sem a potenciális pályázók, sem a közvélemény számára. Ez szükségessé teszi, hogy a partnerek tiszteletben tartsák és teljesítsék az átláthatóságra, adatvédelemre, titoktartásra és összeférhetlenségre vonatkozó előírásokat.

Forrás: Nyikos (2017a): i. m.

⁹⁴ A partnerségi elv kihívásai: (1) a tradíció hiánya – számos országban, különösen az EU12 körében a központosított végrehajtási mechanizmusok és a decentralizáció hiánya jellemző; (2) partnerek forráshiánya – a civil szervezetek aktív közreműködéséhez szükséges források hiánya nehezítheti a részvételt; (3) eltolódás a forrásallokáció és prioritások kijelölési rendszerében – már a lisszaboni célok megjelenése a rendszerben elkezdte ezt az eltolódást, de a következő időszak tematikus koncentrációs rendszere továbbviszi azt a folyamatot, amelyben az Európai Bizottság erősödő szerepe jelentősen visszafoghatja a területi és helyi szereplők aktivitását a programozásban és a végrehajtásban; (4) a többszintű kormányzás magas adminisztratív költségei; (5) demokratikus deficit.

⁹⁵ A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7.): i. m.

A többszintű kormányzás, a partnerség elve és a beavatkozási logika együtt biztosítja a *területiség és a területi megközelítés* biztosítását, vagyis azt, hogy a helyi fejlesztési szükségletek, elképzelések és az ágazati fejlesztések összehangolt rendszere az alapja azoknak a tagállami fejlesztési terveknek és programoknak, amiknek megvalósulását a kohéziós politika támogatja.

Az európai kohéziós politikát kezdettől fogva nem úgy képzelték el, hogy az helyettesítene a nemzeti regionális politikákat, a nemzeti infrastrukturális programok finanszírozását vagy a nemzeti gazdaságfejlesztési politikákat. Ehelyett a politika célja az volt, hogy kiegészítse a gazdasági fejlődés előmozdítására irányuló nemzeti erőfeszítéseket. A Bizottság gondosan ügyelt arra, hogy a kohéziós politikát ne használják arra, hogy kiszorítsa vagy helyettesítse a nemzeti kiadásokat ezekben az ágazatokban. Ebből a célból a Bizottság rendszeresen értékelte a támogatott projekteket, hogy ellenőrizze, a finanszírozási csomagok valóban összetett jellegűek-e (azaz a rendeletekben meghatározott arányban tartalmaznak-e nemzeti és közösségi forrásokat). Az *addicionalitás elve* szerint egyrészt a kohéziós politikai források által támogatott projekteknek új, európai dimenziót és új értéket kell felmutatnia, másrészt az ESB-alapok nem helyettesíthetik a tagállami közkiadásokat. A tagállamnak előre meghatározott szinten fenn kell tartania a tagállami finanszírozást a programozási időszakban. A referenciaszint igazolására a bruttó állóeszköz-felhalmozás⁹⁶ az indikátor.

A CPR értelmében a *hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a nemek közötti egyenlőség előmozdításának elvét*, amely az Európai Unió alapvető értékei közé tartozik, a program teljes életciklusában szem előtt kell tartani. Az elv megerősödését mutatja, hogy a 2021–2027-re vonatkozó szabályok között horizontális feljogosító feltételként megjelenik az Alapjogi Charta és a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény végrehajtása és alkalmazása a 2010/48/EK tanácsi határozattal összhangban. A kohéziós politika terén ezért biztosítani kell:

- az érintettek tájékoztatását a program nyújtotta lehetőségekről (pénzügyi támogatás, szolgáltatás stb.);
- a partnerszervezetek bevonását a programok előkészítésébe és megvalósításába;
- a fejlesztések eredményének elérhetőségét mindenki számára;
- az esetleges akadályok felszámolása érdekében proaktív lépések megtételét.

A *fenntarthatóság elve* azon az elgondoláson alapul, hogy az európai gazdasági stratégiában a politika számára felvázolt célok elérése érdekében a strukturális alapok által finanszírozott beruházási programoknak hosszú távon fenntarthatónak kell lenniük; azaz a beruházás befejezése után az így létrehozott infrastruktúrának, termelési létesítménynek vagy készségbázisnak képesnek kell lennie arra, hogy fennmaradjon anélkül, hogy további támogatást igényelne az EU vagy a tagállamok pénzeszközeiből.⁹⁷ A fenntarthatóság elérése érdekében a politika szükségessé tette a társadalom termelőerőinek – azaz a magánszektornak – a politika támogatására való mozgósítását, és ez csak akkor valósulhat meg, ha ezeket az erőket mind a politika kialakításába, mind a politika végrehajtásába bevonják. A fenntarthatóság elvének logikája nem csupán az, hogy a kohéziós politika politikailag életképes – azaz széles társadalmi konszenzus által

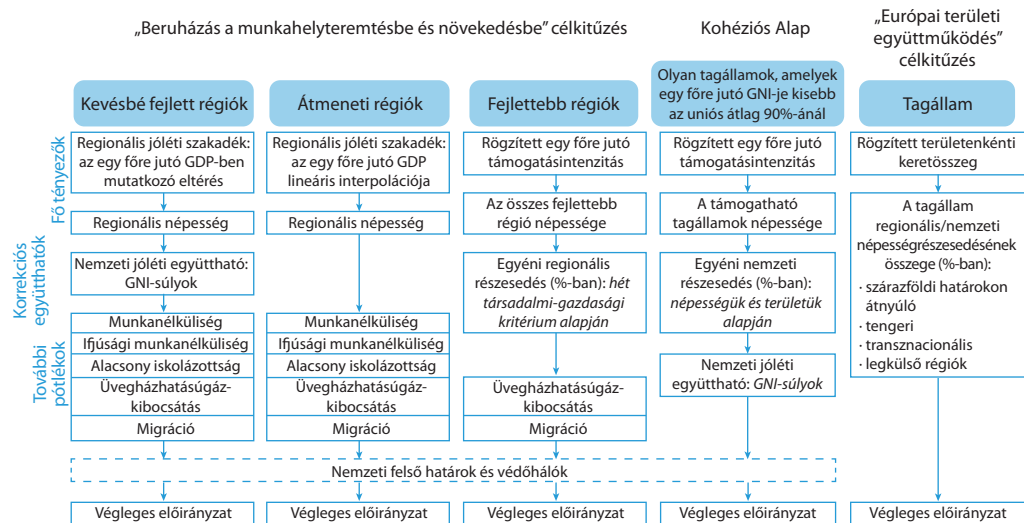
⁹⁶ *Bruttó állóeszköz-felhalmozás*: az összes rezidens termelő által egy adott időszak során beszerzett, értékesített eszközökkel csökkentett, a termelők vagy intézményi egységek termelőtevékenysége révén nem saját termelésű eszközökben realizált, értéknövekedéssel megnövelt állóeszköz, a 2223/96/EK (1) tanácsi rendeletben meghatározottak szerint; CPR 95. cikk.

⁹⁷ CEC (1999).

támogatott – legyen, hanem az is, hogy idővel gazdaságilag is fenntarthatóvá váljon. A gazdasági fenntarthatóság megköveteli, hogy a magánszektor képes legyen kísérő magánberuházásokat eszközölni annak érdekében, hogy kihasználhassa a politika által létrehozott közjavadat. A kohéziós politika tehát azon az elváráson alapul, hogy a tervezett közberuházás multiplikátorhatást vált ki a magánberuházások ösztönzésében a politika által létrehozott közjavak kihasználása érdekében. A politika csak ilyen módon képes a fejlődés és a növekedés fenntartható és hosszú távon is tartós szintjét produkálni.

1.5.2. A források jogosultsági rendszere és tematikus célkitűzések

A kohéziós politika célja a Szerződésben megfogalmazott célkitűzéssel összhangban a szegény (kevésbé fejlett) és a gazdag (fejlett) európai régiók közötti különbség csökkentése. Ezzel összhangban az elosztás alapját képező fő elv az, hogy a forrásokat a legszegényebb országok és régiók felé kell irányítani. Minden régió részesül azonban a forrásokból. A Bizottság szerint ennek az az oka, hogy a legnagyobb kihívások közül több is (úgy mint a globalizáció és a karbonszegény gazdaságra való átállás) egyre nagyobb mértékben érinti az unió számos régióját, többek között a fejlettebb régiókat is.⁹⁸



17. ábra: A kohéziós politika keretében biztosított források tagállamoknak történő eredeti kiutalásának kerete

Forrás: Európai Számvevőszék, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó bizottsági CPR-javaslat XXII. melléklete alapján

⁹⁸ A Bizottság 2018. május 29-i tájékoztatója, valamint a 2021–2027-es időszakra vonatkozó hatásvizsgálata [SDW(2018)283 végleges].

1999-ben a berlini csúcstalálkozón megállapodtak a források elosztásának egyfajta módszertanában,⁹⁹ és az általános megközelítés azóta viszonylag állandó maradt. Azt, hogy a tagállamok és a régiók mekkora támogatást kapnak, a viszonylagos gazdaság kritériuma befolyásolja leginkább.¹⁰⁰ Az elosztási folyamat során más, szakpolitikai prioritásokat tükröző kritériumokat is figyelembe vesznek, azonban ezek sokkal kisebb súllyal esnek latba. A korábbi programidőszakokban a munkaerőpiac és az oktatással kapcsolatos kritériumokat is alkalmazták; a Bizottság a 2021–2027-es időszakra a migrációs áramlások és az üvegházhatású gázok kibocsátásának mint kiegészítő kritériumoknak a felvételét javasolta.

8. táblázat: Az elosztási kritériumok pénzügyi súlya

Kritérium	2014–2020 (%)	2021–2027 (%)
Jólét (GDP/GNI)	86	81
Munkaerőpiac, iskolázottság, demográfia	14	15
Éghajlat-politika	–	1
Migráció	–	3
Összesen	100	100

Forrás: A jövő uniós költségvetése: regionális fejlesztés és kohézió című bizottsági prezentáció

A kohéziós politika célkitűzési rendszere és jogosultsági szabályai rögzítik tehát a feltételeket, amelyeknek mentén a tagállam forrásokban részesül,¹⁰¹ egyben rögzítik a keretek felhasználására, lehívására vonatkozó szabályokat. A kohéziós források nagy részének (*mainstream* programok) felhasználása úgynevezett régiókatételezőkön alapul: a régiók besorolása¹⁰² a „kevésbé fejlett régió”, az „átmeneti régió” vagy a „fejlettebb régió”:

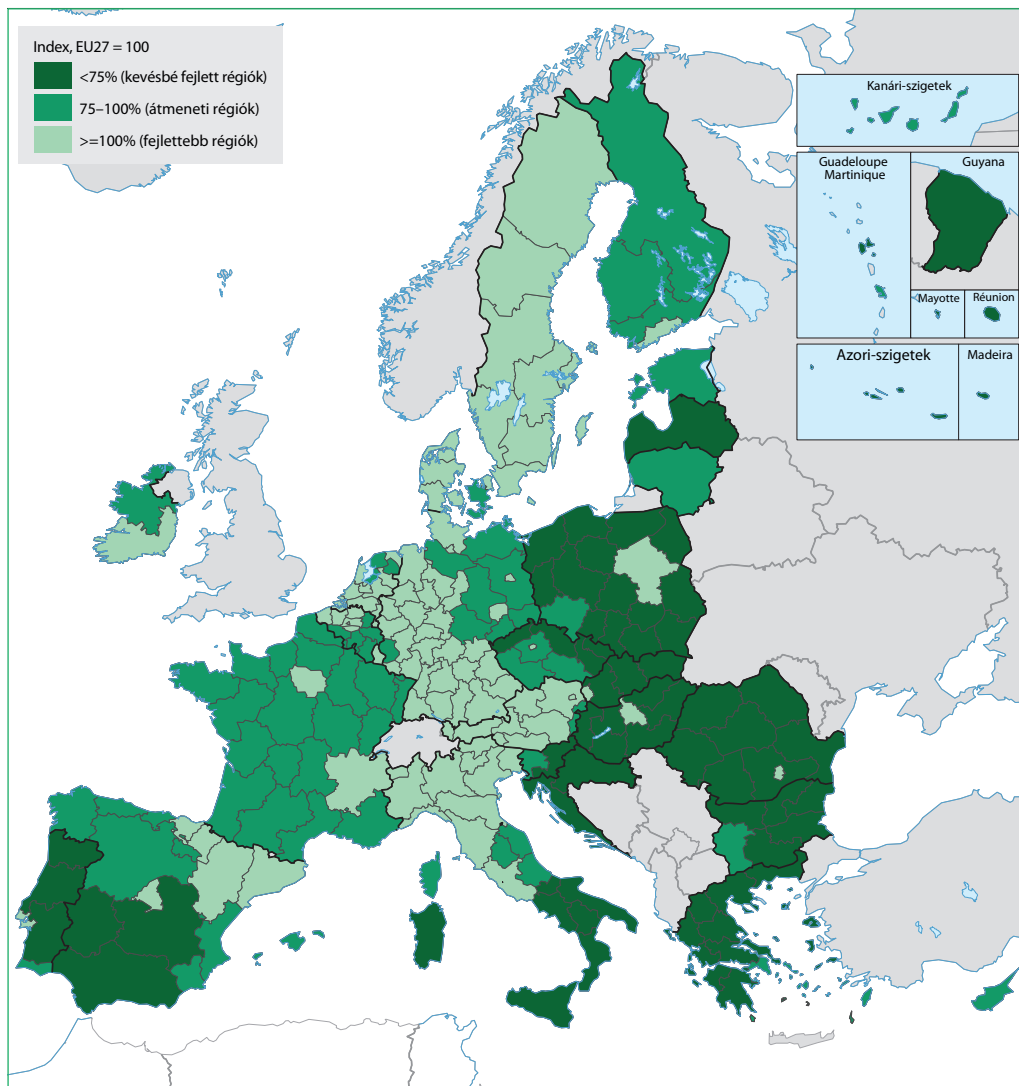
- *kevésbé fejlett régiók*: az egy főre jutó GDP kisebb, mint az uniós átlag 75%-a;
- *átmeneti régiók*: az egy főre jutó GDP az uniós átlag 75–100%-a közötti;
- *fejlettebb régiók*: az egy főre jutó GDP nagyobb, mint az uniós átlag 100%-a.

⁹⁹ „Berlini módszer”.

¹⁰⁰ Lásd: a DG REGIO 2014. júliusi jelentése a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról, 198.

¹⁰¹ Kiszámítása a CPR VII. mellékletében megadott módszerekkel összhangban.

¹⁰² A CPR 90. cikk (2) bekezdésének megfelelően.



18. ábra: Strukturális Alapok 2021–2027: jogosultsági célterületek

Megjegyzés: Saint-Martin legkülső régió Guadeloupe NUTS 2 szintű régióba tartozik

Forrás: Európai Bizottság. Online: https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en

A régiók kategóriája az alapja a közösségi hozzájárulás arányának is, amely a 40% és 85% közötti sávban mozog, azaz míg a fejlett régiók esetében 40–60%¹⁰³ az EU-s és a nemzeti finanszírozás aránya, addig a kevésbé fejlett régióknál a 85%-os EU-forrás mellé 15% nemzeti társfinanszírozás szükséges.

¹⁰³ CPR 112. cikk.

Az Európai Unió stratégiai céljainak és a tagállami sajátosságokból adódó szükségletek összekötését szolgálják az *országspecifikus ajánlások* és a *nemzeti reformprogram*, amelyek az uniós szinten közös, átfogó és általános jellegű célokat a tagállami helyzetben értelmezik. A *szakpolitikai célkitűzések rendszere*¹⁰⁴ teremti meg a kapcsolatot a magas szintű európai célok és a szerződésben rögzített kohéziós célok, valamint EU-s kohéziós források felhasználása között.

A 2021–2027-es időszak kohéziós politikája az erőforrásait a 2014–2020 közötti időszak tizenegy tematikus célkitűzése helyett öt olyan *szakpolitikai célkitűzésre* (angolul *policy objective* – PO) összpontosítja, amelyek tekintetében az EU a leginkább eredményes lehet:

- Intelligensebb Európa: innováció, digitalizáció, gazdasági átalakulás, valamint a kis- és középvállalkozások támogatása révén (PO1).
- Zöldebb Európa: alacsony szén-dioxid-kibocsátású Európa, a párizsi megállapodás végrehajtásával, valamint az energiarendszer átalakításába, a megújuló energiaforrásokba és az éghajlatváltozással szembeni küzdelemben történő beruházásokkal (PO2).
- Összekapcsoltabb Európa: stratégiai közlekedéssel és digitális hálózattal (PO3).
- Szociálisabb Európa: a szociális jogok európai pillérének teljesítése, valamint a magas színvonalú foglalkoztatás, az oktatás, a készségek, a társadalmi befogadás és az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő hozzáférés támogatása révén (PO4).
- A polgárokhoz közelebb álló Európa: a helyi irányítású fejlesztési stratégiák és a fenntartható városi fejlődés EU-szerte történő támogatása által (PO5).

Ezek átfedésben vannak a korábbi – 2014–2020 között használt – tematikus célokkal, azonban a „11. A közigazgatás hatékonyságának javítása” tematikus cél megszűnik; az adminisztratív kapacitások fejlesztése és a tagállami reformok finanszírozása EU-forrásokból csak közvetlen bizottsági kezelésben lévő eszközökből (SRSS) lesz lehetséges.

Az egyes alapok célokhoz kötött tematikus koncentrációs pénzügyi felhasználási előírásai a következők:

9. táblázat: Az egyes alapok célokhoz kötött tematikus koncentrációs pénzügyi felhasználási előírásai

ERFA-keret	legalább 35%-a	innovatív és intelligens gazdasági átalakítás (PO1)
	legalább 30%-a	energia, tiszta energetikai állás, körforgásos gazdaság, éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, kockázatmegelőzés és -kezelés, tiszta városi közlekedés (PO2)
	legalább 6%-a	fenntartható városfejlesztés (PO5)
KA-keret	megfelelő egyensúly (~50–50%)	környezeti beruházások (PO2) és a TEN-T-be irányuló beruházások (PO3)
ESZA+ keret	legalább 25%-a	társadalmi felzárkózás, a szociális és egészségügyi rendszerek megújítása, anyagi nélkülözés kezelése (PO4)
	legalább 2%-a (25%-ba beleértendő)	anyagi nélkülözés kezelése

Forrás: CPR alapján Nyíkos szerkesztése

¹⁰⁴ CPR 5. cikk.

1.5.3. A forrásfelhasználás folyamata

Ahogy a korábbi fejezetekben is olvasható volt, a szakpolitika működését tekintve a kezdeti időszak közvetlen projektfinanszírozásától továbblépve ma egy több lépésből álló többéves fejlesztési program végrehajtási folyamatáról beszélhetünk. A kohéziós források felhasználási folyamatának alapja a többéves pénzügyi keret és abban a kohéziós politika finanszírozását biztosító források elfogadása, illetve az ehhez a sorhoz kapcsolódó felhasználási szabályok elfogadása és hatálybalépése. Ezen feltételrendszer keretén belül a tagállam feladata a tervezés, a partnerségi megállapodás és az operatív programok előkészítése. Az Európai Bizottság ehhez országspecifikus ajánlásokat tesz jelezve, hogy szerinte milyen fejlesztésekre van szükség az adott tagállamban. A tervezési dokumentumokról a tagállam és a Bizottság egyeztetéseket folytat, amelyek végén a Bizottság döntést hoz ezek elfogadásáról. A bizottsági jóváhagyó döntés alapján indulhat a program végrehajtása. Tagállami kockázatra megkezdhető a végrehajtás a program benyújtása után, még a Bizottság jóváhagyása előtt, viszont jóváhagyás hiányában a tagállam a saját költségvetéséből kell, hogy finanszírozza azt, amit Bizottság nem hagyott jóvá.

A projektek kiválasztása után támogatási döntés és szerződés alapján történik a projektek végrehajtása. Jellemzően előleget is kapnak a projektgazdák (ezt saját forrásból biztosítja a tagállam), de a kifizetések utólag és számlák ellenében történnek. Az Európai Bizottságnak benyújtott forrásle hívás számlák alapján történik.



19. ábra: A közösségi támogatások felhasználásának folyamata

Forrás: Nyikos szerkesztése

A kohéziós politika egyik fő jellemzője a decentralizált végrehajtási rendszer, ugyanis osztott felelősségi rendszerben működnek együtt a közösségi, nemzeti és területi szintek szervezetei. A tagállamok felelősek a programok menedzseléséért. Ez magában foglalja a projekt kiválasztást, az ellenőrzést és monitoringot – megelőzendő, felfedezendő és kijavítandó a szabálytalanságokat¹⁰⁵ –, illetve a megvalósult projektek értékelését is. A tagállamnak biztosítania kell azt is, hogy más közösségi jogi területek – úgymint a közbeszerzés, az állami támogatási szabályok, a környezetvédelem – szabályait is megfelelően alkalmazzák.¹⁰⁶ A Bizottságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállam olyan végrehajtási és ellenőrzési rendszert állított fel és működtet, amely összhangban van a szabályozással, és megfelelően, hatékonyan működik.¹⁰⁷ A megosztott irányítás keretein belül elsősorban a tagállamok felelősek az intézményrendszeri végrehajtási feladatokat ellátó szervezetek kijelöléséért és működtetéséért.¹⁰⁸

Az egyes programokon belül a következő szerveket kell kijelölni: az irányító hatóság¹⁰⁹ (közreműködő szervezet), az igazoló hatóság¹¹⁰ és az ellenőrző hatóság.¹¹¹ A végrehajtási feladatok

¹⁰⁵ Györgyi Nyikos – Zsuzsanna Kondor: The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds. *Nispacee Journal of Public Administration and Policy*, 12. (2019), 1. 113–134.; Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör*, 22. (2019), 1. 67–87.; Gábor Soós – Györgyi Nyikos: Irregularities in EU-funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU. *Public Procurement Law Review*, (2020), 5. 255–271.

¹⁰⁶ Györgyi Nyikos (szerk.): *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018b; Ellen Bos – Astrid Lorenz (szerk.): *Das politische System Ungarns: Nationale Demokratieentwicklung, Orbán und die EU*. Wiesbaden, Springer, 2020; Györgyi Nyikos – Gábor Soós: Financial Instruments in EU Cohesion Policy and Public Procurement: Challenges for the 2014–2020 Programming Period. *Public Procurement Law Review*, (2018), 32. 120–137.

¹⁰⁷ EUMSZ 317. cikk: „A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását. A rendelet meghatározza a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget. A rendelet valamennyi intézmény számára megállapítja a saját kiadásai végrehajtásában betöltött felelősségükre és szerepükre vonatkozó részletes szabályokat [...]”

¹⁰⁸ Nyikos (2013a): i. m. 165–185.; Györgyi Nyikos: New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014–2020. *DETUROPE: Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 6. (2014), 3. 40–53.; Györgyi Nyikos – Robert Talaga: Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation. *Comparative Law Review*, (2014), 18. 111–139.; Hoffman István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. Budapest, ELTE Eötvös, 2017.

¹⁰⁹ *Irányító hatóság*: a tagállam által az operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv, amely felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért.

¹¹⁰ *Igazoló hatóság*: a tagállam által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve szervezet, amely a Bizottság részére történő megküldést megelőzően igazolja a költségnyilatkozatokat és az átutalási kérelmeket.

¹¹¹ *Ellenőrzési (audit-) hatóság*: a tagállam által az egyes operatív programok számára kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság vagy szerv, amely az irányítási és ellenőrzési rendszer hatékony működésének ellenőrzéséért felel.

centralizáltsága eltérő az egyes tagállamokban: néhány tagállamban egy központi ellenőrző hatóság látja el a feladatokat valamennyi operatív programnál (például Ausztria, Magyarország), máshol programonként van ellenőrző hatóság (például Németország). Más országokban központi ellenőrző hatóság ügyel a nemzeti operatív programokra, míg területi szinten működnek ellenőrző hatóságok a regionális operatív programokkal kapcsolatban (például Olaszország, Lengyelország). Az irányító hatóságok felügyelhetnek egy programot vagy többet is, illetve felügyelhetik központi szinten vagy regionális programok esetén regionális szinten is. A végrehajtási intézményrendszer kialakításánál meghatározó, hogy az adott tagállam közigazgatási struktúrája centralizált vagy decentralizált.¹¹² Az országok, régiók kormányzási és közigazgatási színvonala is hatással van a kohéziós források hatékony és eredményes felhasználási kapacitására.

10. táblázat: Az uniós alapok operatív programjai és azok irányító hatóságai Magyarországon az ETE nélkül

2004–2006	2007–2013	2014–2020
Gazdasági versenyképesség OP <i>Gazdasági és Közlekedési Minisztérium</i>	Gazdaságfejlesztési OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	Gazdaságfejlesztési és innovációs OP <i>Nemzetgazdasági Minisztérium*</i>
Regionális fejlesztési OP <i>Nemzeti Fejlesztési Hivatal a Miniszterelnökségen</i>	Nyugat-dunántúli OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	Terület- és településfejlesztési OP <i>Nemzetgazdasági Minisztérium*</i>
	Dél-alföldi OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	
	Észak-alföldi OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	
	Észak-magyarországi OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	
	Közép-dunántúli OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	
	Dél-dunántúli OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	
	Közép-magyarországi OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	Versenyképes Közép-Magyarország OP <i>Nemzetgazdasági Minisztérium*</i>
Környezetvédelem és infrastruktúra OP <i>Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium</i>	Környezet és energiahatékonyság OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	Környezetvédelmi és energiahatékonysági OP <i>Nemzeti Fejlesztési Minisztérium**</i>
	Közlekedési OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	Integrált közlekedés OP <i>Nemzeti Fejlesztési Minisztérium**</i>

¹¹² Kincses Áron – Tóth Géza: Magyarország térszerkezetének változásai 1870-től napjainkig. *Statisztikai Szemle*, 98. (2020), 6. 522–545.

2004–2006	2007–2013	2014–2020
Emberi erőforrás fejlesztési OP <i>Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium</i>	Társadalmi megújulás OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i> Társadalmi infrastruktúra OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i> Államreform OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i> Elektronikus közigazgatás OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i> Végrehajtás OP <i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>	Emberi erőforrás fejlesztési OP <i>Emberi Erőforrások Minisztériuma</i> Közigazgatás- és közszolgálat-fejlesztés OP <i>Miniszterelnökség***</i>
	Agrár- és vidékfejlesztési OP <i>Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium</i>	Vidékfejlesztési OP <i>Vidékfejlesztési Minisztérium</i>

Megjegyzés: ETC – európai területi együttműködési programok

* 2018-tól Pénzügyminisztérium

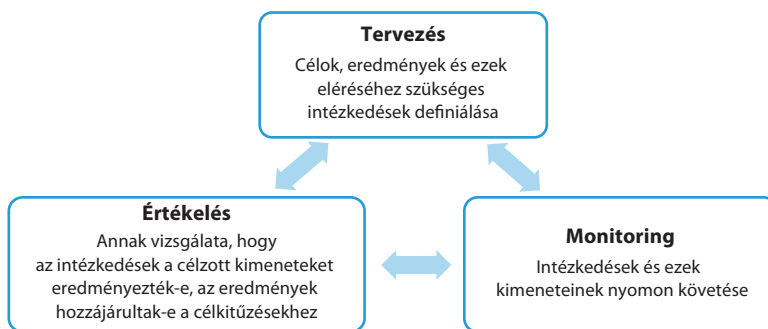
** 2018-tól Innovációs és Technológiai Minisztérium

*** 2019-től Miniszterelnöki Kabinetiroda

**** 2018-tól Agrárminisztérium

Forrás: Eva Výrostová – Nyikos, Györgyi: Administrative Capacity and EU Funds Management Systems Performance – the Case of Hungary and Slovakia. *Regional Studies*, 2022

A végrehajtási folyamat fontos eleme az ellenőrzés, a monitoring és az értékelés. Az ellenőrzés a szabályosság követelményének való megfelelést vizsgálja, a monitoring és értékelés pedig az *eredményorientált megközelítés* megvalósulását szolgálja: a „csináld – tanulj belőle – javítsd” hármasát a gyakorlatban ezen tevékenységek segítségével hajtjuk végre.



20. ábra: Az eredményorientált végrehajtás sematikus ábrája

Forrás: Nyikos (2017a): i. m.

A három tevékenység, a *tervezés*, *monitoring* és *értékelés* elválaszthatatlanok egymástól, hiszen a tervezés során meghatározott célok nélkül a monitoring és értékelés keretében nem tudnánk, hol tartunk a megvalósításban, nem tudnánk mihez visszaesetolni, míg a monitoring és értékelés folyamán begyűjtendő tapasztalatok nélkül nem tudnánk megtervezni a jövőbeni célokat, intézkedéseket.

A kohéziós politika végrehajtási rendszerei összetettek, több szintet és számos, bonyolult feltételrendszerben működő végrehajtó szereplőt foglalnak magukban. Az inputok, outputok és eredmények közötti kapcsolat nem feltétlenül egyértelmű és mérhető, és az adatok hozzáférhetősége nem feltétlenül garantált. Általánosságban elmondható, hogy a közösségi politikák végrehajtására vonatkozó három fő követelmény az uniós jognak való megfelelés (szabályszerűség), az időben történő teljesítés (abszorpció), valamint a stratégiák meghatározására az uniós források felhasználásával megvalósítandó, a szakpolitikai célkitűzések elérését szolgáló, hatékony és eredményes beruházások kiválasztására és megvalósítására való képesség (hatékonyság és eredményesség). Ezek a tényezők alkotják a kohéziós politika intézményi rendszereinek végrehajtási kapacitását, és ezek képezik a rendszerek teljesítménye értékelésének alapját.

Fontos követelmény a *szabályosság és a szakpolitikai célkitűzések elérésének képessége*. Az uniós szabályoknak való meg nem felelés megítélése lehet hiba, szabálytalanság vagy csalás eredménye.¹¹³ A pénzügyi korrekció következménye az uniós források teljes vagy részleges megvonása akár egy programtól, akár egy projekttől. A következmények mindkét esetben ugyanazok: az Európai Bizottság megszünteti az uniós források folyósítását a pénzügyi korrekcióval érintett összeg erejéig. Ezt követően vagy a tagállam, illetve a projektgazda felel a program vagy a projekt adott részének finanszírozásáért.

Az Európai Bizottság éves tevékenységi jelentései, az Európai Számvevőszék ellenőrzési jelentései, valamint Výrostová és Nyikos elemzése¹¹⁴ mind arra a következtetésre jutnak, hogy az igazgatási kapacitás hatással van a pénzügyi megfelelésre. A megosztott irányítású uniós alapok végrehajtása során elsősorban a tagállamok feladata az irányítási és ellenőrzési rendszerek létrehozása, a stratégiák meghatározása, valamint a megbízható beruházások kiválasztása és megvalósítása. Emellett a tagállamoknak kell felderíteniük, kivizsgálniuk és szankcionálniuk a szabálytalanságokat. Az irányítási struktúra főbb elemeire és jellegére (centralizált kontra decentralizált,¹¹⁵ a hatóságok száma, koordinációs funkció stb.) vonatkozó döntések a tagállamok hatáskörébe tartoznak. A végrehajtás esetében az irányítási és ellenőrzési rendszerek úgy fogalmazhatók meg, mint az országok által az uniós források hatékony elköltésének eléréséhez használt képességek kombinációja, nevezetesen:

- emberi erőforrások (személyzeti szint, minőség a készségek és szakértelem tekintetében, humánerőforrás-kezelési rendszerek stb.);
- szervezeti struktúra (intézményi felépítés, a szervek koordinációja és elszámoltathatósága az irányítási és végrehajtási folyamatokban);
- rendszerek és eszközök (beleértve az eljárásokhoz való alkalmazkodóképességet);¹¹⁶ és
- irányítás (jogi és eljárási szabályok).

Bár az irányítási és ellenőrzési rendszer stabilitása a sikeres végrehajtás egyik kritikus tényezője, a valóság az, hogy ezek a struktúrák nincsenek kőbe vésvé, ahogyan a végrehajtó szervek közötti kapcsolatok sem. A programozási dokumentumokban leírt igazgatási struktúra gyakran politikai tényezők (beleértve a választásokat követő kormányváltásokat) vagy teljesítménytényezők

¹¹³ Nyikos (2017a): i. m.

¹¹⁴ Výrostová–Nyikos (2022): i. m.

¹¹⁵ Márton Gellén: Development Path of Decentralization and Centralization in the Hungarian Public Administration. *CIPFA JAPAN*, 12. (2018), 2. 59–72.

¹¹⁶ Laposa Tamás – Nyikos Györgyi: *Az e-kohézió elméleti háttere és megvalósítása*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.

(általában olyan felülvizsgálatok miatt, amelyek szerint a jelenlegi struktúra nem hatékony vagy nem eléggé eredményes) miatt változik. A közberuházások eredményeinek optimalizálásához elengedhetetlen az irányító hatóságok és a végrehajtási folyamatban részt vevő különböző kormányzati szereplők közötti hatékony koordináció.

Elméleti szempontból a kohéziós és strukturális alapokat azért hozták létre, hogy egy elsődleges célt szolgáljanak: a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót az EU-n belüli regionális egyenlőtlenségek csökkentése révén. Az európai integráció előrehaladtával az alapok jelentősége és volumene nőtt az elsődleges politikai cél elérése érdekében. Bár a koncepció elméletileg megalapozott volt, a korai tapasztalatok számos problémára mutattak rá a kohéziós politika végrehajtása során, például a magas abszorpciós szint elérése versus az alapok hatékony felhasználása kérdéskörére, valamint a felmerülő szabálytalanságok, csalások kezelésének témájára. Mivel az uniós tagállamok harmonizált jogi környezetben működnek, a kötelező erejű jogszabályokat pedig nemzeti jogi keretekbe ültették át, az eltérések magyarázatát más tényezőkben – nevezetesen magában a nemzeti végrehajtási keretben – kellett keresni.

Tanulmányok sora erősíti meg, hogy az adminisztratív kapacitás magyarázatot adhat a strukturális alapok végrehajtása terén mutatkozó teljesítménybeli eltérésekre. Általánosabban fogalmazva az igazgatási kapacitás és a közigazgatás minőségének gyengeségei¹¹⁷ akadályokat gördítenek a kohéziós országok elé az uniós szakpolitikák végrehajtásában. Egyes tanulmányok azonban megkérdőjelezzik, hogy a makrogazdasági kapacitás vagy a politikai decentralizáció jelenti-e az abszorpciós teljesítményért felelős hajtóerőt. Surubaru¹¹⁸ azzal érvelt, hogy az adminisztratív kapacitáson túlmenően a politikai és a közigazgatási kormányzás közötti kapcsolatot is erősíteni kell. Surubaru bizonyítékot szolgáltat arra, hogy Bulgária Romániával szembeni magasabb abszorpciós teljesítménye annak bizonyítékaként értelmezhető, hogy a politikai tényezők hogyan befolyásolják az igazgatási kapacitást. Incaltarau és társai¹¹⁹ kimutatták, hogy a kormányzati hatékonyság és a korrupció elleni küzdelem fokozza a strukturális és kohéziós alapok abszorpcióját, különösen azokban a KKE-országokban, amelyek kevesebb tapasztalattal rendelkeznek az uniós politikáknak való megfelelés terén. Az abszorpciós teljesítmény további meghatározó tényezői közé tartozik a költségvetési decentralizáció és a területi gazdasági előfeltételek,¹²⁰ beleértve a programok és projektek társfinanszírozási képességét.

A *hatékonyság és eredményesség* kifejezi a tagországok képességét arra, hogy az uniós források felhasználásával megbízható beruházásokat hajtsanak végre. A kohéziós politika hatékonyságával kiterjedt szakirodalom foglalkozik általában formális ökonometriai modellezést alkalmazva, amely a regionális egyenlőtlenségek alakulására és csökkentésére, valamint a regionális gazdasági növekedéshez való hozzájárulásra összpontosít.

¹¹⁷ András Bojtor – Gábor Bozsó – Károly Jugovits: Challenges of Impact Assessment on the Development of Public Administration in Hungary: The Case of Good Governance Indicators. In NISPAcee: *From Policy Design to Policy Practice. Proceedings of the 27th NISPAcee Annual Conference*. Bratislava, NISPAcee Press, 2019. 1–8.

¹¹⁸ Neculai-Cristian Surubaru: Administrative Capacity or Quality of Political Governance? EU Cohesion Policy in the New Europe, 2007–2013. *Regional Studies*, 51. (2017), 6. 844–856.

¹¹⁹ Cristian Incaltarau – Gabriela Carmen Pascariu – Neculai-Cristian Surubaru: Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States. The Role of Administrative Capacity and Political Governance. *Journal of Common Market Studies*, 58. (2020), 4. 941–961.

¹²⁰ Ines Kersan-Škabić – Lela Tijanić: Regional Absorption Capacity of EU Funds. *Economic Research*, 30. (2017), 1. 1191–1208.

Az 1980-as és 1990-es évek óta vizsgálják, hogy a kohéziós politikai alapok előidézke-e a regionális konvergenciát. A kohéziós politika változik. A nagyobb belső ellenőrzést és a külső vizsgálatot idővel a szakpolitika hatékonyságának növekedése követte. A tisztán empirikus tanulmányok mellett több megközelítés is született a szakpolitika makrogazdaságra gyakorolt hatása elméleti modelljének megalkotására. Számos makrogazdasági modell megerősítette, hogy a hatás a fő kedvezményezett országokban a legnagyobb, és a tovagyrűző előnyök elsősorban a kohéziós országokkal szoros kereskedelmi kapcsolatokkal rendelkező tagállamokat érintik.¹²¹

Olasz és spanyol esettanulmányok azt mutatják, hogy a szakpolitika hatékonysága az alapok kezelésében részt vevő hazai hatóságok intézményi jellemzőitől és a politikai döntéshozók döntéseitől függ.¹²² A szilárd intézmények megléte megakadályozhatja az egyes érdekcsoportok által okozott torzulásokat, elkerülheti a klientelizmust és a korrupciót, gátolhatja a járadékvadász gyakorlatokat, és kedvezően befolyásolhatja a kohéziós politika hatékonyságát.¹²³

Az uniós kohéziós politika hosszú távú hatékonyságát John Bachtler és társai¹²⁴ vizsgálták, akik kimutatták az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) finanszírozásának pozitív hatásait, de kiemelik, hogy a források nagyobb koncentrációjára és koherens stratégiákra van szükség, megjegyezve, hogy a problémák nagy része az adminisztratív kapacitással függött össze.

Rodríguez-Pose és Garcilazo¹²⁵ egy 1996–2007 közötti időszakra vonatkozó panelökonometriai modellt becsült az EU régióira, ami arra utal, hogy a finanszírozás bizonyos szintjének elérése után a kormányzati minőség fontosabbá válik a kohéziós politika hatékonysága szempontjából, mint a további kiadások. Gorzelak és társai¹²⁶ hangsúlyozták a magas abszorpció arányok elérésének előfeltételeként jelentkező adminisztratív kapacitás és a társadalmi-gazdasági hatékonyságra gyakorolt lehetséges hosszabb távú hatások közötti lényeges különbséget. A szerzők külön megjegyzik, hogy a közép- és kelet-európai országokban „az uniós finanszírozás jelentős összegeit a hagyományosan gyenge szakpolitikai irányítási és végrehajtási rendszerek és a korlátozott hazai közkiadások háttérében költik el”.¹²⁷

¹²¹ European Commission: *My Region, My Europe, Our Future: Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017b.

¹²² Mattia Casula: Under Which Conditions Is Cohesion Policy Effective: Proposing an Hirschmanian Approach to EU Structural Funds. *Regional & Federal Studies*, 31. (2020), 4. 541–567.

¹²³ Philipp Breidenbach – Timo Mitze – Christoph M. Schmidt: EU Regional Policy and the Neighbour’s Curse: Analyzing the Income Convergence Effects of ESIF Funding in the Presence of Spatial Spillovers. *Journal of Common Market Studies*, 57. (2019), 2. 388–405.

¹²⁴ John Bachtler et al.: The Long-Term Effectiveness of EU Cohesion Policy: Assessing the Achievements of the ERDF, 1989–2012. In John Bachtler et al. (szerk.): *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction*. Routledge, 2017. 11–20.

¹²⁵ Andrés Rodríguez-Pose – Enrique Garcilazo: Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*, 49. (2015), 8. 1274–1290.

¹²⁶ Grzegorz Gorzelak (szerk.): *Growth-Innovation-Competitiveness: Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe*. GRINCOH Project Final Report, 2015.

¹²⁷ Gorzelak (2015): i. m.

1.5.4. A kondicionalitások rendszere és a kohéziós politika kapcsolata az Európai Gazdasági Kormányzással

A kohéziós politikában a feltételrendszerek (kondicionalitások) alkalmazása hosszú folyamatra tekint vissza, és egyre erősödő tendenciát jelent.¹²⁸ A jelenleg hatályos szabályozásban és gyakorlatban az alábbi eszközök találhatók:

- a makrogazdasági feltételek (a kohéziós politika összekötése az európai uniós gazdasági irányítással);¹²⁹
- *ex ante* feltételrendszer (az ESB-alapok hatékony és eredményes felhasználásához szükséges előfeltételek meghatározása: úgymint szakpolitikai és stratégiai keretek, keretszabályok, elégséges adminisztratív és intézményi kapacitások);
- a megszakítás/felfüggesztés feltételrendszere (a finanszírozás szabályos működéshez és végrehajtáshoz kapcsolása).

Az *ex ante* kondicionalitások a 2021–2027 programozási időszakban *feljogosító előfeltételekként* élnek tovább, ezek körébe programszinten biztosítandó horizontális előfeltételként a közbeszerzés, az állami támogatás területén, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája és a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény alkalmazása is bekerült. A feljogosító előfeltételek teljesítése viszont az egész időszak során elvárás.

Az eredményességmérési keret koncepciója alapvetően megváltozik: abban a formában, ahogy a 2014–2020-as időszakban bevezették, gyakorlatilag megszűnik. Megmarad ugyanakkor a félidei értékelés, amely a 2024-ben azonosított új országspecifikus ajánlások, a Szociális Jogok Európai Pillérében, valamint a Nemzeti Energia- és Klímatervben elért előrehaladás, a tagállamok társadalmi-gazdasági helyzetében történt változások, a fejlesztéspolitikai értékelések megállapításai, valamint a mérföldkövekként kiválasztott indikátorokban mért előrehaladás alapján mérné a végrehajtást. A félidei értékelés azt határozná meg, hogy az időszak elején „félretett” rugalmassági tartalékot mely programban, mely prioritás céljából érdemes felhasználni a hátralévő időszakban. A rugalmassági tartalék összege az operatív programok pénzügyi táblájában meghatározott utolsó kétévi forrás 50%-a, amely körülbelül 14%-ra jön ki. Ezt a 14%-ot a tagállamok nem használhatják fel egyik programban sem, vagy azt kockáztatják, hogy amennyiben a felhasználás nem egyezne a félidei értékelés megállapításaival, a Bizottság nem téríti meg a kedvezményezetteknek így már kiutalt forrásokat. Fontos eleme még a félidei értékelésnek, hogy annak megállapításai alapján is a Bizottság jogot formálhat arra, hogy a tagállamot felszólítsa programjai módosítására.

A Bizottság a 2021–2027-es MFF és a kapcsolódó kohéziós politikai programozás során számos, bizonyos esetekben politikailag rendkívül érzékeny ponton megerősítette a kohéziós politika és a gazdasági kormányzás keretét adó európai szemeszter között már a 2014–2020-as programozási időszakban is meglévő kapcsolatot. A cél a forrásfelhasználás korlátozása azáltal, hogy a programozás során minél inkább az európai szemeszter keretében a Bizottság által

¹²⁸ Nyikos (2013a): i. m.

¹²⁹ Alkalmazására eddig csak Magyarország ellenében került sor. Council Implementing Decision 2012/156/EU Suspending Commitments from the Cohesion Fund for Hungary with Effect from 1 January 2013, OJ L 78/19 (2012); Council Implementing Decision 2012/323/EU Lifting the Suspension of Commitments from the Cohesion Fund for Hungary, OJ L 165/46, 2012.

azonosított kihívásokra korlátozza a kohéziós támogatások felhasználását, jelentősen korlátozva a tagállamok tervezési rugalmasságát.

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa a Bizottság 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretről (MFF) szóló javaslatcsomagja mellett külön rendelettervezetet dolgozott ki a tagállamokban a *jogállamiság* tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az unió költségvetésének védelméről.¹³⁰ A javaslatot¹³¹ élénk vita kísérte.

A kohéziós politika és az európai szemeszter közötti kapcsolat erősítését eredményezné a Bizottság azon politikailag rendkívül érzékeny javaslata, amely *az országspecifikus ajánlások fokozott figyelembevételét írja elő* a kohéziós programozás és a Következő Nemzedék EU, különösen az RRF-források felhasználása során. Ez által közvetlen, szoros kapcsolat jönne létre az európai szemeszter és az uniós források felhasználása között. A leginkább jelentős koncepcionális változás ebben az, hogy az eddigi uniós átfogó stratégia (Európa 2020) helyett az európai szemeszter keretében 2019-ben és 2020-ban elfogadott releváns országspecifikus ajánlások, tágabb értelemben pedig az országjelentésekben azonosított kihívások alapján tárgyalna a Bizottság a tagállamokkal a programozási célokról a 2021-es indulás előtt, majd a 2024-es ajánlások alapján a programok 2024/2025-ös „félidei” felülvizsgálata során. Eddig a kohéziós források tervezésekor a kohéziós politika szempontjából releváns országspecifikus ajánlásokat ugyan figyelembe kellett venni, de nem ezek voltak az elsődlegesen irányadó programozási viszonyítási pontok. A kohéziós politika és az európai szemeszter közötti kapcsolat erősítésének részleteit összefoglaló bizottsági munkadokumentum alapján a partnerségi megállapodás és az operatív programok kidolgozására irányuló bilaterális megbeszélés alapjául szolgáló egyoldalú bizottsági úgynevezett „pozíciós papírt” az új programozási időszakban felváltja a 2019-es *országjelentés új, „D” melléklete*. Ez az egyes ágazatok uniós forrásból finanszírozható beruházási szükségleteit tartalmazza. Ezen túlmenően a Bizottság 2019-ben (majd pedig 2024-ben) a „szokásos” országspecifikus ajánlásokat kiegészíti egy úgynevezett *beruházási ajánlással*, amelyben felsorolnák a „D mellékletben” részletezett beruházási szükségleteket. Míg az országjelentés a Bizottság terméke, amelyhez nem kell a Tanács jóváhagyása, és így azt saját hatáskörben létrehozhatja, a – beruházási ajánlással is kiegészített – országspecifikus ajánlásokat az ECOFIN Tanács fogadja el (az EiT pedig politikailag jóváhagyja), így elfogadásuk elvileg megakadályozható a Tanács szintjén. A beruházási ajánlások létrehozása további aggodalomra ad okot, mivel az sem világos, hogy mi történik abban az esetben, ha a beruházásokat nem pontosan úgy hajtja végre egy tagállam, ahogy azt a Bizottság elvárja, illetve ha nem csupán az elérendő célokat fogalmazzák meg, de az ahhoz vezető lépéseket, módszereket is. Amennyiben a Bizottság tehát úgy ítéli meg,

¹³⁰ Nyikos–Szabó (2019): i. m. 67–87.; *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az unió költségvetésének védelméről*. COM(2018)324 végleges, 2018/0136(COD) (2018. május 2b.).

¹³¹ A javaslat emlékeztetett arra, hogy az EU tagállamainak különböző alkotmányos és igazságügyi rendszerei elvben megfelelően biztosítják és védik a jogállamiságot, azonban számos közelmúltbeli esemény hiányosságokat tárt fel a nemzeti ellenőrzések terén, és rámutatott, hogy a jogállamiság tiszteletben tartásának hiánya az Európai Unión belül komoly aggodalomra adhat okot. A javaslat megfelelő intézkedéseket helyezett kilátásba abban az esetben, ha egy tagállamban a jogállamisággal kapcsolatos általános hiányosság érinti vagy veszélyezteti a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveit vagy az unió pénzügyi érdekeinek védelmét. A jogállamisággal kapcsolatos általános hiányosságnak tekinti a javaslat különösen az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetését, az önkényes vagy jogellenes döntések megakadályozásának és szankcionálásának hiányát.

hogy a tagállam nem hajtja megfelelően végre az ajánlásokat – akár politikai megfontolásokból is – megindíthatják a makrogazdasági kondicionalitás eljárását.

A *makrogazdasági kondicionalitás első ágát* tekintve, a jelenlegi szabályozás értelmében, ha a tagállam nem allokál elegendő forrást az országspecifikus ajánlásokban megjelölt kihívásokra, a Bizottság felkérheti a tagállamot, hogy vizsgálja felül, és tegyen javaslatot valamely operatív program módosítására, amennyiben ez szükséges az elfogadott országspecifikus ajánlás végrehajtásához. Amennyiben a tagállam nem hoz hatékony intézkedéseket, akkor a Bizottság javasolhatja a Tanácsnak, hogy részben vagy teljes egészében függessze fel az érintett programok vagy prioritások részére nyújtott kifizetéseket.

A jogállamisági mechanizmus alapjául az EUMSz 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 106a. cikke szolgál.¹³² A javaslatot élénk vita kísérte. Az Európai Tanács által 2020. július 20-án levont következtetések hangsúlyozzák a jogállamiság tiszteletben tartásának – és a költségvetés felhasználásával összefüggő általános elvek, valamint az uniós pénzügyi érdekek védelmének – fontosságát, illetve előírnyozzák a többéves pénzügyi keret és a *Next Generation EU* védelmét szolgáló feltételrendszer bevezetését. A jogállamisági feltétel önálló, az összes uniós költségvetési kiadásra, ideértve a kohéziós politikát is, vonatkozó átfogó követelmény.¹³³

11. táblázat: A jogállamisági szabály összefoglalása

Feltétel	Különös előírások
A jogállamiság elveinek megsértése (3. cikk)	<p>„a jogállamiság elveinek megsértésére engedhetnek következtetni az alábbiak:</p> <p>a) az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetése;</p> <p>b) a hatóságok – többek között a bűnüldöző hatóságok – által hozott önkényes vagy jogellenes döntések megelőzésének, helyesbítésének vagy szankcionálásának elmulasztása, pénzügyi és emberi erőforrásoknak az említett hatóságok megfelelő működését befolyásoló megvonása, vagy az összeférhetlenség elkerülése biztosításának elmulasztása;</p> <p>c) a jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása, többek között korlátozó eljárási szabályok révén és az ítéletek végrehajtásának hiánya révén, vagy a jogsértések hatékony kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának vagy szankcionálásának korlátozása.”</p>
	<p>+ „a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az uniós pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll [4. cikk (1), illetve (2) bekezdés felsorolása].”</p>

¹³² A javaslat emlékeztetett arra, hogy az EU tagállamainak különböző alkotmányos és igazságügyi rendszerei elvben megfelelően biztosítják és védik a jogállamiságot, azonban számos közelmúltbeli esemény hiányosságokat tárt fel a nemzeti ellenőrzések terén, és rámutatott, hogy a jogállamiság tiszteletben tartásának hiánya az Európai Unión belül komoly aggodalomra adhat okot. A javaslat megfelelő intézkedéseket helyezett kilátásba abban az esetben, ha egy tagállamban a jogállamisággal kapcsolatos általános hiányosság érinti vagy veszélyezteti a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveit vagy az uniós pénzügyi érdekeinek védelmét. A jogállamisággal kapcsolatos általános hiányosságnak tekinti a javaslat különösen az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetését, az önkényes vagy jogellenes döntések megakadályozásának és szankcionálásának hiányát.

¹³³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.): i. m.

Feltétel Különös előírások

A következő megfelelő intézkedések közül egy vagy több fogadható el (4. cikk) közvetlen vagy közvetett irányításnál [5. cikk (1) a]:

- a kifizetéseknek vagy a jogi kötelezettségvállalás teljesítésének felfüggesztése, vagy a jogi kötelezettségvállalás megszüntetése a költségvetési rendelet 131. cikkének (3) bekezdése szerint;
- új jogi kötelezettségek vállalásának tilalma;
- a részletek folyósításának teljes vagy részleges felfüggesztése vagy az uniós költségvetés által garantált kölcsönök lejárat előtti visszafizetése;
- az uniós költségvetés által garantált eszközökből származó gazdasági előny felfüggesztése vagy csökkentése;
- az uniós költségvetés által garantált kölcsönökre vagy egyéb eszközökre vonatkozó új megállapodások kötésének tilalma;

megosztott irányításnál [5. cikk (1) b):

- egy vagy több program jóváhagyásának felfüggesztése vagy annak módosítása;
- kötelezettségvállalások felfüggesztése;
- kötelezettségvállalások csökkentése, többek között pénzügyi korrekciók vagy a más kiadási programokhoz történő átcsoportosítások révén;
- az előfinanszírozás csökkentése;
- a kifizetési határidők megszakítása;
- kifizetések felfüggesztése.

A megfelelő intézkedések *nem érintik* [5. cikk (2)]:

- a kormányzati szervek végrehajtási kötelezettségét,
- a végső kedvezményezetteknek vagy címzetteknek történő kifizetések teljesítésére irányuló kötelezettséget.

A meghozott intézkedéseknek *arányosnak* kell lenniük a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosság jellegével, súlyosságával és hatókörével. [5. cikk (3)]

Megfelelő intézkedések (5. cikk)

Amennyiben a *Bizottság* úgy ítéli meg, hogy alapos okkal feltételezi a 4. cikkbe foglalt feltételek teljesülését [6. cikk (1)–(4)]:

- írásbeli *értesítést küld* az adott tagállamnak;
- minden releváns információt *figyelembe vehet*, ideértve az Európai Unió Bíróságának ítéleteit, a Számvevőszék jelentéseit, valamint a releváns nemzetközi szervezetek következtetéseit és ajánlásait;
- bekérhet* minden további, az értékeléséhez szükséges információt.

Az érintett *tagállam* [6. cikk (5)]:

- minden kért információt megad;
- észrevételeket tehet a Bizottság által meghatározott határidőn belül;
- korrekciós intézkedések elfogadását javasolhatja.

Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a jogállamiság tekintetében általánossá vált hiányosság áll fenn, javaslatot nyújt be a *Tanácsnak* a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási aktusra [6. cikk (9)].

- a határozat elfogadott, kivéve, ha a Tanács *minősített többséggel módosíthatja*.

Az érintett *tagállam* igazolhatja, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságot orvosolták vagy megszüntették – ekkor a *Bizottság* értékeli, és javaslatot terjeszt be a *Tanács*hoz az említett intézkedések teljes vagy részleges megszüntetéséről [7. cikk (2)].

Az eljárás (6. cikk)

Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerrel alapján Nyikos szerkesztése

A kohéziós politikában az intézményrendszer (benne a szabálytalanságkezelésben a bíróságok) megfelelő és szabályszerű működése mindig alapfeltétele volt a források felhasználásának, bár a Bizottság a szabálytalanságkezelést, illetve követeléskezelést és az abban közreműködő szervezetek, így a bíróságok szabályos működését nem igazán vizsgálta az elmúlt időszakban.

A tagállamnak jelentenie kellett, hogy a funkció működik, és azt elfogadták, annak ellenére, hogy nem csak a magyar tagállami gyakorlatban voltak nehézségek a szabálytalanságkezelés nemzeti jogrendbe való illeszkedésével.¹³⁴ A kedvezményezettek számára már eddig is alkotmányos jogként biztosítani kellett a lehetőséget arra, hogy független és pártatlan bíróság bírálja el a támogatásokkal kapcsolatos jogvitát. A gyakorlati probléma a kedvezményezettek félelme lenne attól, hogy a másodfokú szerv döntését mennyire befolyásolja a politika. A támogatás visszavonása jelentős következményekkel járhat: a kedvezményezett forrás hiányában nem tudja visszafizetni a támogatást, így eladósodhat, és gazdasági helyzete végleg ellehetetlenülhet. Különösen fontos tehát, hogy független szerv vizsgálja felül a szerződéstől elállás jogszerűségét. Ezt azonban rögzíti az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Alapjogi Charta vagy a Szerződések és az általános jogelvek, illetve a bírósági ítélezés gyakorlata is.¹³⁵

1.5.5. Pénzügyi eszközök¹³⁶

A fejlesztéspolitika egyik kiemelt területe a gazdaság- és vállalkozásfejlesztés. A vállalkozásokat többféle eszközzel lehet támogatni, ebből az egyik a vállalkozások, különösen a kis- és középvállalkozások forrásokhoz juttatása. Az állami forrásokat vissza nem térítendő támogatásként vagy visszatérítendően úgynevezett pénzügyi eszközként is lehet a vállalkozások rendelkezésére bocsátani. Jellemzője az állami forrásból finanszírozott pénzügyi eszközöknek, hogy *azokat a várhatóan életképes beruházásokat támogatják, amelyek piaci forrásokból nem jutnak megfelelő finanszírozáshoz*. Ennek a megállapításnak kiemelt jelentősége van az állami támogatási szabályok miatt. A pénzügyi eszközök támogatásával megvalósuló fejlesztéseknél érvényesül a multiplikátorhatás, és a köz- és magánforrások integrált felhasználásával hatékony és fenntartható finanszírozási konstrukciók alakíthatók ki. A pénzügyi eszköz fenntarthatóbb megoldást biztosít a vissza nem térítendő támogatásoknál, jobb minőségű projekteket és költséghatékonyabb megoldásokat hozhat. Mindazonáltal a pénzügyi eszközök sikere nagymértékben függ attól, hogy rendelkezésre áll-e egy megfelelően működő, költséghatékony intézményrendszer, amely ebben az esetben nemcsak a hagyományosan a kohéziós politika intézményrendszere, hanem a banki, pénzügyi szolgáltatói rendszer is. A pénzügyi eszköz megfelelő működtetéséhez mind a kohéziós források felhasználási rendszerére, mind pénzügyi és banki ismeretekre kiterjedő speciális tudás és tapasztalat szükséges.

Az EU-s pénzügyi eszközök felhasználása végrehajtható:

- megosztott irányításban (az Európai Strukturális és Beruházási Alapok forrásainak támogatásával);
- az Európai Bizottság közvetlen vagy közvetett menedzsmentjével (közvetlen EU-forrásoknál például Invest EU).

¹³⁴ Nyikos–Talaga (2014): i. m. 111–139.

¹³⁵ Lásd legutóbb C-619/18 R sz. bírósági végzés (2018. október 19.).

¹³⁶ A fejezet Györgyi Nyikos: *Research for REGI Committee – Financial Instruments in the 2014–20 Programming Period: First Experiences of Member States*. European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2016 alapján készült.

A pénzügyi eszközök használata az EU kohéziós forrásainál nem kötelező, csak egy lehetőség.

A pénzügyi eszközöket gazdaságilag hatékonyabbnak tartják¹³⁷ a vissza nem térítendő támogatásoknál. Ugyanannyi közpénz felhasználása esetén pénzügyi eszközzel sokkal több beruházás megvalósítható. További hozzáadott értéket biztosíthat, ha más forrásokkal, eszközökkel kombináltan használják fel a forrásokat, valamint a multiplikátorhatás és a visszacsorgó források költségvetési hatása ugyancsak nem elhanyagolható.¹³⁸

12. táblázat: A pénzügyi eszközök kategorizálása a finanszírozás formája szerint

Forma	Leírás	Főbb jellemzői
Tőkejuttatás	Közvetlen befektetés a vállalkozás alap-tőkéjébe. Résztulajdon és a vállalkozás irányításába való befolyás megszerzésével jár együtt. Lehet magvető, kezdőtőke vagy növekedési tőke jellegű. Ismeretes kockázati tőkeként is, amely a tőkejuttatás egyik jól definiált formája. Különböző formában és különböző kockázati szinten eszközölhető. A befektetők számára jelenthet magas kockázatot (a biztosítékoktól függően) csakúgy, mint magas hozamot (a teljesítménytől függően).	<ul style="list-style-type: none"> – folyamatos ellenőrzési lehetőség a projektgazda fölött (tulajdonrészen keresztül) – folyamatos, magas szintű szakértői kontrollra van szükség – a kockázatokat folyamatosan lehet értékelni, és rugalmasabban felül lehet vizsgálni a finanszírozói döntést – csak gazdálkodó szervezeteknél alkalmazható – ha nem felel meg a hitelbírálati kritériumoknak, jól használható – a gazdálkodó szervezet szakértői támogatást kap, ami konfliktusokat is generál a tulajdonos-vezetővel
Hitel	Meghatározott időre szóló és megállapodott kamattal visszatérítendő kölcsön nyújtása vállalkozások vagy projektek finanszírozása céljából, tipikusan a <i>cash flow</i> minősége vagy a mögöttes eszközök értéke alapján; lehet üzleti alapú vagy támogatott (azaz üzleti alapon nem biztos, hogy a projekt banki támogatást kapna).	<ul style="list-style-type: none"> – a kockázatok jól tervezhetők, mivel a hitelfelvétel időpontjában rögzített paraméterek alapján könnyebben előrejelezhető a portfólió minősége (például a tőkebefektetésekkel szemben) – egyszerű, bejáratott ügymenet a közvetítőkön keresztül (vállalkozásokra jellemzőbb, lakosságnál kevésbé) – a projekt kockázatértékelésen megy át, a magas kockázatúak (amelyek esetleg szakpolitikai célból fontosak) ebben a konstrukcióban sem jutnak automatikusan forráshoz
Garancia	Biztosíték nyújtása olyan cégek számára, amelyek más módon nem képesek finanszírozáshoz jutni; a tőke egészére vagy részére is vonatkozhat. Formáját tekintve lehet bankhitel, mikrohitel vagy tőkejuttatás mellé rendelt garancia. A kölcsönvevő számára együtt járhat garanciadíj vagy magasabb kamat megfizetésével.	<ul style="list-style-type: none"> – magas tőkeáttétel érhető el – alacsony a források lekötöttsége – a bedőlési arányok alapján a kockázatok jól megbecsülhetők – erősíti a hitelfelvevő képességet – a hitel költségei mellett a garancia költségeivel is számolni kell

Forrás: Nyikos szerkesztése

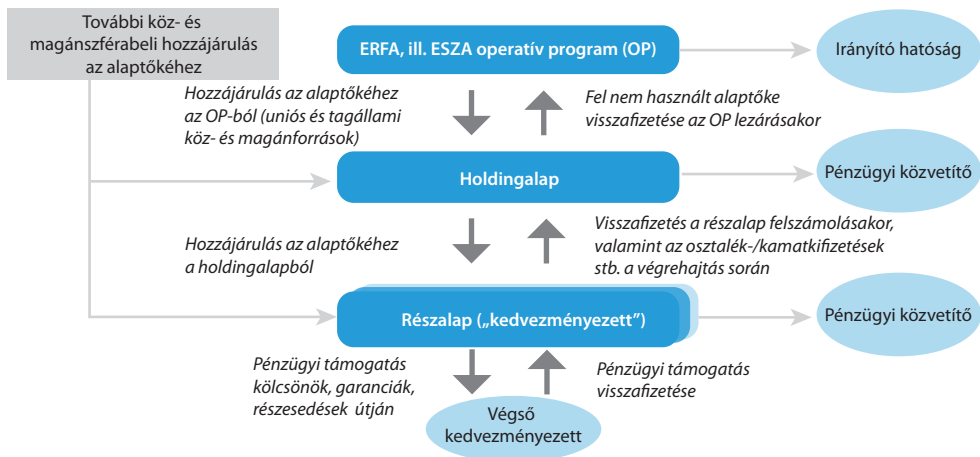
¹³⁷ Például: Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007–2013, Focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund (CF) Work Package 3: Financial Instruments for Enterprise Support. 2016.

¹³⁸ TAURUS ECO Consulting GmbH: *Ex-Ante Evaluation of the Financial Instruments from the Operational Programme for the Federal State of Berlin within the European Regional Development Fund (ERDF) during the Funding Period of 2014–2020*. 2014.

A pénzügyi eszközök közös jellemzője, hogy rajtuk keresztül magasabb a megmozgatható magántőke aránya, és olyan szakértői kapacitások bevonására nyílik lehetőség – elsősorban a pénzügyi közvetítőkön keresztül –, amelyek a megtérülő projektek kiválasztási mechanizmusán keresztül növelik az intézményrendszeren belüli kompetenciákat, ezzel hatékonyabbá válhat a források felhasználása.

A költségvetési rendeletben rögzített egyik elvárás a pénzügyi eszközökkel szemben, hogy azokkal „életképes” projektek finanszírozását segítsük elő.

A kohéziós politikai források felhasználásával működtetett pénzügyi eszközök esetében a forrásokra vonatkozó szabályokat is alkalmazni kell. A CPR szabályai lehetővé teszik mind az öt ESB-alap forrásai vonatkozásában a pénzügyi eszközök alkalmazását valamennyi tematikus célkitűzés területén. Elvárás a pénzügyi eszközök alkalmazásánál, hogy „gazdaságilag életképes” projektek finanszírozását segítsük elő. A projekteknek bevételt kell termelniük, amiből a finanszírozást részben vagy egészben (attól függően, hogy kombinált vagy önállóan visszatérítendő támogatásról beszélünk) vissza kell fizetni. Míg a vissza nem térítendő támogatásoknál az elsődleges szempont annak vizsgálata, hogy a projektek mennyiben járulnak hozzá a fejlesztéspolitikai célkitűzésekhez, addig a pénzügyi eszközökkel kombinált termékeknel vizsgálni kell a projekt *cash-flow*-ját, várható megtérülését is.¹³⁹ A finanszírozásnak minden esetben összhangban kell lennie az adott operatív program specifikus céljaival és prioritásaival, a jogosultsági feltételeivel, az elszámolhatósági szabályaival, a társfinanszírozási elemeivel, a monitoring- és jelentéstételi követelményeivel, valamint a GAP-elemzéssel.¹⁴⁰ Ugyancsak figyelemmel kell lenni az *állami támogatási szabályokra és a közbeszerzési szabályokra*.¹⁴¹



21. ábra: Pénzügyi eszköz általános sémája

Forrás: Európai Számvevőszék

¹³⁹ Györgyi Nyikos – Attila Béres – Tamás Lapos – Gergő Závecz: Do Financial Instruments or Grants Have a Bigger Effect on SMEs’ Access to Finance? Evidence from Hungary. *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, 2020.; Nyikos–Lapos–Béres (2020): i. m. 346–361.

¹⁴⁰ European Commission: *Financial Instruments in ESIF Programmes 2014–2020 – A Short Reference Guide for Managing Authorities*. 2014. június.

¹⁴¹ Tátrai–Nyikos (2013): i. m. 29–54.

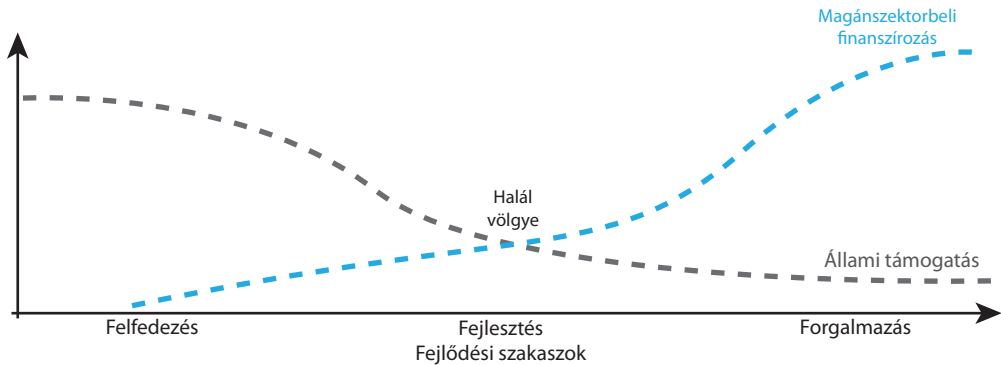
A pénzügyi közvetítőket a CPR értelmében nyílt, átlátható, arányos és hátrányos megkülönböztéstől mentes eljárás alapján kell kiválasztani¹⁴² az összeférhetlenség elkerülésével; az Európai Bizottság értelmezésében ez közbeszerzés kötelező alkalmazását jelenti.¹⁴³ A pénzügyi közvetítők kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárás számos vonatkozásban csökkenti a pénzügyi eszközök végrehajtásának hatékonyságát. A pénzügyi eszközök paramétereinek és feltételeinek megváltoztatását a végrehajtás időszaka alatt (potenciálisan 15 évig) nem lehet kezelni a szolgáltatási szerződés rugalmatlan feltételei alapján, ez komoly végrehajtási nehézségeket okozhat a magánbefektetők és a végső kedvezményezettek számára.

Eltérő vélemények vannak a holdingalap (vagy alapok alapja) végrehajtási szerkezettel kapcsolatban: előnyt jelent a megnövelt rugalmasság, a portfóliómegközelítéssel megosztott kockázat, a források megfelelő nagysága és az adminisztratív feladatoknak a holdingalap kezelőjére delegálásának lehetősége. Mindazonáltal ez további szintet jelent a végrehajtásban megnövekedett költséggel és jelentéstételi kötelezettséggel. A pénzügyi közvetítők általában

- bankok vagy pénzügyi szervezetek, magán- és köztulajdonban;
- kockázati tőke-szervezetek (köztük üzleti angyalok), magántulajdonban;
- regionális vagy szektorális szervezetek, általában köztulajdonban.

A holdingalapot általában *közszervezetek*, és itt is világos dominanciával a köztulajdon a jellemző.

A kkv-k életútjának főbb szakaszai és az elérhető állami/magánforrásból származó finanszírozási lehetőségek mértéke közötti összefüggés az alábbi egyszerű ábra segítségével jól szemléltethető.



22. ábra: A kis- és középvállalkozások fejlődési útvonala és az elérhető állami/magánforrások mértéke közötti összefüggés

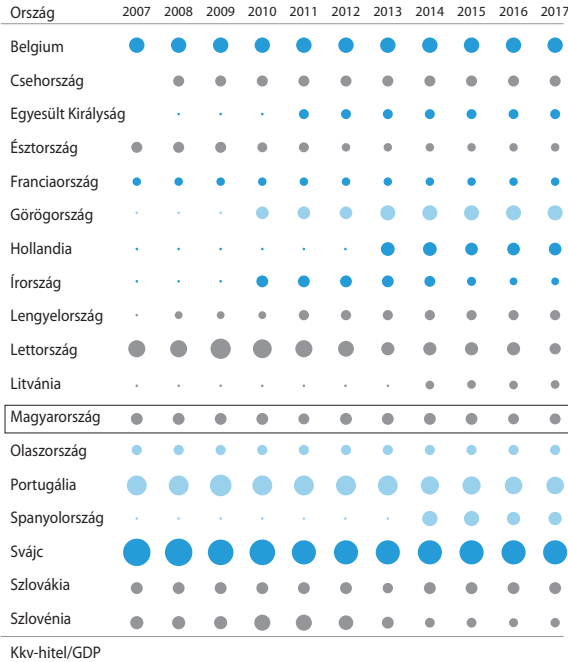
Forrás: PwC (2019)

Bár a gazdasági válságot követő elmúlt tíz évben a kereskedelmi bankok általi finanszírozás, kkv-k forráshoz jutása erősödött, a felmérések még mindig finanszírozási hiányt jeleznek.

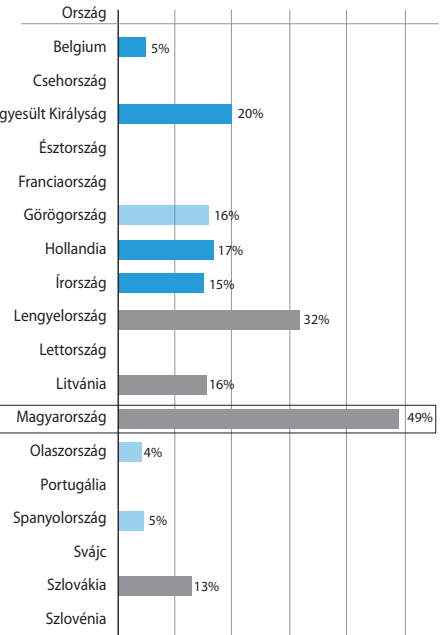
¹⁴² Nyikos–Soós (2018): i. m. 120–137.

¹⁴³ Lásd EUB-útmutató a pénzügyi közvetítők kiválasztásáról.

Kkv-hitelek aránya a GDP-hez viszonyítva (%)



Kkv-hitelek elutasítási aránya 2017-ben



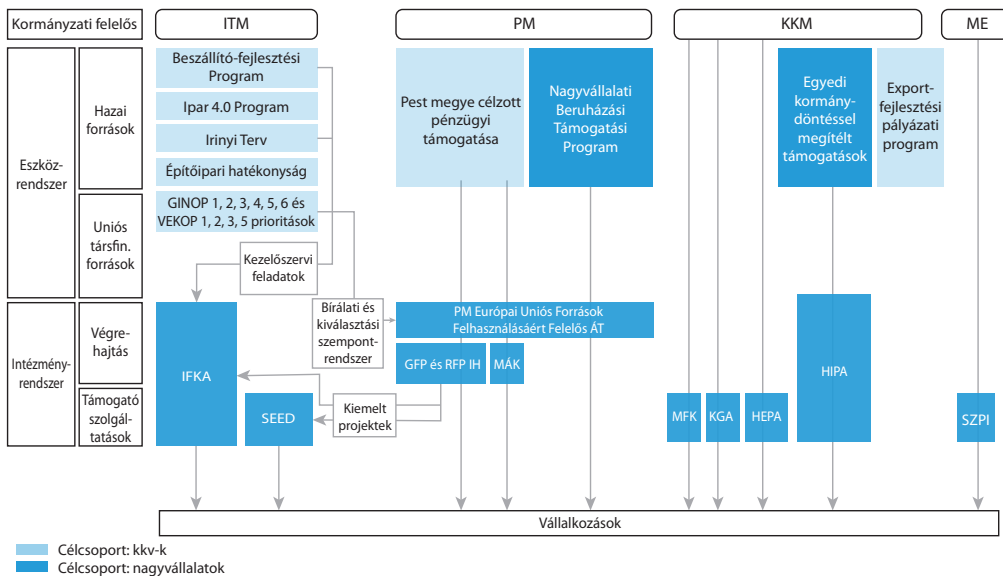
• 5% ● 40% ● 83%
 • 20% ● 60%

Régió ■ Dél-Európa
 ■ Kelet-Európa
 ■ Nyugat-Európa

23. ábra: Kkv-hitelek GDP-hez viszonyított aránya és elutasítási rátája

Forrás: OECD

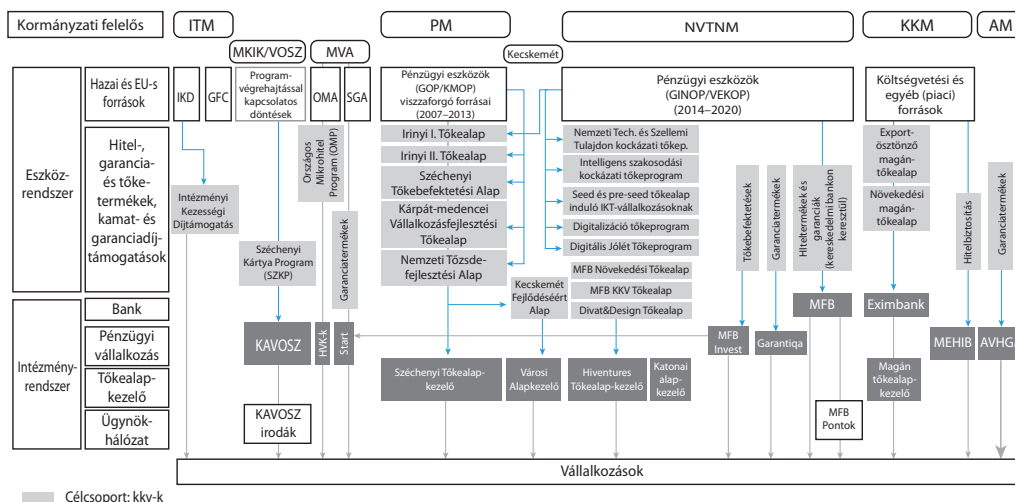
Mindezek alapján a hazai kkv-k forráshoz juttatásának állami eszközökkel történő támogatása, a küszöbön álló versenyképességi és technológiai korszakváltáson történő átsegítése gazdasági érdekként és feladatként jelentkezik. A vállalkozásfejlesztés jelenlegi magyar eszköz- és intézményrendszere a vissza nem térítendő támogatásoktól (támogatás) a visszafizetendő *pénzügyi eszközökig* (hitel, kombinált hitel, garancia, illetve tőkebefektetés), amely 2020-tól kiegészült a feltételeken vissza nem térítendő támogatásokkal is, széles eszközrendszert mutat a megosztott kormányzati és pénzügyi felelősségi és intézményrendszerrel.



24. ábra: Vissza nem térítendő vállalkozásfejlesztési források

Megjegyzés: a földalapú támogatások és vidékfejlesztési, halászati programok kivételével

Forrás: Györgyi Nyikos – Gabriella Fucker: Venture Capital and Equity Financing from Public Funds. *Pro Publico Bono*, 8. (2020), 2. 84–109.



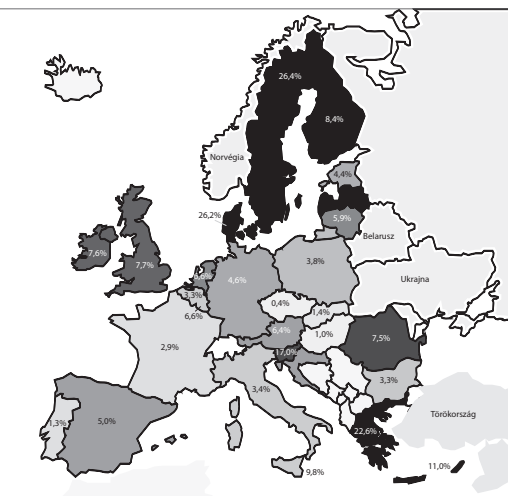
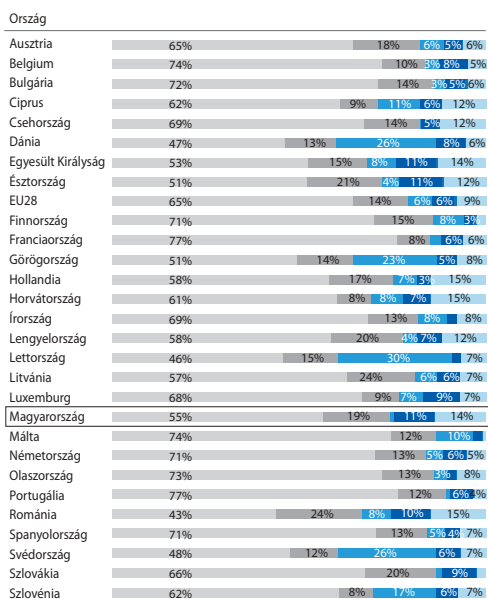
25. ábra: Pénzügyi eszközök (hitel-, tőke- és garanciaeszközök)

Forrás: Nyikos–Fucker (2020): i. m.

A magyar mikro-, kis- és középvállalkozások¹⁴⁴ megerősítésének stratégiája alapján az átfogó és a másodlagos célok között szerepel a komoly növekedésre képes vállalati kör értékteremtő képességének megerősítése, a teljes kkv-szektor számára a működéshez szükséges kiszámítható keretek biztosítása, a kkv-k termelékenységének növelése, a hazai tulajdonú kkv-k által előállított hozzáadott érték növelése, valamint a kkv-k exportképességének növelése. Az Európai Központi Bank 2018-as kkv-kra vonatkozó *Survey on the Access to Finance of Enterprises* felmérése bemutatja azokat a piaci kihívásokat, amelyekkel a kis és közepes méretű vállalkozások szembe-sülnek, információt nyújt a kkv-k finanszírozási feltételeiről. E szerint Magyarországon a kkv-k 55%-a bankhitelből, 19%-a egyéb forrásból származó kölcsönrel finanszírozná tevékenységét, egyelőre a vállalatok csekély hányada, 0,9%-a vonna be tőkét a terjeszkedéshez, fejlesztéshez.

Külső forrás típusa

Tőkebefektetést választók aránya



Érték
0,4% 30,3%

Bankhitel
Kölcsön egyéb forrásból
Tőkebefektetés
Egyéb
N/A

26. ábra: Külső forrás típusa és a tőkebefektetést választók aránya

Forrás: European Central Bank: *Survey on the Access to Finance of Enterprises*

Ezek a magyar tőkefinanszírozási arányok regionális viszonylatban és az uniós átlaghoz képest is alacsonynak tekinthetők.

A pénzügyi közreműködők díjazásánál a CPR és az állami támogatási konstrukciók két lehetőséget kínálnak a magánbefektetők érdekeivel való összhang megteremtésére:¹⁴⁵

¹⁴⁴ Jenciné Gerő Henriett Emese – Kincses Áron – Tóth Géza: A hazai mikro-, kis- és középvállalkozások térbeli jellegzetességei. *Területi Statisztika*, 61. (2021), 6. 769–796.

¹⁴⁵ Nyikos (2016): i. m. 103.

- *egyenrangúság elve (pari passu)*:¹⁴⁶ a saját pénzeszközeivel a konstrukcióhoz hozzájáruló magánbefektető és az EU-hozzájárulást nyújtó fél által viselt kockázat feltételei megegyeznek;
- *ösztönző jellegű (preferenciális) javadalmazás*: a vezetői döntések meghozatalakor az érdekek összehangolását célzó eszközökkel – például a teljesítményalapú javadalmazással – az üzleti szemlélet erősítése, és ahol értelmezhető, az alapkezelőknek a pénzügyi eszköz megvalósításában történő közvetlen részvétele.

A *preferenciális javadalmazási konstrukciók az alábbi típusokat* jelenthetik:

- *aszimmetrikus nyereségmegosztás* (például infrastrukturális fejlesztéseket finanszírozó pénzeszközök esetén a legalacsonyabb megtérülési ráta alkalmazása nem egyenlően oszlik meg a befektetők között, a magánbefektetők kedvezményes elbánásban részesülnek);
- *aszimmetrikus veszteségmegosztás* (például garanciakonstrukciók esetében az innovációs tárgyú hitelek esetleges veszteségének részleges átvállalása a magánbefektetőtől);
- *kedvezményes díjazás* alkalmazása az alapkezelők számára: amennyiben társbefektetők is, a CPR-ban megjelölt delegált aktus korlátai között (például mikrofinanszírozás);
- *kedvezményes kilépési (exit) rendszer* (például az energiahatékonysági alapok esetében az el nem adott egységek kockázatának felvállalása).

Állami alapkezelő esetében a Bizottság kiemeli, hogy amennyiben a kiválasztás nem nyílt és átlátható eljárás útján történt, az előny nyújtása abban az esetben zárható ki, ha a kezelő díja maximalizált, teljesítményalapú, és megfelel a piaci feltételeknek, döntéseiket pedig piaci alapon hozzák. Ebben az esetben további feltétel, hogy a magánbefektetőket ügyletenként, nyílt, átlátható, megkülönböztetésmentes és objektív kiválasztási eljárással kell kijelölni, valamint ki kell zárni, hogy az állam az alap napi kezelési feladataiba beavatkozzon.

Az alapok alapjánál és a pénzügyi közvetítőknél felmerülő, *elszámolható menedzsmentköltségek és -díjak regresszív módon* érvényesíthetők az elszámolhatósági időszakban; a szabályozás a végrehajtó szervezet típusa szerint felső küszöbértékeket fektet le.

A jogszabályban rögzített menedzsmentköltségek és -díjak *meghaladhatók*, „amennyiben az irányítási költségeket és díjakat olyan pénzügyi eszközt végrehajtó szervezet számítja fel – ideértve adott esetben az alapok alapját végrehajtó szervezeteket is –, amelyet az alkalmazandó szabályokkal összhangban versenypályázaton választottak ki, és a versenypályázat igazolta a magasabb irányítási költségek és díjak szükségességét”.¹⁴⁷ Felmerül persze a kérdés, hogy

¹⁴⁶ Állami támogatást nem tartalmazó *pari passu* ügyletről az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén beszélhetünk: (1) az adott iparágban hasonló célra, hasonló feltételek mellett szokásosnak tekinthető az adott összegű befektetés; (2) a magánfél részvétele nem marginális. Az esetjog szerint ez azt jelenti, hogy a befektetésben legalább 30% a magánfél aránya; (3) az állami szereplő és a magánfél befektetésére egyszerre kerül sor; (4) a magánfélnek nem származik extra haszna az ügyletből (például ha fennmarad az adott cég, akkor továbbra is megrendel a magánfél másik cégétől); (5) a magánfélnek nincs egyéb kitétsége, felelőssége abban a vállalatban, amelyikben a befektetést végrehajtják.

¹⁴⁷ 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

a közbeszerzés versenypályázatnak minősül-e, különösen, ha végeredményeként egyetlen konzorcium jelenik meg.

2. szövegdoz: *A kölcsönt nyújtó pénzügyi közvetítők esetében a menedzsmentköltségek és -díjak számítása*

1. Tőke költsége: az EU-szabályozás²⁵⁶ szerint a kis- és középvállalkozói hitelek kockázati súlya 75%. E számításból kiindulva és figyelembe véve a 8%-os tőkekövetelményt, 100 egységnyi kkv-hitel 6 egységnyi tőkét igényel a hitelkockázat tőkekövetelményeinek becslésekor használt belső minősítési módszertől (IRB) függően.
2. OPEX-becslés (működési költségek).
3. A források költsége, amely a BUBOR vagy EURIBOR mértékétől függ. A BUBOR azonban kizárólag akkor mérhető, ha pénzügyi közvetítő által refinanszírozás történik.

Forrás: Nyikos szerkesztése

Az EIB mint az Európai Unió bankja szorosan együttműködik az EU-intézményekkel és -tagállamokkal az EU-szakpolitikák megvalósítása érdekében, és nagyságrendjét tekintve a legnagyobb multilaterális hitelfelvevő és hitelfolyósító egyidejűleg. Pénzeszközöket és szakértelmet nyújt azokhoz a beruházási projektekhez, amelyek hozzájárulnak az uniós célok megvalósításához. Az EIB fontos szerepet játszik továbbá az Európai Unióban az operatív programok és pénzügyi eszközök végrehajtásában is *tanácsadó szervként*, és pénzügyi *megvalósítással kapcsolatos feladatokat* is elláthat. Kezel EU-szinten végrehajtott közös pénzügyi eszközöket is (az EIB által végrehajtott, *felső határ nélküli garanciákat és értékpapírosítást célzó közös pénzügyi eszközök-höz hozzájárulhatnak a tagállamok*, és ilyenkor nem szükséges a kohéziós források mellé hazai társfinanszírozást rendelni). Az *OP pénzeszközeinek kezelése elkülönülten történik*, továbbá az EU-szintű eszközök esetében átgortható a végrehajtási rendszer kialakításának időszaka (alapok alapja, illetve pénzügyi közvetítők kiválasztása, a pénzügyi eszközök alapvető paramétereinek meghatározása stb.). Ráadásul az audithatóság nem folytat le rendszer- és projektalapú ellenőrzést sem. *Az EIB-vel és az EIF-fel az irányító hatóságok versenypályázat/közbeszerzés lefolytatása nélkül is köthetnek szerződést*. Továbbá az *EIB/EIF saját belső eljárásrendje alapján választhatja ki a pénzügyi közvetítőket*.

A pénzügyi eszközök hozzáadott értékének vizsgálatakor az egyik kritikus fontosságú szempont, hogy az mennyire képes a finanszírozás terén meglévő, a piaci elemzésben azonosított *piaci kudarcot megszüntetni*. A közszektor által működtetett pénzügyi eszközök piacának lehetséges mérete az a nagyságrendű forrás, amelyet az adott alap bármilyen megtérülési igény mentén ki tud helyezni, ám a piacnak csak azokban a szegmenseiben, ahol a magánszektor nem fektet be. Ez nagyban függ az elvárt megtérüléstől, és az alkalmazott befektetési és árazási stratégiától is. A piaci finanszírozási kudarc és szükséglet bizonyítékát és az alapeszköz optimális méretét több információ alapján kell kialakítani, ehhez szükség van az ugyanazon vagy hasonló piacon működtetett eszközök tapasztalataira is.¹⁴⁸ Hozzáadott érték csak úgy teremthető, ha az új

és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről 13. cikk (6) bekezdés.

¹⁴⁸ European Investment Bank: *Using Financial Instruments for SMEs in England in the 2014–2020 Programming Period – A Study in Support of the Ex-Ante Assessment for the Deployment of EU Resources*. 2015.

eszköz finanszírozásának a meglévő pénzügyi támogatásokkal való koherenciája biztosított. Ez akkor teljesül, ha a tervezett eszköz indokolható, és következetes módon illeszthető be a meglévő európai uniós és tagállami pénzügyi támogatások rendszerébe. Ez az eset áll fenn, amikor *létező, vissza nem térítendő támogatási eszközöket feleslegessé tesz*, vagy amikor *a rendelkezésre álló eszközök önmagukban nem elegendők a finanszírozási igények kielégítésére*. Hozzáadott érték keletkezik akkor is, amikor az új eszköz *más eszközöket egészít ki nagy áttételi hatással*, különösen, ha a visszaáramló források pozitív hatást gyakorolnak a költségvetésre, és esetleg a holtteherhatást¹⁴⁹ is sikerül megelőzni.

A 2007–2013-as programozás időszakban Magyarország úgy döntött, hogy a kkv-k pénzügyi forrásokhoz jutását a pénzügyi eszközök alkalmazásával is javítja a Gazdaságfejlesztési OP¹⁵⁰ és KMOP keretében, így ugyanazok a konstrukciók váltak elérhetővé a két operatív programban (tükrökonstrukciók) azzal a különbséggel, hogy a GOP a konvergenciaregiókat, a KMOP a közép-magyarországi régiókat támogatja.

13. táblázat: A kockázatitőke-eszközök a 2007–2013-as programozási időszak EU-forrásaiból (JEREMIE Alapok)

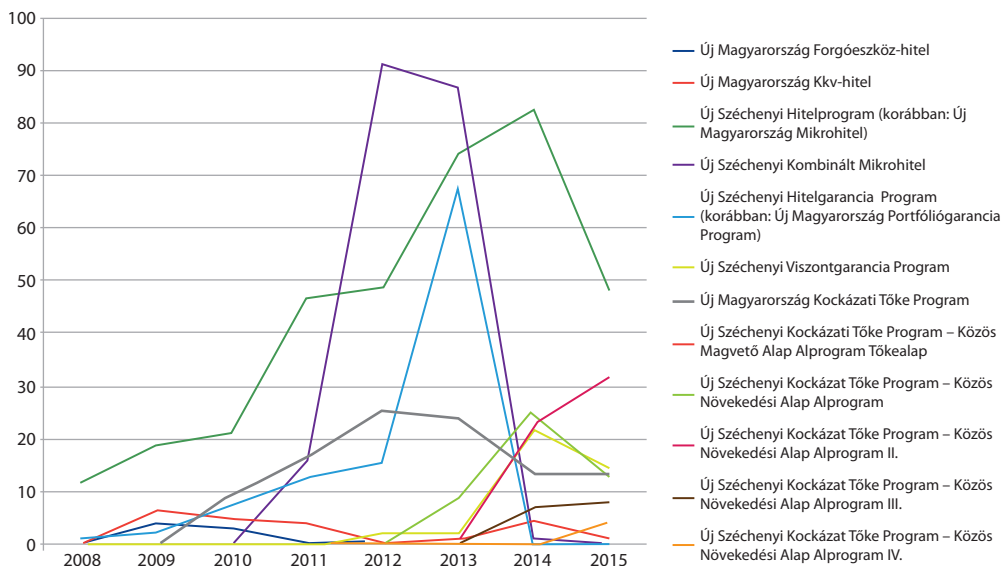
OP	Pénzügyi eszköz	Rövid leírás	Program meghirdetése
GOP KMOP	Új Magyarország Kockázati Tőke Program – Közös Alap Alprogram	Kockázatitőke-cégeken keresztül, feladatuk meghatározott mértékű további forrás bevonása a Magyar Vállalkozásfinanszírozási Zrt. nyújtotta pénzeszközök mellett. Az említett partnerek kiválasztására 2009-ben került sor nyílt versenyztetés alapján.	2009
GOP KMOP	Új Széchenyi Kockázati Tőke Program – Közös Növekedési Alap Alprogram	A projektek legalább 20%-ának innovatívnak vagy a vállalkozásindítás kezdeti szakaszában kell lennie.	2012
GOP KMOP	Új Széchenyi Kockázati Tőke Program – Közös Magvető Alap Alprogram	Ez a tőkejuttatási program a kezdő vállalkozásokra összpontosít. A projektek legalább 50%-ának vagy innovatívnak, vagy a vállalkozásindítás kezdeti szakaszában kell lennie.	2012
ROP-ok	Tőkealap	Kockázati tőke a régiókban	2010

Forrás: Nyikos szerkesztése

A források felhasználási folyamatát tekintve jellemzően a hitelkonstrukciók és különösen a kombinált hitelek a pénzügyi célértékeket túlteljesítik, a garancia és kockázatitőke-konstrukciók esetében azonban lassú felfutás és következésképpen a források lassúbb abszorpciója figyelhető meg az adatokból.

¹⁴⁹ Holtteherhatás: ha a beruházások egy része támogatás nélkül is megvalósulna, ez esetben ugyanis az EU-s pénz kiváltja a banki finanszírozást vagy a vállalkozó saját tőkét.

¹⁵⁰ A Magyar Köztársaság Kormánya: *Gazdaságfejlesztési Operatív Program*, CCI-szám: 2007HU161PO001 (2007).



27. ábra: A különböző magyarországi pénzügyi eszközök abszorpciók folyamata (2007–2013-as programidőszak)

Forrás: Nyikos (2016): i. m. 103., adatok: Fontium, Magyar Fejlesztési Bank

A pénzügyi teljesítmény terén tapasztalt különbségek több okra vezethetők vissza:

- részben intézményi és szabályozói jellegű (például az intézményrendszer kialakításának időigényes folyamata a programozási időszak első felében és a szabályozói terhek a garanciakonstrukciók esetében);
- részben stratégiai jellegű (a hitel-, különösen a vissza nem térítendő támogatással kombinált konstrukciók iránti fokozottabb igény).

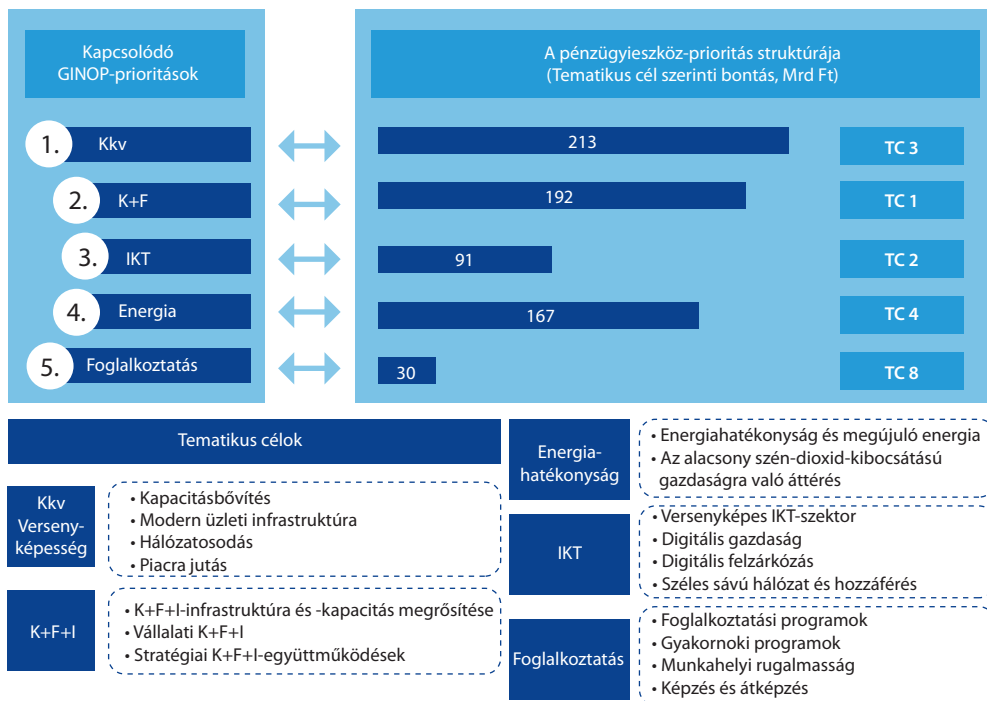
A támogatással kombinált hitelt a 2008-as pénzügyi válságra adott válaszként alakították ki Magyarországon,¹⁵¹ és alkalmazása a 2014–2020-as időszakban immár a szabályozásban is megjelent. Az eszköz arra a megközelítésre épült, hogy ha pénzügyileg életképes és fenntartható fejlesztési projekt megvalósításához a támogatott hitel mellett további pénzügyi rés jelentkezik a költségvetésben, arra támogatással biztosít finanszírozást a rendszer. Ily módon a pénzügyi eszköz forrásaival egyidejűleg a támogatási forrásokat is hatékonyan használják fel, és a fejlesztési projekt is megvalósul, amire kizárólag kereskedelmi banki finanszírozással nem került volna sor.

Magyarország a 2014–2020-as időszakban az ESB-alapok 60%-át gazdaságfejlesztésre és munkahelyteremtésre fordítja. A GINOP-ban¹⁵² 693,15 milliárd forint és a VEKOP-ban¹⁵³ 24,45 milliárd forint nagyságú allokációval a 2007–2013-as időszakban rendelkezésre álló keretekhez képest megháromszoroztuk a pénzügyi eszközökre fordítható pénzeszközöket. A pénzügyi eszközök alkalmazási területe kibővült a K+F+I-, energia-, IKT- és szociális gazdaság ágazatokkal.

¹⁵¹ Ekkor a kereskedelmi banki hitelezés megtorpanásakor a társfinanszírozáshoz sem kaptak forrásokat a vállalkozások.

¹⁵² Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program.

¹⁵³ Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program.



28. ábra: GINOP pénzügyi eszközök indikatív elosztása

Forrás: Nyikos előadása a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. (MFB) és az NGM közös sajtótájékoztatóján. Budapest, 2016. december 10.

A pénzügyi eszközök lebonyolítása érdekében a Magyar Fejlesztési Bankot jelölték ki mint holding-alapkezelőt.¹⁵⁴ A pénzügyi közvetítői hálózat kialakítására közbeszerzési eljárás lefolytatásával pénzügyi szolgáltatás vásárlásával, de nem egyes pénzügyi eszközök felállításával, hanem hálózat beszerzésével került sor. Ez új megközelítés, amely azonban nem ütközik jogszabályba. Ez egyrészt azt is jelenti, hogy a hálózat valamennyi pontján az összes pénzügyi termékhez hozzá lehet férni, és a termékek feltételeinek alakítása a holding-alapkezelő által történik, amely rugalmasságot és egységes feltételrendszert biztosít, másrészt a kereskedelmi banki finanszírozás nem a pénzügyi eszköz szintjén kerülhet a rendszerbe, hanem projektszinten.

A magántőke-befektetés (*private equity*) tőzsdén kívüli cégek számára biztosít finanszírozást; ezen belül a kockázati tőke (*venture capital*) induló vagy az életciklusuk korai szakaszában lévő vállalkozásokat finanszíroz, így az átlagnál kockázatosabbnak számít. A kockázati tőke jellegzetessége, hogy elsősorban a nagy növekedési potenciállal rendelkező vállalkozásokat keresi, amelyek gyakran a valamilyen innovatív tevékenységet folytató vagy technológiaintenzív vállalati

¹⁵⁴ A jogalapot biztosítja a 2001. évi XX. törvény (MFB tv.) és a kijelölő kormányrendelet, amely a szervezet feladatául az EU-s források menedzselését jelöli meg, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről 11. cikk (Kizárólagos jog alapján odaítélt, szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések) és a 12. cikk (A közszférába tartozó szervezetek közötti feladat-ellátási szerződések) (4) bekezdése.

körből kerülnek ki. A magvető tőke (*seed capital*) a vállalkozás legkorábbi életszakaszában az üzleti koncepció kialakítására, a piac feltérképezésére, üzleti terv készítéséhez használható fel. Az úgynevezett induló tőkét (*start-up capital*) a befektetők olyan céltársaságoknak nyújtják, amelyek már rendelkeznek üzleti koncepcióval, de a terméküket még nem értékesítik üzletszerűen, és még nem is nyereségesek. Az indulótőke-befektetés célja általában a termékfejlesztés, a termelés beindítása, a piaci bevezetés finanszírozása. A kockázattőke-befektetéseket jellemzően egy alap révén valósítják meg. Ezt a befektetési alapot egy alapkezelő (beltag) irányítja, a tőkét több befektető (kültagok) együttesen biztosítja.

A kockázatfinanszírozási alapszabálya, hogy abban az állam mellett közös alapstruktúra esetében az alap szintjén, vagy *co-investment* struktúra esetében az egyedi befektetések szintjén meghatározott mértékben független magánbefektetőnek is részt kell vennie.

Érdekes jelenség azonosítható az ügyletjellemezők vizsgálatával: a 2014–2020-es időszak tapasztalatai szerint az ügyletnagyság jelentősen nőtt a korábbi időszakhoz képest.

14. táblázat: Pénzügyi eszköz ügyletnagyságok 2007–2013 versus 2014–2020

	2007–2013		2014–2020	
	GOP		GINOP	
	Ügyletszám	Átlagügylet	Ügyletszám	Átlagügylet
Hitelprogramok	13 066	10,87	5 739	63,95
– önálló hitel	5 557	16,58	2 746	75,93
– kombinált hitel	7 509	6,64	2 993	52,96
Garanciaprogramok	1 197	28,93		
– hitelgarancia	691	26,68		Nincs garanciaprogram
– viszontgarancia	506	32,00		
Kockázati tőke	317	342,80		
– magvető	99	49,89		
– növekedési	218	475,82		
	KMOP		VEKOP	
Hitelprogramok	2 887	10,49	441	18,75
– önálló hitel	1 505	13,96	366	17,82
– kombinált hitel	1 382	6,72	75	23,30
Garanciaprogramok	375	43,47		
– hitelgarancia	306	46,83		Nincs garanciaprogram
– viszontgarancia	69	28,59		
Kockázati tőke	20	512,34		
– magvető	–	–		Egy alapot hoznak majd létre
– növekedési	20	512,34		

Forrás: Nyikos Györgyi: Pénzügyi eszközök – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2017c), 3. 4–25.

15. táblázat: A 2007–2013-as időszak versus a 2014–2020-as időszak hitelezésének jellemző ügyletmérete

	2007–2013	2014–2020	Változás (%)
Átlagos hitel	16 072 044	91 927 470	572
Átlagos kombinált hitel	6 450 631	54 729 824	848

Forrás: Nyikos (2017c): i. m.

A 2021–2027-es időszakra elfogadott magyar operatív programok még nem állnak rendelkezésre a kézirat elkészítésének időpontjában.

A vissza nem térítendő támogatásokról a visszatérítendő eszközökre való áttérés egyértelmű tendencia azonban az EU-források felhasználásánál az EU-ban, amely azonban Magyarországon megtörni látszik a 2021–2027-es programidőszak tervei alapján. Stratégiai kérdés azonban a fejlesztési célok elérése érdekében ezen eszközök hatékony és eredményes használata, és javasolt szükség szerint széles finanszírozási eszközpalletának a kialakítása, hogy a vállalkozások forrásigényét minden szegmensben hatékonyan meg lehessen oldani.

1.5.6. Szabálytalanság és szabálytalansági eljárás

Az uniós szabályok elsődleges célkitűzéseként jelenik meg az uniós pénzügyi érdekek védelme¹⁵⁵ minden területen. Folyamatosan erősödnek az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére szolgáló eszközök, az EU-nak és a tagállamoknak egyaránt kötelessége a pénzügyi érdekeket sértő mindennemű jogellenes tevékenység elleni fellépés.

A Bizottság és a tagállamok az uniós költségvetést elsősorban a következők révén védik meg a jogosulatlan vagy szabálytalan kiadásoktól, továbbá a vám- és más adókötelezettségek elkerülésétől:

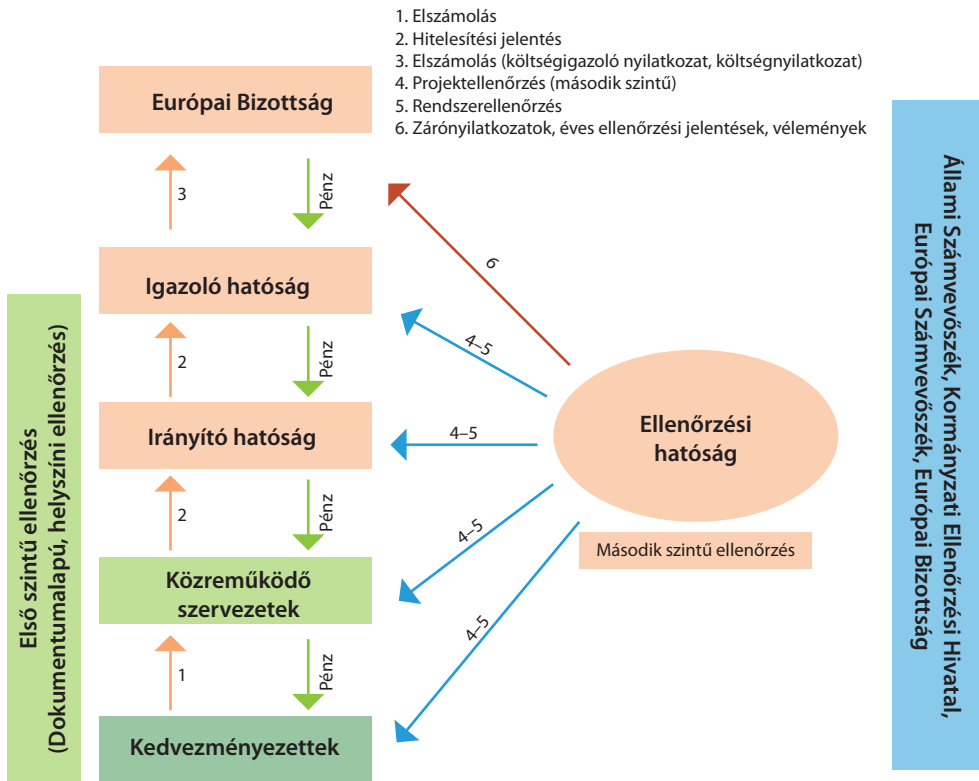
- megelőző intézkedések;
- vizsgálati tevékenységek;
- korrekciós mechanizmusok (elsősorban a tagállamokra rótt pénzügyi korrekciók révén, de a kiadási oldalon az uniós kifizetések kedvezményezetttek által történő visszafizettetése útján is, valamint az elkerült vám- és más adókötelezettségek beszedésével);
- visszaszorító intézkedések (különösen a tagállamok által a megosztott irányítású alapok és a tradicionális saját források [TOR] esetében).

A jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog EU-s jogi alapelvei mellett az alapok felhasználására vonatkozó közös rendelkezéseket tartalmazó rendelet rögzíti a tagállamok szabályos intézményrendszeri működésre és szabályos program- és projektvégrehajtásra vonatkozó kötelezettségét (irányítási, kontroll- és auditkötelezettségek, panaszvizsgálás). További vonatkozó szabályozásként az uniós költségvetés kiadási oldalán

¹⁵⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 287. és 325. cikke; az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU Euratom rendelete az uniós általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, IX. cím 1. és 2. fejezete, valamint X. cím.

a Bizottság négy felhatalmazáson alapuló¹⁵⁶ és négy végrehajtási rendeletből¹⁵⁷ álló csomagot fogadott el a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret megosztott irányításának területén a szabálytalanságok bejelentésével kapcsolatos rendelkezésekre vonatkozóan.

A megosztott irányítás keretében – ilyen a kohéziós politika mellett az agrárpolitika is – szabálytalanságok és csalás gyanúja esetén a megelőzés, felderítés, nyomozás és korrekció elsődleges felelőssége a tagállamoké. A tagállamoknak kötelessége, hogy jelezzék a Bizottságnak a csalásokkal és szabálytalanságokkal kapcsolatos ügyeket.



29. ábra: Az európai uniós támogatások magyar irányítási és kontrollrendszere
Forrás: Nyikos szerkesztése

¹⁵⁶ Az EUMSZ 290. cikke lehetővé teszi az uniós jogalkotó (általánosságban az Európai Parlament és a Tanács) számára, hogy a Bizottságot olyan általánosan alkalmazandó, nem jogalkotási jogi aktusok elfogadására hatalmazza fel, amelyek meghatározott jogalkotási jogi aktus bizonyos nem lényeges elemeit egészítik ki vagy módosítják. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok például új (nem lényeges) szabályokat adhatnak valamely jogalkotási jogi aktushoz, illetve annak meghatározott aspektusai későbbi módosítását is tartalmazhatják.

¹⁵⁷ A Bizottság vagy – kellően indokolt, meghatározott esetekben és az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében meghatározott esetekben – a Tanács végrehajtási jogi aktusok elfogadására kap felhatalmazást (az EUMSZ 291. cikke).

A forrásfelhasználás megfelelése szempontjából történhetnek problémák: történhet *hiba*, *szabálytalanság* vagy *csalás*, azonban ezek a kifejezések – bár a köznyelvben szinonimaként is használatosak – eltérő jelenségeket takarnak. A kohéziós politika területén *hibának*¹⁵⁸ számít bármilyen előírás megszegése: ez azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy a forrás eltűnne vagy rosszul használnák fel. A hiba nem jelent egyben csalást. Hiba kategóriába tartoznak a nem szándékosan elkövetett figyelmen kívül hagyások is, míg a *csalás*¹⁵⁹ szándékosan elkövetett cselekmény. A *szabálytalanság* az uniós jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként az EU általános költségvetése vagy az általa kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül az EU, az Európai Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.¹⁶⁰

A tagállamoknak kell megtenniük a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az uniós pénzügyi érdekeket is érintő tranzakciók megfelelőek és jogszerűek legyenek. Az ellenőrzésekkel kapcsolatos intézkedéseknek a célkitűzésekkel arányosnak kell lenniük, mégpedig azért, hogy ne eredményezzenek túlzott mértékű gazdasági kényszert, vagy ne járjanak túl nagy közigazgatási költséggel. A szabályoknak vagy az uniós forrásfelhasználási előírásoknak való nem megfelelés általában kizárja a költségelemet a projektköltségvetésből (nem elszámolható), illetve szabálytalannak minősül. A kedvezményezettnek vissza kell fizetnie részben vagy egészben a támogatást a szabálytalanság súlyától függően.

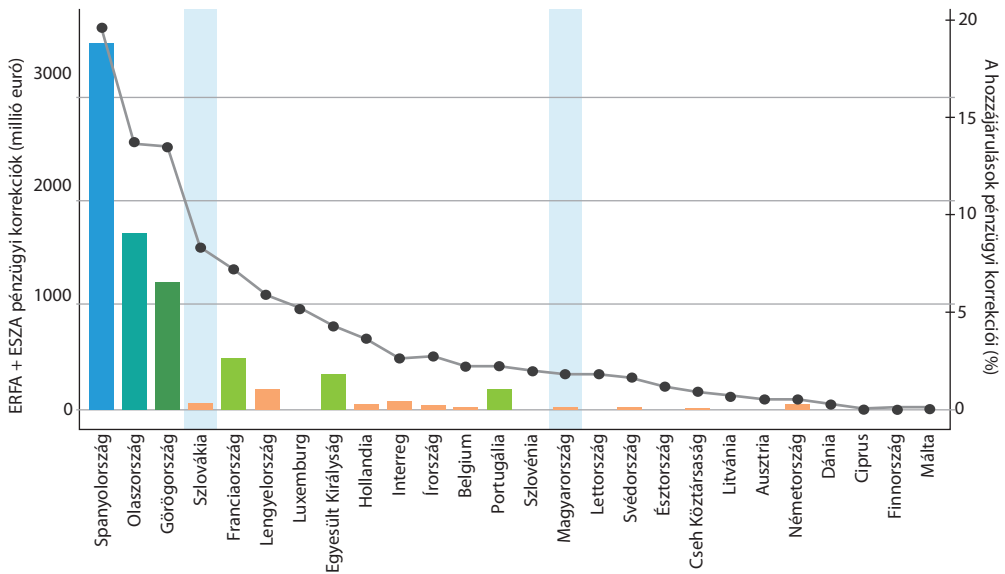
Első lépésben a tagállami hatóságok kötelezettsége a megfelelő intézkedések megtétele. A Bizottság csak akkor avatkozik be, ha a szabálytalansággal érintett összeget nem korrigálják, vagy a rendszerellenőrzés nem működik. Ha a tagállami hatóságok felderítik a szabálytalanságot, és korrigálnak, meghatározott, záros időtartamon belül¹⁶¹ az uniós forrás felhasználható más projekt megvalósításához. A 2014–2020-as időszakban, ha a Bizottság fedezi fel a szabálytalanságot, és alkalmaz korrekciót az éves zárás követően, akkor ez együtt jár az adott forrásrész elvesztésével, tehát hazai forrás terhére kell elszámolni azt. Ezáltal a program uniós forrásainak lehívásához több hazai forrás igénybevétele szükséges.

¹⁵⁸ Hiba: a végrehajtás során a szabályoknak való nem megfelelés; a hibaadatok megbízhatósági nyilatkozatokból és ellenőrzési eredményekből származnak.

¹⁵⁹ A kiadásokat érintő csalás: akármely tevékenység vagy szándékos mulasztás, amely hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok használatára vagy bemutatására irányul, amely hatásaként magával vonja az Európai Unió általános költségvetéséből származó, illetve az Európai Unió által vagy a nevében kezelt költségvetéséből származó tőke elszámlázását vagy szabálytalan visszatartását, információk köteleességszegő elhallgatását az előbbiekkkel megegyező következményekkel, továbbá az említett források más célokra való felhasználását, mint amelyekre eredetileg megítélték azokat.

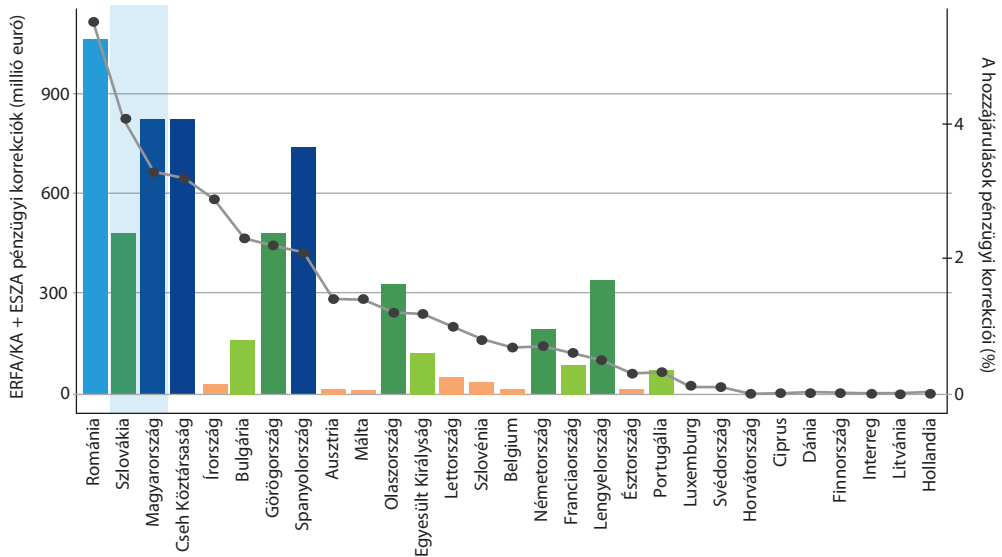
¹⁶⁰ Nyikos (2017b): i. m.

¹⁶¹ Lásd az abszorpció és éves zárás szabályokat.



30. ábra: A tagállamok 2016. december 31-én megerősített halmozott pénzügyi korrekciói az ERFA és az ESZA 2000–2006-os programozási időszakára vonatkozóan a beérkezett hozzájárulásokhoz képest (oszlopok)

Forrás: Európai Bizottság: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Számvevőszéknek. 2016. évi éves gazdálkodási és teljesítményjelentés az uniós költségvetésről. COM(2017)351 végleges (2017. június 13.)



31. ábra: A tagállamok 2016. december 31-én megerősített halmozott pénzügyi korrekciói a 2007–2013-as ERFA/KA és ESZA programozási időszakban a beérkezett hozzájárulásokhoz képest (oszlopok)

Forrás: A Bizottság jelentése (2017. június 13.): i. m.

Amennyiben a Bizottság úgy látja, hogy a tagállam nem korrigál valamely szabálytalan kiadás esetében, vagy a végrehajtási és ellenőrzési rendszer működésében súlyos hiba van, akkor megszakíthatja¹⁶² vagy felfüggesztheti¹⁶³ a kifizetést. Ha a tagállam nem vonja vissza a szabálytalan kiadást, vagy nem tesz intézkedéseket a rendszerhiba kijavítására, a Bizottság pénzügyi korrekciót (végső kiigazítást) alkalmazhat,¹⁶⁴ ami az uniós finanszírozás csökkentését eredményezi.

A kedvezményezettet megillető támogatás visszafizetésére kötelező döntések elleni jogorvoslati lehetőségeket a vonatkozó kormányrendelet a következőképpen szabályozza:

- a) A szabálytalanságot megállapító döntés ellen egy alkalommal lehet jogorvoslattal élni, amely jogorvoslati kérelem elbírálására a „másodfokú szerv” – minisztériumi szint¹⁶⁵ – jogosult. A minisztériumi szinten született döntés ellen további jogorvoslati lehetőséget a rendelet nem biztosít. A másodfokú szerv tehát egy főben testesül meg, aki állami és politikai vezetőnek minősül¹⁶⁶ (vitatott, hogy ez a hatalmi ágak szétválasztásának elvét követő megoldás-e, vagy sem).
- b) Az elállással, azaz az annak következményeként felmerülő támogatás-visszafizetési kötelezettség megállapításával szembeni jogorvoslati lehetőséget a rendelet nem fogalmaz meg, mivel a támogatási jogviszony mögöttes polgári jogi háttere szerint a bírósági út minden esetben lehetséges.

Lényeges kérdés a szabálytalansági eljárások végén hozott, a kedvezményezettre nézve hátrányos megállapításokat és esetlegesen jogkövetkezményeket is tartalmazó döntés közigazgatási jogi vagy polgári jogi kategorizálása, és hogy mely bíróságok rendelkeznek hatáskörrel a jogviták elbírálására. Erre a kérdésre a bíróságok válasza sem volt egységes, ami hosszú éveken keresztül ellentétes bírósági gyakorlatot eredményezett. Magyarország 2004 óta az Európai Unió tagja, és előtte előcsatlakozási források, azóta uniós támogatások felhasználására jogosult, azonban csak 2010–2012 környékén mondta ki a magyar bírósági gyakorlat egyértelműen, hogy e támogatási jogviszonyokban jogvita elbírálására polgári bíróság rendelkezik hatáskörrel.¹⁶⁷

¹⁶² Kifizetések ideiglenes megszakítása: a Bizottság a benyújtott költségek utalásának teljesítését maximum hat hónappal meghosszabbíthatja. A kifogásolt hiányosságok megfelelő kezelését követően a kifizetések folytatódnak. Ez az eljárás nem feltétlenül jár együtt pénzügyi korrekcióval.

¹⁶³ Prioritás-/operatívprogram-szintű időközi kifizetések felfüggesztése: erre az eljárásra az irányítási és ellenőrzési rendszer súlyos, rendszerjellegű hiányossága(i) alapján kerül sor. A probléma súlyát jelzi, hogy ez a szankció általában pénzügyi korrekcióval jár együtt, és feloldása szigorúbb feltételrendszer alapján, hosszabb időtávon történik.

¹⁶⁴ A Bizottság a pénzügyi korrekciók következő típusait alkalmazza a tagállamok által bejelentett kiadásokra („utólagos” korrekciók): (1) egyedi esetekre vonatkozó pénzügyi korrekció, a jogosulatlanul felhasznált összegek, valamint a költségvetésre gyakorolt pénzügyi hatások pontos beazonosítása alapján; (2) extrapolált korrekció, ha a kapcsolódó összeg reprezentatív statisztikai minta alapján elegendően magas konfidenciaszint (megbízhatósági szint) mellett számszerűsíthető; (3) átalánykorrekció, ha a kapcsolódó összeg nem számszerűsíthető reprezentatív statisztikai minta alapján, vagy amikor az egyedi hibák kiadásra gyakorolt hatása nem számszerűsíthető pontosan (például egyedi közbeszerzési szerződések pénzügyi korrekciója elfogadott átalányok alapján).

¹⁶⁵ A fejlesztéspolitikáért felelős miniszter (aki jelenleg éppen a Miniszterelnökséget vezető miniszter).

¹⁶⁶ 2010. évi XLIII. törvény 6. §.

¹⁶⁷ Lásd 1/2012 (XII. 10.) KMK-PK vélemény; EBH2237/2010. számú gazdasági elvi határozat; Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX.30.218/2011/7. számú ítélete.

A két legfőbb jogkövetkezmény a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezés és a támogatási szerződéstől elállás. Az elállás gyakorlására (illetve támogatói okirat esetén a támogatás visszavonásáról rendelkezni) a támogató jogosult. Kötelmi jogi szempontból a 2007–2013-as időszakban irányadó Ptk. 319. § (3) bekezdése és 320. § (1) bekezdése értelmében az elállás a szerződést felbontja, így a szerződés a megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal megszűnik, és a már teljesített szolgáltatások visszajárnak. Azonban külön elállási nyilatkozat nélkül is maga a szabálytalansági döntés következtében a támogatás kifizetésének megtagadását, illetve a már kifizetett összeg visszakövetelését is elállási körülményként kell értékelni.¹⁶⁸

A támogatási jogviszony polgári jogi jellegére tekintettel elállás esetén a kedvezményezett a támogatóval való egyet nem értés esetén tehát polgári pert indíthat. A kereseti kérelem jogalapja azonban nem a szabálytalansági döntés, hanem az elállás jogellenességének megállapítása,¹⁶⁹ illetve a támogató teljesítésre való kötelezése.¹⁷⁰ A bíróság az ilyen ügyekben vizsgálja az elállás indokának vagy teljesítésre kötelezésnek a megfelelőségét, a szabálytalanság elkövetésének körülményeit, ami a támogató és kedvezményezett közötti szerződéses viszony értékeléséhez szükséges.¹⁷¹

A támogatás felhasználásának ellenőrzése, a gyanú esetén a szabálytalansági eljárás lefolytatása a kohéziós jogszabályokból eredő kötelezettsége az irányító hatósági feladatokat ellátó szervezetnek. Ez azonban nem feltétlenül változtatja meg a jogviszony jellegét, hiszen nem összeegyeztethetetlen a polgári jog szabályaival az egyik fél részéről a másik fél tevékenységének ellenőrzése.¹⁷² Mivel a szabálytalanságok felderítése, kivizsgálása és a jogkövetkezmények levonása uniós szabályozásból eredő feladat, a támogató mint nemzeti hatóság „átruházott

¹⁶⁸ Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiumának 19.G.40.704/2010/6. számú ítéletében foglalt megállapítás.

¹⁶⁹ Releváns jogesetek:

- Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX.30.218/2011/7. számú ítéletének alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 22.G.41.644/2007/38.; másodfokú ítélet: 4.Pf.31.997/2010/3.);
- Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.20.373/2013/4. számú ítéletének alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 25.G.40.350/2011/8.);
- Fővárosi Ítéltábla 17.Pf.20.050/2015/6. számú ítéletének alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 19.G.40.366/2014/14.);
- Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.20.015/2012/7. számú ítéletének alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék 66.P.23.359/2011/9.);
- Fővárosi Ítéltábla 16.Gf.40.660/2014/9. számú ítéletének alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Székesfehérvári Törvényszék 5.G.40.132/2012/40.);
- Kaposvári Törvényszék P.21547/2015/33. számú ítélete.

¹⁷⁰ Releváns jogesetek:

- Fővárosi Ítéltábla 16.Gf.40.152/2014/13. számú másodfokú ítélete (elsőfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma 7.G.40.001/2013/6.);
- Kúria Gfv.IX.30.334/2011/5. és Gfv.VII.30.179/2014/4. számú ítéletei (elsőfokú ítélet: Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma 19.G.40.704/2010/6., másodfokú ítélet: Fővárosi Ítéltábla 9.Pf.20.303/2011/3. és 9. Pf.21.524/2012/3.);
- Kúria Pfv.V.20.455/2014/5. számú ítéletének alapját képező ügy (elsőfokú ítélet: Pesti Központi Kerületi Bíróság 43.P.87.590/2012/14., másodfokú ítélet: Fővárosi Törvényszék 1.Gf.75.302/2013/6.).

¹⁷¹ Utóbbi megállapítást a Kúria Kfv.IV.35.689/2013/8. számú ítélete is kimondja.

¹⁷² Például bérleti jogviszonyban a bérbeadó ellenőrzi a bérlemény használatát.

uniós jogkörben” jár el a szabálytalansági vizsgálat lefolytatása során, a kedvezményezett pedig a támogatási szerződés aláírásával elismeri és magára nézve kötelezőnek fogadja el a támogató közhatalmi hatáskörében lefolytatott eljárásait.¹⁷³

Egy másik ügyben azonban a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy mivel a kedvezményezett pályázati eljárás során vált jogosulttá a támogatási szerződés megkötésére, amely pályázat valamennyi feltételét jogszabályi környezet határozta meg, a kedvezményezett szerződéskötési szabadságát csak arra korlátozta, hogy adott tartalommal elfogadja-e a szerződéses feltételeket. Ez pedig nem minősül egyenlő felek közötti szerződéskötésnek. Következésképp a szabálytalansági eljárás sem egyenlő jogú felek között zajlik.¹⁷⁴

A kohéziós végrehajtási intézményrendszerben is zavar érezhető a támogató helyzetének megítélésével kapcsolatban: számos esetben ő maga érvel a hierarchikus jelleg érvényesülése mellett azzal, hogy a támogatás visszakövetelése során a hazai és uniós közjogi jellegű szabályozásba foglalt kötelezettségét teljesíti, és a költségvetés pénzügyi érdekeinek védelmében lép fel.¹⁷⁵ Ezen érvelést folytatva hivatkoznak a kohéziós szabályok mellett a közpénzügyi szabályozás releváns államháztartási rendelkezéseire, miszerint a szabálytalanul felhasznált közpénzt vissza kell követelni. Ez azonban újabb kérdést vet fel a követeléskezelésnél (lásd a következő fejezetben).

Mindazonáltal a legmagasabb bírói fórum egyértelműen kimondta, hogy a támogatási szerződéssel létrehozott polgári jogviszonyban a támogató nem közigazgatási határozatot hoz, hanem polgári jogi nyilatkozatot tesz. Így a szabálytalansági eljárás eredményeképpen hozott döntés polgári jogi nyilatkozatnak minősül, ami polgári perben vitatható és vizsgálható. A szabálytalansági döntés polgári jogi nyilatkozat jellegén pedig nem változtat az a körülmény, hogy a nyilatkozat megtételének eljárásrendjét jogszabály határozza meg és a támogató oldalán a döntés meghozatalában több költségvetési szerv is részt vesz.¹⁷⁶

1.5.7. Követeléskezelés

A szabálytalansággal összefüggésben végrehajtott pénzügyi korrekció a közösségi hozzájárulás egészének vagy részének visszavonása. A jogtalanul kifizetett és behajtható összeget késedelmi kamattal együtt a Bizottság részére a nemzeti hatóság köteles visszafizetni attól függetlenül, hogy a kedvezményezettől azt behajtották-e, vagy sem.

A tagállamnak el kell végeznie a szabálytalanságokkal kapcsolatban szükséges pénzügyi korrekciókat, amelyek a projekt számára közpénzből nyújtott hozzájárulás részben vagy egészben

¹⁷³ A támogató ezen érvelése a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumán 22.G.41.644/2007. szám alatt indult peres eljárásban szerepelt.

¹⁷⁴ A Fővárosi Ítéletábrla 9.Pf.20.303/2011/3. számú ítéletéből.

¹⁷⁵ A támogató ezen érvelése a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumán 7.G.40.001/2013. szám alatt indult peres eljárásban szerepelt.

¹⁷⁶ A Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiumának 7.G.40.001/2013/6. számú ítéletében megjelenő következtetése, amelyet a Fővárosi Ítéletábrla 16.Gf.40.152/2014/13. számú ítéletével helybenhagyott.

történő megszüntetését jelentik, és mindezt rögzítenie kell annak a számviteli évnél az elszámolásában, amelyben a megszüntetésről szóló határozat született.¹⁷⁷

A forrás visszakövetelésével kapcsolatban az EU költségvetési rendelete¹⁷⁸ szerint a tagállamoknak a visszatérítendő uniós forrásokat a területükön működő állami szervezetek követelésével azonos módon kell kezelniük. Ezen a ponton pedig ismét jelentősége van annak, hogy mi a jogi jellege a jogviszonynak, hiszen a magyar szabályozásban más követeléskezelési szabályok találhatók az államháztartási, illetve a polgári jogi szabályozásban.

Az államháztartásról szóló törvény szerint¹⁷⁹ állami szervezetek követeléséről lemondani csak törvényben meghatározott esetekben és módon lehet. A Magyar Államkincstár *Nemzetgazdasági elszámolások könyvviteli mérlegében szereplő követelések és kötelezettségek év végi értékeléséhez* készített módszertani útmutató alapján általános szabályként kimondható, hogy akkor lehet a követelést behajthatatlanság jogcímen kivezetni, ha a jogosult számára a jogorvoslati lehetőségek kimerültek, a különböző okokból lefolytatott bírósági eljárások lezárultak. Az Áht. szerint a költségvetési támogatások jogosulatlan igénybevétele, jogszabálysértő vagy nem rendeltetészerű felhasználása, továbbá a költségvetési támogatás visszavonása, a támogatási szerződéstől történő elállás vagy annak felmondása esetén a kedvezményezett a jogosulatlanul igénybe vett költségvetési támogatás összegét a kormány rendeletében¹⁸⁰ meghatározott ügyleti kamattal, késedelem esetén késedelmi kamattal növelt mértékben köteles visszafizetni.

Az EU-s források kezelésével kapcsolatos szabályokat tartalmazó kormányrendelet¹⁸¹ egyrészt a visszafizetésnél és a kamat mértékének meghatározásánál a *Polgári törvénykönyvre* hivatkozik, másrészt rögzíti, hogy ha nem kerül sor a visszafizetésre, akkor azt *adók módjára behajtja az állami adóhatóság*. Köztartozásnak minősül az államháztartás alrendszereinek¹⁸² költségvetése terhére jogosulatlanul igénybe vett vagy rendeltetésétől eltérően felhasznált támogatás, ha azt a kötelezett az előírt határidőig nem teljesíti.¹⁸³ Mindezek alapján a követeléskezelési fázisban egyértelműen a közigazgatási jogi elemek dominálnak.

¹⁷⁷ 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 szóló 1303/2013/EU Európai Parlament és a Tanács rendelete.

¹⁷⁸ Az EU általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 1046/2018 rendelete (2018. július 18.).

¹⁷⁹ 2011. évi CXCV. törvény 97. § (1) bekezdés.

¹⁸⁰ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

¹⁸¹ 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet: i. m.

¹⁸² Nyikos Györgyi (szerk.): *Államháztartás*. Budapest, Dialóg Campus, 2018a.

¹⁸³ 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről. Art. 178. § 20. pont.

2. Program- és projektmenedzsment

2.1. A programozási mechanizmusok és alapvető követelmények

A szisztematikus, uniós és nemzeti szintű stratégiai célokhoz illeszkedő fejlesztések megtervezése és az egyedi projektek programokká formálása egészen 1988-ig nyúlik vissza. Ennek okai többértékűek voltak: egyrészt Görögország, majd Portugália és Spanyolország csatlakozásával a tagállamok közötti regionális különbségek jelentősen nőttek, valamint egyre sürgetőbbé vált az egységes belső piac megteremtése.¹⁸⁴ A problémák kezelésének részeként az Európai Bizottság a költségvetési fegyelem szigorítását és az eljárások továbbfejlesztését vetette fel a később I. Delors-csomagként elhíresült javaslatcsomagban.

Javaslatként fogalmazódott meg egy intézményközi megállapodás is az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Bizottság között, amely többéves pénzügyi keretrendszert kívánt kialakítani különböző költségvetési prioritásokkal. Végül a megállapodás megszületett, és az uniós történetében először egy ötéves pénzügyi perspektívát vezettek be az 1988–1992-es időszakra.¹⁸⁵

A belső piaci integráció erősödése kapcsán két olasz közgazdász jelentése érdemel említést: Paolo Cecchini annak költségeit számolta ki, hogy mennyibe is kerülne az egységes belső piac megteremtésének elmaradása (*the cost of Non-Europe*), valamint Tommaso Padoa-Schioppa, aki jelentésében a piaci liberalizáció során megjelenő jelentős mértékű egyenlőtlenségek kockázatára figyelmeztetett, és megfelelő kísérő intézkedéseket javasolt annak érdekében, hogy felgyorsulhasson a strukturálisan gyenge régiók és országok felzárkózása.¹⁸⁶

A reformok a Strukturális Alapokra allokált költségvetés nagyságát is érintették, illetve a támogatások elosztásának módszereiben is jelentős változások történtek, amelyek legtöbbször máig alapvetően jelen a kohéziós politika rendszerében:

- néhány, az uniós szempontjából stratégiaiainak tekinthető célkitűzés fókuszba helyezése (tematikus célkitűzések);
- fejlesztési szempontból a leghátrányosabb helyzetű régiók prioritálása;
- többéves tervezés, amely szakpolitikai elemzéseken, stratégiai tervezésen és értékelésen alapul;
- addicionalitás követelménye, amely alapján az uniós források nem helyettesíthetik a nemzeti kiadásokat;
- a partnerség elvének érvényesítése a tervezés és megvalósítás fázisaiban is, bevonva a legfontosabb nemzeti, regionális és EU-szintű partnereket, kiemelten a civil és társadalmi élet szereplőit.

További, programozási ciklusokon átívelő követelmény az adminisztratív terhek csökkentése, amely mind uniós szinten, mind pedig a tagállami végrehajtási rendszerek vonatkozásában erőteljes elvárás.

¹⁸⁴ Nyikos (2017a): i. m.

¹⁸⁵ EU Cohesion Policy 1988–2008: Investing in Europe's Future. *Inforegio Panorama*, 26. (2008), 12.

¹⁸⁶ EU Cohesion Policy 1988–2008 (2008): i. m. 13.



3. szövegdoz: Az adminisztratív terhek definíciója

Adminisztratív terheknek nevezzük az adminisztratív költségek azon részhalmazát, amelyek célzottan és kifejezetten a jogszabályi előírásoknak való megfelelés miatt merülnek fel. A megkülönböztetés azért lényeges, mivel az információs kötelezettség alapját képező adminisztratív tevékenységek jelentős részét (például könyvelés) számos vállalkozás jogszabály hiányában is elvégezné (*business as usual costs*), vagyis a költségek nem kizárólagosan a szabályozás következtében merülnek fel.

Forrás: SCM for citizens, HLG final report; Laposá–Nyikos (2018): i. m. 13.

Az adminisztratív terhekkel kapcsolatos problémák okán a 2021–2027-es pénzügyi időszakra az Európai Bizottság egy úgynevezett *Egyszerűsítési kézikönyvet* is kidolgozott, amelyben 80 egyszerűsítési intézkedést fogalmaznak meg. Az intézkedések egy jelentős része inkább kommunikációs célú, hiszen például a jogszabályszerkesztési módosítások érdemben nem egyszerűsítenek, az adminisztrációt nem csökkentik. Ugyanakkor számos érdemleges változást is bevezettek:

- az egyszerűsített költségelszámolási lehetőségek alkalmazásának ösztönzése;
- a költségfüggetlen finanszírozás alkalmazásának ösztönzése;
- nincsenek nagyprojektekre vonatkozó egyedi szabályok és eljárás;
- nem vonatkoznak egyedi szabályok a bevételt termelő projektekre az állami támogatásokra vonatkozó szabályokon túl;
- a végrehajtási intézményekre vonatkozó formális kijelölési eljárás megszűnik, ha már a 2014–2020-as időszak végrehajtási tevékenységében részt vett ugyanazon funkciókkal az adott szervezet;
- arányosabb megközelítés érvényesül az audittevékenységek terén (egyszerűbb auditkövetelmények és kevesebb teher a megfelelő korábbi teljesítményt felmutató, valamint megfelelően működő irányítási és ellenőrzési rendszerű programok számára. Az „alacsony kockázatú” programok kiválasztása objektív kritériumok alapján történik);
- a kötelező előzetes értékelés megszűnése;
- az eredményességi tartalék megszüntetése.¹⁸⁷

2.1.1. Főbb változások az uniós rendeleti szintű szabályozásban

A kohéziós politika 2021 és 2027 közötti kereteit meghatározó 2021/1060 EU-rendelet (CPR) alapvető hatással van a tagállamok tervezési és végrehajtási rendszerére. Az alábbiakban e rendelet legfőbb változásait mutatjuk be a 2014–2020-as időszakhoz képest.

¹⁸⁷ Európai Bizottság, Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság: *Egyszerűsítési kézikönyv – 80 egyszerűsítési intézkedés a 2021–2027 közötti kohéziós politikában* (2018. június 29.).

16. táblázat: Szabályozói változások

Téma	2014–2020	2021–2027
A szabályozás alá tartozó alapok	Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap	Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap Plusz, a Kohéziós Alap, az Igazságos Átmenet Alap és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alap, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok
Célkitűzések	11 tematikus célkitűzés	5 szakpolitikai célkitűzés: <ul style="list-style-type: none"> – versenyképesebb és intelligens Európa – zöldebb, karbonmentes Európa – jobban összekapcsolt Európa – szociálisabb Európa – polgáraihoz közelebb álló Európa
Kapcsolódás az európai szemeszterhez és az országspecifikus ajánlásokhoz		<p>A tagállamoknak figyelembe kell venniük a releváns országspecifikus ajánlásokat, a releváns tanácsi ajánlásokat, valamint kiegészítő bizottsági ajánlásokat (D melléklet).</p> <p>A 2021–2027-es programozási időszak alatt a tagállamoknak rendszeresen be kell mutatniuk a monitoringbizottság és a Bizottság számára az országspecifikus ajánlások teljesítéséhez hozzájáruló programok végrehajtásában elért eredményeket. A félidős felülvizsgálat során a tagállamoknak mérlegelniük kell, hogy a programozási időszak kezdetét követően elfogadott vagy módosított releváns országspecifikus ajánlásokban azonosított új kihívások fényében szükség van-e a programok módosítására.</p> <p>A forrásfelhasználást minél inkább az európai szemeszter keretében a Bizottság által azonosított kihívásokra kell fókuszálni.</p>
Feltételrendszer és felülvizsgálat	Előzetes feltételrendszer – eredményességi tartalék és felülvizsgálat	<p>Feljogosító feltételek – a teljes időszakban biztosítani kell a feltételeknek való megfelelést. A tagállamok a 2026. és 2027. évre eső uniós hozzájárulás korábban elkülönített 50%-át (rugalmassági összeg) kizárólag a 2025-ben esedékes úgynevezett félidős felülvizsgálat eredményétől függően allokálhatják.</p> <p>A felülvizsgálat egyebek között az alábbiakra terjed ki:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 2024 végéig tett előrehaladás a mérföldkövek elérése terén 2025-ben – a társadalmi-gazdasági helyzet változásai – az országspecifikus ajánlásokban azonosított új kihívások

Téma	2014–2020	2021–2027
Stratégiai dokumentumok köre	Közös Stratégiai Keret Partnerségi megállapodás Operatív programok – a programokhoz előzetes értékelés csatolása kötelező.	Partnerségi megállapodás Operatív programok – az előzetes értékelés kötelezettsége megszűnik.
Monitoringbizottságok	Legalább évente egy ülés Eljárási szabályzat kidolgozása és elfogadása. Feladatok inkább általánosságban megfogalmazva (például megvizsgálja a program teljesítését érintő valamennyi kérdést).	Legalább évente egy ülés Eljárási szabályzat kidolgozása és elfogadása, valamint közzététele a honlapon. Összetételről átlátható folyamaton keresztül kell határozni, a tagok jegyzékét közzé kell tenni a honlapon. A monitoringbizottsági feladatokat részletesebben kifejti a jogszabály külön kiemelve a jóváhagyási funkciókat (például a műveletek kiválasztására vonatkozó módszertan és kritériumok, teljesítményjelentés, értékelési terv).
Irányítás és ellenőrzés	Irányító hatóság Igazoló hatóság Audithatóság kötelező. Közreműködő szervezet és koordinációs szerv opcionális. Kijelölési eljárás kötelező, arról az első időközi kifizetési kérelem Bizottság számára történő benyújtása előtt értesíteni kell a Bizottságot.	Irányító hatóság Audithatóság kötelező. Az igazoló hatósági funkció ellátásának módjáról a tagállam dönthet. Közreműködő szervezet és koordinációs szerv opcionális. Az irányító hatóság 5 évig köteles a dokumentumok megőrzéséről gondoskodni annak az évnek a végétől számítva, hogy az utolsó kifizetést teljesítette a kedvezményezett felé (az állami támogatásokra külön szabályok vonatkoznak). Az irányító hatóság által végzett (helyszíni és dokumentumalapú) ellenőrzések mind lehetnek kockázatalapúak. Nincs a programozási időszak elején kijelölési auditkötelezettség. Ha a 2014–2020 közötti programozási időszakhoz képest új irányító hatóságot vagy közreműködő szervezetet vonnak be a végrehajtásba, akkor az audithatóságnak nem az időszak elején, hanem a program jóváhagyását követő 21 hónapon belül kell a rendszerellenőrzést elvégeznie. A tagállamnak legkésőbb az első számviteli év utolsó kifizetési kérelmének benyújtásáig, de legkésőbb 2023. június 30-ig rendelkeznie kell rendszerleírással.
Pénzügyi elszámolás a Bizottsággal	Formái: előfinanszírozás, időközi kifizetések, valamint a számviteli évre vonatkozóan egyenlegkifizetés Az előfinanszírozás mértéke: 25%	Formái: előfinanszírozás, időközi kifizetések, valamint a számviteli évre vonatkozóan egyenlegkifizetés A tagállam programonként, alaponként és számviteli évenként legfeljebb hat kifizetési kérelmet nyújthat be. A július 31-ig benyújtott utolsó fizetési kérelem a június 30-ával végződő számviteli évre vonatkozó végső fizetési kérelemnek tekintendő. Az előfinanszírozás mértéke: 2021–2026 között évente 0,5%

Téma	2014–2020	2021–2027
Technikai segítségnyújtás	Alapvetően a TA-ból finanszírozható tevékenységek körének felsorolására terjed ki mind a Bizottság, mind a tagállam vonatkozásában.	<p>A tagállam választhat a valós költségeken alapuló és az átalányalapú TA-elszámolás között, melyet a partnerségi megállapodásban kell jeleznie. A választás minden OP-ra vonatkozik az egész programidőszakra, és később nem lehet módosítani.</p> <p>A TA rendelkezésére álló forrás (az eddigi egységesen 4% helyett):</p> <ul style="list-style-type: none"> – ERFA (Beruházás a munkahelyekbe és a növekedésbe célkitűzés alatt) 3,5% – KA 2,5% – ESZA+ 4% (az ESZA+ anyagi nélkülözést célzó egyedi célkitűzésével kapcsolatban 5%) – ETHA 6% – JTF 4% <p>Az előző időszakhoz hasonlóan a TA formája lehet a program egy külön prioritása egy alaptól finanszírozva vagy külön program, vagy ezeknek egy kombinációja.</p>
Egyszerűsített elszámolási módok	<p>Támogatási formák esetében az alábbi lehetőségeket határozzák meg:</p> <ul style="list-style-type: none"> – átalányalapú egységköltség – egyösszegű átalány, amennyiben a közpénzből való hozzájárulás nem haladja meg a 100 ezer eurót – százalékos meghatározott átalányalapú finanszírozás alkalmazása egy vagy több meghatározott költségkategóriára 	<p>Külön szabályozzák a Bizottság-tagállam és az IH-kedvezményezett közötti kifizetések egyszerűsített elszámolásának lehetőségeit. Közbeszerzéssel megvalósuló projekteket is lehet egyszerűsített elszámolási módokkal finanszírozni (akár teljes egészében közbeszerzéssel megvalósuló projekteket is). Növekedett azon egyszerűsített elszámolási módok száma, amelyeket a Bizottság a CPR-ben meghatároz.</p>
Kommunikáció	<p>Kommunikációs stratégia meghatározása</p> <p>Tájékoztatási és kommunikációs tisztviselő kijelölése</p> <p>Műveletek listájának közzététele, hathavonta aktualizálása</p>	<p>A nagy méretű hirdetőtábla kihelyezésének kötelezettsége nemcsak az 500 ezer euró feletti ERFA és a Kohéziós Alap finanszírozású projektekre érvényes, hanem a 100 ezer euró feletti összköltségű ESZA+ és ETHA finanszírozású projektek esetén is.</p> <p>Az EU-logó használatakor nem szükséges feltüntetni a finanszírozó alapot, de minden esetben el kell helyezni a zászló alatt „Az EURÓPAI UNIÓ társfinanszírozásával” szöveget. Speciális elvárások a stratégiai projektek esetében</p>

Téma	2014–2020	2021–2027
Értékelés	Értékelési terv készítése, amelyet az operatív program elfogadása után legfeljebb egy évvel el kell juttatni a monitoringbizottságnak. 2022. december 31-ig az irányító hatóságok minden egyes operatív programra vonatkozóan benyújtják a Bizottsághoz a programozási időszak alatt elvégzett értékelések során tett megállapításokat összefoglaló jelentést és az operatív program fő kimeneteit és eredményeit.	2029. június 30-ig minden program tekintetében hatásértékelés elvégzése kötelező. Értékelési terv készítése kötelező, amelyet a programot jóváhagyó határozat meghozatalát követő egy éven belül be kell nyújtani a monitoringbizottság részére.
Jelentéstételi kötelezettség, adatszolgáltatás	Adatszolgáltatási dátumok a tagállam részére: január 31., július 31. és október 31. A benyújtandó adatkör meghatározása.	A végrehajtás előrehaladásának ellenőrzéséhez szükséges adatokat – ideértve a programok eredményeit és teljesítményét, valamint a kedvezményezettek, szállítók tulajdonosi adatait ¹⁸⁸ – szolgáltatni kell majd elektronikusan is. Ezeket évi öt alkalommal továbbítja a tagállam a Bizottságnak. Ez alól kivételt képeznek az indikátorok és a pénzügyi eszközökre vonatkozó adatok, amelyek esetében az adattovábbítás hathavonta esedékes. Az első adattovábbítás 2022. január 31-ig szükséges, az utolsó 2030. január 31-ig. Az adatokat az egyes prioritások esetében egyedi célkitűzésenként és régiókatégoóriánként kell lebontani. Az irányító hatóság vagy a tagállam köteles az adatokat közzétenni.
Megszűnő kategóriák		Nagyprojektek, jövedelemtermelő beruházásokra vonatkozó egyedi szabályok PPP-re ¹⁸⁹ vonatkozó szabályozás
Új kategória		Úgynevezett ideiglenes intézkedések (például válsághelyzetben) bevezetése ¹⁹⁰

Forrás: Viszoczy szerkesztése

2.1.2. A programozásstratégiai tervezés folyamata

Magyarország és a közép-kelet-európai országok számára az előcsatlakozási, majd kohéziós források megnyílása az egyértelmű fejlesztési forrásbővülés mellett egyéb pozitív változásokat is hozott. Ezek egyik legfontosabbika a stratégiai tervezés kultúrájának erősödése, hiszen a források tervezett felhasználását egységes stratégiai és szabályrendszer mentén, de helyi igényekre

¹⁸⁸ A CPR XVII. melléklete szerinti adatkör.

¹⁸⁹ Nyikos Györgyi: *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010.

¹⁹⁰ CPR 20. cikk.

és erőforrásokra alapozva kellett több évre megtervezni.¹⁹¹ A tervezési folyamat, összhangban a jelenleg is alkalmazott gyakorlattal, több szinten zajlott, hiszen egyrészt az uniós szintű stratégiai célokat tagállami szintű egységes fejlesztési keretrendszerbe kellett illeszteni – e dokumentum elnevezése programozási időszakonként változott: 2000–2006 (Magyarország számára 2004–2006) között Közösségi Támogatási Keret; 2007–2013 között Nemzeti Stratégiai Referencia-akeret; 2014–2020 és 2021–2027 közötti időszakokra pedig partnerségi megállapodás elnevezéssel készültek –, majd pedig szektorális vagy területi bontásban részletesebben rögzíteni a fejlesztési célokat immár a konkrét végrehajtásra vonatkozó intézményi és adminisztratív keretek rögzítésével. E dokumentumok elkészítése rendkívül intenzív munkát jelentett egyrészt a központi adminisztráció részéről, hiszen gyakorlatilag szinte minden tárca érintett volt valamely operatív program megtervezésében, illetve területi (elsődlegesen regionális) szinten is megteremtődött egy olyan meggyőző szakmai tudással rendelkező csapat, amelyik a helyi igények alapos ismeretével képes volt az alulról felfelé építkező tervezési folyamatot is magas színvonalon menedzselni.

Ezek az uniós szintű követelményrendszer alapján készülő stratégiai dokumentumok a gyakorlati tapasztalatok alapján azután bővültek egy következő, sokkal operatívabb szinttel, amelyet akcióterveknek, majd a későbbi programozási időszakokban éves fejlesztési keretnek neveztek. Ezek a dokumentumok sokkal inkább gyakorlati szempontok alapján készültek abból a célból, hogy adott évre ütemezett fejlesztéseket és azok pályázati felhívásait tervezetten, egymással összhangban, a rendelkezésre álló erőforrások optimalizálásával hirdessék meg. Kiemelt cél volt a kiszámíthatóság megteremtése mind a végrehajtásban részt vevő intézmények munkatársai, mind pedig a pályázók irányába. E dokumentumok, a kétségtelen előnyök mellett, sajnos több szempontból nem tudták betölteni tervezett szerepüket. Elsődlegesen a pályázók irányába tervezett kiszámíthatóság terén nem sikerült előrelépni, hiszen e dokumentumok alapján készülő pályázati menetrendek számos esetben módosultak,¹⁹² nemcsak ütemezésükben, hanem a pályázatok tartalmában is.

2.1.2.1. A programozás legfontosabb elvei és elemei a 2021–2027-es időszakban

Ahogy az a 2021–2027-es időszakra vonatkozó Közös Rendelkezések Rendeletében (2021/1060 EU-rendelet) is látszik, a stratégiai tervezés legfontosabb dokumentuma továbbra is a partnerségi megállapodás. E dokumentum, a tagállami befektetési stratégia az, amely az unió aktuális célrendszerét, valamint a tagállami szintű prioritásokat figyelembe véve tartalmazza a hétéves tervezési időszak stratégiai céljait, fejlesztési terveit és a megvalósítás főbb eszközeit.

Az elmúlt programozási időszakok tapasztalatai nyomán a tervezési folyamat kiemelt eleme a korábbi programozási időszakok tapasztalatainak becsatornázása mind tudományosan megalapozott mérésekkel és értékelésekkel, mind pedig gyakorlati megvalósítói oldalról.

A 2021–2027-es időszakra vonatkozóan öt nagy szakpolitikai célkitűzést jelöltek ki, amelyek mentén a programok megtervezésének meg kell történnie:

¹⁹¹ Marcin Dąbrowski – Katarzyna Piskorek: The Development of Strategic Spatial Planning in Central and Eastern Europe: Between Path Dependence, European Influence, and Domestic Politics. *Planning Perspectives*, 33. (2018), 4. 572.

¹⁹² Lásd még a 2.1.7. *Operatív tervezés: az éves fejlesztési keret* című fejezetben.

1. versenyképesebb és intelligens Európa;
2. zöldebb, karbonmentes Európa;
3. jobban összekapcsolt Európa;
4. szociálisabb Európa;
5. polgáraihoz közelebb álló Európa.

A korábbi pénzügyi időszakhoz képest a partnerségi megállapodásra vonatkozó szabályrendszerben történt legfontosabb változások az alábbiak:

- Összességében az előírások egyszerűsödése figyelhető meg: nem minden esetben kötelező partnerségi megállapodás készítése (azaz a tagállam a partnerségi megállapodást valamelyik programjába is belefoglalhatja), a terjedelmet maximalizálják (ettől a tagállam azonban eltérhet), illetve nem készül jelentés a Tanács és a Parlament részére a partnerségi megállapodásokkal kapcsolatos tapasztalatokról.
- A partnerségi megállapodás tartalmi elemeire vonatkozó elvárásrendszer egyszerűsödött, fő hangsúly az uniós stratégiákkal való összhangon, az alapok közötti szinergiákon, valamint az uniós és nemzeti stratégiák összehangolásán van.
- A végrehajtásra vonatkozó alapelvek, adminisztratív kapacitások bemutatása kikerült a dokumentumsablonból.

A stratégiai tervezés következő szintje az operatív programok rendszere, amelyek elfogadása továbbra is az Európai Bizottság által történik. Tervezési szempontból érdekes elem a partnerségi megállapodás és az operatív programok tervezési folyamatának egybecsúsítása, ami összességében a stratégiai megközelítés, és a partnerségi megállapodás jelentőségének gyengülését eredményezheti.

- Az operatív programok esetében is cél volt a terjedelem csökkentése, amelyhez karakterkorlátokat is bevezettek (a korábbi 70 ezer karakterről 30 ezer karakterre), a programstruktúra leírására megadott táblázatok sokkal fókuszáltabbak, kevesebb deskriptív elemet tartalmaznak, viszont a sablontáblázatokban pontosan meg kell adni, hogy egy-egy priorítás mely specifikus célkitűzéshez kapcsolódik. A végrehajtás mechanizmusára az operatív program szintjén sincsen dedikált rész a sablonban, ami egyrészt a téma gyengülését jelezheti bizottsági oldalon, ugyanakkor konkrét elvárásrendszer hiányában ez a terület is a szubjektív elemek számát növelte a tárgyalási folyamatban, hiszen óhatatlanul gyakorta előkerült az operatív programok egyeztetése során.
- A korábbi időszakokban kötelező előzetes (*ex ante*) értékelés kötelezettsége megszűnik,¹⁹³ esetleges alkalmazásáról a tagállamok szabadon dönthetnek.
- Csak jogszabályszerkesztési változás, hogy a programok tartalmára vonatkozó elvárásrendszer ebben a rendeletben sokkal részletesebb, mint korábban, ami azonban nem feltétlenül jelent biztosabb támpontot, mivel a rendelet mellékletében feltüntetett sablondokumentumok nem tartalmaznak iránymutatást, és ezekre a jogszabályhelyekre utalnak vissza.
- A programok Bizottság általi véleményezésére, illetve elfogadására rendelkezésre álló határidők nem változnak, viszont végdátumot az elfogadásra nem állapít meg a rendelet.

¹⁹³ Érdemes megjegyezni, hogy az operatív programok tervezetének előzetes értékelői a 2014–2020-as időszakban komoly szakmai segítséget nyújtottak a programok minőségének javításához, a programozási dokumentumok végső formába öntéséhez.

Itt érdemes megjegyezni, hogy a programozási dokumentumok sablonja kötelező érvényű a tagállamok számára. Amennyiben valamely program tervezete nem feleltethető meg teljeskörűen a sablon formai és kiemelten tartalmi követelményeinek, a Bizottság hivatalosan nem fogadja be, és így értelemszerűen nem indítja el annak belső egyeztetését sem. Ilyen helyzet megelőzése (informális egyeztetések, illetve minőségbiztosítási rendszer működtetése útján) kritikus fontosságú mind a tagállamok presztízse miatt, mind gyakorlati megfontolásokból, miszerint minél hamarabb indulhasson a program megvalósítása.

Végül, de nem utolsósorban a 2014–2020-as időszak szabályozásához képest azonban nincs előírás azokra az esetekre, ha a programokra vonatkozó uniós jogszabályok elfogadása csúszna (holott ez a tény a jogszabály elfogadásakor már nyilvánvaló volt), bár a CPR 20. cikke szerint rendkívüli helyzetben ideiglenes intézkedéseknek a jogi keretét is megteremtették.

2.1.2.2. A tárgyalások folyamata

Mind a partnerségi megállapodás, mind pedig az operatív programok elfogadását hosszas írásos és szóbeli egyeztetés előzi meg az Európai Bizottság képviselőivel politikai és technikai szinten is. E tárgyalások célja, hogy az első körben még informálisan, egyeztetési célból benyújtott dokumentumok mögöttes logikáját a Bizottság képviselői megértsék, és amennyiben szükséges, a Bizottság által elvárt formai és tartalmi szempontok alapján kiegészüljön a dokumentum. Fontos megjegyezni, hogy a rendeletekben és egyéb jogi szabályozókban rögzített egyértelmű elvárásrendszeren túl létezik egy olyan csoportja a bizottsági elvárásoknak, amelyek nem köthetők konkrét szabályozókhoz,¹⁹⁴ így ezen a területen sokkal nagyobb jelentősége van a tárgyalástechnikának és a másik fél esetleges meggyőzésének.

A tárgyalási folyamat a fentiek mentén alapvetően két szakaszra, informális és formális részre osztható. Alapvető cél, hogy az informális szakaszban a lehető legtöbb vitás pontot tisztázzák és véglegesítsék, hiszen a formális szakaszban az egyes bizottsági szakszolgálatok hosszas, egymással történő egyeztetése és a hivatalos kommunikáció jelentősen elnyújthatja és rugalmatlanná teheti az egyeztetéseket. Aktuálisan, a 2021–2027-es időszak tárgyalási folyamata során – a koronavírus-világjárvánnyal összefüggésben – a korábban kevésbé alkalmazott online egyeztetési formák kerültek előtérbe. Egyértelmű előnyként értékelhető, hogy a világjárvány okozta lezárások sem tudták teljes mértékben leállítani a tervezési és tárgyalási folyamatokat, ugyanakkor feltétlenül érzékelhető volt a személyes találkozók által biztosított informálisabb légkör hiánya, ami sok esetben megkönnyítette a tárgyalásokat, és ezen belül a vitás kérdések feloldását a korábbi időszakokban.

A tervezés, valamint a tárgyalási folyamat végére véglegesedő stratégiai dokumentumok rendszere rendkívül változatos: tükrözi a tagállamok politikai berendezkedését, földrajzi sajátosságait, tervezési hagyományait, valamint az aktuális szakpolitikai prioritásokat is. Ezt a sokféleséget a tagállamok operatív programjainak rendszere is jól tükrözi, amelyet a 17. táblázat foglal össze.

¹⁹⁴ Például a Bizottság az országjelentés D mellékletén, valamint az országspecifikus ajánlásokon és korábbi végrehajtási tapasztalatokon alapuló tárgyalási mandátuma.

17. táblázat: A tagállamok ESZA-finanszírozású programjai a 2014–2020-as időszakban

Tagállam	Az operatív program megnevezése
Ausztria	Foglalkoztatás OP
Belgium	Wallonie-Bruxelles ESZA OP ESZA 2014–2020 – Belgium németül beszélő közössége ESZA Flandria 2014–2020 OP Operational programme ESZA OP 2014–2020 Brüsszel – fővárosi régió „Befektetés a növekedésbe és munkahelyekbe”
Bulgária	Jó kormányzás OP Humán erőforrás-fejlesztés OP Tudomány és oktatás az intelligens növekedéshez OP
Ciprus	Foglalkoztatás, emberi erőforrás és társadalmi kohézió OP
Csehország	Prága OP – Növekedési pólus Kutatás, fejlesztés és oktatás OP Foglalkoztatás OP
Dánia	Oktatás és vállalkozói növekedés OP
Észtország	Kohéziós politika finanszírozása OP 2014–2020
Finnország	Vállalkozás és készségek, Åland Strukturális Alap program 2014–2020 Fenntartható növekedés és munkahelyek 2014–2020 – Finnország Strukturális Alapok programja
Franciaország	ERFA–ESZA OP Guadeloupe et St Martin Etat 2014–2020 ESZA Foglalkoztatás és társadalmi befogadás nemzeti OP 2014–2020 Nemzeti technikai segítségnyújtás program 2014–2020 ERFA–ESZA OP Île-de-France et Seine 2014–2020 ESZA OP Alsace 2014–2020 ESZA OP Guyane Etat 2014–2020 ESZA OP Martinique Etat 2014–2020 ESZA OP Réunion Etat 2014–2020 YEI végrehajtás OP Franciaországban és a külső régiókban Aquitaine regionális OP 2014–2020 Auvergne regionális OP 2014–2020 Basse-Normandie regionális OP 2014–2020 Bourgogne regionális OP 2014–2020 Bretagne regionális OP 2014–2020 Központi regionális OP 2014–2020 Champagne-Ardenne regionális OP 2014–2020 Korzika regionális OP 2014–2020 Franche-Comté et Jura regionális OP 2014–2020 Guadeloupe Conseil Régional regionális OP 2014–2020 Guyane Conseil Régional regionális OP 2014–2020 Felső-Normandia regionális OP 2014–2020 Languedoc-Roussillon regionális OP 2014–2020 Limousin regionális OP 2014–2020 Lorraine és Vosges regionális OP 2014–2020 Martinique Conseil Régional regionális OP 2014–2020 Mayotte regionális OP 2014–2020 Midi-Pyrénées et Garonne regionális OP 2014–2020 Nord-Pas de Calais regionális OP 2014–2020 Pays de la Loire regionális OP 2014–2020 Picardie regionális OP 2014–2020 Poitou Charentes regionális OP 2014–2020 Provence Alpes Côte d’Azur regionális OP 2014–2020 Rhône Alpes regionális OP 2014–2020

Tagállam	Az operatív program megnevezése
Görög-ország	Attica OP Százszöldi Görögország OP Kréta OP Kelet-Macedónia – Trákia OP Humánerőforrás-fejlesztés, oktatás és élethosszig tartó tanulás OP Jón-szigetek OP Észak-Égei OP Peloponnészosz OP Közigazgatási szektor reformja OP Dél-Égei OP Thesszália OP Technikai segítségnyújtás OP Nyugat-Görögország OP Nyugat-Macedónia OP Közép-Macedónia OP Versenyképesség, vállalkozás és innovációs OP Epirusz OP
Hollandia	ESZA 2014–2020 OP
Horvát-ország	Hatékony humán erőforrás ESZA OP 2014–2020
Írország	ESZA OP 2014–2020
Lengyel-ország	Ismeret- és oktatásfejlesztési OP Dolnośląski regionális OP 2014–2020 Podlaskie regionális OP Pomorskie regionális OP Śląskie regionális OP Świętokrzyski regionális OP Warmińsko-Mazurskie vajdaság OP Wielkopolski regionális OP Zachodniopomorski regionális OP Kujawsko-Pomorski regionális OP 2014–2020 Lubelski regionális OP 2014–2020 Lubuski regionális OP 2014–2020 Łódzkie regionális OP 2014–2020 Małopolskie regionális OP 2014–2020 Mazowieckie regionális OP 2014–2020 Opolskie regionális OP Podkarpackie regionális OP
Lettország	Növekedés és foglalkoztatás
Litvánia	EU Strukturális Alapok Beruházásai OP 2014–2020
Luxemburg	ESZA 2014–2020 OP
Magyar-ország	Versenyképes Közép-Magyarország OP Gazdaságfejlesztési és innovációs OP Emberierőforrás-fejlesztési OP Terület- és településfejlesztési OP Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési OP
Málta	Befektetés a humán tőkébe több lehetőség megteremtése, valamint a társadalom jólétének elősegítése érdekében OP

Tagállam	Az operatív program megnevezése
Nagy-Britannia	ESZA Anglia ESZA Gibraltar ESZA Észak-Írország ESZA Skócia Egyesült Királyság – ESZA Kelet-Wales Egyesült Királyság – Nyugat-Wales és a Völgyek
Németország	Niedersachsen ERFA/ESZA OP 2014–2020 Schleswig-Holstein ESZA OP 2014–2020 Baden-Württemberg ESZA OP 2014–2020 Bayern ESZA OP 2014–2020 Berlin ESZA OP 2014–2020 Brandenburg ESZA OP 2014–2020 Bremen ESZA OP 2014–2020 Szövetségi Németország ESZA OP 2014–2020 Hamburg ESZA OP 2014–2020 Hessen ESZA OP 2014–2020 Mecklenburg-Vorpommern ESZA OP 2014–2020 Nordrhein-Westfalen ESZA OP 2014–2020 Rheinland-Pfalz ESZA OP 2014–2020 Saarland ESZA OP 2014–2020 Sachsen ESZA OP 2014–2020 Sachsen-Anhalt ESZA OP 2014–2020 Thüringen ESZA OP 2014–2020
Olaszország	Nemzeti oktatási OP Nemzeti kormányzási és intézményes kapacitás OP Nemzeti jogi szabályozási OP Nagyvárosok OP Nemzeti kutatási és innovációs OP Nemzeti társadalmi befogadási OP Nemzeti aktív foglalkoztatáspolitikák OP Nemzeti ifjúsági foglalkoztatás OP Abruzzo ESZA tartományi OP Basilicata ESZA tartományi OP Emilia Romagna ESZA tartományi OP Friuli-Venezia Giulia ESZA tartományi OP Lazio ESZA tartományi OP Liguria ESZA tartományi OP Lombardia ESZA tartományi OP Le Marche ESZA tartományi OP Piemonte ESZA tartományi OP Sardegna ESZA tartományi OP Sicilia ESZA tartományi OP Toscana ESZA tartományi OP Umbria ESZA tartományi OP Valle d'Aosta ESZA tartományi OP Veneto ESZA tartományi OP Calabria ERFA–ESZA tartományi OP Campania ESZA tartományi OP Molise ERFA–ESZA tartományi OP Bolzano ESZA tartományi OP Trento ESZA tartományi OP Puglia ERFA–ESZA tartományi OP

Tagállam	Az operatív program megnevezése
Portugália	Versenyképesség és nemzetközi piacra jutás OP Emberi erőforrás OP Társadalmi befogadás és foglalkoztatás OP Alentejo regionális OP Algarve regionális OP Azori regionális OP Központi regionális OP Lisszabon regionális OP Madeira regionális OP Északi regionális OP
Románia	Adminisztratív kapacitás OP Emberi erőforrás OP
Spanyol- ország	Madrid ESZA OP Navarra ESZA OP Andalúzia ESZA OP Aragon ESZA OP Kanári-szigetek ESZA OP Cantabria ESZA OP Castilla-La Mancha ESZA OP Extremadura ESZA OP Galicia ESZA OP La Rioja ESZA OP Pais Vasco ESZA OP Ciudad A. de Ceuta ESZA OP Ciudad A. de Melilla ESZA OP Valenciana ESZA OP Foglalkoztatás, képzés és oktatás ESZA OP Baleár-szigetek ESZA OP Asturias ESZA OP Murcia régió ESZA OP Társadalmi befogadás és szociális gazdaság ESZA OP Technikai segítségnyújtás ESZA OP Ifjúsági foglalkoztatás ESZA OP Castilla y Leon OP Catalunya OP
Svédország	Közösségvezérelt helyi fejlesztési program ESZA és ERFA támogatással 2014–2020 ESZA nemzeti OP befektetés a növekedésbe és foglalkoztatásba 2014–2020
Szlovákia	Hatékony közigazgatás OP Humán erőforrás-fejlesztés OP
Szlovénia	Az EU kohéziós politikájának végrehajtására szolgáló OP 2014–2020

Forrás: Európai Bizottság. Online: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=en>

A tagállamok egy része, így Magyarország is az uniós jogszabály adta lehetőségek szerint, még a program elfogadása előtt megkezdte pályázati felhívásai közzétételét. Ez esetben a tárgyalások során kiemelt figyelmet kell fordítani az érintett konstrukciók nyitott, kiemelten vitás kérdéseinek lezárására. Meg kell előzni a nemzeti költségvetés kockázatának növelését, így (a Bizottsággal való megegyezés hiányában) a konstrukció esetleges későbbi mellőzését az elfogadott programból, illetve a pénzügyi korrekció bekövetkezését utólag szabálytalannak minősített kiadások esetén.

2.1.3. Stratégiai környezeti vizsgálat

A stratégiai környezeti vizsgálat (a továbbiakban: SKV) célja az operatív programok környezeti és ezzel összefüggő társadalmi és fenntarthatósági hatásainak előrejelzése és értékelése elsősorban az ország környezetvédelmi céljainak megvalósulása és a fenntartható fejlődés irányába történő elmozdulás szempontjából. Jogszabályi alapját a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelv, valamint az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet képezik, amelyek alapján a korábbi időszakokban és a jelenlegi periódusban is kötelező az operatív programokra, illetve egyes módosításaikra az SKV készítése.

A 2021–2027-es időszakban a környezeti szempontoknak való megfelelés, a klímavédelem, valamint a természeti katasztrófák megelőzése és azokkal szembeni ellenálló képesség erősítése sokkal hangsúlyosabban jelenik meg a korábbiaknál, így ezzel párhuzamosan az SKV szerepe és jelentősége is várhatóan erősödik.

Az SKV elkészítéséért főszabályként a központi koordinációt ellátó szerv a felelős, véglegesítését pedig társadalmi egyeztetési folyamat előzi meg. Ennek célja, hogy a programok kapcsán érintett lehető legszélesebb szakmai, társadalmi, regionális és egyéb szervezetek kifejthessék véleményüket, és álláspontjukat meg lehessen fontolni és lehetőség szerint be lehessen építeni a programokba.

18. táblázat: Az SKV-val kapcsolatos feladatok a tervezési folyamat egyes fázisaiban

Programstratégia (főbb kihívások és szakpolitikai válaszok)	<ul style="list-style-type: none">– Megfelelésvizsgálat a vonatkozó EU-s, nemzetközi és hazai környezeti, fenntarthatósági stratégiákkal és jogszabályokkal– A kapcsolódó környezeti kihívások megjelenése, hiányterületek azonosítása– Környezeti szempontú koherenciavizsgálat a szakpolitikai válaszok és a főbb kihívásokra vonatkozó megállapításai között
Célkitűzésekre vonatkozó indoklások	<ul style="list-style-type: none">– A kapcsolódó környezeti kihívások megjelenése, hiányterületek azonosítása– Környezeti szempontú koherenciavizsgálat az indoklások és a főbb kihívásokra vonatkozó megállapítások között
Helyzetelemzés és szükségletek elemzése	<ul style="list-style-type: none">– A kapcsolódó környezeti tényezők megjelenése, hiányterületek azonosítása– Környezeti szempontú koherenciavizsgálat a célkitűzések és a beavatkozások között
Beavatkozástípusok leírása és a mutatók meghatározása	<ul style="list-style-type: none">– A korábbi támogatási időszakok elérhető hatásértékelései alapján az egyes beavatkozástípusok várható környezeti hatásainak becslése, ahol ez lehetséges– A hatásértékelési előzménnyel nem rendelkező beavatkozások esetén szakértői hatásbecslés– Kiválasztási szempontrendszer és a tervezett mutatók környezeti szempontú értékelése
Hatások összesítése	<ul style="list-style-type: none">– Az OP összesített hatásainak bemutatása a beavatkozások várható környezeti hatásai és a megismert pénzügyi tervek alapján
Irányítási és kontrollrendszerek környezeti eredményessége	<ul style="list-style-type: none">– Az irányítási és kontrollrendszerek környezeti szempontú értékelése, különös tekintettel a környezeti monitoringrendszerre és a megvalósítás környezeti szempontjaira

Forrás: Kolossa Péter: *A 2021–2027 közötti időszak operatív programjainak stratégiai környezeti vizsgálata – Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz Előzetes Környezeti Jelentés*. 2021. 9.

2.1.4. A programozási dokumentumok jóváhagyása

A stratégiai programdokumentumok jóváhagyása – a korábbi időszakokkal megegyezően – az Európai Bizottság által hivatalos formában történik.

Ideális esetben – amennyiben a tagállam készít partnerségi megállapodást – első körben a partnerségi megállapodás egyeztetése és jóváhagyási folyamata történik, hiszen ez a dokumentum tartalmazza azt a stratégiai keret- és célrendszert, amely mentén az operatív programok készülnek.

Magyarország szempontjából a 2021–2027-es időszak sajátossága, hogy a stratégiai dokumentumok, azaz a partnerségi megállapodás és az operatív programok tárgyalási és elfogadási folyamata párhuzamosan zajlik, ami komoly koordinációs és folyamatmenedzsment feladatokat is jelent a tervezésben és programvégrehajtásban részt vevő intézményeknek.

A partnerségi megállapodás esetében a CPR 12. cikk (4) bekezdése alapján a Bizottság legkésőbb négy hónappal a partnerségi megállapodásnak az érintett tagállam általi első benyújtását követően végrehajtási jogi aktus útján határozatot hoz a partnerségi megállapodás jóváhagyásáról. Ez a határidő tehát magában foglalja az esetleges észrevételezési köröket is, ami fontos abból a szempontból, hogy a véleményezési folyamatnak megvannak a maga keretei.

Az operatív programok esetében pedig a CPR 23. cikk (4) bekezdése alapján a Bizottság legkésőbb a programnak a tagállam általi első benyújtásától számított öt hónapon belül végrehajtási jogi aktus révén határozatot hoz a program jóváhagyásáról.

A jóváhagyást általában hosszas egyeztetési folyamat előzi meg, amely informális és formális szakaszokra oszlik. Ezen túlmenően megkülönböztethetünk magas szintű és technikai szintű egyeztetéseket is, amelyek adott esetben párhuzamosan is futhatnak. Az informális szakasz célja, hogy a felek egymás álláspontját megismerjék, rugalmasabb keretek között alakítsák tovább a programokat. A formális szakaszban a felek általában már előre rögzített tárgyalási mandátumokkal érkeznek, amely köti a feleket, így kevésbé rugalmasan alakíthatók az álláspontok.

A folyamat időigényét jól illusztrálja, hogy a 2021–2027-es időszakra vonatkozóan az Európai Bizottság a legelső partnerségi megállapodást hivatalosan 2021 júliusában fogadta el Görögország esetében, amelynek 13 regionális és 9 nemzeti programját rögzíti a megállapodás.¹⁹⁵

2.1.5. A programozási dokumentumok módosítása

Mind a partnerségi megállapodás, mind pedig az operatív programok módosíthatók a programozási időszak során. A módosítás okai változatosak lehetnek: külső körülmények jelentős módosulása (például gazdasági helyzet), politikai okok, szakpolitikai környezet változása, de akár a programmegvalósítás tapasztalatai és azok szisztematikus kiértékelése is hozhat olyan eredményt, amely a korábbi tervek módosítását igényelheti.

A partnerségi megállapodás esetében a tagállamok 2025. március 31-ig nyújthatnak be módosításokat, a féléves felülvizsgálat eredményeit alapul véve, és a tagállam általi első benyújtást követő hat hónapon belül a Bizottságnak döntenie kell a partnerségi megállapodás módosításáról.

Az operatív programok változtatása kapcsán az új szabályozás nagyobb fokú rugalmasságot nyújt a tagállamok számára. Az előírások megengedik, hogy a tagállam saját hatáskörében

¹⁹⁵ European Commission: *EU Cohesion Policy: Commission Adopts €21 Billion Greek Partnership Agreement for 2021–2027*. 2021. július 29.

remdelkezzen az úgynevezett „nem jelentős változásokról”. Ennek értelmében nem igényli a Bizottság előzetes jóváhagyását – csak utólagos tájékoztatását – amennyiben a tagállam:

- ERFA, az ESZA+, a Kohéziós Alap és az IÁA által támogatott programok esetében adott prioritás kezdeti allokációja legfeljebb 8%-ának megfelelő összeget – de a program költségvetésének legfeljebb 4%-át – a programon belül másik prioritásra csoportosít át. Továbbá az ERFA, az ESZA+ és az IÁA esetében az átcsoportosítás csak ugyanazon régiókatégoriák között lehetséges;
- ETHAA esetében valamely egyedi célkitűzés kezdeti allokációja legfeljebb 8%-ának megfelelő összeget másik egyedi célkitűzéshez¹⁹⁶ csoportosít át.

Az operatív programok további, formális módosítása kapcsán jelentős változás nem történt a szabályozásban: a módosítás benyújtásától számított két hónapon belül tehet a Bizottság észrevételeket, és a benyújtást követő négy hónapon belül hoz határozatot a módosításról. Fontos szabály az elszámolható költségekkel kapcsolatban, hogy amennyiben a módosítási kérelmet elfogadják, a módosítással érintett költségek a módosítási kérelem benyújtásának időpontjától elszámolhatók.

A módosítási folyamat Bizottsággal történő egyeztetése valójában már jóval a hivatalos benyújtást megelőzően megindul, hiszen informális úton érdemes felmérni a módosítási javaslat várható fogadtatását. Abban az esetben, ha több operatív programmal kapcsolatban merülnek fel módosítási igények egy időben, a módosítási folyamat alapvetően a központi koordináció irányítása mellett zajlik.

2.1.6. Horizontális elvek a programozás során

A 2021–2027-es időszakban az úgynevezett horizontális, azaz minden program és projekt esetében alkalmazandó alapelvek rendszere megmarad, ugyanakkor több változás is tapasztalható a korábbi időszakhoz képest.

Mindenekelőtt az Európai Unió Alapjogi Chartájának való megfelelés válik fő prioritássá, amely minden egyéb területet megelőz a jogszabályi felsorolásban. A nemek közötti egyenlőség, illetve összességében a diszkriminációmentesség követelménye továbbra is jelen van, hasonlóképpen a fogyatékkal élők hozzáféréseinek biztosítása a forrásokból megvalósuló fejlesztésekhez. Ezen túlmenően a fenntartható fejlődés elvének biztosítása jelenik meg a szabályozásban, a korábbiakhoz képest némi eltéréssel. Ezen a területen a 2014–2020-as időszak legfőbb üzenete a „szennyező fizet” elvének alkalmazása volt, amelyet az új időszakban a „ne okoz jelentős kárt” (*do no significant harm* – DNSH-) elv váltott fel.

Érdekesség a szabályozás terjedelmének és ennek megfelelően a részletezettségnek is jelentős csökkenése. Érdemes végigtekinteni, hogy az egyes programozási időszakok esetében milyen változások jelentek meg az uniós rendeleti előírások szintjén, amely változások alapvetően azzal állnak összefüggésben, hogy az egyes alapokból finanszírozott fejlesztések esetében érdemi változások nem születtek a horizontális témák esetében, a témák értelmes, célszerű és hatékony integrálása a programokba és projektbe még mindig kihívásokkal teli.

¹⁹⁶ Beleértve a 36. cikk (4) bekezdése szerint végrehajtott technikai segítségnyújtást.

19. táblázat: A horizontális témák változásai az egyes időszakokban

2007–2013	2014–2020	2021–2027
A férfiak és nők közötti egyenlőség, valamint nemek közötti esélyegyenlőség elve	A férfiak és nők közötti egyenlőség, valamint a nemek közötti esélyegyenlőség elve	Az alapvető jogok tiszteletben tartása és az Európai Unió Alapjogi Chartájának való megfelelés, valamint a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény végrehajtásának biztosítása
Nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékossgon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló bármilyen megkülönböztetés megelőzése	Nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékossgon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló bármilyen hátrányos megkülönböztetés megelőzése	A férfiak és nők közötti egyenlőségnek, a nemek közötti egyenlőség érvényesítésének és a nemi dimenzió integrálásának figyelembevétele és előmozdítása
Fenntartható fejlődés előmozdítása, valamint a környezet védelme	A fenntartható fejlődés elvének figyelembevétele, valamint a környezet minőségének megóvása, védelme és állapotának javítása	A fenntartható fejlődés elvének figyelembevétele, valamint a környezet minőségének megóvása, védelme és állapotának javítása, figyelembe véve „a szennyező fizet” elvet
		A partnerségi megállapodások és a programok elkészítése és végrehajtása során a környezet védelmére vonatkozó követelmények előmozdítása, az éghajlatváltozás mérséklése és az ahhoz történő alkalmazkodás, a biológiai sokféleséget, valamint a katasztrófákkal szembeni ellenálló képességet és a kockázat megelőzését és kezelését
		Az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések támogatása

Forrás: Viszoczký szerkesztése

A horizontális követelményekkel összefüggő információk megjelenítése mind a partnerségi megállapodásban, mind pedig az operatív programokban kötelező. Ezen belül a partnerségi megállapodásban ki kell térni a koordináció és a komplementaritás szempontjaira, míg az operatív programokban az egyenlőséget, a befogadást és a megkülönböztetésmentességet biztosító intézkedések bemutatása szükséges (minden egyedi célkitűzés esetében kötelező, célzott tevékenységek: a Bizottság számot tart a férfiak és nők közötti esélyegyenlőséggel, illetve diszkriminációmentességgel kapcsolatos információkra).

A legfontosabb szempontok:

- Hogyan veszik figyelembe ezeket a horizontális elveket a partnerségi megállapodás és programok előkészítése, végrehajtása, nyomon követése, a beszámolás és az értékelés során, adott esetben az adott területen felmerülő konkrét kihívásokra tekintettel (legfontosabb, konkrét kihívások, képzés, az ügyek nyomon követése a monitoringbizottságban stb.).
- A tagállamok bemutathatják az Alapjogi Chartával és a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezménnyel mint feljogosító feltételekkel kapcsolatos tervezett eszközeiket, tevékenységeiket.

Példa célzott intézkedésre: a horizontális elvek ellenőrző listája, amelyet a partnerségi megállapodás és a programok minden szakaszában alkalmaznak (felhívás előkészítése, kiválasztási kritériumok, partnerek bevonása).

Példa a célzott intézkedésekre az egyenlőség, a befogadás és a megkülönböztetésmentesség biztosítása terén:

- intézkedések a nők munkaerőpiaci részvételének előmozdítására és a nemi alapú szegregáció csökkentésére a munkaerőpiacon; női vállalkozások támogatása, gyermekmegőrzési szolgáltatások biztosítása, férfiak hagyományosan női munkakörökben való elhelyezésének elősegítése;
- mobil egészségügyi szűrőintézkedések a roma közösségekben, településeken és kiegészítő intézkedések az általános egészségügyi szűréshez való hozzáférés biztosítására;
- a második esélyt kínáló iskolákhoz való hozzáférés elősegítése, különösen az egyedülálló szülők/alacsony iskolázottságú fiatal anyák részére.

A korábbi időszakok során szerzett tapasztalatok értékes munícióval szolgálhatnak a horizontális elvek eredményesebb érvényesítéséhez.

4. szövegdoboz: Horizontális elvek érvényesítése a programok tervezése és megvalósítása során

„Az egyes operatív programok (OP) tervezési folyamatában az OP-ba kötelező elemként bekerültek ugyan a horizontális szempontok, de jellemzően meglehetősen általános szinten, mondhatni, sablonszerűen.

Vannak azonban OP-k, amelyek fő célja egyben horizontális célt is szolgál. Esélyegyenlőség területén ez az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP), környezetvédelemben pedig a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP). A horizontális elvekről szóló fejezet ezekben is a többihez hasonló sablonszerűséget követi, a fő célként megjelenő (más oldalról közelítve) horizontális elem az egyes prioritási tengelyek mentén került részletes kidolgozásra.”

Forrás: Innovációs és Technológiai Minisztérium: *Horizontális elvek és politikák érvényesülése.* 2020d

Mint az értékelők megállapítása jelzi, a horizontális elvek érvényesítése általában sablonszerű megoldásokat követett a 2014–2020-as programok tervezése során. A stratégiai megközelítés hiányosságai végigvonultak a tervezési dokumentumok rendszerén, így a pályázati felhívások szintjén kevés iránymutatással szolgáltak a projektgazdák számára.

2.1.7. Operatív tervezés: az éves fejlesztési keret

Az uniós jogszabályi szint alatti programozási dokumentum az éves fejlesztési keret (ÉFK), amely az operatív programban rögzített stratégiai célkitűzések és prioritások operacionalizált részleteit tartalmazza, menetrendet meghatározva az operatív program keretében meghirdetett pályázati kiírásoknak, illetve kiemelt projekteknek.

Az ÉFK-t a kormány tárgyalja meg és fogadja el, és az ebben foglalt főbb paraméterek mentén dolgozzák ki, majd hirdetik meg az irányító hatóságok a pályázati felhívásokat.

Alapvető cél, hogy az ÉFK-k stabil támpontot adjanak az intézményrendszer szereplőinek a konkrét pályázatok és projektek tervezéséhez és előkészítéséhez megkönnyítve a belső munkaszervezést és lehetőséget biztosítva az egyes programok közötti összhang és megfelelő szakpolitikai koordináció biztosításához.

Az ÉFK az alábbi paramétereket tartalmazza:

- az operatív program prioritásai, valamint azon belül
- a felhívás azonosító jele és címe;
- a felhívás keretösszege;
- a projektek kiválasztásának eljárásrendje;
- a felhívás meghirdetésének tervezett ideje; illetve
- 2014–2020-ban a kiemelt projektek alapadatai az ÉFK külön mellékletében.

A korábbi időszakok tapasztalatai azt mutatták, hogy rendszeres időközönként szükség van az ÉFK-k felülvizsgálatára és módosítására. Ezekben az esetekben az elfogadáshoz hasonlóan zajlik a folyamat, és a módosításokat is a kormány hagyja jóvá.

Ugyanakkor nem szabad elfeledkezni az ÉFK azon funkciójáról, hogy kiszámítható keretként és az egyes pályázati konstrukciók tekintetében menetrendként szolgáljon a fejlesztéseiket előkészítő projektgazdák számára. Mint korábban jeleztük, a gyakori módosítók miatt ezt a szerepét egyelőre nem tudja betölteni.

2.2. Integrált fejlesztési eszközök

A 2014–2020-as időszak komoly előrelépést hozott a helyalapú, általában összefonódó (gazdasági, társadalmi, környezeti) problémák megoldásának módszertanában.¹⁹⁷ Nyilvánvalóvá vált a helyi sajátosságokat jobban figyelembe venni képes és integráltabb jellegű eszközrendszer igénye.¹⁹⁸ A korábbi évtizedben ugyan már előtérbe kerültek a városfejlesztést célzó ágazati fejlesztések; az önmagukban jelentős, ám egymástól tartalomban, időben, térben függetlenül megvalósított intézkedések összességében azonban nem bizonyultak eléggé hatásosnak. Az eltérő jellegű térségek és helyi közösségek életfeltételeinek javítása a sajátosságaikra sokkal inkább reflektáló, egyedileg kialakított eszköztárt kívánt. Továbbá térségtől függetlenül a lakosság igényei és elvárásai folyamatosan növekedtek, amelyekre a közszolgáltatási rendszereknek megfelelő választ kell nyújtaniuk.

Így a tagállamok lehetőséget kaptak integrált területi beruházás (elterjedt angol rövidítése ITI – *integrated territorial investment*), közösségvezérelt helyi fejlesztések (elterjedt angol rövidítése CLLD – *community-led local development*),¹⁹⁹ fenntartható városfejlesztés (elterjedt angol rövidítése SUD – *sustainable urban development*)²⁰⁰ alkalmazására. Ennek köszönhetően összesen 31 milliárd eurót, vagyis a kohéziós politika uniós pénzeszközeinek 5%-át integrált

¹⁹⁷ Nyikos (2017a): i. m.

¹⁹⁸ Nyikos (2014): i. m. 40–53.

¹⁹⁹ EMVA esetében nemcsak lehetőség, kötelező volt az EMVA nemzeti allokációjának 5%-át integrált helyi közösségvezérelt stratégiák megvalósítására fordítani.

²⁰⁰ ERFA esetében nemcsak lehetőség, kötelező volt az ERFA nemzeti allokációjának 5%-át integrált városfejlesztési stratégiák megvalósítására fordítani.

területi eszközök mellé rendelték több mint ezer integrált városfejlesztési és területi stratégia megvalósítása érdekében.²⁰¹

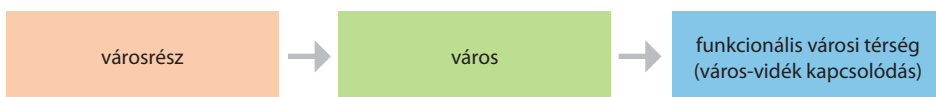
A 2021–2027-es időszak egyik fontos újdonsága az átfogó területi célkitűzés (5. szakpolitikai cél) megjelenése, amelynek megvalósítását területi eszközök segítik: a tagállamokban már jól megismert és meghonosodott integrált területi beruházás és közösségvezérelt helyi fejlesztés, illetve új lehetőségként a tagállam által kialakított egyéb területi eszköz. Utóbbi csak az 5. szakpolitikai cél keretében alkalmazható, míg a CLLD és az ITI más szakpolitikai célok megvalósításához is használható. Emellett a tagállamoknak az ERFA nemzeti allokációja legalább 8%-át fenntartható városfejlesztési intézkedésekre kell fordítaniuk.

Az integrált területi eszközök alkalmazása a CPR-ban lefektetett minimumkövetelmények teljesítésével jár együtt. A jogszabályi követelmények tükrözik a szándékot a területi és ágazati tervezés szorosabb összekapcsolására, a vertikális és horizontális együttműködés erősítésére, valamint kiemelten a stratégia kialakításában és megvalósításában érdekelt térségi-helyi szervezetek, partnerek bevonására.

Az integrált területi eszközök kötelező eleme a területi célzatosság: jól körülhatárolt térségre vonatkozó területi vagy helyi stratégia megvalósítását segítik. A tagállamoknak ki kell jelölniük a térséget. Az 5. szakpolitikai cél mellé rendelt két egyedi célkitűzés tágran meghatározott területi célzásával minden térségtípus támogatását lehetővé teszi.

- az integrált és inkluzív társadalmi, gazdasági és környezeti fejlődés, a kultúra, a természeti örökség, a fenntartható turizmus és a biztonság előmozdítása a *városi térségekben*;

Például



- az integrált és inkluzív helyi társadalmi, gazdasági és környezeti fejlődés, a kultúra, a természeti örökség, a fenntartható turizmus és a biztonság előmozdítása a *városi térségeken kívül*.²⁰²

Például



Az ERFA-rendeletben²⁰³ hangsúlyosan jelenik meg a hátrányos helyzetű régiók fejlesztésének, a területeket érintő kihívások kezelésének igénye, kiemelve a vidéki térségeket és azon területeket, amelyek súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányoktól szenvednek.

²⁰¹ European Commission: *Study: Integrated Territorial and Urban Strategies: How Are ESIF Adding Value in 2014–2020?* (2017. december 21.).

²⁰² ERFA-rendelet 3. cikk (e).

²⁰³ 2021–2027 CPR 10. cikk: Támogatás hátrányos helyzetű területek számára.

Az uniós szabályozás egyértelműen ösztönzi a *funkcionális térségi* megközelítést: az integrált területi stratégia középpontjában álló terület határainak megvonásakor – a beavatkozások hatásosságának javítása érdekében – a közigazgatási határok átléphetők.

A 2021–2027-es szabályozás előkészítése során nagy figyelmet kapott, hogy a különböző térségekben milyen sajátosságokat kell figyelembe venni az általános szakpolitikai cél – a gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatóság és ellenálló képesség növelése – eléréséhez.

- A *városi térségekben* célként fogalmazódott meg annak a potenciálnak a kiaknázása, amelyet az agglomeráció gazdasági ereje, túlsorduló hatásai nyújthatnak a funkcionális várostérség és a környező vidék számára. Ugyanakkor sürgős feladatot jelent a városi lét kedvezőtlen fejleményeinek (például levegőszennyezés, közlekedési problémák, szegénység, lakhatás stb.) csökkentése is.
- A *távol eső, vidéki térségekben* a helyi adottságokat és erőforrásokat kell a fejlesztések középpontjába helyezni túllépve a puszta kompenzáció mechanizmusán.
- A jogalkotók szándéka volt továbbá, hogy hathatósabb megoldások útján segítsék a *periferiális, alacsony népsűrűségű/előregedő térségek* sajátos nehézségeinek (munkahely és közszolgáltatások hiánya stb.) mérséklését.

Valamennyi eszköz esetében kötelező területi stratégia kidolgozása. A CPR lefekteti a stratégiák tartalmi elemeit²⁰⁴ (ez a CLLD-re nem vonatkozik): a kijelölt térség meghatározását, a közös kihívások és fejlesztési igények elemzését, a terület nyújtotta növekedési potenciál bemutatását, a kiaknázását szolgáló koncepció és eszközrendszer leírását és végül, de nem utolsósorban annak részletezését, hogy milyen módon kapcsolódnak be a partnerek a stratégia elkészítésébe és végrehajtásába. Nem kötelező, ám a stratégia magában foglalhatja a tervezett projektek listáját is (mint több tagállam gyakorlata is mutatta ezt a 2014–2020-as időszakban). Érdekesség, hogy utóbbi esetben a releváns helyi vagy területi szereplőket nem szükséges a projektek kiválasztásába bevonni, hiszen a tervezés részeként szerepet kaptak a támogatandó projekt listájának összeállításában.

A stratégia kidolgozása az érintett helyi szervezetek (például városi önkormányzat) felelőssége mellett történik, nekik a végrehajtási teendők egy részének átruházásával (delegálás) valós szerepet kell kapniuk a stratégiák megvalósításában, ideértve a projektek kiválasztását is.

A jó minőségű stratégia olyan megalapozott, a helyi adottságokat optimalizálni képes fejlesztéseket tesz lehetővé, amelyekben a gazdasági, társadalmi és környezeti dimenziók együtt érvényesülnek. A stratégia keretében megvalósuló intézkedések, projektek erőteljes helyi koordinációt igényelnek, a stratégia megalkotása és kivitelezése minden szinten az érintett partnerekkel való szoros együttműködésben, tényleges bevonásuk mellett zajlik.

Az integrált területi eszközök alkalmazásával összefüggésben érdemes azonban figyelembe venni az alábbiakat:

- a tematikus célok megválasztása gyakran idézett elő olyan helyzetet, hogy a területi stratégiák fókuszát ez, semmint a tényleges helyi igények vezérelték;
- a tapasztalatok szerint az előkészítésük időigénye jóval meghaladja az átlagos, egyedi projektek esetében tapasztalt időkereteket. Az (amennyiben releváns) újszerűség, a nagy fokú komplexitás (lásd érintettek és partnerek köre), az integrált jelleg (koordinációs ráfordítások) késleltetik az indítást.

²⁰⁴ 2021–2027 CPR 29. cikk: Területi stratégiák.

A területi eszköz alkalmazásának sikeressége és az intézményi kapacitás szorosan összefügg. A tapasztalatok szerint a megvalósítás könnyebben zajlik, ha a területi eszköz meglévő szakpolitikai és intézményi keretek közé illeszkedik, korábbi mechanizmusokra és kapacitásokra épül.

2.2.1. Integrált területi beruházás²⁰⁵

Az integrált területi beruházás a 2014–2020-as programozási időszak uniós szabályozásában jelent meg először azzal a céllal, hogy egységes keretet nyújtson a térségek összetett, tehát számos ágazatot érintő fejlesztési szükségleteinek kielégítéséhez. Előnyeinek, köztük a rugalmas feltételeknek köszönhetően 2019-re a tagállamok már 15,9 milliárd euró nagyságrendben alkalmazták több mint 200 városfejlesztés és 120 területi stratégia megvalósítására.²⁰⁶ A 2021–2027-es időszakban az eszközt megerősítették és az előírásokat illetően lényegesen egyszerűsítették. Alkalmas többdimenziós, több ágazatot érintő fejlesztések összefogására, különböző operatív programok fejlesztési eszközeinek és forrásainak kombinációjára. Rendkívül rugalmas formát kínál bármely funkcionális térség komplex fejlesztéséhez.

Finanszírozása származhat

- ugyanazon program több prioritásából;
- több programból;
- egy vagy több alapból.

Több szakpolitikai célt támogathat; nem kizárólag az 5. szakpolitikai cél keretében alkalmazható, utóbbi alá tartozhat az ITI csak egy része, de lehet teljesen független is attól (nem szükséges, hogy egyáltalán a része legyen).

5. szövegdozoz: Több alap és program terhére finanszírozott ITI

Cádiz integrált területi beruházási programját az Andalúzián, illetve Spanyolországon belül fejlettségében amúgy is lemaradó térség a pénzügyi válságot követő súlyos gazdasági visszaesése hívta életre. Célja a társadalmi és gazdasági felzárkózás előmozdítása, kiemelten a minőségi és fenntartható munkahelyteremtés. A megoldandó ügyek komplexitását mutatja, hogy a program az alábbi tematikus célokat öleli fel:

- a kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése;
- az IKT-hoz való hozzáférés, azok használatának és minőségének javítása;
- a kkv-k versenyképességének növelése;
- az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban;
- az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdítása;

²⁰⁵ 2021–2027 CPR 30. cikk: Integrált területi beruházás.

²⁰⁶ European Commission: *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Strategic Report 2019 on the Implementation of the European Structural and Investment Funds*. COM(2019)627 végleges (2019. december 17.).

- a környezet megóvása, védelme és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása;
- a fenntartható közlekedés előmozdítása és szűk keresztmetszetek megszüntetése a kulcsfontosságú hálózati infrastruktúrákban;
- a fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása;
- a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem;
- az oktatásba és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében.

A program ennek megfelelően széles körű eszközrendszert alkalmaz, így az összetettség megjelenik a finanszírozási források rendszerében is.

Finanszírozó alapok és programok

Több régióra kiterjedő programok

ERFA	PO de España (POPE); PO Iniciativa Pyme
Cooperación Territorial Europea (FEDER + ENI)	Interreg España-Portugal (POCTEP), Interreg Sudoeste Europeo (SUDOE), Interreg Espacio Atlántico, Instrumento de Vecindad Transfronteriza Mediterránea (ENI-CBC-MED)
FEMP	PO Plurirregional del FEMP

Regionális programok

FEDER	PO Regional de Andalucía (FEDER)
ESZA	PO Regional de Andalucía (FSE)
EMVA	Programa de Desarrollo Rural de Andalucía (FEADER)

Forrás: Cádiz ITI-honlapja. Online: www.informacioniti.es/presentacion/

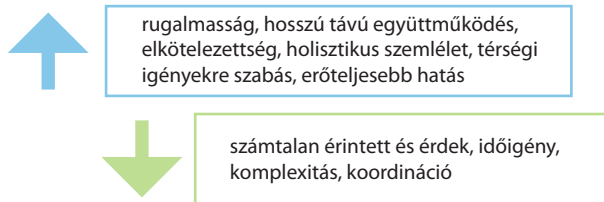
Az ITI több stratégiát is tartalmazhat, például a CLLD is beágyazható az ITI-stratégiába. Utóbbi megoldás sajátosságait az adja, hogy az ITI inkább felülről lefelé irányuló tervezési-végrehajtási mechanizmus, míg a CLLD alulról felfelé, ám a kettő jól kombinálható például nagyvárosokban vagy éppen hátrányos helyzetű térségben.

Az érdekelt szervezetek, a különböző szintű partnerek széles körének bevonása segíti a területi problémák teljes körű megragadását, ennek megfelelően ágazati és területi beavatkozásokat egyaránt tartalmazó fejlesztési csomag kialakítását.

Az ITI számos előnyt hordoz mind az érintett térségek és térségi szereplők, mind a tagállam számára. A pénzügyi fedezet biztonságát az ITI kereteire vonatkozó döntés a programidőszak hosszára előre megteremti. A térségi-helyi szereplők bevonása biztosítja érdeklődésüket és támogatásukat, lehetővé teszi a kihívások pontos értelmezését, kreatív megoldások kitalálását. A több célkitűzés és pénzeszköz kombinációja alkalmas összetett problémák felszámolására, a fejlődési lehetőségek jobb kiaknázására. A széles körű partnerség egyszerre emeli (a partnerek szakértelme, helyismerete stb. révén) a tervek minőségét, és erősíti a megvalósítás pragmatikus szempontjait, továbbá az új mechanizmus működtetése valamennyi résztvevő kapacitását is fejleszti. A tervezés során kialakuló együttműködési keretek, a szakmai és személyes kapcsolatok

kedvező légkört és a problémák közös megoldásának lehetőségét teremtik meg a stratégia végrehajtásának szakaszára.

A hátrányok között azonban meg kell említeni, hogy az előkészítés igen időigényes, továbbá a stratégia megvalósításában számos aktor vállal szerepet, illetve a szakpolitikai célok, operatív programok, pénzügyi alapok kombinációjából adódóan jelentősen megnövekednek a koordinációs feladatok. Ki kell emelni még a megfelelő irányítás és ellenőrzés fontosságát, illetve a mindezekhez szükséges megfelelő humán erőforrás jelentőségét.



32. ábra: Az ITI alkalmazásának előnyei és hátrányai

Forrás: Kondor szerkesztése

Az eddig elkészült elemzések az ITI alkalmazásának széles tárházát tárták fel az uniós tagállamokban. Az ITI konstrukciója és kivitelezési rendje meglehetősen nagy változatosságot mutat, függően a területi szintű problémák jellegétől, a területi szint(ek) hatáskörétől, pénzügyi háttérüktől és intézményi kapacitásuktól. Az ITI bevezetését, annak módját a területfejlesztés hagyományai, a területi kormányzás és együttműködés korábbi tapasztalatai is befolyásolták.

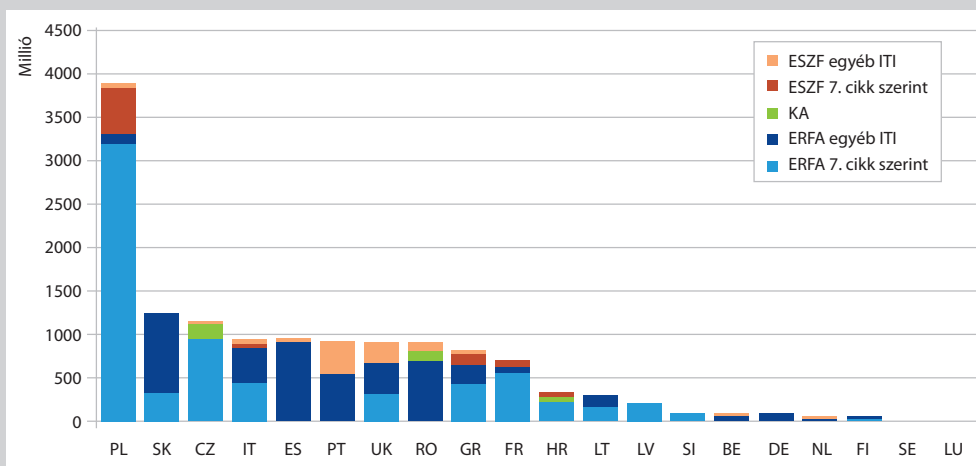
6. szövegdoboz: Az ITI alkalmazásának gyakorlata az uniós tagállamokban

Az integrált területi beruházás mint fejlesztési eszköz bevezetése új szemlélet érvényesítését teszi lehetővé komplex területi problémák megoldásához. Az opcióval azonban csak 20 tagállam élt, a pénzügyi keretek nagysága közöttük is erőteljes koncentrációt mutat, ezen belül Lengyelország integrált területi beruházásokra fordított költségvetése kiugró nagyságrendű.

A tagállamok azt a döntést, hogy alkalmazzanak-e ITI-t (vagy maradjanak meg több tematikus célt tartalmazó prioritási tengelynél vagy esetleg célzott OP-nál), a tervezés viszonylag korai szakaszában meghozzák. (ITI egyébként a program megvalósítása során is indítható.) Esetenként (például Lengyelország, Csehország) ez tagállami szinten, kormány által választott irány volt, más esetekben a városok nyomása bizonyult mérvadónak. A regionális programokkal rendelkező tagállamok vegyes megvalósítási gyakorlatot mutatnak.

Az ITI kialakítását elsősorban a szakpolitikai célok és pénzeszközök kombinációja mozgatta, ugyanakkor a rugalmas keretek is befolyásolták (például a lettországi Liepājában hangsúlyos szempontnak mutatkozott a pénzügyi allokációk megváltoztatásának lehetősége az OP módosítása nélkül).

Az ITI a kohéziós politika szolgálatában



Forrás: Márton Matkó: *Cohesion Policy Framework for Integrated, Sustainable Urban Development*. Brussels, Work Group IUD, 2016. március 22–24.

Funkcionális térség

Az integrált területi beruházás fókuszában álló funkcionális térség meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik. Az új eszköz alkalmazásától elvárt, illetve realizálható eredmény értelemszerűen függ a meghatározott térség jellemzőitől, fejlesztési szükségleteitől. A szerteágazó uniós gyakorlatban megtalálható

- városra/annak kijelölt területére összpontosító integrált területi beruházás:
 - A közel 210 ezer lakosú Pátra városa a Peloponnészoszi-félsziget északi részén található, számos területen (például közlekedés, logisztika, kultúra, kereskedelem, turizmus) regionális (Délnyugat-Görögország) központi szerepet tölt be. A várost erős szolgáltatószektor, hanyatló ipar és közel 30%-os munkanélküliség jellemzi. Az integrált területi beruházás négy övezetre, köztük a történelmi városközpont, a mocsaras, illetve elhagyott ipari létesítményeknek helyet adó – ezáltal kihasználatlan – vízpartra, illetve egy – turisztikai-üzleti potenciállal rendelkező – ipari örökség térségre összpontosít. A stratégia a város turisztikai és üzleti vonzerejének javítására, az élet és környezet minőségének, a természetierőforrás-gazdálkodás fejlesztésére, a foglalkoztathatóság feltételeinek javítására, a helyi gazdaság fejlesztésére irányul. Minthogy Pátra kikötője az Olaszország felől érkező személy- és teherszállítmányok kiemelt fontosságú fogadó állomása, az integrált területi beruházás megvalósításához a Görögország–Olaszország Interreg Program és az ehhez kapcsolódó nyugat-görögországi régió és Puglia tartomány együttműködése is hozzájárul (például kiemelt jelentőségű projekt a két régiót teljesen átfogó, digitalizált közlekedési információs rendszer létrehozása).

- Egyes esetekben a fejlesztési csomag egy része a város egészének fejlesztését szolgálja, míg bizonyos beruházások csak kijelölt városrészekben valósulnak meg (például a bulgáriai Pazardzsik vagy a portugáliai Porto).
- várost és a környező térséget magában foglaló integrált területi beruházás: az úgynevezett Brno nagyvárosi térség Brno városát és a környező 166 települési önkormányzatot felölelő dél-morvaországi régiót foglalja magában. 600 ezer fős lakossága a Cseh Köztársaság lakosainak közel 6%-át teszi ki. A megoldandó problémák közé tartoznak: a közlekedési infrastruktúra hiányosságai, a munkaerőpiaci igények és a helyi munkaerő készségei közötti különbségek, a környezet romló állapota, az egészségügyi szolgáltatások rossz minősége, illetve szegregált lakóövezetek jelenléte. Ennek megfelelően a stratégia a mobilitás és közlekedésbiztonság fejlesztésére, a környezeti terhelés visszaszorítására, az üzleti infrastruktúra modernizálására, a foglalkoztathatóság javítására, a társadalmi kohézió, a minőségi közszolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetőségeinek kiszélesítésére irányul. A komplexitást jól jelzi, hogy öt operatív program járul hozzá pénzeszközeivel a stratégia végrehajtásához; ugyanakkor az integrált területi beruházás részét képező fejlesztési területek és források meghatározása központilag történt, ami nagyban megnehezítette a helyi szükségleteknek való megfeleltetést. A Brno város önkormányzata által irányított stratégiaalkotás és kivitelezés széles körű együttműködésen nyugszik, amely szintén rendelkezik előzményekkel (például Eurocities keretében).
- vidéki térséget felölelő integrált területi beruházás:
 - Kelet-Makedónia és Trákia Görögország Bulgáriával és Törökországgal határos, 600 ezer lakosú régiója az Európai Unió legszegényebb régiói közé tartozik.²⁰⁷ A térség az egykori római Via Egnatia mentén fekszik, pilléreit a kulturális látnivalók, a turisztikai és közlekedési infrastruktúra elemei és a köztük található – egyelőre hiányos – fizikai és koncepcionális összeköttetések alkotják. A fejlesztési csomag célja, hogy felfűzze és összekapcsolja a régió turisztikai helyszíneit, beruházásokkal, a humán tőke és a technológia fejlesztésével, az innováció és a vállalkozások ösztönzésével javítsa a turisztikai szolgáltatások minőségét.
 - Portugália a Natura 2000 területekre összpontosított. A funkcionális térségek a Natura 2000 területek majdnem teljes egészét lefedik, és ennek megfelelően az intézkedések mezőgazdasági, erdőgazdálkodási, környezetvédelmi fejlesztésekre irányulnak.
- egymástól földrajzilag független városi térségek hálózata: a finn lakosság 30%-ának otthont adó Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu és Turku városok által kialakított stratégia átfogó célja, hogy inspiráló innovációs és kísérletező környezetet hozzon létre Finnország globális versenyképességének javításához. Finnországban a települési önkormányzatok az alapszintű közszolgáltatások teljes vertikumáért felelősek, a helyi fejlesztési kérdésekkel összefüggésben erős döntési és helyiadó-kivetési jogosítványokkal rendelkeznek. A városok közös jellemzője a dinamikus népességszám-növekedés, a felsőoktatási intézmények és a hallgatók számának az országos átlagot messze meghaladó mértéke, a jó minőségű infrastruktúra és a digitalizációs készségek. Osztóznak a megoldandó társadalmi probléma jellegében is, a szociális támogatások meglehetősen magas igénybevételét kívánják csökkenteni. A stratégia gerincét nyílt innovációs platformok, adatbázisok és kapcsolódási

²⁰⁷ A stratégia jóváhagyásakor, 2016-ban az unió 20. legszegényebb régiója volt.

pontok létrehozása, illetve hasznosításuk támogatása alkotja. A stratégia megvalósításától elvárt eredmény új *know-how*, új vállalkozások és új munkahelyek létrehozása. Az együttműködés régi hagyományokra nyúlik vissza, amihez uniós programok (URBACT, Interreg) támogatása is hozzájárult.

A funkcionális térségek – és ezáltal adottságaik, problémáik – jellegének sokszínűsége mellett érdekes tapasztalat továbbá, hogy a tagállamok egy része – például Franciaország, Észtország, Horvátország – kisebb kiterjedésű funkcionális területeket hozott létre, míg más tagállamok, például Csehország és Lengyelország érzékelhetően nagyobb egységek meghatározására törekedtek.

Stratégia, fejlesztési – tematikus – célok

Az ITI-stratégiák visszaigazolták az integrált megközelítést, kidolgozásukat a szereplők széles körének közreműködése kísérte; ötvözik a különböző tematikus célokat, és a beavatkozási logikát egyértelműen a térségi sajátosságokhoz igazítják. Bár az ERFA kiemelkedő szerepet játszik a finanszírozásban, a stratégiákban rendszeresen megfigyelhető a különböző pénzügyi alapok integrálása is annak ellenére, hogy ez nem kötelező.

Az integrált területi beruházások fejlesztési eszközzrendszere kombinálja a térségi szükségletekből, illetve nemzeti szintű prioritásokból adódó intézkedéseket.

A helyi szintre legyűrűző globális kihívások súlyát mutatja, hogy a leggyakrabban választott tematikus cél, azaz fejlesztési csapásirány az *alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés elősegítése, a környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása, a társadalmi együttműködés erősítése és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem.*

Az ágazati és területi programok tartalma közötti választóvonal meghúzása és ezáltal a pénzügyi keretek kijelölése legalább annyira alkotmányos berendezkedési, közigazgatás-szervezési és politikai kérdés, mint amennyire szakpolitikai indíttatású. Értelemszerűen túlmutat az integrált területi beruházások kérdésén, ám közvetlenül befolyásolja azok jellegét. Előremutatók azok a példák – Lengyelország szemléletes mintákkal szolgál –, amikor az integrált területi beruházásnak ugyan nem válik formálisan részévé fontos ágazati jellegű fejlesztés (például térségi összeköttetést javító közlekedésfejlesztési projekt), de megegyezés, koordináció biztosítja a kapcsolódó, kritikus jelentőségű, ám más forrásból finanszírozott, így különálló fejlesztésekkel való összhangot.

Az integrált területi beruházások megvalósításának irányítása

Az integrált területi beruházások megvalósítási rendszere is jelentős különbségeket mutat.

– Az irányító hatóságok szabadon döntenek el,²⁰⁸ hogy milyen szerepet juttatnak a helyi szervezeteknek. A kép változatos: bizonyos esetekben az irányító hatóságok a végrehajtás formális

²⁰⁸ Kivételt képeznek azok az esetek, ahol az integrált területi beruházás fenntartható városfejlesztési stratégia megvalósítását szolgálja. Az irányító hatóságok a végrehajtási feladatok széles körét – de legalább a vonatkozó uniós jogszabályoknak megfelelően a projektek kiválasztását – az önkormányzati szervekre testálják.

felelősségét ugyan megtartják, ám gyakorlatilag a helyi szereplők vállán nyugszik a megvalósítás. Másutt az irányító hatóság minimális, például csak javaslatételre korlátozó funkciókat rendelt a helyi szinthez, különösen akkor, ha úgy látta, hogy ott korlátozott kapacitás áll rendelkezésre.

- Ugyancsak különböző annak mértéke, hogy az integrált területi beruházás végrehajtása milyen mértékben épült meglévő struktúrákra (például önkormányzati szövetségek, együttműködések) és koordinációs mechanizmusokra (például munkacsoportok, együttműködési platformok), illetve hívott életre új formációkat (Lengyelország és Bulgária e tekintetben elől járt), és járult hozzá az intézményi környezet továbbfejlesztéséhez.

Ugyancsak nagy szórást mutat az integrált területi beruházások költségvetésének nagyságrendje a fejlesztési eszközrendszer jellege mellett az abszolút kormányzati prioritásoktól, a tagállam teljes kohéziós finanszírozásának nagyságrendjétől, a hazai költségvetési és magánforrások bevonásának mértékétől függően. Románia kiemelkedő nagyságrendű pénzeszközöket csoportosított a Duna Stratégia²⁰⁹ megvalósításához. Spanyolország és az Egyesült Királyság viszonylag jelentős kereteket biztosított integrált területi beruházásaira, míg Portugália és Szlovákia kisebb mértékű (átlagosan 100 millió euró²¹⁰) támogatást irányzott elő. A városokban megvalósuló fejlesztési csomagok érzékelhetően magasabb szintű támogatást élveztek, mint a ritkán lakott vidéki térségek programjai.

A hatékonyságot illetően az integrált területi beruházások esetében is beigazolódott, hogy előkészítésük rendkívül időigényes, a kifizetések csak 2018-tól kaptak lendületet, illetve auditproblémák is felmerülhetnek a végrehajtással kapcsolatban.

Forrás: Kondor szerkesztése

2.2.2. Közösségvezérelt helyi fejlesztés

A CLLD különleges módszer: speciális részvételialapú módon megvalósított integrált területi eszköz. Az előzményét jelentő LEADER eredeti célja a meghatározott – vidéki – területek belső erőforrásokra alapozott fejlődésének ösztönzése volt a helyi intézmények és szereplők mozgósítása útján. A LEADER elválaszthatatlan tartozéka volt a köz-, a magán- és a civil társadalmi szektor közötti hathatós együttműködés a közösen megalkotott integrált fejlesztési stratégia végrehajtása során is. Az alulról felfelé (*bottom-up*) tervezési és végrehajtási szemléletet megtestesítő helyi akciócsoportok száma a LEADER alapítása óta eltelt harminc évben meghaladta a háromezret, és a csoportok hatóköre elérte a vidéki lakosság 50%-át. A LEADER sikere nagymértékben az alábbi hat alkotóelemének köszönhető.

²⁰⁹ A kapcsolódó integrált területi beruházás a Duna deltavidékén megvalósuló bioszféra irányultságú fejlesztési csomag.

²¹⁰ European Commission (2017. december 21.): i. m.



33. ábra: A LEADER alkotóelemei

Forrás: European Rural Parliament: *Theme Report. Best Practice in Community Led Local Development Using European Regional Development Fund and European Social Fund*. Brussels, 2019.

A 2014–2020-as időszakban megjelenő CLLD magába olvasztotta a LEADER lényeges összetevőit és tanulságait, azonban a beavatkozások szélesebb körét tette lehetővé mind a megcélózható területek jellege, mind a támogatható intézkedések és finanszírozási lehetőségek tekintetében.²¹¹

20. táblázat: A stratégia tartalmi elemei

A stratégia kötelező tartalmi elemei integrált területi eszközök esetén	A stratégia kötelező tartalmi elemei CLLD esetén
<ul style="list-style-type: none"> – a stratégia hatálya alá tartozó földrajzi terület – a fejlesztési szükségletek és a területben rejlő potenciál elemzése, ideértve a gazdasági, társadalmi és környezeti összefüggéseket is – integrált koncepció leírása az azonosított fejlesztési szükségletek kielégítésére és a területben rejlő potenciál kiaknázására vonatkozóan – annak leírása, hogy a partnerek a 8. cikkel összhangban hogyan vesznek részt a stratégia kidolgozásában és végrehajtásában 	<ul style="list-style-type: none"> – a stratégia által lefedett földrajzi terület és népesség – a közösségnek a stratégia kidolgozásába történő bevonásának folyamata – a fejlesztési szükségletek és a területben rejlő potenciál elemzése – a stratégia célkitűzései, beleértve az eredmények mérhető célértékeit és a tervezett kapcsolódó intézkedéseket is – olyan irányítási, monitoring- és értékelési intézkedések, amelyek bizonyítják a helyi akciócsoport képességét a stratégia végrehajtására – olyan pénzügyi terv, amely tartalmazza az egyes alapokból és adott esetben az EMVA-ból, valamint az érintett programokból származó tervezett allokációt

Forrás: Kondor szerkesztése

²¹¹ European Commission: *CLLD under ERDF/ESF in the EU: A Stock-Taking of Its Implementation. Final Report* (2017. december 4.).

A 2021–2027-es időszak szabályozása a korábbi eredményesnek bizonyult mechanizmusok megőrzését ambicionálja kisebb egyszerűsítések mellett. A CLLD a régió alatti szintekre összpontosít, a stratégia középpontjában korlátozott földrajzi kiterjedésű és lakosság számú térség áll (megszűnt a 2014–2020-as időszak kiterjedés- és lakosság szám-alapú korlátozása). A CPR a stratégia²¹² tartalma kapcsán konkrétabb és/vagy kiegészítő követelményeket fektet le.

A stratégiát több pénzügyi alap is finanszírozhatja kibővítve hatókörét, költségvetését csakúgy, mint az érintettek körét, kiküszöbölve az alapok közötti elhatárolással összefüggő nehézségeket. Ilyen stratégia megtervezése és megvalósítása nagyobb kihívásokat rejt magában, a nehézségeket az úgynevezett vezető alap kijelölése jelentősen csökkentheti az alábbiak szerint:

- a stratégiára a vezető alap szabályai vonatkoznak (tiszteltben tartva a többi finanszírozó alap támogathatósági szabályait);
- a többi alap felhasználásáért felelős irányító hatóságok a vezető alap irányító hatósága által meghozott döntésekre és vezetői ellenőrzésre hagyatkoznak;
- a vezető alap irányító hatósága szolgáltatja a többi alapért felelős irányító hatóságok számára a monitoringhoz és a kifizetésekhez szükséges információkat.



34. ábra: A vezető alap funkciói

Forrás: Kondor szerkesztése

A stratégiákat előre meghatározott értékelési kritériumrendszer alapján az irányító hatóság által kijelölt bizottságnak kell kiválasztania. Több alap finanszírozása esetében az alapok közötti koordináció erősítése jegyében az érintett irányító hatóságoknak (együtt megalkotott felhívás és együttesen működtetett bíráló bizottság útján) közösen kell a stratégiákat kiválasztaniuk és végrehajtásukat nyomon követniük.

²¹² 2021–2027 CPR 32. cikk: Közösségvezérelt helyi fejlesztésre vonatkozó stratégiák.

Az ETHA²¹³ pénzeszközei abban az esetben járulhatnak hozzá CLLD-stratégia megvalósításához, ha az segíti a halászat és akvakultúra-területeken élőket a fenntartható kék gazdaságban rejlő lehetőségek jobb kiaknázásában, környezeti, kulturális, társadalmi és humán erőforrások optimális felhasználásában.²¹⁴

A Darinka Czischke és Simona Pascariu szerzőpáros az URBACT Program keretében készített CLLD-tanulmányukban²¹⁵ az alábbi lépéssorozatot rendelték a stratégia előkészítése mellé.

21. táblázat: A stratégia előkészítésének lépései

Lépés	Elem	Tevékenység
1.	stratégia	Annak meghatározása, hogy milyen változások elérése legyen a cél.
2.	partnerség	A bizalom megteremtése és szövetségek kötése mindazokkal, akik a változásokat segíthetik.
3.	térség	A stratégiával célzott térség határainak kijelölése.
4.	stratégia	A változások középpontjában a helyi stratégia elkészítése a helyi szereplők, személyek bevonásával, igényeik figyelembevételével.
5.	partnerség	Megegyezés a partnerség struktúrájában és annak tisztázása, hogy ki mit csinál.
6.	térség	A stratégia által megcélzott térség határainak kiigazítása.
7.	stratégia	Akcióterv elkészítése és támogatási kérelem kidolgozása.
8.		A rendszeres nyomon követést, értékelést és a stratégia aktualizálását segítő rendszerek megtervezése.

Forrás: Czischke–Pascariu (2015): i. m.

A stratégiák első körben történő kiválasztására, a helyi akciócsoporttal való megállapodás megkötésére a CPR határidőt rendel: a végrehajtás gyorsítása érdekében az operatív program jóváhagyásától számított 12 hónapban jelöli meg az intervallumot. Ha a stratégiát több program is finanszírozza, az utolsó jóváhagyásától kell számítani. Míg egyrészt érthető a gyors indítás szándéka a sürgető helyi szükségletek, illetve a megvalósítás időigényének szempontjából, az eddigi tapasztalatok éppen az előkészítés erőfeszítéseinek volumenére és összetettségére figyelmeztetnek. (Továbbá a 2014–2020-as CPR a jelenleginél megengedőbb határidő-előírása sem bizonyult kötőerővel rendelkezőnek: teljesítését kilátásba helyezett negatív szankció nem ösztönözte.)

A helyi akciócsoportok összetételére vonatkozóan megmaradt az a kitétel, miszerint működését egyetlen érdekcsoport sem dominálhatja. A területben valamennyi érintett szereplőnek helyet kell kapnia. A stratégia megvalósításával összefüggő jogi, adminisztratív, pénzügyi stb. követelményeknek való megfelelés érdekében vagy vezető partnert választanak maguk közül, vagy jogi személyt alapítva közösen teljesítik ezeket.

²¹³ Az ETHA-rendelet (508/2014/EU rendelet 60–63. cikk).

²¹⁴ ETHA-rendelet 30. cikk: Közösségvezérelt helyi fejlesztés.

²¹⁵ Darinka Czischke – Simona Pascariu: *The Participatory Approach to Sustainable Urban Development in the Cohesion Policy Period 2014–2020: Making CLLD in Urban Areas Work*. Final Thematic Report, 2015.



35. ábra: A helyi akciócsoport feladatai

Forrás: Kondor szerkesztése

A stratégiák projekteken keresztül valósulnak meg. A CPR megalkotóinak nem titkolt szándéka volt a projektkiválasztással összefüggő előírások megszigorítása. A CLLD esetében a fő követelmény olyan kiválasztási eljárás és kritériumok kidolgozása, amelyek garantálják a kiválasztási folyamatok megkülönböztetésmentes és átlátható jellegét, megelőzhetővé teszik összeférhetlenség, illetve domináns érdekcsoport akaratának érvényesülését. A támogatásra érdemesnek tartott projektek jóváhagyására kizárólag a támogathatósági feltételeknek való megfelelés ellenőrzéséért felelős szervezet (irányító hatóság, közreműködő szervezet) vizsgálatát követően kerülhet sor.

A CLLD támogatja a helyi szereplők hálózatépítését, a támogatások eredményéhez, közszolgáltatásokhoz való hozzáférhetőséget, a fejlesztések innovatív jellegét, valamint más területi szereplőkkel történő együttműködést. Az uniós szabályozás értelmében az irányító hatóságnak támogatnia kell a helyi stratégia előkészítésével és megvalósításával összefüggő feladatok teljes vertikumát.

22. táblázat: A CLLD keretében támogatandó tevékenységek

Funkció	Támogatható tevékenység
Előkészítés	A stratégia kidolgozása és a megvalósításhoz szükséges kapacitás megteremtése, amely abban az esetben is elszámolható, ha a stratégiát mégsem támogatják.
A projekt végrehajtása	A kiválasztott projektek megvalósítása, beleértve a stratégia részét képező együttműködések előkészítését, realizálását.
Stratégiai menedzsment	A stratégia megvalósításának előkészítése (ideértve a helyi fejlesztési folyamatok támogatását), irányítása, monitoringja és értékelése, beleértve az érintettek közötti információcsere ösztönzését. Nem haladhatja meg a stratégiára fordított, közpénzből nyújtott hozzájárulás teljes összegének 25%-át.

Forrás: Kondor szerkesztése

A helyi akciócsoport maga is megvalósíthat projekteket, ez esetben kedvezményezetté válik, és a funkcionális függetlenség követelményeit a végrehajtás során biztosítania kell.

7. szövegdoz: A CLLD megvalósításának tapasztalatai

A Bizottság 2017-ben tanulmányt²¹⁶ készített a CLLD bevezetésének első tapasztalatairól. Bár az EMVA-források kivételével uniós jogszabály bevezetését nem tette kötelezővé, látszott, hogy a CLLD nagy népszerűsége tett szert a tagállamok körében, mindazonáltal alkalmazásuk több szempontból is eltérő mintákat mutat.

A módszer széles körben elterjedt az új tagállamokban (EU13), kiemelten Magyarországon, Csehországban és Szlovákiában, és emellett több alap támogatását is élvezte. Utóbbira a hosszú LEADER-múltat felmutató, régi tagállamok kevesebb készíttetést éreztek, elsősorban olasz, osztrák, német, holland régiók bizonyultak hajlandónak, hogy a többalapú finanszírozással próbálkozzanak, Portugália viszont ezt minden régiójában meglépte. (Vélhetően a kiforrott LEADER-alapok nem inspirálták a változtatást; a fejlett régió tematikus koncentrációs követelményei sem sok mozgásteret engedtek, illetve több alap felhasználása az adminisztratív terheket is növeli.)

A többalapú stratégiák a pénzügyi források változatos kombinációjáról árulkodtak. Az ERFA–ESZA-források vegyítése lehetővé tette a stratégiákban a vidék- és városfejlesztési akciók együttes megjelenítését, a marginalizált közösségek és helyi vállalkozók bevonását, számos fontos fejlesztési téma támogatását, a társadalmi befogadást, környezetvédelmet, közszolgáltatásokhoz való hozzáférést, a helyi vonzerő és a fenntartható turizmus fejlesztését. 2017-re már kitűnt a végrehajtás nehézsége is: a bürokratikus közeg, a merev eljárásrendek késedelmekhez vezettek, ám érzékelhető volt az intézményi kapacitás szűkössége is.²¹⁷ Végül, de nem utolsósorban a tanulmány kiemeli a különböző kormányzati szintek fontosságát a helyi akciócsoportok támogatásában.

A CLLD gyakran nem önálló stratégiai keretrendszerként működött, hanem valamely másik integrált területi eszközzel együttesen.

A Bizottság integrált területi eszközökre vonatkozó tanulmánya²¹⁸ szerint a CLLD-stratégiák kisebb köre²¹⁹ a fenntartható városfejlesztési stratégiák keretébe illeszve valósult meg. Így Hágában a megvalósítás sajátos eleme a lakosság széles körének bevonása – például a projektek kiválasztásába is – a helyi akciócsoporton túl.



A CLLD eszköz lehetővé teszi a polgárok számára, hogy saját terveket dolgozzanak ki és hajtsanak végre, és válaszoljanak az általuk azonosított helyi kihívásokra és lehetőségekre. Ez a megközelítés fokozottabbnak tekinthető az elkötelezettséghez és támogatottsághoz vezet, mint a hivatalos konzultációs forduló, illetve a kifogásolási eljárások. A sikeres együttműködés kiindulópontját a helyi környezet iránt érzett büszkeség

²¹⁶ European Commission (2017. december 4.): i. m.

²¹⁷ Külön érdekesség a tanulmány részét képező osztrák esettanulmány figyelmeztetése: a CLLD menedzsermentköltsége a hasonló nemzeti/regionális helyi közösség alapú programokhoz képest háromszoros nagyságrendű.

²¹⁸ European Commission: *Integrated Territorial and Urban Strategies: How Are ESIF Adding Value in 2014–2020? Executive Summary*. 2017a.

²¹⁹ A stratégiák 5%-a a Bizottság értékelésének időpontjában. Lásd: European Commission (2017a): i. m.

és felelősségérzet jelenti: milyen szükséges vagy kívánatos jövőkép kapcsolódik hozzá, milyen a bizalom azok felé és a kapcsolat azokkal, akik ott élnek, és értelmet adnak neki.

Más esetekben a fenntartható városfejlesztési stratégia és a CLLD-tervezés és -megvalósítás jól koordinálható anélkül, hogy az utóbbi beépülne a stratégiába (például Magyarországon a városok integrált városfejlesztési stratégiájuk mellett azt kiegészítő, de tervezésében külön szálon futó CLLD-stratégiát is meg tudtak valósítani).

A CLLD integrált területi beruházások építő- vagy kiegészítő elemét is alkothatja. Csehország (például Chomutov és Brno esetében) a CLLD-t az integrált területi beruházástól függetlenül valósítja meg, azonban a helyi akciók javítják a városi és vidéki térségek kapcsolatát (szinergikus hatás).

Forrás: az Európai Bizottság tanulmányai alapján Kondor szerkesztése

Fenntartható városfejlesztés

Az elmúlt évtizedben mind a tagállamokban, mind az Európai Bizottságban érzékelhetővé vált az a szándék, hogy a kohéziós és nemzeti területi politikákban a városi területek fejlesztése kitüntetett figyelmet kapjon. Az ezredfordulóig a Bizottság által közvetlenül működtetett városi ügyekkel foglalkozó programok témái, módszerei folyamatosan „szivárogtak át” a kohéziós politika cél- és eszközrendszerébe. A 2007–2013-as időszakban az operatív programok több mint fele reagált városfejlesztési problémákra, igaz, érzékelhető különbségek mutatkoztak a régi és új tagállamok között.²²⁰ Az Európai Beruházási Bankkal együtt megalkotott JESSICA²²¹ egyidejűleg nyújtott pénzügyi erőforrásokat a városok kulcsfontosságú beruházásaihoz, és bátorította a szemléletváltást, a pénzügyi eszközök²²² alkalmazását a tagállamok önkormányzatai és más városi aktorai körében.

A 2014–2020-as programozási időszak újdonsága a fenntartható városfejlesztési stratégiák elkészítése és az ennek megvalósítását szolgáló, legalább a nemzeti szintű ERFA-források legalább 5%-ának megfelelő kötelező allokációja volt. A mögöttes megfontolás abból indult ki, hogy az Európai Unió lakosságának körülbelül 70%-a város lakó. Emellett a városok meghatározó szerepet játszanak a tagállamok gazdasági-társadalmi fejlődésében, és kiemelkedő lehetőségeket nyújtanak e téren a jövőben is. Egyúttal sajátos, sokasodó és súlyosbodó problémák helyszínét is adják.

Az jól látszott, hogy a kohéziós politika operatív programokra és pályázati konstrukciókra szabdaltnak intezkedésrendszere nem képes radikális változást előidézni. Olyan integrált stratégia iránt fogalmazódott meg az igény, amely hosszú távú irányokat tűz ki. Ennek mentén szervesen összefogja az adottságokat és az elért eredményekre épülő továbblépést, illetve a városfejlődés negatív következményeinek csillapításához szükséges erőfeszítéseket.

A 2021–2027-es időszakban a városi területekre összpontosító integrált területfejlesztési eszközök megerősítették. Középpontjában a városi területeket érintő gazdasági, környezeti, éghajlati, demográfiai és társadalmi kihívások hatékonyabb kezelése áll, beleértve a funkcionális városi

²²⁰ European Parliament: *The Role of Cities in Cohesion Policy 2014–2020*. 2014.

²²¹ A program teljes neve Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, további információk elérhetősége: www.eib.org/fr/publications/jessica.htm?lang=hu

²²² Nyikos (2017c): i. m.

területeket és a város-vidék kapcsolatokat. A tagállamoknak nemzeti szintű (esetleges szakmai segítségnyújtási kerettel csökkentett) ERFA-allokációjuk legalább 8%-át kell a fenntartható városfejlesztési stratégiák megvalósítására fordítani, és e finanszírozási minimumkövetelmény teljesítését nyomon kell követni, illetve a programon belüli vagy programok közötti átcsoportosítás kapcsán is figyelni kell.²²³

Az operatív programnak iránymutatással kell szolgálnia a támogatásban részesülő város-területek kiválasztására, a tervezett tevékenységekre és az indikatív forráskeretre. Az 1. és a 2. szakpolitikai célkitűzésnek megfelelő prioritások keretében programozott, fenntartható városfejlesztési források beszámítandók a tematikus koncentrációs követelmények teljesítésébe.

Szorosabb partnerség Európa és polgárai számára

Miközben a Bizottság új javaslatait vizsgáljuk és próbáljuk megérteni, milyen is lesz valójában a 2020 utáni kohéziós politika, tartsum szem előtt a lényegét: Európának rendkívül nagy szüksége van olyan eredményekre, amelyek fontosak az emberek számára. A Bizottság a következő támogatási időszakban kifejezetten a polgárokhöz közelebb álló Európára összpontosít. Ez igen csak kedvező, hiszen valósítható meg azonban a gyakorlatban?

Az EU lakosságának 75%-a városi területeken él, ahol a fenntartható, befogadó és intelligens fejlesztésekkel kapcsolatos kihívások kivétel nélkül tapasztalhatók. A strukturális alapok következő fordulójának sikere azon múlik, hogy azok milyen mértékben képesek a városok kihívásai köré szerveződni. A valós eredményekhez elengedhetetlen annak biztosítása, hogy a programok prioritásaira irányuló tárgyalások során területekre kerüljenek a városok, a szakpolitikai eszközök pedig helyi szintű, integrált megközelítéseket segítsenek elő.

Az új javaslatokban jelentős hangsúlyt fektetnek a partnerség elvére. Az elvek gyakorlati megvalósulásáról azonban nekünk kell gondoskodnunk. Amikor a polgárokhöz legközelebbi kormányzati szint – a város – maradóktalanul részt vesz a prioritások meghatározásában, egyértelmű, hogy a programok nagyobb eséllyel felelnek meg a támogatás tárgyát képező helyi sajátosságoknak.

A városok esetében a kihívások komplexek, nem a politikai ágazatokot érintik, hanem inkább helyi vonatkozásúak. Rendkívül aggasztónak tartjuk a társadalmi befogadás, a foglalkoztatás és a készségek finanszírozásának izolálására irányuló javaslatokat. Ez az intézkedés gyengíti a városok helyi szintű, közös megoldásait. A 2020 utáni kohéziós politikának nem gyengítenie, hanem



Anna Lisa Boni,
a EURO CITIES főtáka

erősíteni kell az ERFA és az ESZA+ által nyújtott támogatások ötvözésére irányuló városi stratégiák eszközeit.

A kohéziós politika az európai szolidaritás és egység fontos szimbóluma. A polgáraink életét megváltoztató egyedi lehetőségeivel összetartja Európát. Ha a megfelelő feltételekkel megnyerjük magunknak a városokat és helyi szinten is működő politikai eszközöket nyújtunk, Európa szilárdabb jövője felé vezető utat is biztosíthatjuk.



http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us?staff

A városok közvetítőkként és innovációs központokként történő támogatása

Stockholm polgármestereként úgy vélem, hogy a polgárok és az EU közötti kapcsolat legláthatóbb megnyilvánulásai az uniós finanszírozású projektek. Az ESZA és az ERFA alapjai a beruházásokra vonatkozó döntéseket közelebb hozták a polgárokhöz, városokat és régiókat EU-szerte támogatva a sürgető kihívások kezelésében és a kiaknázatlan lehetőségek gyakorlati megvalósításában. És ez csak az egyik oka annak, amiért sajnálattal vettem tudomásul a kohéziós politika teljes költségvetésének csökkentésére irányuló javaslatot.



Karin Wanngård,
Stockholm polgármestere

Bízom azonban abban, hogy az ESZA+ rugalmasabb szakpolitikai megközelítést biztosíthat és megkönnyítheti a városok számára a váratlan szükségletek és kihívások kezelését. Összetartó és virágzó társadalmak létrehozásához a munkaerőpiaci részvételre és a társadalmi befoga-

dása irányuló fellépések kombinációjára van szükség, és biztatóan tartom, hogy a Bizottság javaslatai éppen ezt tükrözik.

Örvendetesnek tartom a Horizont Európa és az ERFA keretében a kutatásra és innovációra irányuló folyamatos és fokozódó finanszírozást is. Európa egyik leginnovatívabb városának polgármestereként tisztában vagyok azzal, hogy az uniós kutatási és innovációs finanszírozás a Stockholmhoz hasonló városok esetében milyen mértékű hozzáadott értékkel bír. A városokba történő beruházások általában a környező régiókra és Európára egyéb részeire is kedvező hatásokat fejtenek ki.

A városok olyan közvetítők és egyben csomópontok is, ahol a tudományos szféra, a magánvállalatok, a közigazgatás és a polgári társadalom találkozhat, és tesztelési környezetet hozhat létre innovatív módszerek, termékek és szolgáltatások számára. A városokban rejő innovációs potenciál teljes mértékű kiaknázása céljából egyértelmű városi dimenzióval rendelkező társadalmi kihívásokra összpontosító finanszírozási programokra van szükségünk. Várakozással tekintek a városoknak az uniós költségvetés végrehajtásában betöltött szerepéről szóló további párbeszédre.



<https://www.visitstockholm.com/>

36. ábra: A 2021–2027-es szabályozás városfejlesztési vonatkozásainak fogadtatása
Forrás: Európai Bizottság: *Panorama magazin*, (2018), 65. 18., 21.

²²³ Az ERFA-allokáció csökkenése esetén viszont nem szükséges a kiigazítása.

A fenntartható városfejlesztési stratégiák megvalósítása adottságok tekintetében nagyon színes környezetben zajlik. Uniós szinten meglehetősen nagyok a különbségek a tagállamok között:

- a városhálózat jellege szerint (urbanizáció foka, egy-/többközpontú városhálózati struktúra, a legjelentősebb kihívások a városok számára);
- a városokra átruházott hatáskör szerint (például feladataik, a fiskális autonómia mértéke);
- a várospolitikai hagyományok szerint (például Politique de la ville/Franciaország, Soziale Stadt/Németország);
- az operatív programok adta korlátok szerint (például tematikus koncentráció, programstruktúra).²²⁴

A 2021–2027-es időszakban a CPR annyiban rugalmasabb feltételeket kínál, miszerint a fenntartható városfejlesztési stratégia megvalósítása nem igényel önálló prioritást vagy programot. Megvalósítható ITI, CLLD vagy egyéb területi eszköz formájában is; bármely eszközt választja is, a városokat az irányító hatóságnak be kell vonnia a projektek kiválasztásába.

8. szövegdoboz: A fenntartható városfejlesztési stratégiák alkalmazásának értékelése

Mint az Európai Bizottság értékelése²²⁵ megvilágította, a 2014–2020-as időszakban a fenntartható városfejlesztési stratégiák kétharmada több tematikus prioritási tengelyhez illesztve, egyharmada integrált területi beruházás formájában valósul meg.

Elsősorban az ERFA-támogatásokra támaszkodó stratégiák, de bizonyos esetekben a tagállamok több alap által támogatott OP-kat, prioritási tengelyeket alkalmaznak, de számos tagállam az ITI mellett vette le a voksát. Tizenhat tagállam, így Magyarország is vagy teljes egészében, vagy részben egyetlen prioritási tengely köré fűzte a stratégiáit. Nagyon egyedi esetekben előfordultak a kifejezetten a fenntartható városfejlesztést célzó operatív programok is, ezek általában történeti hagyományokra épültek (már voltak olyan városi térségek, amelyekre egyetlen operatív program vonatkozott, például Brüsszel, Prága és Stockholm esetében). Csak Olaszország alakított ki külön nemzeti operatív programot 14 nagyváros fenntartható fejlesztésére.

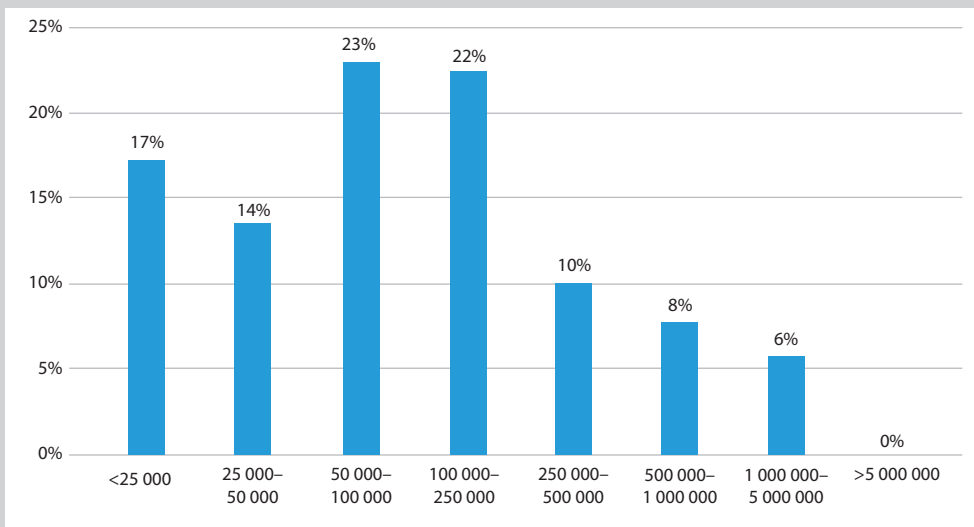
A fenntartható városfejlesztési stratégiákra felhasználható ERFA-allokáció mértéke uniós szinten jócskán túllépi a kötelező minimumot, illetve a tagállamok egy része már pénzeszközöket is a stratégiához rendelt.

A tagállamok között eltérések mutatkoznak a megcélzott városok nagyságában: egyaránt céloznak nagyvárosokat (Hollandia, Csehország), közepes méretűeket (például Belgium, Portugália, Olaszország), illetve kisebb településeket (például Németország, Görögország, Franciaország).

²²⁴ Márton Matkó: *Towards a EUROCITIES Policy Position on the Future Cohesion Policy, Background for Discussion on Post-2020 Cohesion Policy*. Brussels, 2017. április 26.

²²⁵ European Commission (2017a): i. m.

A fenntartható városfejlesztési stratégiák megoszlása lakosságszám szerint



A stratégiák hatóköre rendszerint funkcionális várostérségekre vagy közigazgatási határaival meghatározott városokra terjed ki, ám jellemző, hogy az intézkedések ténylegesen egy-egy városrészre összpontosítanak (például Bulgária, Franciaország). A stratégiák által megcélzott városrészek/zónák vegyesek, egyaránt megtalálhatók közöttük történelmi városközpontok (Malaga, Nicosia) és gazdaságilag hanyatló területek, marginalizálódó közösségek lakhelyei (például Pazardzsik, Pátra, Berlin). Sajátos megoldás, amikor maga a stratégia nem összpontosít erőteljesen a város valamely részére, ám az egyes pénzügyi alapok (például ESZA Brüsszel) vagy megválasztott tematikus célok igen (például Strasbourg). Innovatív megoldás a funkcionális városi térségnek minősülő városhálózatok támogatása akár földrajzi határok híján is (lásd Finnország hat várost érintő programja).

A stratégiák kétségtelen elmozdulást hoztak a város-vidék kapcsolatok továbbfejlesztésében, az EMVA-források beillesztése ennek legerősebb formáját jelentette (például Ciprus, Németország). Más megoldások közé tartozott a LEADER-stratégiával való párhuzamos tervezés (Aurillac, Franciaország) vagy nagyobb számú vidéki település a stratégia hatókörébe emelése.

Az értékelés keretében görcső alá vett stratégiák (esettanulmányok) sokféle kihívás és célkitűzés megoldásának szándékát támasztják alá. A fő tematikus célok közé a társadalmi befogadás, a környezetvédelem, a közlekedés, az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság és gazdasági növekedés tartozik. A stratégiák bizonyos csapásirányai (például a turizmus népszerűsítése és a regionális identitás) nem feltétlenül feleltethetők meg közvetlenül a tematikus céloknak. Az értékelők világos beavatkozási logikát azonban csak a stratégiák alig felében találtak, érdekes módon azonban a meglévő stratégiákra való túlzott hagyatkozás is gyengítheti a megfelelő beavatkozási logika felépítését.

Míg a városok kiválasztására a tagállamok általában előszeretettel kerítették sort a programozás keretében, egy részük a versenyztetés módszerével igyekezett kiválasztani a támogatásban részesülő stratégiákat. Ez lehet éles verseny nyertesekkel és vesztesekkel, vagy meghívásos pályázat, ahol végül minden stratégia támogatásban részesül.

A stratégiák kiválasztásának alternatívái



Forrás: Kondor szerkesztése

A stratégiák elkészítését széles körű együttműködés és partnerség kísérte (például Temesváron és Mariborban a helyi egyetem kulcsfontosságú szerepet játszott a stratégia kialakításában). Számos partnerszervezet a tervezést szakmailag felügyelő testületekben (például Tartu, Bécs) vagy aktív munkacsoportokban kapott helyet (például Plovdiv, Reggio Emilia). Bár a stratégiaalkotás sok helyütt részletes iránymutatással, felkészítéssel, rendezvényekkel és fórumokkal párosult, a partnerek kapacitáshiánya összességében mégis problémaként jelentkezett.

A stratégiák jóváhagyását egyértelműen késleltette az operatív programok elfogadásának csúszása.

A Bizottság előszeretettel ösztökölte a városi önkormányzatok közreműködő szervezetként való kijelölését, ami a tagállamok számára további fragmentálódást okozott volna az amúgy is összetett intézményrendszerben. A delegálás amúgy meglehetősen szűk keretek között mozgott, az irányító hatóságok nagy óvatosságot tanúsítottak a területi szereplők korlátozott kapacitásainak, illetve auditkockázatok okán. A városok alapvetően a projektek előzetes kiválasztásában jutnak szerephez, ez alól kivételt a hosszú végrehajtási múlttal, bizonyított kapacitással rendelkező városok, városi térségek jelentenek (például Brüsszel). A stratégia megvalósítása azonban nagyon gyakran új szervezetek létrehozását igényli.

Az értékelők az alábbi lépéssorozatban ragadják meg a projektkiválasztás folyamatát és a kapcsolódó felelősség megoszlását.

Irányítási szakasz	Konkrét feladatok	Felelős
Projektgenerálás	A pályázók mobilizálása	Általában városokra delegált feladat
	A projektfejlesztés támogatása	
	A benyújtási folyamat szakmai irányítása	
A projektértékelés irányítása	A formai és jogszabályi követelmények előzetes vizsgálata	Az irányító hatóságok (a továbbiakban: IH) rendszerint maguknál tartják a felelősséget
	Részletesebb értékelés	Általában városokra delegált feladat
	A javaslatok megfogalmazása	

Irányítási szakasz	Konkrét feladatok	Felelős
A projektkiválasztás irányítása	Stratégiai illeszkedés	Városok feladata
	Projektminőség, várt hatás	IH és városok megosztott felelősségében, például a város a térségre gyakorolt hatást, az IH az OP-prioritások céljaira vagy egyes ágazatokra gyakorolt hatást elemzi
	Hatékonyági szempontok	IH például költséghatékonyság
Kiválasztási szempontrendszer alkalmazása	A projektek rangsorolása	Városok feladata
	Az értékelési szempontok súlyozott mérlegelése	Városok feladata
Végső jóváhagyás		Általában az IH feladata

Nagyobb szórással ugyan, ám a városok részt vesznek a stratégiák nyomon követésében, a vonatkozó beszámolók elkészítésében és kisebb mértékben az értékelésükben.

Forrás: European Commission (2017a): i. m. alapján Kondor szerkesztése

2.2.3. Egyéb integrált területi eszköz

Újdonság a 2021–2027-es programozási időszakban, hogy az 5. szakpolitikai cél megvalósításához a tagállamok saját fejlesztésű eszközeiket is alkalmazhatják, amíg azok megfelelnek az integrált területi eszközök minimumkövetelményeinek. Fontos korlát azonban, hogy ez esetben a területi stratégia csak az 5. szakpolitikai célkitűzés keretében kaphat támogatást (azaz megvalósításához csak ERFA-finanszírozás áll közvetlenül rendelkezésre). A 2014–2020-as időszakban, a hazai területi operatív programok keretében tesztelt integrált területi programok rendszere és folytatása a 2021–2027-es időszakban (TOP Plusz keretében) e kategóriába esik.

2.2.3.1. Integrált területi eszközök a programciklus során

Az integrált területi eszközök alkalmazásának alátámasztását (területi sajátosságok, meghatározó kihívások) és stratégiai szintű feltételrendszerét a partnerségi megállapodás mutatja be. Az eszközök gyakorlatba való átültetése, a teljesítmény nyomon követése a programidőszak egésze során és minden fontosabb pontban feladattal jár a tagállami szervek számára.

23. táblázat: Az integrált területi eszközök alkalmazásával összefüggő feladatok

Kohéziós politikai építőelem	Területi eszközök relevanciája
Partnerségi megállapodás	A CPR értelmében kötelező tartalmi eleme a <i>régiók és területek demográfiai kihívásainak vagy sajátos szükségleteinek kezelésére szolgáló integrált megközelítés</i> A partnerségi megállapodás bemutatja az integrált területi eszközök alkalmazásának alátámasztását (területi sajátosságok, meghatározó kihívások) és stratégiai szintű feltételrendszerét. Utóbbi magában foglalhatja az elkülönített finanszírozást is. A szakpolitikai célok megvalósítását segítő pénzügyi alapok közötti szinergiák, a koordinációs rezsim ismertetésének követelménye a területi eszközök esetében is releváns.
Operatív program	Az operatív program konkretizálja a kihívásokat a <i>gazdasági, társadalmi és területi különbségek és egyenlőtlenségek</i> terén. Minden egyedi célkitűzésre meghatározza a célzott területet, ideértve az integrált területi beruházások tervezett alkalmazását, a közösségvezérelt helyi fejlesztést és az egyéb területi eszközöket is.
Stratégiai fontosságú projekt	A területi eszköznek – kiemelten ITI – alkothatja részét stratégiai fontosságú projekt is. Ez esetben a területi eszköz megvalósításának folyamatában a stratégiai fontosságú projektek többletkövetelményeit is teljesíteni kell.
Monitoringbizottság	A programok nyomon követésének szerves részeként megvizsgálja a területi eszközök előrehaladását, megvitatja a kapcsolódó értékelések eredményét.
Éves teljesítmény-felülvizsgálat	A programok nyomon követésének szerves részeként megvizsgálja a területi eszközök előrehaladását, megvitatja a kapcsolódó értékelések eredményét.
Féldíós felülvizsgálat	A 2024. december 31-ig teljesítendő mérföldkövek visszamérése a területi eszközökre is vonatkozik. A programok felülvizsgálatának (a területi eszközökre vonatkozó mérföldkövek teljesülésének, az értékelések eredményeinek vizsgálata mellett) fontos elemét adja a területi szükségletek elemzése.
Zárás	A kimeneti és eredménymutatók esetében a 2029 végéig elérendő célértékek a területi eszközökre is vonatkoznak. Alulteljesítésük pénzügyi szankciót vonhat maga után.

Forrás: Kondor szerkesztése

2.2.4. Integrált területi eszközök Magyarországon

A 2014–2020-as időszakban Magyarország több program keretében és fejlesztési cél érdekében is élt az integrált területi eszközök nyújtotta adottságokkal, bár a területi sajátosságok teljes körű érvényesülését a menürendszer mint adottság nem tette lehetővé.²²⁶ A megyék és megyei jogú városok integrált területi programjai megfeleltethetők a 2021–2027-es időszak tagállami hatáskörben előkészített egyéb területi eszköz kategóriájának. A terület- és településfejlesztési, illetve a vidékfejlesztési operatív program pedig a helyi akciócsoportok stratégiáinak (CLLD) megvalósítását segítette.

A 2021–2027-es időszakban, a *kohéziós politikai programok* keretében Magyarország nem tervezi sem integrált területi beruházás, sem CLLD alkalmazását.

²²⁶ Györgyi Nyikos – Zsuzsanna Kondor: New Mechanisms for Integrated Territorial Development in Hungary. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 1. 124–145.

A TOP Plusz (Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz) részeként azonban folytatódik az integrált területi programok (ITP) rendszere.²²⁷ Előre meghatározott fejlesztési területekhez rendelve a programidőszak egészére elkülönített költségvetést biztosít a megyék számára. Az átfogó fejlesztési stratégiák, illetve az uniós támogatások felhasználását lebontó, ezáltal szűkebb körű, az OP-hoz illeszkedő integrált területi programok kidolgozása helyi szinten – jelenleg is – történik egységes iránymutatás mentén, külső szakértők segítségével.

A programok elfogadását kormányhatározat fogja megerősíteni megnevezve a végrehajtásért felelős területi szereplőt és közölve az integrált területi program hétéves forráskeretét, az indikátorok célértékét, a forrásallokációt (intézkedés, szakpolitikai/tematikus cél szerint).

Az ERFA-alkotás terhére kötelező fenntartható városfejlesztés is ebbe a keretbe épül be, a program szerves részét alkotja, javítva a várostérségek és szélesebb – megyei – környezetük fejlesztési közötti összhangot. A kijelölt városok stratégiát készítenek, ennek végrehajtására az irányító hatóság velük együttműködési megállapodást köt. A kormányhatározat egyúttal rögzíti majd a kijelölt városokat, forráskeretüket (tematikus cél szerint) és a teljesítendő indikátorok célértékét.

A program kidolgozása iteratív folyamat: tartalma az irányító hatóság, a szaktárca és a területi szereplő folyamatos konzultációjának eredményeként formálódik, és az operatív program jóváhagyását követően nyeri el végleges formáját. A jóváhagyó döntést a kormány hozza meg. A program indokolt esetben évi két alkalommal módosítható.

A program megvalósítása, a projektek kiválasztása a területi kiválasztási eljárás (TKR) szerint történik.²²⁸ A megvalósítást az érintett szereplők, városok, megyék és az irányító hatóság folyamatosan nyomon követik, az előrehaladásról az irányító hatóság beszámol a monitoringbizottsági ülések és az éves teljesítmény-felülvizsgálat keretében is.

A közvetlen területfejlesztésre, így a területi eszközökre rendelkezésre álló források aránya a tervek szerint²²⁹ növekszik a 2021–2027-es időszakban, lehetőséget nyújtva a területi szereplők számára, hogy a helyi igényekre érdemben reagáló, egymással harmonizált beruházásaikat megvalósíthassák. Ugyanakkor nem szabad elfeledkezni a korábbi végrehajtási kihívásokról sem, kezdve a megfelelő helyi fejlesztéskoordinációs és menedzsmentkapacitás megteremtésének jelentőségével. Továbbá figyelemre méltóként szolgált az a rendkívül erős nyomás is, amelyet az egyidejűleg jóváhagyott fejlesztéscsomagok a projektek előkészítéséhez és megvalósításához szükséges helyi erőforrásokra (például építész, kivitelezési kapacitás) gyakoroltak.

9. szövegdoz: Az integrált területi programok értékelése

A 2018-ban készült értékelés arra kereste a választ, hogy (1) az ITP hogyan segíti a területi szereplőket a TOP-források felhasználásában, fejlesztési céljaik megvalósításában; (2) a területi szereplők hogyan tudják az ITP-t a területfejlesztési hatás érvényesítése érdekében kiaknázni; és (3) milyen akadályai vannak az utóbbi hatás maximalizálásának.

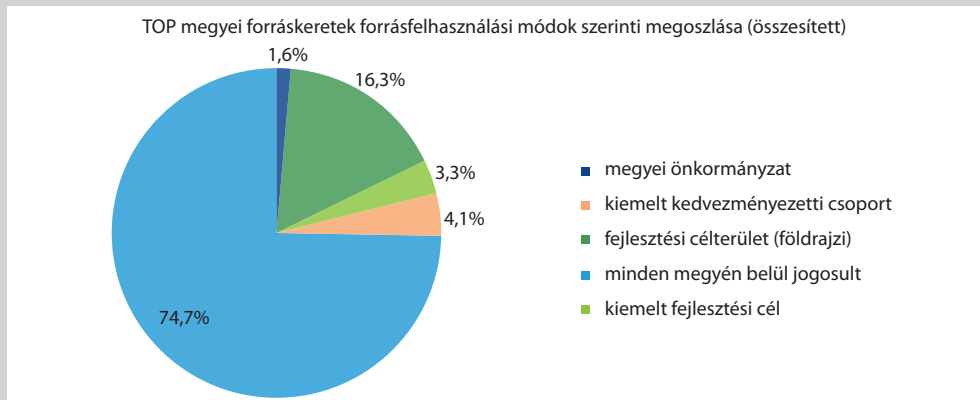
A 2014–2020-as időszakban a hazai programstruktúrában a területiség letéteményesévé a TOP vált, amelyen belül megjelent a területi kiválasztási eljárásrend és annak eszközeként az ITP. Az új rendszer a középszintet célozta meg, újszerű feladatokat telepítve a megyei

²²⁷ A jogszabályi követelményeket lásd részletesebben: 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 68. §.

²²⁸ Lásd részletesebben a *Projektkiválasztás* című fejezetben.

²²⁹ A kézirat lezárásának időpontjában sem a partnerségi megállapodást, sem az operatív programokat nem hagyták még jóvá.

jogú városok (MJV) és a megyei önkormányzatok mellé. Az ITP operatív dokumentumként szolgált a TOP indikatív keretösszegének felhasználásához, fordítókulcsot jelentett a területi stratégiai programok és a projektkiválasztás között.



Az új rezsím azonban az ideálistól eltérő környezetben és jelentős kompromisszumok árán jött létre. A területi alapú problémák felszámolása rendkívül komplex beavatkozási rendszert igényel, mindeközben a szakpolitika számos korláttal szembesült politikai és uniós szabályozási oldalról, valamint az allokált (TOP, VEKOP) forrás is korlátozott mértékű volt. Az indítást és a rendszer működtetését ráadásul szűkös kapacitásokkal és kiszolgáló háttérrel kellett biztosítani.

Mindenesetre a dedikált helyi forráskeret fontos előrelépés volt, hiszen hosszú távú, kiszámítható keretet teremtett a tervezéshez; a menürendszer, a pénzeszközök belső felosztása és a módosítások nehézsége azonban összességében rugalmatlan rendszert eredményezett.

Bebizonyosodott, hogy ilyen komplex, többszereplős rendszer bevezetésére jóval több időt kellett volna szánni, nagyobb hangsúlyt helyezve a részt vevő szervezetek felkészítésére. Az ITP megalkotásának folyamatából kimaradt a végrehajtás/megvalósítás technikai megtervezése. Ez számos nehézséget okozott a szereplők feladatkörének és hatáskörének értelmezésében, a végrehajtási folyamatok menedzsmentjében, az információáramlásban és a megvalósításhoz szükséges erőforrások biztosításában. A szabályozás a folyamatos kiegészítésekkel az időszak végére érte el a szükséges terjedelmet és részletezettséget. Hiányzott a központilag szervezett és támogatott kapacitástervezés és -menedzsment, valamint HR-menedzsment a területi szereplőknél. A területi kiválasztási szempontok minősége a területi szereplők felkészültségének hiányosságai miatt egyenetlen volt, és az újonnan létrehozott állami értékelői kar bevonása is késleltette a projektek indulását. A kapacitáshiány a projektek kedvezményezetti oldalán is kitűnt, a projektek alacsony előkészítettsége egyértelműen hátráltatta a szinergiák kiaknázását.

Kimondható, hogy a TKR fontos – de önmagában nem elégséges – tényezője a területi szempontok érvényesítésének, ahhoz számos más feltétel teljesülése is szükséges. A megyék súlya a TKR alkalmazása ellenére sem éri el az integrált szemlélet és a területiség érvényesítéséhez szükséges szintet. A területi szereplők a területi szemléletet erősítő ITP-eszközöket eleve eltérően értékelték, és eltérő intenzitással éltek velük. A tervezés előrehaladásával csökkent a területiség és az integrált megközelítés súlya. A megvalósítás folyamán a forráskihelyezés kényszere a szakmai és területi szempontok érvényesítése ellen hatott, az indikátorvállalások

teljesítése is háttérbe szorította a területi szükségletek kielégítését. A megyék és megyei jogú városok fejlesztéseinek összehangolására a TKR-eljárásrend, a programok és a forráskeretek felhasználásának szigorú lehatárolása limitáltan biztosít lehetőséget. A jelenleg formálódó új típusú területi struktúrák rugalmasabb fejlesztési szemléletet igényelnek.

A programidőszak végére már kialakultak a területi szereplők, az irányító hatóság és a közreműködő szervezet között a szükséges munkafolyamatok, és a szereplők megfelelő szintű gyakorlatot is szereztek. A döcögösen indult végrehajtás felgyorsult, mindeközben szélesebb körben is hasznosítható innovatív megoldások is születtek. Bár az értékelés tárt fel problémákat és kihívásokat a TKR működésében, az értékelők hangsúlyozzák, hogy a területi szereplőknek a jövőben is részt kell venniük a projektkiválasztásban és -végrehajtásban.

Az értékelés főbb javaslatai a 2021–2027-es időszakra:

- a területiség szempontjainak érvényesítése az összes releváns operatív programban;
- TKR eljárásrendi kézikönyv elkészítése az eljárásrend alkalmazásának megkönnyítése érdekében;
- ütemzettség biztosítása a felhívások megjelenése során a „dömping” elkerülése érdekében;
- a keretek rugalmasabb kezelése a megyei forrásallokációkban a helyi szükségletekhez való jobb igazodás érdekében;
- stabilitás biztosítása, területi tervek aktualizálása, területfejlesztési kapacitás finanszírozása, fejlesztése.

Forrás: az Integrált Területi Programok értékelése; TOP Monitoring Bizottsági Ülés, Jászberény, 2018. november 20.; illetve Innovációs és Technológiai Minisztérium: *Az integrált területi végrehajtás értékelése.* 2018b alapján Kondor szerkesztése

Ugyanakkor továbbra is a TOP Plusz és így az integrált területi programok hatókörén kívül maradnak a térségek szempontjából létfontosságú ágazati fejlesztési források. Kérdés, hogy a 2021–2027-es időszakban mennyire sikerül a kritikus térségi szükségletekhez az ágazati fejlesztéseket hozzácsatolni, illetve mennyire érvényesülnek ténylegesen a területi szempontok az operatív programok megvalósítása, kiemelten a projektek kiválasztása során.

2.3. Különleges projektípusok

A 2021–2027-es programozási időszakban a programok megvalósítását több olyan típusú projekt is segíti, amely rendeltetése, jellege okán eltérő tervezési és megvalósítási követelményekkel jár a kedvezményezettek számára. E projektek körébe tartoznak a stratégiai jelentőségű projektek, a jövedelemtermelő projektek és a szakaszokban végrehajtott projektek.

2.3.1. Stratégiai jelentőségű projektek

A 2021–2027-es uniós szintű szabályozás új elemének számít a stratégiai jelentőségű művellet (projekt), amely „olyan művellet, amely jelentős mértékben járul hozzá valamely program célkitűzéseinek az eléréséhez, és amelyre külön monitoring és kommunikációs intézkedések

vonatkoznak”.²³⁰ Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a korábbi időszakok jogszabályaiban megkülönböztetett nagyprojekt utódja.

A koncepció lényege, hogy az operatív programban kiemelik azokat a projekteket, amelyek leginkább megragadják a program céljait, és érzékelhető, érdemi változást hoznak. Következésképpen a tagállamnak csak azokat a projekteket kell megjelölni, amelyek ezt a kitéltet teljesítik, a többit nem. Az ezekkel járó adminisztratív terhek figyelembevételével számuk tekintetében célszerű a helyes egyensúlyt megtalálni.

A tagállam határozza meg, hogy melyik projekt képviseli a legjelentősebb hozzájárulást, ez nem feltétlenül a legnagyobb hatókörű és/vagy a legnagyobb költségvetéssel rendelkező projekt. Lehet önálló projekt, projektek csoportja, vagy olyan cselekvés/program/intézkedés, amelynek keretében a projekteket később választják ki. Fontos járuléka még e projekteknek, hogy emblemikus jellegűek és az uniós támogatás kézzelfoghatóságát, láthatóságát javíthatják, amit a speciális kommunikációs szabályok is alátámasztanak.

A stratégiai jelentőségű projekteket a tagállamnak az operatív program szintjén kell megadnia (egyedi célkitűzés szintű lebontás nem szükséges), listájukat ütemterv egészíti ki. A bemutatás tekintetében nincs előírt formátum – ráadásul az egyes projektek kiérleltsége meglehetősen eltérő is lehet.²³¹ A Bizottság a projekteket nem értékeli, és a programban történő meghatározásuk nem helyettesíti az irányító hatóság által elvégzendő projekt kiválasztási folyamatot sem. (Ezeket a projekteket is a vonatkozó végrehajtási szabályozás és belső eljárásrendek szerint kell kiválasztani és támogatásukra kötelezettséget vállalni.)

Az irányító hatóságnak a kiválasztást követő egy hónapon belül tájékoztatnia kell a Bizottságot a projektről az „összes releváns információ” megküldése mellett. Utóbbi pontos tartalma a projekttől függ, ám általában kiterjed az alábbiakra: a projekt jellemzői és célkitűzései, stratégiai/emblemikus jellegének indoklása, a kedvezményezett személye, a támogatás mértéke, a felhívásra vonatkozó információk és a támogatás feltételei.

24. táblázat: Példa a stratégiai jelentőségű projekt jellemzőire

A projekt sajátos jellemzője	Alátámasztás
A projekt rendszerjellege	A projekt nélkül veszélybe kerülhet(nek) az egyedi célkitűzés(ek), például e-egészségügyi rendszer, közös jegyrendszer a tömegközlekedésben.
Innovatív jelleg	A projekt új szakpolitikai keretet vagy projektet eredményez.
A projekt fontossága a tagállami, regionális vagy helyi gazdaság számára	A projektet a társadalom fontosnak tartja, például regionális K+F-központ, fővárosi körgyűrű.
A projekt különleges jellege	A sajátosságok és a helyi adottságok miatt nem lehet túl sok ilyen típusú projekt, például regionális közlekedési csomópont.
Költségvetése	Vizonylag jelentős erőforrások a prioritás keretében.

Forrás: Az Európai Bizottság által szervezett webinárium. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/2021-2027-technical-seminars/vol3_programming_2021_2027

²³⁰ 2021–2027 CPR 2. cikk (5) bekezdés.

²³¹ Ha a tagállam nem tervez stratégiai jelentőségű projektet (szinte kizárt), a programban ezt kell megjelölni.

A stratégiai fontosságú projektek végrehajtása kiemelt érdeklődésre tart számot, ami a monitoringbizottság üléseinek rendszeresen visszatérő témája, ezt – amennyiben lehetséges – projektlátogatás egészíti ki. A projektek helyzetét az éves teljesítmény-felülvizsgálat keretében is áttekintik.

Bár a korábbi nagyprojektek és a stratégiai fontosságú projektek közé nem lehet egyenlőségjelet tenni, a kiemelt figyelem tekintetében érdemes felidézni az előbbiekkal kapcsolatos tapasztalatokat.

10. szövegdoz: Nagyprojektekkel összefüggő feladatok

„(a Bizottság) [...] különösen hangsúlyozta annak fontosságát, hogy (a tagállamok) megbízható módon kövessék nyomon a nagyprojektek előkészítését és végrehajtását. Az OP nagyprojektjeinek listáját frissítsék, és gondoskodjanak a megfelelő projektcsatorna előkészítéséről. Tárják fel az előkészítés és végrehajtás szűk keresztmetszeit [...] (a tagállamoknak) a nagyprojektek benyújtásának késedelmét prioritásként kell kezelniük, mivel nagy hatással van a programok végrehajtására és a kohéziós politika megítélésére.”

Forrás: az EGESIF munkacsoport 2016. szeptember 21-i ülésének emlékeztetője alapján Kondor fordítása

A stratégiai fontosságú projektekkel összefüggő láthatósági intézkedések túlmutathatnak a rutin láthatósági mechanizmusokon. Kommunikációjukra külön előírások érvényesek. Az ERFA, a KA, az ESZA+ és az ETHA esetében a programoknak tartalmazniuk kell a stratégiai jelentőségű tervezett projektek listáját. Ezek esetében a tagállamoknak különös figyelmet kell fordítaniuk a láthatóság biztosítására, így például

- a projektet ismertető célzott (mini)kampányok szervezése;
- erős médijelenlét;
- láthatóság egyetlen portálon/webhelyen keresztül;
- promóciós anyagok kidolgozása;
- a kedvezményezettek által szervezett rendezvények (ideális esetben a projekt befejezése után) a Bizottság és az irányító hatóság bevonásával;
- a tagállam által készített promóciós anyagok megosztása a Bizottsággal, további és szélesebb körben terjesztés érdekében.

A stratégiai fontosságú projektek a kedvezményezett számára is többletfeladatokkal járnak. Ezeket részleteiben az irányító hatóság határozza meg, többek között hasznos lehet a Bizottság és az irányító hatóság meghívása a munkálatok megkezdésére/a projekt befejezésére; emellett a projekttel összefüggő események – operatív program elfogadása, projekt kiválasztása és befejezése – jó kommunikációs lehetőség teremtene.

2.3.2. Jövedelemtermelő projektek

A 2021–2027-es időszakban, a jogszabályi egyszerűsítés jegyében megszűnt a nagyprojekt kategória megkülönböztetése, illetve eltörölték a jövedelemtermelő projektekre vonatkozó külön előírásokat. Utóbbiakra az állami támogatási szabályok továbbra is vonatkoznak.

2.3.3. Szakaszokban végrehajtott projektek

A szakaszolás intézménye magyar kezdeményezésre született meg, és került bele a 2014–2020-as uniós szabályozásba, hogy a jellemzően nagy infrastruktúra-fejlesztések két időszakban való megvalósíthatóságát, a finanszírozásuk folytonosságát²³² biztosítsa.

Elsődlegesen nagyobb, infrastrukturális típusú projektek esetében merült fel ugyanis annak az erős valószínűsége, hogy az előkészítő, közbeszerzési, engedélyeztetési tevékenységek, illetve a megvalósítás folyamata oly mértékben elhúzódik, hogy az a projekt megvalósítását az adott programozási időszakban lehetetlenné teszi. Ez egyrészt igen jelentős támogatási források tényleges elvesztését jelenti a tagállam számára, másrészt nagy volumenű, közcélú beruházások megvalósulását lehetetleníti el. Ennek okán a szabályozás lehetőséget nyújt arra, hogy a projekt megvalósítása olyan konkrét, mérhető mérföldkövekhez kötődjön, amelyek mentén egyértelműen lehatárolható szakaszokra bontható a projekt. Ebben az esetben az adott programozási időszak végéig az előzetesen rögzített mérföldkő elérése a cél, és amennyiben a folytatás kormány általi jóváhagyása megtörténik, az új időszak terhére a második szakasz finanszírozható.

A szakaszolás egyúttal fontos jellemzője, hogy a két részletben kivitelezett projekt jelentősen segítse a kitűzött szakpolitikai célok elérését (azaz mindkét szakasz elengedhetetlen a kitűzött érdemi pozitív változás eléréséhez).

A 2014–2020-as és 2021–2027-es időszakot átívelő projektek szakaszolására azonban csak az alábbi meghatározott feltételek együttes teljesítése esetén kerülhet sor:

- a projekt teljes költsége meghaladja az 5 millió eurót;
- a projekt két külön, pénzügyi szempontból azonosítható szakaszból áll;
- a két szakasz külön auditnyomvonallal rendelkezik, így biztosítva, hogy ugyanazt a kiadást nem számolják el kétszer, minthogy
- az első szakasz keretében elszámolt kiadások nem szerepelhetnek a második szakaszra vonatkozó egyetlen kifizetési kérelemben sem;
- a második szakasz az új operatív programba történő beilleszthetősége biztosított, megfelelő valamennyi uniós és hazai jogszabálynak, illetve előírásnak; támogathatósága a CPR, illetve alaprendeletek értelmében egyértelmű;
- a tagállam a 2014–2020-as időszak záró²³³ végrehajtási jelentésében kötelezettséget vállal arra, hogy a következő programozási időszak alatt teljesen befejezi és működőképessé teszi a második, utolsó szakaszt. A jelentés mellékletét képezi a szakaszolt projektek listája.

A szakaszolás a 2014–2020-as időszak nagyprojektjeit is érintheti, esetükben a nagyprojektekre vonatkozó döntés módosításának is rendelkezésre kell állnia. Nem lehetséges ugyanakkor

²³² Lásd a hazai végrehajtási kormányrendelet vonatkozó definícióját: szakaszolt projekt – több programozási időszak forrásaiból finanszírozott projekt.

²³³ Az ETHA esetében az utolsó éves végrehajtási jelentésben.

szakaszolás pénzügyi eszköz²³⁴ keretében finanszírozott projekt esetében, illetve az előző programidőszaknál korábban megkezdett projektek esetében.²³⁵

A szakaszolt projekt a második szakasz teljes körű befejezése után tekinthető egésznek, emellett hozzájárul a vonatkozó prioritások céljaihoz is. Következésképpen a második szakasz befejezésének elmaradása mindkét szakasz tekintetében pénzügyi korrekciót vonhat maga után.

A szakaszolt projektek esetében a dokumentumok megőrzésének követelményei is eltérőek, az első szakasszal összefüggő dokumentumokat a második szakasz esetében releváns megőrzési időpontig meg kell őrizni (minthogy a projekt egészének ellenőrzéséhez szükségesek).

11. szövegdoz: A szakaszolás hazai gyakorlatának értékelése

A szakaszolás hazai részletszabályai csak az új időszak elején, 2016 augusztusában váltak ismertté, azonban az irányító hatóságoknak már 2015 során fel kellett mérniük a várhatóan szakaszolt projektek körét.

A szakaszolást megengedő új uniós szabályozásnak köszönhetően 49 hazai projekt esetében került sor a szakaszolásra, a KEOP, a KÖZOP, valamint a GOP keretében.



M7 Érd, Iparos úti csomópont megvalósítása – szakaszolt projekt

A projektek első szakaszának összes, 2015. év végéig kifizetett támogatása 433 milliárd forintot tett ki, míg a második szakaszra 222 milliárd forint az együttes támogatásigény. A kezdeti, 2015-ös becslésekhez képest végül 20%-kal több forrást kellett szakaszolt projektekre lekötni a 2014–2020-as időszak terhére, és a rendelkezésre álló forráskeretek átlag közel 6–10%-át kellett végül szakaszolt projektekre allokálni a 2014–2020-as programok keretében. A 2007–2013-as időszakban együttesen közel 300 alkalommal, míg a 2014–2020-as időszakban eddig közel 380 alkalommal került sor a fejlesztések támogatási szerződéseinek módosítására. A nagy ívű közlekedésfejlesztési projekteket irányító IKOP IH-nak nem okozott nehézséget a szakaszolás végrehajtása. A KEHOP IH viszont lényegesen több nehézséggel szembesült, köszönhetően a projektjeik, illetve a kedvezményezett kör sokszínűségének és az abból adódó egyedi problémáknak.

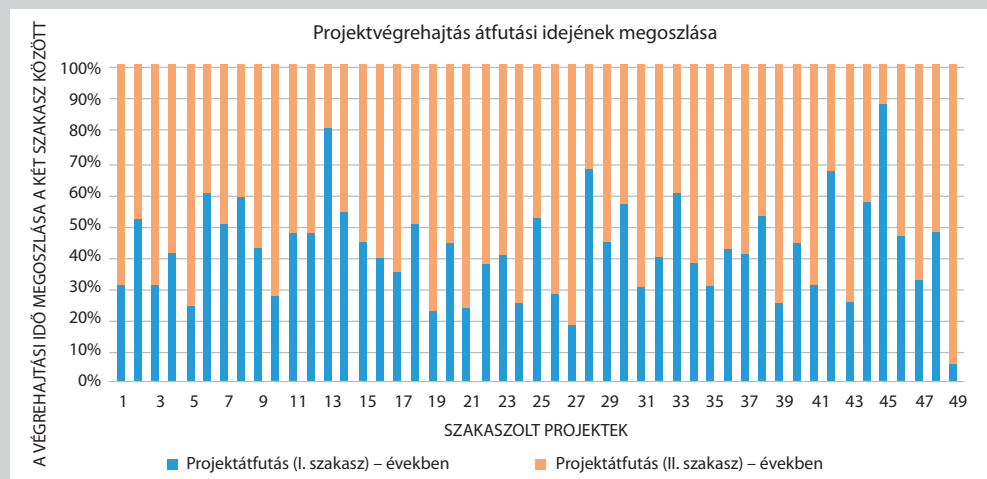
²³⁴ Lásd a pénzügyi eszköz definícióját, 2014–2020 CPR 2. cikk (9) bekezdés: „a pénzügyi eszközök összefüggésében a művelet egy program pénzügyi eszközökhöz történő pénzügyi hozzájárulásából és az említett pénzügyi eszközök által nyújtott későbbi *pénzügyi támogatásból* áll” – pénzügyi támogatás nem szakaszolható, szemben az infrastrukturális beruházással.

²³⁵ Konkrétan: kizárt a szakaszolás a 2007–2013-as időszakban megkezdett projektek esetében.

A szakaszolás bevezetésével lehetőség nyílt nagy költségvetésű beruházások az időszak végén történő elindítására is, amelyeket így nagyjából 2014–2020-as programozási időszakban kiviteleztek, lehetővé téve ezzel a folyamatos projektmegvalósításokat, a két időszak közötti átmenet kiegyensúlyozását, amely a piac, így az építőipari igények kiegyensúlyozása szempontjából is kiemelten fontos volt. A 2014–2020-as időszakban tapasztalt jelentős építőipari áremelkedés nem hatott azokra a szakaszolt projektekre, ahol a 2007–2013-as időszak során kötötték meg a támogatási szerződéseket és ezek nyomán a vállalászási szerződéseket. A szakaszolás tehermentesítette továbbá a hazai költségvetést is a társfinanszírozási követelmények időbeni szétterítésével.

A kedvezményezettek a forrásvesztés lehetséges elkerülése mellett időt is nyertek, valamint a többletköltségek elszámolását és új műszaki tartalmak elfogadását is érvényesíthették. Pozitívum, hogy a nagyprojekteket egyszerűsített eljárás útján fogadták el a 2014–2020-as időszakban. A hátrányok között megemlítendő, hogy a szakaszolás programmenedzsment szempontjából extra kapacitást, monitoringot és figyelmet igényel: ezek a projektek teljes összegű kötelezettségvállalással rendelkeztek, ami csökken a szakaszolás eredményeként, amikor a projekt egy része átkerül a következő programidőszakra. A forrásvesztés elkerülése érdekében tehát utolsó pillanatban szükséges új projektek bevonása megfelelő abszorpcióval és indikátorral. Ugyanakkor a szakaszolt részeknek az új időszakban is „helyet kell csinálni”, ami tervezési kihívás is.

Fontos azt is megjegyezni, hogy a szakaszolást csak utolsó lehetőségként kell számításba venni, a kedvezményezettnek és a projektmenedzsmentnek az eredeti szerződéses határidőkkel kellene dolgoznia.



A jövőbeni javaslatok között megfogalmazódott a szabályozás és az útmutatók időben való rendelkezésre bocsátása, a kényszerszakaszolás kiváltása tervszerűen szakaszolt projektekkel, a két időszak közötti átmenet finanszírozási problémáinak csökkentése érdekében a második szakaszos kiválasztás mielőbbi lezárása, az intézményes kapacitás megerősítése mind a kedvezményezettek, mind az intézményrendszer oldalán.

Forrás: Innovációs és Technológiai Minisztérium: *A szakaszolás intézményének értékelése*. 2018a alapján Kondor szerkesztése

2.4. Projektkiválasztás és a támogatási jogviszony létrejötte

Az operatív programok végrehajtásának rendkívül fontos eleme azoknak a projekteknek a megtalálása, amelyek a programban lefektetett stratégiai célokat a leginkább képesek előmozdítani. A projektkiválasztás e jelentőségére tekintettel a 2021–2027-es uniós szintű szabályozás jóval részletesebb előírásokat fogalmaz meg. Hasonlóképpen kiemelt figyelmet érdemel a projektkiválasztás folyamatát követő, a támogatási jogviszony létrehozására irányuló eljárásrendi fázis.

2.4.1. A projektkiválasztási rendszer működtetésével összefüggő követelmények

Nehéz érzékeltetni a projektkiválasztási rendszernek a szakpolitikai célok megvalósításában betöltött súlyát. A rendszernek ugyanis azon projektek meghatározását kell biztosítania, amelyek összességében a legalkalmasabbak a kitűzött irányok előmozdítására és a teljesítménymutatók elérésére.

A kiválasztási rendszer vonatkozásában a CPR szabályozása irányvonalaiiban nagyjából változatlan, ugyanakkor a 2021–2027-es időszakra a korábbinál sokkal részletesebb elvárás-rendszert rögzítettek.

25. táblázat: A műveletek kiválasztásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok

2014–2020	2021–2027
Kialakít, és jóváhagyás után olyan megfelelő kiválasztási eljárásokat és kritériumokat alkalmaz, amelyek biztosítják, hogy a műveletek hozzájáruljanak a megfelelő prioritás szerinti egyedi célkitűzések és eredmények eléréséhez.	Biztosítani kell, hogy a kiválasztott műveletek megfeleljenek a programnak, beleértve a program alapjául szolgáló stratégiákkal való összhangjukat is, és hatékonyan hozzájáruljanak a program egyedi célkitűzéseinek megvalósításához.
	Biztosítani kell, hogy az egy adott feljogosító feltétel hatálya alá tartozó, kiválasztott műveletek összhangban legyenek az említett feljogosító feltétel teljesítése céljából megállapított vonatkozó stratégiákkal és tervezési dokumentumokkal.
	Biztosítani kell, hogy a kiválasztott műveleteknél optimális legyen a támogatás összege, a vállalt tevékenységek és a célkitűzések elérése közötti viszony.
A művelet jóváhagyása előtt meggyőződik arról, hogy a kedvezményezett rendelkezik a feltételek teljesítéséhez szükséges adminisztratív, pénzügyi és működési kapacitással.	Ellenőrizni kell, hogy a kedvezményezett rendelkezik-e a szükséges pénzügyi forrásokkal és mechanizmusokkal az infrastrukturális vagy termelőberuházást magukban foglaló műveletek működési és fenntartási költségeinek fedezéséhez a pénzügyi fenntarthatóságuk biztosítása érdekében.
	Biztosítani kell, hogy a 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv hatálya alá tartozó kiválasztott műveletek tekintetében környezeti hatásvizsgálatot vagy átvilágítási vizsgálatot végezzenek el, valamint hogy az alternatív megoldások vizsgálatát megfelelőképpen figyelembe vegyék az említett irányelv követelményei alapján.

2014–2020	2021–2027
Meggyőződik arról, hogy amennyiben a művelet azelőtt kezdődött el, hogy a támogatási kérelmet az irányító hatóságnak benyújtották, a műveletre vonatkozóan alkalmazandó uniós és nemzeti szabályokat betartották-e.	Igazolni kell, hogy amennyiben a műveletek azelőtt kezdődtek meg, hogy a támogatás iránti kérelmet benyújtották az irányító hatóságnak, betartották-e az alkalmazandó jogszabályt.
Biztosítja, hogy a kiválasztott művelet az érintett alap vagy alapok hatálya alá essen, és az operatív program prioritása vagy prioritásai által meghatározott beavatkozási kategóriába – az ETHA esetében egy adott intézkedésbe – besorolható legyen.	Biztosítani kell, hogy a kiválasztott műveletek az érintett alap hatókörébe tartozzanak, és besorolhatók legyenek valamely beavatkozástípusba.
Biztosítja, hogy az alapokból való támogatásra kiválasztott műveletek ne tartalmazzanak olyan tevékenységeket, amelyek a 71. cikk szerinti visszatérítési eljárás alá estek vagy kellett volna esniük valamely termelő műveletnek a programterületen kívül történt áthelyezését követően.	Biztosítani kell, hogy a műveletek ne tartalmazzanak olyan tevékenységeket, amelyek a 66. cikk szerint áttelepítés tárgyát képező művelet részei voltak, vagy amelyek a 65. cikk (1) bekezdésének a) pontja szerint termelőtevékenység áthelyezését valószínűsítik meg.
	Biztosítani kell, hogy a kiválasztott műveleteket közvetlenül ne érintse a Bizottság által kiadott, indoklással ellátott olyan vélemény, amely az EUMSZ 258. cikke szerinti, a kiadások jogszerűségét és szabályosságát vagy a műveletek teljesítését veszélyeztető kötelezettségzegéshez kapcsolódik.
Hátrányos megkülönböztetéstől mentesek és átláthatók. Figyelembe veszik a nemek közötti egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának előmozdítására, valamint a fenntartható fejlődésre vonatkozó alapelveket.	Biztosítani kell a várhatóan legalább ötéves élettartamú infrastruktúrába irányuló beruházások éghajlatváltozási rezilienciavizsgálatát. Olyan kritériumokat és eljárásokat kell megállapítani és alkalmazni, amelyek megkülönböztetésmentesek, átláthatók, biztosítják a hozzáférhetőséget a fogyatékossgal élő személyek számára és a nemek közötti egyenlőséget, és figyelembe veszik az Európai Unió Alapjogi Chartáját, a fenntartható fejlődés elvét és az unió környezetvédelmi politikáját az EUMSZ 11. cikke és 191. cikkének (1) bekezdése szerint.

Forrás: az 1303/2013/EU rendelet 125. cikke, valamint a 2021/1060 EU rendelet 73. cikke alapján Vizsoczky szerkesztése

Mint látszik, a követelmények kiszélesítése egyaránt táplálkozott szabályossági és eredményességi megfontolásokból. Szervesen illeszkedik ehhez az az új előírás is, miszerint a Bizottság kérésére a projekt kiválasztási módszertant és szempontrendszert (illetve ezek módosulását) számára a monitoringbizottsághoz való benyújtásuk előtt 15 munkanappal meg kell küldeni.

A kiválasztási kritériumrendszerrel kapcsolatos elvárásrendszer az irányítási és kontrollrendszerek értékelésében is kulcskövetelmény, a részletes szempontrendszert a 2014–2020-as időszakban az irányítási és ellenőrzési rendszer ellenőrzésére kiadott útmutató tartalmazza.²³⁶

²³⁶ Európai Bizottság: *Iránymutatás a Bizottság és a tagállamok részére a tagállamokban működő irányítási és kontrollrendszerek értékelésének közös módszertanáról*. EGESIF_14-0010. 2014. december 18a.

26. táblázat: A projektkiválasztással összefüggő ellenőrzési szempontok

A monitoringbizottság elé jóváhagyásra beterjesztett kritériumok	<ul style="list-style-type: none"> – Biztosítják, hogy a műveletek hozzájáruljanak a megfelelő prioritás szerinti egyedi célkitűzések és eredmények eléréséhez. – Hátrányos megkülönböztetéstől mentesek és átláthatók. – Figyelembe veszik a CPR 9. cikke szerinti horizontális elveket.
Pályázati felhívások meghirdetése	<ul style="list-style-type: none"> – Az alkalmazott kiválasztási eljárás, valamint a kedvezményezettek jogainak és kötelezettségeinek egyértelmű leírása.
Pályázatok érkeztetése	<ul style="list-style-type: none"> – Átláthatóság és visszakereshetőség: a kérelmező minden esetben átvételi elismervényt kap a kérelemről, az egyes kérelmek jóváhagyási státuszáról pedig nyilvántartást vezetnek.
Értékelési folyamat	<ul style="list-style-type: none"> – Az értékelés következetes és megkülönböztetéstől mentes. Az alkalmazott kritériumok és pontozás összhangban van a monitoringbizottság által jóváhagyott és a felhívásban említett kritériumokkal és pontozással. – A támogatási kérelmek értékelése során biztosítani kell, hogy az értékelési folyamatban részt vevők rendelkezzenek a szükséges szakértelemmel és függetlenséggel. – Az irányító hatóságnak vizsgálnia kell azt is, hogy: <ul style="list-style-type: none"> • a kiválasztott művelet az érintett alap(ok) hatókörébe tartozik-e, és besorolható-e valamely beavatkozási kategóriába; • a kedvezményezett rendelkezik-e a finanszírozás biztosításával kapcsolatos feltételek teljesítéséhez szükséges igazgatási, pénzügyi és működési kapacitással; • amennyiben a művelet azelőtt kezdődött el, hogy a támogatási kérelmet benyújtották, betartották-e a műveletre vonatkozó jogszabályokat; • a finanszírozásra kiválasztott műveletek nem tartalmaznak-e korábban olyan művelet részét képező tevékenységeket, amelyekkel kapcsolatban visszafizetési eljárást folytattak le, vagy kellett volna lefolytatni a termelőtevékenység programterületen kívülre való áthelyezése után. – Az értékelés valamennyi szakaszát megfelelően dokumentálni kell.
Döntéshozatal	<ul style="list-style-type: none"> – A kérelmek és projektek elfogadására vagy elutasítására vonatkozó határozatokat a felelős kijelölt szervezetben dolgozó megfelelően felhatalmazott személynek kell meghoznia, az eredményről írásbeli értesítést kell küldeni a jelöltnek megállapodás vagy határozat (vagy más hasonló dokumentum) formájában. A döntési határozatban egyértelműen meg kell jelölni az elfogadás vagy elutasítás okát.
Jogorvoslati lehetőség	<ul style="list-style-type: none"> – A fellebbezési eljáráshoz való jogosultság követelményei nyilvánosak, és a fellebbezési eljáráshoz kapcsolódó határozatokat közzé kell tenni.

Forrás: az Európai Bizottság (2014. december 18a.): i. m. alapján Vizsoczky szerkesztése

2.4.2. A projektkiválasztás folyamata és szereplői

A projektek sajátosságai, valamint fejlesztéspolitikai szempontok okán a kiválasztás módszerei eltérőek lehetnek. Azonban minden kiválasztási eljárástípus esetében közös jellemzők az alábbiak:

- előzetesen rögzített kritériumrendszer, amely összhangban van az operatív program célrendszerével, és a monitoringbizottság megtárgyalta és elfogadta;
- meghatározott kiválasztási folyamat, amely során a pályázó(k)nak szakmai és pénzügyi szempontok alapján be kell mutatniuk alkalmasságukat;
- a program megvalósításáért felelős hatóságok általi értékelés és döntéshozatal.

Az értékelési folyamat során a pályázat adminisztratív és szakmai szempontok szerinti értékelése történik. Hagyományosan adminisztratív, jogosultsági és tartalmi (szakmai) értékelési fázisok különböztethetők meg (az adminisztratív és jogosultsági kritériumokat sok esetben egyben értékelik).

27. táblázat: Jogosultsági kritériumok típusai hiánypótlottatási lehetőség szerint

Kritérium típusa	Példa
Nem hiánypótlható jogosultsági kritériumok	<ul style="list-style-type: none"> – A támogatást igénylő által benyújtott nyilatkozat elektronikus és – elektronikus aláírás használatának kivételével – papíralapú példánya hiánytalan, hibátlan és határidőben nyújtották be. – A támogatást igénylő átlátható szervezetnek minősül az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 1. § 4. pontja és 50. § (1) bekezdés c) pontja szerint.
Hiánypótlható jogosultsági kritériumok	<ul style="list-style-type: none"> – A támogatást igénylő nem áll a támogatási rendszerből való kizárás hatálya alatt. – A támogatást igénylőnek nem áll fenn harmadik személy irányában olyan kötelezettsége, amely a támogatással létrejött projekt céljának megvalósulását megghiúsíthatja. – A támogatást igénylő a támogatási döntés tartalmát érdemben befolyásoló valószínűleg hamis vagy megtévesztő adatot nem szolgáltatott, vagy ilyen nyilatkozatot nem tett. – A támogatást igénylő nem áll jogerős végzéssel elrendelt felszámolási, csőd-, végelszámolási vagy egyéb – a megszüntetésére irányuló, jogszabályban meghatározott – eljárás alatt.

Forrás: A mikro-, kis- és középvállalkozások versenyképességének javítása a vállalkozói ismeretek bővítése révén GINOP-1.1.10-20 pályázati felhívás alapján Viszoczy szerkesztése. Online: www.palyazat.gov.hu/ginop-1110-20-a-mikro-kis-s-kzpvllalkozsok-versenykpeessgnek-javitsa-a-vllalkozoi-ismeretek-bvtse-rvn#

Olyan esetben, amikor a pályázatok között erős verseny várható (nagy számú beérkező pályázat, amelyek várhatóan teljesítik az értékelési kritériumokat), és érdemben nincs minőségi különbség a pályázatok között, alkalmazható az úgynevezett *first come, first serve*²³⁷ elve, azaz aki időben korábban nyújtotta be a pályázatát, előnyben részesül, nem kell bevárnia a később benyújtott pályázatok értékelési folyamatának végét.

²³⁷ A tagállamok körében elterjedt kiválasztási módszer.

12. szövegdoboz: Példák a tartalmi értékelési szempontokra

- A projekt helyzetelemzése megfelelően kidolgozott. A projekt indokoltsága, a szükséglet, amire a projekt reagál, alátámasztott, a piaci elégtelenség és akadályozó tényezők megfelelően azonosítottak, illeszkednek a módszertani kézikönyvben rögzítettekhez.
- A projekt által elérni kívánt célcsoport meghatározása egyértelmű, megfelelően megalapozott.
- A költségvetés kellően részletezett, szöveges indoklásban mennyiségi egység, mennyiség, egységár formájában tartalmazza az egyes költségtételekhez kapcsolódó kalkulációkat és szükségességük igazolását.

Forrás: A mikro-, kis- és középvállalkozások versenyképességének javítása a vállalkozói ismeretek bővítése révén GINOP-1.1.10-20 pályázati felhívás

A projekteket értékelők belső és külső értékelők is lehetnek. Alapvetően mindkét rendszernek megvannak az előnyei és hátrányai, hiszen az értékelőkkel kapcsolatosan számos követelmény fogalmazódik meg egyidejűleg: például gyors rendelkezésre állás, a pályázatok tartalmának megfelelő speciális szaktudás megléte, objektivitás stb.

A magyar értékelői rendszer specialitása az állami projektértékelők rendszerének bevezetése a 2014–2020-as időszaktól kezdve, amelyet az állami projektértékelői jogviszonyról szóló 2016. évi XXXIII. törvényben rögzített feltételrendszer alapján alakítottak ki. Célja az objektivitás, az átláthatóság biztosítása, illetve a korábbiakban komoly problémákat okozó rendelkezésre állási, kapacitás- és összeférhetlenségi kérdések kezelése.

A tartalmi értékelések fázisában a legtöbb esetben indokolt olyan testület felállítása, amelyben olyan tagok kapnak helyet, akik eltérő szakmai háttérrel, de a pályázatok szempontjából releváns és jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek, és a pályázatok egyes aspektusainak értékeléséhez különböző szempontokat képesek behozni, illetve ezek alapján közösen döntési javaslatot hozni. A döntés-előkészítő bizottságok, bár támogatottságuk az elmúlt időszakokban hol erősebb, hol gyengébb volt, vitathatatlanul hozzáadott értéket tudnak képviselni a döntés-előkészítési folyamatban.

Fontos említést tenni a pályázatok kiválasztásakor a regionális szereplőkről is: területi kiválasztási rendszer esetében a területi szereplő közgyűlése határozatot hoz a döntési javaslatról, amelyet a területi szereplő képviselője a döntés-előkészítési bizottságban képvisel. Ennek alapvető célja, hogy területi szinten olyan projektek támogatása történhessen meg, amelyek illeszkednek a helyi igényekhez és fejlesztési célokhoz.

A támogatási döntés meghozatala előtt, amennyiben szükséges, egyéb testületek véleményét (például kormány) is beszerzi az irányító hatóság, majd ezt követően döntést hoz, amely lehet támogató, elutasító, feltétellel vagy csökkentett összeggel támogató, illetve újraértékelést is elrendelhet.

Újraértékelés esetében a jogszabály rögzíti, hogy a többi, döntési javaslatban szereplő projekt adott pályázatok újraértékelése miatt nem szenvedhet hátrányt (azaz praktikusán nem kell bevárniuk az újraértékelés eredményét).

2.4.3. A pályázati felhívás funkciója

A pályázati felhívások alapvető célja, hogy a potenciális pályázók részére tartalmazzák mindazokat az előírásokat, szempontokat és feltételeket, amelyek alapján eldönthető, hogy ki, mire, milyen feltételekkel kaphat támogatást.

A pályázati felhívásokkal szemben elvárt alapvető követelmények:

- átláthatóság és egyenlő hozzáférés: azaz a felhívás nyilvánosan elérhető kell, hogy legyen minden olyan érintett részére, aki potenciálisan részesülhet a támogatásból;
- közérthetőség: a felhívásból egyértelműen ki kell derülnie, hogy ki, mire és hogyan pályázhat;
- illeszkedés: a felhívás tartalmának összhangban kell lennie az operatív program célrendszerével és levezethetőnek kell lennie az éves fejlesztési keretben foglaltakból, valamint a felhívásban rögzített kiválasztási kritériumrendszernek összhangban kell lennie a monitoringbizottság által elfogadott szempontrendszerrel.

2.4.4. A pályázati felhívás fő elemei

A magyar fejlesztéspolitikai rendszerben immár több pénzügyi időszakra visszamenően jellemző felosztás,²³⁸ hogy a pályázati felhívás alapvetően az adott pályázati kiírásra jellemző specialitásokat és feltételrendszert tartalmazza, míg minden egyéb, a többi pályázati felhívás esetében is releváns, közös információkat és feltételeket egyéb, általánosan alkalmazandó dokumentumok tartalmazzák (például *Általános útmutató a felhívásokhoz*, indikátor útmutatók, pénzügyi sablonok stb.).

A felhívást a központi koordinációs egység által elkészített sablon alapján állítják össze és véglegesítik, amely dokumentum az adott tématerület jellemzői alapján természetesen tartalmazhat minimális eltéréseket vagy specializálást a sablonhoz képest.

A felhívásnak minimálisan tartalmaznia kell az alábbi szempontokat:

- a pályázati felhívással kapcsolatos háttér: célok, indokoltság, keretösszeg;
- a támogatást igénylők köre (szervezettípus, konzorcium lehetősége, az igénylőkkel szemben elvárt tapasztalat stb.);
- a projektekkel kapcsolatos elvárások: támogatható és nem támogatható tevékenységek, műszaki-szakmai tartalommal kapcsolatos elvárások, esélyegyenlőségi és környezetvédelmi, illetve egyéb horizontális elvárások;
- indikátorok és az adatszolgáltatás rendje;
- fenntartási kötelezettség;
- biztosítéknyújtási kötelezettség;
- pénzügyi elvárások (például önerő);
- a pályázat benyújtásának feltételei;
- a kiválasztás eljárásrendje;
- kiválasztási kritériumok;

²³⁸ Iványi-Windhoffer Csaba József: Európai uniós pályázati támogatások kezdeti kockázatai – individuális tényezőkkel. In Csiszárík-Kocsir Ágnes – Garai-Fodor Mónika (szerk.): *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században VIII./1.* Budapest, Óbudai Egyetem, Keleti Károly Gazdasági Kar, 2018. 124–139.

- a finanszírozásra vonatkozó információk: például előleg, elszámolható és nem elszámolható költségek;
- a benyújtás feltételei;
- egyéb dokumentumok megjelölése, amelyek benyújtása kötelező a pályázat mellé.

Ahogy arra korábbi értékelések is rámutattak, a kedvezményezettek számára kötöttséget jelentő előírások és szabályozók többségét a pályázati felhívásokhoz kapcsolódó útmutatókban és egyéb dokumentumokban határozzák meg. Egy korábbi értékelés pályázati felhívásonként 13 olyan kötöttséget azonosított, amely szigorúbb volt a felsőbb szabályozók előírásainál.²³⁹ A *gold-plating* (szó szerint aranyozás, átvitt értelemben öncélú díszítés, azaz a kedvezményezetteknek többletelőírások meghatározása a kötelező uniós és hazai jogszabályi előírásokon felül) okai többrétűek lehetnek: egyrészt az elszámolhatósági vagy az auditkockázatok csökkentése, de akár a projektek „szakmai félresiklásának” megakadályozása is egyéb eszközök (például szakmai monitoring, kidolgozott célrendszer) hiányában.

Éppen ezért az uniós szinten túl a hazai szabályozásban is kiemelten fontos a túlszabályozásnak gátat szabni, amire a hazai fejlesztéspolitikai jogszabályok is tettek kísérleteket az elmúlt időszakban. Ennek szellemében például a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletben rögzítették, hogy

- az irányító hatóságnak biztosítania kell a felhívásnak a programhoz való illeszkedését, továbbá az elszámolhatósági, a költséghatékonysági, az adminisztratív terhek csökkentésére és az egységes eljárásrendi megoldások alkalmazására irányuló szempontok érvényesítését [87. § (1) bekezdés];
- a támogatási kérelemben csak olyan információ kérhető, amelyet értékelni is fognak [87. § (2) bekezdés a) pont];
- a támogatási kérelemhez legfeljebb tíz melléklet benyújtása írható elő [87. § (2) bekezdés b) pont].

Az adminisztratív terhek alakulása azonban a programozási időszak folyamán kiemelt és folyamatos figyelmet érdemel. A tapasztalatok szerint ugyanis a kiiktatott követelmények helyébe előbb vagy utóbb új előírások lépnek.

2.4.5. A pályázati felhívás elkészítésének folyamata (beleértve koordináció: más alapok, állami támogatás; társadalmi egyeztetés és minőségbiztosítás)

Ahogy azt a korábbiakban említettük, a pályázati dokumentáció egy részét központilag, a központi koordinációt ellátó egység dolgozza ki a vonatkozó hatályos uniós és hazai jogszabályok figyelembevételével. Ezen túlmenően a korábbi megvalósítási tapasztalatok is fontos támpontot adnak a sablonok alakításához például annak érdekében, hogy a dokumentáció a lehető legrövidebb és legközérthetőbb legyen.

Az adminisztratív jellegű előkészítési tevékenység mellett (amely tehát alapvetően a központi koordináció oldalán történik) a másik fontos kiindulópont a szakpolitikai felelősöknél található. Az operatív programban és konkrétan az éves fejlesztési keretben rögzített célok és főbb szakmai és pénzügyi paraméterek mentén, valamint a monitoringbizottság által elfogadott

²³⁹ Nemzeti Fejlesztési Ügynökség: *Záró értékelési jelentés a szabályozási kötöttségek értékeléséről*. 2012b. 3.

kiválasztási kritériumrendszerrel összhangban, az irányító hatóság szoros koordinációja mellett a szakpolitikai felelősök készítik el a felhívások alapját képező szakmai koncepciót. A szakmai koncepció esetében alapvető elvárás, hogy illeszkedjen a releváns uniós és hazai stratégiákhoz, és vegye figyelembe a korábbi, hasonló típusú programok megvalósítási tapasztalatait. Éppen ezért a szakmai koncepció, illetve magának a pályázati felhívásnak a kidolgozása is történhet olyan releváns partnerek, szakmai szervezetek bevonásával (természetesen az összeférhetlenségi szabályok maximális figyelembevétele mellett), amelyek érdemi tapasztalatokkal rendelkeznek az adott területen.

A pályázati felhívás kidolgozása során – szintén az operatív program tartalmával összhangban – figyelemmel kell lenni az OP-k közötti és OP-kon belüli tartalmi lehatárolásra annak érdekében, hogy az átfedések és ebből fakadóan esetleges kettős vagy többes finanszírozás elkerülhető lehessen. Ezek az elvek alapulhatnak például földrajzi lehatároláson, lakosság számon, bizonyos előre rögzített mutatószámokon, korábbi fejlesztési időszakban már részesült támogatásokon stb., lényeg, hogy az elvek világosak és indokolhatók legyenek.

A szakmai koncepció kialakítása és ennek „pályázati felhívás-kompatibilissé” tétele, azaz minden releváns uniós és hazai fejlesztéspolitikai szabályrendszernek való megfelelés biztosítása a szakpolitikai felelős és az irányító hatóság szoros, összehangolt munkáját igényli.

A felhívástervezetről az elkészítését követően tíznapos határidő biztosításával társadalmi egyeztetés zajlik, majd pedig a központi koordinációért felelős egység elvégzi a minőségbiztosítást. A minőségbiztosítás célja annak vizsgálata, hogy azok az elsődlegesen szabályozási, állami támogatási szempontú és adminisztratív jellegű követelmények, amelyek a célszerűséget és egységességet, valamint az uniós és hazai jogszabályi előírásoknak való megfelelést biztosítják, minden felhívás esetében – operatív programtól függetlenül – teljesülhessenek. Amennyiben a minőségbiztosítást követően módosításokra van szükség a felhívásban, ezeket elvégzi az irányító hatóság, majd a központi, fejlesztéspolitikai honlapon közzéteszi.

2.4.6. A kiválasztás folyamata, hazai kiválasztási eljárásrendek

A különféle kiválasztási eljárástípusok célja olyan folyamatok és szabályrendszer alkalmazása, amelyek a támogatni tervezett projektek sajátosságaihoz a lehető legnagyobb mértékben igazodnak, emellett célszerűségi és hatékonysági szempontokat is figyelembe vesznek.

Az elmúlt években számos kísérlet történt a kiválasztási folyamat optimalizálására, így a 2021–2027-es időszakban kialakított eljárástípusok a korábbi gyakorlatra épülnek, ám figyelembe veszik a tapasztalatokat.

28. táblázat: Hazai kiválasztási eljárástípusok a 2021–2027-es időszakban

Nyílt pályázatos eljárások, ezen belül:	A pályázati kritériumrendszer okán versenyhelyzet áll elő a potenciális pályázók között, ezért cél a bizonyos szempontok szerinti sorrend felállítása.
Egyszerűsített	Viszonylag könnyen, gyorsan, objektív kritériumok alapján történhet az értékelés, különösebben speciális szaktudást nem igényel az értékelés elvégzése (igen/nem szempontok, például adott foglalkoztatotti létszám elérése, éves árbevétel stb.). A beérkezett pályázatok között sorrend felállítása történik a kritériumoknak való megfelelés szerint, illetve ha a pályázatok túlnyomó többsége megfelel a kritériumoknak, és jelentős a túlpályázás, a beérkezés sorrendje is döntő lehet. Döntés-előkészítő bizottságot nem hoznak létre. ²⁴⁰
Standard	A pályázati felhívásra beérkező pályázatok jogosultsági és tartalmi értékelésen esnek át, amelyet belső vagy külső értékelők végeznek. Tekintettel a mérlegelést igénylő szakmai szempontokra döntés-előkészítő bizottság felállítása lehetséges. A pályázatok az értékelést követően, sorrendiség alapján (pontszám) részesülhetnek támogatásban.
Kiemelt vagy korlátozott hozzáférésű pályázatok	A potenciális kedvezményezett előre beazonosítható, mivel például az adott területen feladatot ellátó szervezetek köre limitált, és így nem áll elő versenyhelyzet. Ebben az esetben cél, hogy az adott pályázó olyan kidolgozottságú és színvonalú pályázatot nyújtson be, amely a lehető legnagyobb mértékben megfelel a kiválasztási kritériumoknak. Ebben az esetben megfelelt/nem megfelelt minősítés történik, pontszám nincs.
Területi eljárásrend	Bár külön nevesíti a hazai fejlesztéspolitikai jogszabályunk [256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 74. § (1) bekezdés d) pont], azon túlmenően, hogy a forráselosztás egy adott földrajzi területre, megyére korlátozódik, a gyakorlati lebonyolítás vagy kiemelt, vagy standard eljárásrend szerint történik.

Forrás: Viszoczky szerkesztése

Tekintettel arra, hogy a vonatkozó uniós jogszabályok – az alapelveken túlmenően – nem tartalmaznak speciális szabályokat a kiválasztás módjára, egyéb, a tagállam által választott módok, eljárások is lehetségesek (például korábbi időszakokban alkalmazott kétfordulós eljárás vagy globális támogatás).

13. szövegdoboz: Az átfutási idők és a kiválasztási eljárások összefüggései

Az egyszerűsített eljárás bevezetésének célja a kedvezményezett adminisztratív terheinek csökkentése mellett a projektkiválasztás folyamatának felgyorsítása volt. Az összesen több mint

²⁴⁰ A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 74. § (3) bekezdése értelmében alkalmazása kötelező feltételeken vissza nem térítendő támogatás esetén, vagy ha a projektek lehetséges elszámolható összköltsége nem haladja meg a háromszázmillió forintot, és a felhívás keretében mikro-, kis- és középvállalkozás is benyújthat támogatási kérelmet.

hús (GINOP- és VEKOP-finanszírozású) konstrukció elemzésére épülő kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások tárgyú értékelés hasznos visszacsatolást nyújt az átfutási idők alakulásáról. Az értékelők által megvizsgált pályázatok közül 3863 darabot adtak be egyszerűsített kiválasztási folyamatot előírányzó felhívás (GINOP-2.1.3-15; GINOP-2.1.4-15 vagy GINOP-2.1.8-17) keretében, míg standard kiválasztási eljárásrend érintett 6238 pályázatot (a többi konstrukció keretében).

Az egyszerűsített eljárásrendben elbíralt pályázatok átfutási ideje jelentősen alatta maradt a standard kiválasztási folyamat elbírálásiidő-igényének, a különbséget az értékelési jelentés az alábbiak szerint számszerűsítette.

Eljárásrend	A jogosultsági vizsgálat átlagos átfutási ideje (nap)	IH döntésének átlagos átfutási ideje (nap)
Egyszerűsített	61	110
Standard	142	475

Mint azonban korábban megjegyeztük, az egyszerűsített eljárásrend csak jól körülhatárolt projekttypus (kis összegű, kevésbé komplex fejlesztések) esetén alkalmazható. Standard eljárást kell választani, amennyiben a bírálókat során nélkülözhetetlen a támogatási kérelmek mélyrehatóbb szakmai elemzése.

Ugyanez az értékelés egyébiránt leszögezi, hogy a pályázatok szakmai előszűrése is fontos gyorsító tényező: az NKFIH előzetes támogató véleménye a tartalmi bírálókat átfutási idejét jelentősen lerövidítette.

Forrás: Innovációs és Technológiai Minisztérium: A 2014–2020-as KFI-támogatások értékelése. 2020a

2.4.7. Szakaszolt projektek kiválasztása

Mint különleges projekt a szakaszolt projekt bemutatásakor már szó esett e – hazai fejlesztéspolitikai jogszabály definíciója alapján – több programozási időszak forrásaiból finanszírozott projektről. Szakaszolás esetén a 2. szakaszra új támogatási szerződést kell kötni, amely részletesen tartalmazza a 2. szakasz elszámolható költségeit, a megvalósítás időbeni ütemezését és tevékenységeit, mérföldköveit, indikátorait és műszaki-szakmai eredményeit – figyelemmel a projekt egészének céljaira és eredményeire.

2.4.8. Kiválósági pecséttel ellátott projektek kezelése

Érdekes új elem a 2021–2027-es időszak uniós szintű szabályozásában az úgynevezett kiválósági pecséttel ellátott projektek megjelenése. Ez a lehetőség azon projektek számára biztosíthat elvi finanszírozási lehetőséget, amelyek a Horizon Europe keretében megfeleltek a kiválasztási kritériumoknak, de forráshiány miatt nem részesülhettek támogatásban. E projektek kiválósági pecsétet kapnak bizottsági részről, amely azt biztosíthatja, hogy nem szükséges további értékelési folyamaton keresztül menniük.

Ez a lehetőség az adminisztratív terhek csökkentése és az uniós források közötti átjárhatóság biztosítása szempontjából valóban előrelépésnek tekinthető, ugyanakkor számos gyakorlati kérdést felvetnek. Hiába történik meg ugyanis a Horizon Europe keretében az értékelés,

e projekteknek is meg kell felelniük az adott operatív program cél- és feltételrendszerének, az éves fejlesztési keretben rögzített szempontoknak és az az alapján elkészített adott pályázati felhívásnak. A pályázati felhívás pedig értelemszerűen olyan kiválasztási kritériumokat tartalmazhat, amelyeket az adott program monitoringbizottsága előzetesen jóváhagyott. Egyelőre tehát a rendelkezésre álló szabályozási feltételek alapján úgy tűnik, az operatív programok finanszírozási rendszerébe történő becsatornázás további adminisztratív feltételeket jelent a pályázók számára, az irányító hatóságok számára pedig adminisztratív többletterheket, mivel plusz megfeleléségi vizsgálatot és értékelést mindenképpen be kell illeszteni a folyamatba.

A fentiek miatt egyelőre kérdés, hogy a programok hatásagai mennyiben lesznek nyitottak arra, hogy ilyen típusú projekteknek finanszírozási lehetőséget biztosítsanak az operatív programok kereteinek terhére.

2.4.9. Szakmai segítségnyújtási projektek kiválasztása

A szakmai segítségnyújtási projektek célja továbbra is a programok és projektek megvalósulásának támogatása különféle eszközrendszerek támogatásán keresztül: például intézményi kapacitások, képzések, kommunikációs, monitoring- és értékelési tevékenység, valamint az ehhez szükséges informatikai háttér biztosítása stb. Mivel ezen projektek esetében a kedvezményezett kör alapvetően jól körülhatárolható (legnagyobb részét a támogatások kezelését végző intézményrendszer), ezért indokolt volt az általánostól némileg eltérő végrehajtási szabályok megalkotása.

Az uniós általános rendelet szintjén rögzítették, hogy a 2021–2027-es időszakban a szakmai segítségnyújtás finanszírozása milyen formákban történhet, amit a 29. táblázat szemléltet.

29. táblázat: A szakmai segítségnyújtási források esetében alkalmazható finanszírozási formák a 2021–2027-es időszakban

Valósköltség-alapú [TA 36. cikk (4) bekezdés]	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Egyalapos prioritás</i> kell a „valós költségű” technikai segítségnyújtáshoz [vonatkozó rendelkezés: 22. cikk (2) bekezdés]. – A prioritás <i>teljes leírása</i> a beavatkozások típusaival és a kimeneti mutatókkal. – Egy programban több egyalapú TA-prioritás lehetséges, de nem praktikus, jogszabályi lehetőség vs. program bonyolultsága.
Költségfüggetlen finanszírozású (TA 37. cikk)	<ul style="list-style-type: none"> – Egyalapos prioritások költségfüggetlen szakmai segítségnyújtási finanszírozáshoz [vonatkozó rendelkezés: 22. cikk (2) bekezdés]. – A prioritás korlátozott leírása + 2. függelék részleteivel. – Egy programban több egyalapú TA-prioritás lehetséges. – A jogszabály nyújtotta egyszerűsítési lehetőség az összetett programstruktúra nehézségeivel szemben.
Átalány [TA 36. cikk (5) bekezdés]	<ul style="list-style-type: none"> – Az átalány-TA beépül a szakmai prioritásba. – Nem jelenik meg a beavatkozási kategória szerinti bontásban. – Az átalány-TA az alapok prioritás és régiókatégória szerinti elosztását követi. – Az átalány-TA-ra eső rugalmassági összeg külön oszlopban, a 11. pénzügyi táblázatban csak itt látszik egyedül.

Forrás: a Bizottság technikai szemináriumai alapján Kondor szerkesztése. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/2021-2027-technical-seminars/

A finanszírozási formától függően változik az operatív program keretében meghatározott információk köre.

30. táblázat: Szakmai segítségnyújtási konstrukciók az operatív programban

Leírás a prioritás keretében	Valósköltség-alapú TA	Költségfüggetlen finanszírozású TA	Átalány-TA
TA tervezett felhasználása	nem	igen (teljes körű)	nem
Tevékenységek típusai	igen	nem	nem
Célcsoport	igen	nem	nem
Output indikátor	igen	igen	nem
Beavatkozások szerinti lebontás	igen	igen	nem
2. függelék	nem	igen (tevékenységek típusa, feltételek vagy eredmények, közvetlen eredmények stb.)	nem

Forrás: a Bizottság programozási szemináriuma alapján Kondor szerkesztése

A szakmai segítségnyújtási projektek előkészítési és kiválasztási folyamata sem feltétlenül válik el élesen egymástól. A projektek jellege, illetve a kedvezményezettek szűk köre okán az irányító hatóság szorosabb kapcsolatban áll a jövőbeni kedvezményezettekkel, a projekt végleges formáját iteratív folyamat végére nyeri el.

A hazai szabályozás szintjén különös figyelmet igényel az összeférhetlenségi szabályok kezelése, mivel ezen projektek esetében gyakorta előfordulhat, hogy például a támogató és kedvezményezetti funkciók ugyanazon intézményen belül vannak. Ezen túlmenően a jogszabály számos apró eltérés lehetőségét teremti meg, például az éves fejlesztési keretben feltüntetett információk köre, nem szükséges a felhívás honlapon való közzététele, 5 milliárd forintot meghaladó támogatási összeg esetén nincs szükség a kormány előzetes állásfoglalására.

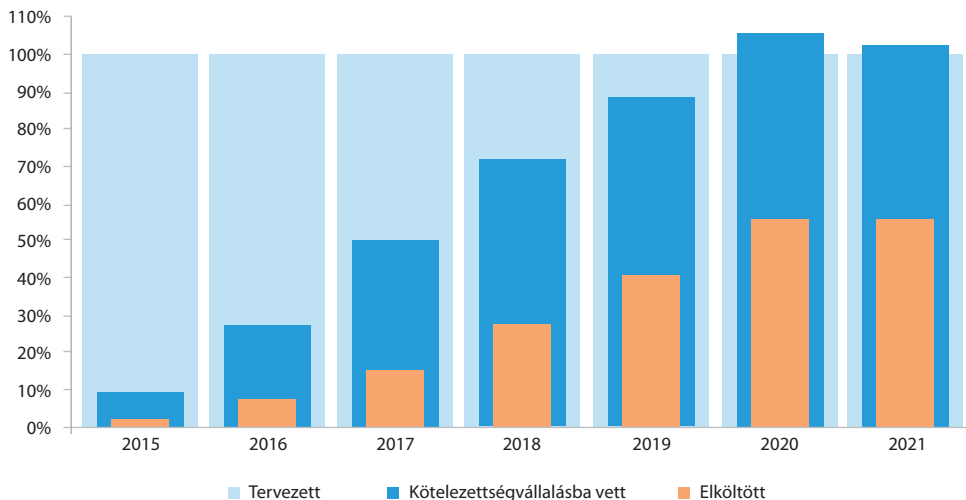
2.4.10. A felhívások módosítása, felfüggesztése és lezárása

A felhívás meghirdetését követően számos ok miatt előfordulhat, hogy az eredeti felhívást módosítani kell, vagy a felhívás felfüggesztésére, illetve határidő előtti lezárására is sor kerülhet. Ezekben az alapvetően előre nem tervezett helyzetekben cél a kiszámíthatóság és az egyértelmű, átlátható módon történő kommunikáció a pályázók felé. Fontos megemlíteni ebből a szempontból a tervezési folyamat jelentőségét, például a támogatható tevékenységek köre, illetve a kiválasztási kritériumok meghatározása (annak túl tágra nyitása vagy indokolatlan szűkítése) alapvetően befolyásolja a pályázók várható számát. Ebből a szempontból a korábbi programciklusok során felhalmozódott végrehajtási tapasztalatok becsatornázásának is különösen nagy jelentősége van.

A kiszámíthatóság és egyenlő elbánás alapelveinek biztosítása érdekében rögzítették a hazai jogszabályban a módosítással kapcsolatos határidőket, amelyek a módosítással kapcsolatos közzétételt és a beadás határidejét érintik. További garanciális elem, hogy a módosított felhívásnak is minőségbiztosításon kell átesni a honlapon történő közzététel előtt.

A felhívás felfüggesztése vagy idő előtti lezárása szakmai indokból vagy amiatt lehetséges, mert a keret kimerült, vagy a kimerülés előre jelezhető. Ezekhez az esetekhez a fentiekhez hasonlóan kötelezően alkalmazandó határidők kapcsolódnak.

A hazai pályázati rendszer számára is rendkívüli kihívást jelent az arany középút megtalálása a pályázatok közötti valós verseny és a túljelentkezés észszerű mértéke között. Vitathatatlan, hogy az uniós támogatások maradéktalan felhasználása eleve többletkötelezettség vállalását teszi szükségessé a különböző okokból kieső projektek és elszámolható kiadások pótlása érdekében.



37. ábra: A 2014–2020-as kohéziós pénzeszközök felhasználása uniós szinten, 2021. június végén
 Forrás: European Structural and Investment Funds: 2014–2020 ESIF Overview (2022)

A fenti oszlopdiagram világossá teszi, hogy a tagállamok többletkötelezettség-vállalása 2020 végére már megközelítette a teljes keret 10%-át (a visszaesés vélhetően a koronavírusnak tudható be). Következésképpen az eredeti pénzügyi keretet kitöltő projektek mellett a többletforrás lektetéséhez szükséges jó minőségű projekteket is ki kell választani. Az irreális mértékű (például támogatási igény tekintetében a keret nyolc-tízszeresét kitevő) túljelentkezés azonban semmiképp nem tekinthető sikeresnek: a nagy tömegű, a források korlátossága miatt eleve nem finanszírozható pályázat kidolgozása feleslegesen terheli a projektgazdák korlátos erőforrásait, és köti le értékelésükkel a végrehajtási intézményrendszer szintén szűkre szabott kapacitásait. E problémákat súlyosbíthatja a negatív marketinghatás, illetve a pályázati rendszer hitelességével összefüggő kételyek megjelenése.

A helyes arány megítélése különösen problematikusnak bizonyult a már meghirdetett és nagy érdeklődéssel kísért pályázatok esetében, ahol a dinamikusan növekvő, állandóan változó pályázatszám különösen megnehezítette a gyors helyzetértékelést és cselekvést. Nem meglepő, hogy a programokkal összefüggő értékelések rámutatnak a pályázatok felfüggesztése kapcsán tapasztalható késedelmekre.²⁴¹

²⁴¹ Innovációs és Technológiai Minisztérium (2020a): i. m. 144.

2.4.11. A horizontális elvek és politikák a projektkiválasztás során

A horizontális elvek megjelenítése nemcsak programszinten szükséges, hanem a projektek tervezésében és megvalósításában is, függetlenül azok szakmai tartalmától. Ezt az alapelvet a CPR is rögzíti, amelynek 73. cikk (1) bekezdése kimondja:

„olyan kritériumokat és eljárásokat kell megállapítani és alkalmaznia, amelyek megkülönböztetésmentesek, átláthatók, biztosítják a hozzáférhetőséget a fogyatékossgal élő személyek számára és a nemek közötti egyenlőséget, és figyelembe veszik az Európai Unió Alapjogi Chartáját, a fenntartható fejlődés elvét és az Unió környezetvédelmi politikáját az EUMSz 11. cikke és 191. cikkének (1) bekezdése szerint.”

Éppen ezért ezek a szempontok is a kiválasztási kritériumok részét képezik, amelyeket az egyes operatív programok monitoringbizottságai hagynak jóvá, majd a döntés-előkészítési szakaszban értékelik őket.

Példák a kiválasztási kritériumokra:

- olyan kritériumok bevezetése a pályázati felhívásokban, amelyek célzott intézkedéseket igényelnek, például az oktatási és térbeli szegregáció kezelése, a női munkaerő részvételének növelése stb. (ezek aktívan támogatják a horizontális elveket).

Példák indikátorokra:

- szegregált iskolák száma;
- akadálymentesített középületek száma;
- a nők foglalkoztatásban való fenntartható részvételére és ennek előremozdítására irányuló projektek száma.

31. táblázat: A nemek közötti esélyegyenlőséggel összefüggő dimenziókódok

Az ESZA+/ERFA/Kohéziós Alap/IÁA nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos dimenziója	A nemek közötti egyenlőség támogatását célzó összegek kiszámítására vonatkozó együttható (%)
01 Nemekkel kapcsolatos cél kiválasztása/ <i>gender targeting</i>	100
02 A nemek közötti egyenlőség általános érvényesítése/ <i>gender mainstreaming</i>	40
03 Nemi szempontból semleges/ <i>gender neutral</i>	0

Forrás: CPR 7. táblázat

Alapspecifikus bizottsági iránymutatások:

- ESZA+: a Bizottság véleménye szerint általában 40%-os együtthatóval járnak az intézkedések, 100%-ot a valóban célzott intézkedés esetén kell alkalmazni, míg semleges lehet például a szakmai segítségnyújtási intézkedések egy része.
- ERFA: a nemek közötti egyenlőség szempontjait az irányító hatóságoknak érdemben elemezni kell és számba kell venni, itt fontos megjegyezni, hogy a férfiak egyenlő esélyeinek relevanciája is idetartozik.

A kategorizálás és a költségvetés tényleges felhasználása (számviteli szint) között nincs közvetlen összefüggés, azt tükrözi, hogy milyen mértékben veszik figyelembe az egyenlőséget, és az mennyire jelenik meg mint cél. A jelentésekben a felhasznált forrásokat nem kell nemek szerint megbontani (az ESZA+ esetében más egyenlőség vonatkozású követelmények amúgy is érvényesülnek). A Bizottság álláspontja szerint még ha a program nem is tartalmaz célzott tevékenységeket, túlzás lenne a 0% érték alkalmazása, az intézkedések egy részének legalább 40%-os relevanciával kellene bírnia. (Magyarán: nem fogadható el a teljes semlegesség.)

A nemek közötti egyenlőség tekintetében az elv általános érvényesítése a megfelelő programkörnyezet kialakítását jelenti: például pályázati felhívások előzetes elemzése, egyértelmű kiválasztási szempontrendszer, megfelelő partnerek meghívása a monitoringbizottságba. A célzás valamiféle hiányosság (hiányzó lehetőség) felszámolását szolgálja, olyan tevékenységeket jelent, amelyek közvetlen és pozitív módon befolyásolják az egyenlőséget, például család és munkahely összeegyeztetését szolgáló intézkedések, jó minőségű és megengedhető szociális szolgáltatás (például óvoda), ellenkező nem által dominált álláshelyek betöltésének elősegítése, nők munkapiacra történő bejutásának támogatása stb.

A szakmai segítségnyújtási tevékenységeket egyenként kell férfiak és nők egyenlősége tekintetében megvizsgálni, számos TA-finanszírozású projekt semleges. Például önmagában az IH munkatársainak fizetése nem befolyásoló tényező (0%), ám az érzékenyítő tréning már igen (100%).

A horizontális elvek projektekbe történő beépítése kapcsán is rendkívül fontos a korábbi végrehajtási tapasztalatok rendszerszintű áttekintése, releváns értékelések figyelembevétele, hiszen e szempontok integrálása számos kapcsolódó kérdést és alapelvet is érinthet, többek között:

- költséghatékonyság,
- célszerűség,
- arányosság.

Az elmúlt években az Európai Bizottság oldaláról is számos szakmai és módszertani anyag készült annak érdekében, hogy a témák gyakorlati, program- és projektszintű integrálása releváns módon és szakmailag megfelelő színvonalon történhessen meg. Külön kiemelendők a bizottsági szintű munkacsoportok és egyéb fórumok, amelyek platformot biztosítanak a tagállamok közötti tapasztalatcseréknek, a jó gyakorlatok megosztásának.

A korábbi programozási időszakok tapasztalatai egyértelműen rávilágítottak arra, hogy e témák tekintetében nagy igény van szakmai iránymutatásra a pályázók oldalán. A legtöbb esetben nem a témák iránti közömbösség az oka a horizontális témák nem megfelelő integrálásának, hanem információhiány, azaz egy adott projekt esetében szakmailag mely elemek milyen mértékű beillesztése lehet megfelelő olyan módon, hogy azok a fenti célszerűségi és költség-hatékonysági szempontoknak is megfeleljenek.

14. szövegdoz: Horizontális elvek érvényesítése a gyakorlatban

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium által készített értékelés felhívja a figyelmet a horizontális elvek projektszintű értelmezésére, miszerint ezeket a kedvezményezettek mellékkötelezettségként kezelik. Jelentőségükkel nincsenek tisztában, nem is igazán értik, következésképpen olyan minimális vállalásokat referálnak, amelyeket a lehető leggyorsabban és legkevesebb ráfordítással „kipipálhatnak”. Az áttöréshez az előírások nem lesznek elégségesek, következetes szemléletformálás is szükséges.

Bebizonyosodott, hogy a rugalmatlan, a projektek jellegétől független követelmények első-sorban a kedvezményezettek adminisztratív terheit szaporítják. A projekttől idegen megoldások kikényszerítése kontraproduktív lehet. A túlságosan általános jellegű elvárások nehezen ültethetők át gyakorlatba, illetve teljesülésük ellenőrzése is nehézségekbe ütközik.

Az értékelők hiányolták az erőteljesebb központi koordinációt. A látszólagos cselekvéseket felváltó rugalmasabb, a támogatás összege alapján kialakított sávos rendszer bevezetését javasolták. Számításaik szerint a projektek többsége abba a sávba esne, ahol a kedvezményezetteknek már konkrét, felhíváshoz illeszkedő elvárást kell végrehajtaniuk.

A rendszer továbbfejlesztéséhez azonban jó gyakorlatok és mintaprojektek szolgálhatnak alapként. Ezek közös jellemzője a horizontális elvek projektbe építésére való nyitottság, kiemelten a kiinduló vagy később felmerülő nehézségek pontos feltárása és a rugalmas reagálás, valamint a kreatív problémamegoldás.

Az integrációt elősegítő közösségi terek kialakítása

A kedvezményezett szervezet egy kondipark létrehozása során szentelt figyelmet az esélyegyenlőség megteremtésére több szempontból (kor, nem, származás, anyagi helyzet) is.

A projekt során megvalósított kondiparkot az egészen ifjú gyermekek szüleikkel, nagyszüleikkel egyszerre tudják használni. Minden korosztály megtalálhatja a számára érdekes játszó-, szórakoztató-, fitneszelemet. Prioritásként kezelik az esélyegyenlőség kérdését is. Lényeges a diszkriminációmentes hozzáférés megteremtése, biztosítása. Ez azért is releváns, mert a közelben egy olyan ifjúsági intézmény található, ahol hátrányos helyzetben élő gyermekek, fiatalok élnek, tanulnak. Sok közöttük a roma származású is. A kondipark létesítése nekik is esélyt ad, hogy kulturált, modern környezetben tudjanak sportolni, edzeni, aktívan eltölteni szabadidejüket. Ez megvalósítható szervezett, iskolai kereteken belül, de egyéni formában is. A kondipark ingyenesen vehető igénybe nemre, korra, anyagi helyzetre, egzisztenciára való tekintet nélkül.

Forrás: Innovációs és Technológiai Minisztérium (2020d): i. m.

2.4.12. A támogatási jogviszony sajátosságai

Pénzügyi támogatás alapvetően kétféleképpen valósulhat meg: a támogatást kérő igénylésén alapulva vagy normatív döntés útján. Az előbbi esetben a támogatást kérő kezdeményezi a támogatási jogviszony létesítését igénye (pályázat, kérelem) benyújtásával, és egyedi döntés születik annak elfogadhatóságáról, míg az utóbbi esetben jogszabályi úton születik egyoldalú döntés a támogatás nyújtásáról, feltételeiről.²⁴² Az uniós támogatások hazai rendszerében mindkét típus megtalálható, a legtöbb operatív program keretében az első, míg elsődlegesen az agrártípusú támogatásoknál a második a jellemző. Nagyon fontos elem ebből a szempontból, hogy a 2021–2027-es időszakra vonatkozó 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet kimondja, hogy a jogszabály hatálya alá eső támogatások esetében polgári jogi jellegű támogatási szerződés jön létre.

Ez azonban korábban nem feltétlenül volt ilyen egyértelmű: a pénzügyi támogatások jellemzően forrástól függetlenül egyrészt a közigazgatási jog, másrészt a polgári jog területén található, gyakran azonban egymással érintkező szabályrendszerrel. Az elhatárolás problematikája nem kötődik az EU-forrásokhoz.

²⁴² Pfeffer Zsolt: A támogatási jogviszonyról pénzügyi és polgári jogi aspektusból. *Miskolci Jogi Szemle*, 11. (2016), 2. 98.

Számos jogi elmélet foglalkozik a támogatási szerződések jogi sajátosságainak elemzésével. Az egyik elmélet szerint a támogatásoknak két szakaszát kell megkülönböztetni: az első a közigazgatási jogi döntés, engedélyezés, a másik pedig a támogatásnyújtás szakasza. A támogatásnyújtás szakaszában a támogatások egyes fajtáinál magánjogi elemek is keveredhetnek attól függően, hogy milyen szerződésről van szó.²⁴³ Egy másik megközelítés a magánjogi szerződési elemek közjogiasításával emeli ki a közérdek szerepét, míg a következő elmélet az állami tevékenység kettős funkciójával (közérdek szolgálata és a gazdaság alanyaként való fellépés) indokolta a kettős megközelítés helyességét.²⁴⁴ Petrik Ferenc szerint az állami támogatások szétozástása közigazgatási szolgáltatási tevékenységnek minősül.²⁴⁵ Nagy Zoltán pedig arra az álláspontra helyezkedett, hogy a támogatási szerződés szabályozását áthatja a közjogi kógens szabályozás, hiszen a jogszabály feltételeket támaszt a támogatói döntés, a folyósítás, a beszámolás és a visszakövetelés rendjére, valamint a költségvetési támogatások ellenőrzésére.²⁴⁶

A támogatási és forrásfelhasználási folyamat szempontjából a lényeges lépések:

- a támogatási döntés (annak meghozatala és okiratba foglalása);
- a támogatás nyújtása és felhasználása (támogatási okirat/szerződés alapján a pénzüsszegek konkrét rendelkezésre bocsátása és annak a támogatás célja szerinti felhasználása);
- szabálytalanságkezelési folyamat;
- követeléskezelési folyamat.

A támogatási jogviszony alanyaiból és a jogi szabályozás környezetéből fakadóan sajnos nem egyértelmű a felek mellérendeltsége vagy hierarchikus viszonya, amely a fenti négy szakaszban eltérően alakul.

A támogatási jogviszonynak mindig két alanya van: a támogatást nyújtó személy (azaz támogató) és a támogatást igénybe vevő személy (azaz kedvezményezett²⁴⁷), akik egymástól függetlenek. A támogatást nyújtó személy rendszerint valamely szigorúan szabályozott menetben zajló eljárás során választja ki a támogatási jogosultságoknak megfelelő, igényt benyújtó személyek közül a kedvezményezettet.

Míg a pályázó (gazdasági szereplő, költségvetési szerv vagy civil nonprofit szervezet) egyszerűen a pályázati feltételeknek kíván megfelelni, és az elnyert támogatás felhasználására törekszik, addig a támogató hatóságként vagy kvázi hatóságként jár el, uniós és nemzeti jogszabályokban részletesen rögzített jogköröket gyakorol, a közpénzek felhasználását irányítja, az EU pénzügyi érdekei védelmében a közpénzek felhasználását ellenőrzi, és a kedvezményezett által tanúsított jogosulatlan magatartás esetén szankciókat gyakorol. Ezek az elemek a támogató és kedvezményezett viszonyában inkább a hierarchikus és közjogi jelleg fennállására utalnak, mintsem az egyenrangú, mellérendelt pozíciókra.

²⁴³ Petrik Ferenc: Közszerződés a közjog és a polgári jog határán. *Gazdaság és Jog*, 13. (2005), 11. 3–8.

²⁴⁴ Olajos István: A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja. *Publicaciones Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 29. (2011), 2. 504–514.

²⁴⁵ Petrik (2005): i. m. 3–8.

²⁴⁶ Nagy (2012): i. m.

²⁴⁷ A 2007–2013-as időszakban az ESZA, KA és ERFA alapokra alkalmazandó 1083/2006/EK rendelet 2. cikk 4. pont; valamint 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés 11. pontja; továbbá a valamennyi Strukturális Alapra nézve a 2014–2020-as időszakban alkalmazandó 1303/2013/EU rendelet 2. cikk 10. pontja. Az agrártámogatások esetében a 2007–2013-as időszakban sem az uniós, sem a nemzeti jogszabály nem ad konkrét definíciót a kedvezményezett fogalmára.

Az 1/2012. (XX. 10.) KMK-PK vélemény azonban rögzíti, hogy a pénzügyi támogatásokkal összefüggő jogviszonyban a támogató kizárólag akkor minősül közigazgatási hatósági jogkör gyakorló személynek, amennyiben jogszabály – az első fokon eljáró hatóság megnevezésével – egyértelműen így rendelkezik.

A kedvezményezett kiválasztását követően a döntést dokumentálni kell, és írásban szükséges rögzíteni a támogatás feltételeit. Ezzel jön létre a támogatási jogviszony a támogató és a kedvezményezett között. Ennek három lehetséges módja volt a magyar jogban a támogatás típusától és a lefolytatott pályázati eljárástól függően: a) támogatási szerződés, b) támogatói okirat, c) támogató határozata.

A támogatási szerződés kétségkívül atipikus, hiszen a támogatásra jogosultságról, a támogatást megelőző eljárásról, a támogatási szerződés tartalmáról és a szerződés következményeiről jogszabályok rendelkeznek.

A Kúria 2013-ban rögzítette azt, hogy a támogatási szerződés tartalmát tekintve „közszerződés”, amely nem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szerinti közigazgatási hatósági megállapodás, ám a szerződéses kötelezettségek kikényszerítése szempontjából speciális jogi rezsim alatt áll: a kedvezményezetti szerződésszegés, azaz a közpénzek jogosulatlan felhasználása esetén a támogató a támogatási szerződésben foglaltaknak megfelelően elállhat a szerződéstől. Először az elállás jogszerűségét kell tisztázni polgári peres eljárásban, és csak annak befejezését követően lehet a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát közigazgatási perben lefolytatni. Hiszen az elállás csak akkor képezheti a visszafizetésre vonatkozó közigazgatási határozat alapját, amennyiben e jogot a támogató a támogatási szerződésnek megfelelően gyakorolta.²⁴⁸

Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény 32. §-a kimondta, hogy

„a kötelezettségvállalási jogkört gyakorló személy (a továbbiakban: támogató) és a kedvezményezett között

- a) közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel közigazgatási jogi jogviszony,
 - b) támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel polgári jogi jogviszony
- [az a) és b) pont a továbbiakban együtt: támogatási jogviszony] jön létre.”

A 2016. január 1-jétől hatályos magyar államháztartási szabályozás²⁴⁹ szerint a támogatási jogviszony alapvetően két fajta lehet: egyrészt lehet közigazgatási jogi jogviszony, amelyet két típusú okirattal lehet létrehozni, nevezetesen közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel, másrészt lehet polgári jogi jogviszony, amelyet szintén két okirattípussal lehet létrehozni, nevezetesen támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel.

²⁴⁸ A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.29.962/2013/16. számú ítélete és a Kúria Kfv. IV.35.689/2013/8. számú ítélete alapján született 22/2015. számú közigazgatási elvi határozat megállapításainak összefoglalása.

²⁴⁹ Nyikos (2018a): i. m.

2.4.13. A támogatói okirat

A szerződéskötési folyamat egyszerűsítése és gyorsítása érdekében a jogszabály lehetőséget biztosít támogatói okirat kibocsátására, amelynek alkalmazásáról az irányító hatóság dönt, és a felhívásban ezt jelzi. A támogatói okirat esetében a támogató döntést követő szerződéskötési folyamatra nincs szükség, a döntéssel a szerződéses jogviszony létrejön. Ez a gyorsaság párhuzamosan némi rugalmatlanságot is jelent, hiszen például a támogatási döntés és a támogatói okirat hatálybalépése között a projektteralom változása nem kezdeményezhető.

2.4.14. A támogatási szerződés megkötése

Támogatási szerződés esetében főszabályként a támogatási döntésről szóló értesítés kedvezményezett általi kézhezvételétől számított 30 napon belül meg kell kötni a támogatási szerződést, ugyanakkor a jogszabály több esetben is lehetőséget biztosít a szerződéskötési határidő meghosszabbítására.

A szerződés megkötéséhez bizonyos feltételek teljesítése köthető, amely feltételeket előzetesen a felhívásban egyértelműen közzé kell tenni. Ilyen feltétel lehet például bizonyos nyilatkozatok megtétele.

A támogatási szerződések speciális típusai a szakaszolt projektek támogatási szerződése, valamint a projektfejlesztés esetében az előkészítésre és a megvalósításra készülő támogatási szerződések.

Fontos tudni, hogy az adminisztratív terhek csökkentése jegyében a fejlesztéspolitikai intézményrendszer immár több programozási cikluson keresztül azt a logikát követi, hogy megbontotta a támogatási szerződéseket úgynevezett általános szerződéses feltételek (ÁSZF) és különös szabályok részre. Az ÁSZF külön, állandó dokumentumként jelenik meg a pályázati dokumentumcsomagban, míg a különös rész a pályázat- vagy projektspecifikus részeket tartalmazza. Azonban e speciális tartalmak rögzítésére is sablondokumentumok készülnek a központi koordinációt ellátó szervezet által, amelyek azután a projektek sajátosságaihoz igazodóan némileg specializálhatók.

Továbbra is jelentős probléma azonban, hogy a támogatási kérelmek elbírálásának nagymértékű elhúzódása gyakran nem teszi lehetővé a szerződés az eredeti feltételeknek (például határidőknek) megfelelő megkötését, a folyamat azonnal a szerződéses feltételek módosításával indul.

2.4.15. A támogatási szerződés módosítása

A projekt eredeti, szerződéses feltételeiben történő módosulások egy része bejelentéssel kezelhető, a szerződés módosítására nincs szükség (változásbejelentés), ilyen például, ha a projekt tényleges megkezdése a támogatási szerződésben foglalthoz képest legfeljebb tizenkét hónapot késik, és a projekt megkezdésének időpontja megfelel a felhívásnak, vagy ha a projekt fizikai befejezése a hatályos támogatási szerződésben meghatározott időponthoz képest legfeljebb 90 napot késik.

A támogatási szerződés módosítása kapcsán a jogszabály számos feltételt rögzít, amelyek vizsgálata szükséges a módosítást megelőzően. Kiemelt vizsgálati szempontot jelentenek a teljesítendő indikátorok módosítást követő változásai, a költségnövekmény, valamint a kedvezményezett személyének változása (például egyesülés, átalakulás, jogutódlás).

2.4.16. A támogatási jogviszony megszűnése és megszüntetése

A támogatási szerződés a teljesítést megelőzően csak az alábbi esetekben szűnhet meg:

- elállás, amely történhet a támogató vagy a kedvezményezett kezdeményezésére is (például a késedelmes megvalósítás, határidőben el nem számolt előleg);
- felbontás: például, ha a projekt több, önálló részre bontható elemből áll, és ezek egy része már megvalósult, a meg nem valósult elemekre vonatkozóan közös megegyezéssel megszüntethető a szerződés;
- vis maior;
- lehetetlenülés;
- bírósági határozat szerint;
- kiemelt projektek esetében, ha azokat a kormány döntése alapján összevonják.

Mint hogy a projektek az operatív programban lefektetett célok megvalósítását szolgálják, a támogatási szerződés a fenti esetek bármelyike szerint történő megszűnése e tekintetben kiesést és így problémát jelent. Egyfelől az irányító hatóság számára kiemelt fontosságú feladat a támogatási szerződésben foglaltak, a projekt szakmai-pénzügyi megvalósításának nyomon követése annak érdekében, hogy az esetlegesen felmerülő nehézséget és kockázatokat mielőbb feltárja és kezelje – lehetőség szerint megszüntesse, mérsékelje. Másfelől azokban a helyzetekben, amikor elkerülhetetlen a támogatási szerződés megszűnése, mielőbb gondoskodnia kell a megszűnő projekt helyettesítéséről a célok teljesülése és az uniós támogatás maradéktalan felhasználása érdekében.

2.5. Projekttervezés és -végrehajtás – projektciklus-menedzsment

Az emberiség történetét végigkísérik a projektek: a mamutvadászat megszervezését piramisok, öntözőrendszerek, később amfiteátrumok, várak, erődítmények, katedrálisok, mecsetek és palotakomplexumok építése, hadjáratok, felfedezések követték. Ezek alaposan előkészített, hosszú ideig tartó, sok embert megmozgató és a finanszírozás tekintetében is nagy léptékű vállalkozások voltak. Az ipari forradalom, a 19. század második felében megélénkülő köz- és magánberuházások (például vasútépítés, folyamszabályozás, rohamosan fejlődő gyáripár) lényegesen kiszélesítették a projektek körét. A 20. század első felében bontakozott ki a modern projektmenedzsment tudománya – az építészt, mérnököt felváltó projektmenedzserrel és dinamikus bővülő eszköztárral. A projektmenedzsment gyakorlata ugyan nagy fokú konzisztenciát mutat az idők folyamán, ám a II. világháborút követően a technológiai innovációk, más ágazatokban, tudományterületeken (például hadiipar, vezetés-szervezés) elért eredmények becsatornázása új lehetőségeket teremtett az alkalmazható technikák terén, míg a projektmenedzsment szakmai szervezetei (például Projektmenedzsment Intézet 1969) megalakulása lehetővé tette a jó gyakorlat standardizálását és terjesztését. A 21. század beköszöntével, az internet és a globalizáció példátlan lehetőségeket és egyúttal kihívásokat hozott a projektek irányítói és résztvevői számára. Az új trendek között érzékelhető többek között a virtuális térben zajló projektek térnyerése, a hibrid (klasszikus és új megoldásokat ötvöző) projektmenedzsment-módszerek népszerűségének növekedése, a rendelkezésre álló nagyságrendekkel nagyobb adatmennyiség és a rohamosan fejlődő mesterséges intelligencia nyújtotta lehetőségek kiaknázása. A koronavírus-járvány a projektmenedzsment

terén is szükségszerűvé tette az otthonról való munkavégzés nagyarányú bevezetését, a korszerű infokommunikációs technológiák még nagyobb mértékű használatát.

A korszerű projektmenedzsment és a szakpolitikai célok elérésének sikeressége egymástól elválaszthatatlan.²⁵⁰ A kohéziós politikai fejlesztések sikeres megvalósításának érdekében a támogató szervezetek előírásokkal is ösztönzik a projektgazdákat arra, hogy projektjüket a korszerű projektmenedzsment-módszerek és -eszközök felhasználásával tervezzék meg és bonyolítsák le. Miért és miként működik ez a gyakorlatban, illetve mit is értünk projekt- és projektmenedzsment alatt?

A politika fogalmát akként lehet meghatározni, hogy az egy adott átfogó problématerület kezelésére hosszabb távra elfogadott irányelvek; ezek követésére kijelölt cselekvési nyomvonal; amelynek megvalósítását jól lehatárolt intézményrendszer működtetése és az adott költségvetési ciklusra jóváhagyott eszközrendszer, illetve támogatási források alapoznak meg. A program a politika strukturált megjelenítése, és a tervezés előrehaladási fázisától függően megkülönböztetjük a stratégiai programozás és az operatív programozás szakaszait. A projekt olyan összetett műszaki, gazdasági feladat, amelyhez világosan megfogalmazott célok, továbbá idő-, költség- és teljesítményértékek rendelhetők.

2.5.1. A projekt fogalma

Az olyan beruházások, fejlesztések, összetett programok esetén, amelyek sikeres lebonyolítására valamely szervezet szokásos munkamódja nem alkalmas, szükség van a szaktudások egyeztetett bevonására, az erőforrások összehangolására, a pontos tervezésre, gyakori csoportmunkára, a gyors alkalmazkodásra és még sok egyéb feltétel teljesülésére. Az ilyen típusú feladatokat a működési módjukat jól megválasztó szervezetek projektek formájában látják el. A projekt kifejezés meghatározásához rögzítendő, hogy a szó maga latin eredetű, de angol közvetítéssel került át nyelvünkbe, eredeti jelentése az idegen szavak szótára szerint: hosszú távú tudományos tervezet. Olyan összetett munkák, amelyek

- egyediek (nem szokványos), egyszerűek (nem rendszeresen végzett tevékenységek);
- jól körülhatárolt, egyértelmű, konkrét céllal rendelkeznek;
- korlátozott források (költség, idő, erőforrás) felhasználása mellett kell határidőre megvalósulniuk.

Általánosan elfogadott definíció szerint tehát a projekt: újszerű, komplex, idő- és költségkorlátozott egyedi tevékenység egy specifikus céllal kitűzött produktum teljesítésére, a meghatározott minőségi előírásoknak és követelményeknek megfelelően kapcsolódó szakterületek szakembereinek koordinált együttműködésű vállalkozásában. A projekt olyan összetett műszaki, gazdasági feladat, amelyhez világosan megfogalmazott célok, továbbá idő-, költség- és teljesítményértékek rendelhetők.

A minőség (elvárt követelmények), időkorlát (abszolút és esetleges belső határidők) és költségkorlát (jóváhagyott költségvetés) alkotja az úgynevezett *projektháromszög* elemeit. A három

²⁵⁰ Jarjabka Ákos – Riedelmayer Bernadett – Sipos Norbert (szerk.): *Projektmenedzsment ismeretek*. Pécs, PTE KTK, 2020.

elem szoros kapcsolatban áll egymással, egyensúlyuk kialakítása a tervezés, majd megőrzése a végrehajtás során kiemelt figyelmet kap a projektet megvalósító szervezetben. A három elem egyikének (például a projekt műszaki tartalmának) módosulása egyik vagy mindkét másik elem változását vonhatja ugyanis maga után veszélyeztetve a projekt sikerességét.

A fejlesztési projekt a támogatások legkisebb eleme, azok az eszközök (beruházások, szolgáltatások), amelyek hozzájárulnak a szélesebb közösség által kijelölt közép- vagy hosszú távú átfogó cél eléréséhez, mégpedig egy adott kiindulópontból, adott időtartamon belül, adott eszközökkel; egy specifikus célt elérni kívánó tevékenységsorozat.

A jó fejlesztési projekt ismérvei a következők:

- releváns a megoldandó probléma vagy kiaknázandó lehetőség tekintetében;
- keresletvezérelt: valamely jól körülhatárolható célcsoport megragadható szükségletére, illetve az ebből adódó keresletre épül;
- célorientált: a projekt középpontjában pontosan, jól meghatározott cél áll, ez vezérli a megvalósító szervezet tevékenységeit (és nem a folyamatokra, eljárásrendre összpontosít);
- megfelel a stratégiai elvárásoknak szervezeti szinten, és közpénzekből támogatott projektek esetében a szakpolitikai céloknak is;
- megvalósítható: a szervezet képes a megvalósítására és fontos, szükséges is számára a projekt véghezvitele;
- jól átgondolt, következetes: egyrészt világos beavatkozási logikát követ, másrészt a projektterv egyes elemei konzisztensek, akárcsak megvalósításuk módja;
- eredményei mérhetők, a célokból következő számszerűsített mutatókat tartalmaz, a projekt végére esedékes indikátorok mellett a részeredmények nyomán követését segítő mérföldkövekkel;
- költségvetése reális: a feladatok elvégzéséhez szükséges, a szokásos piaci áraknak megfelelő kiadásokat tartalmazza. A realitáshoz azonban a tartalékképzés is hozzátartozik, különös tekintettel a projekt gyorsan változó környezetére;
- munkamegosztása világos: ez a végrehajtó szervezet és team tekintetében is nagy jelentőségű, ám kiemelten fontos abban az esetben, ha a projektet több szervezet együttesen hajtja végre (például konzorciumok);
- kockázatai ismertek: a projektgazda a projekt előkészítése során ezeket feltárta, és a megfelelő válaszlépéseket, feladatokat a munkatervbe és a költségvetésbe is beépítette;
- fenntartható, ehhez a megvalósító szervezet rendelkezik a szükséges pénzügyi és humán erőforrásokkal;
- a célcsoport számára nyújtott előnyök a fejlesztés után is biztosíthatók.

Érzelhető, hogy a projekt kialakítása, a háromszög egyensúlyának megteremtése nagyon alapos előkészületeket igényel, és nagy terhet, illetve kockázatot ró a végrehajtó szervezetre. A pályázati rendszerben, elsősorban a jogszabályokban és a pályázati felhívásban megfogalmazott követelményeknek köszönhetően a projektgazda mozgásterét számos tényező csökkenti igen nagy mértékben.

32. táblázat: A projektet tervezők és megvalósítók mozgásterét csökkentő tényezők

A projektháromszög eleme	Követelmények (példa)
Szakmai-műszaki tartalom	<ul style="list-style-type: none"> – A pályázati felhívás kötelező és opcionális tevékenységeket ír elő. Emellett az egyes feladatokhoz számos esetben minimumkövetelményeket rendel. – A pályázati felhívás a projekt szakmai-műszaki tartalmához közvetlenül illeszkedő tevékenységeken túl számos a projekt adminisztrációjával és kommunikációjával összefüggő feladatot ír elő. – A pályázati felhívás ugyanakkor kizár tevékenységeket a támogatás lehetőségéből. – Egymással szervesen összefüggő fejlesztések, projektrészelemek külön pályázati felhívások keretében történhetnek.
Határidő	<ul style="list-style-type: none"> – A pályázati felhívás tartalmazza a projekt befejezésének határidejét, illetve gyakran rendelkezik belső határidőkről (mérőldkövekről is). – Az abszolút határidőt a programszintű megfontolásokból vezetik le, az egyes projektek sajátos igényeit, körülményeit nem tükrözi. – A projekttel összefüggő eljárási határidők és azok túllépése befolyásolja a véghatáridő teljesítését.
Költségvetés	<ul style="list-style-type: none"> – A pályázati felhívás rögzíti az elszámolható és el nem számolható költségeket, számos esetben a kiadás maximálisan elszámolható mértékét. – A projekt megvalósításával összefüggő adminisztratív terhek növelik a költségvetést. – A költségvetést a projektkiválasztás (bírálat) során csökkenthetik, illetve a támogatás mértékét később szabálytalanság is csökkentheti. – Költségnövekmények. – A költségvetés ütemes felhasználását a támogatási szerződés előírja. – Unió támogatás terhére történő (köz)beszerzések (a mögöttes forrásra vonatkozó piaci információ okán) rendre meghaladják a szokásos piaci árszintet. – A pályázati felhívás előírhatja megadott szakemberek alkalmazását, ami szintén költségnövelő hatású.

Forrás: Kondor szerkesztése

A projektekkel összefüggő kötöttségek ézszerűtlensége, túlzó jellege számos programértékelés eredményeiben visszaköszön.

A 2007–2013-as intézményi értékelés is a túlszabályozás nemkívánatos következményeire hívta fel a figyelmet, sokadszorra.

15. szövegdoz: A szabályozás minőségének következményei

Az öncélú adminisztratív terhek és a túlszabályozás együttesen jelentős problémát jelentenek a fejlesztéspolitika számára, mert a kisebb kapacitással rendelkező célcsoportok (például kisvállalkozások, kisebb önkormányzatok) elérését megnehezítik, továbbá a projektek szakmai tartalmának, ambícióinak „lebutítására” ösztönzik a projektgazdákat.

A támogatási konstrukció elszámolható költségeinek korlátozása vagy egyes költségelemek bonyolult elszámolhatósága miatt a projektgazda eltekint egyes költségelemek betervezésétől, elszámolásától. A projektgazda a szükséges fejlesztésnek csak egy részét valósítja meg, így nem tud érdemben reagálni a komplex módon jelentkező szükségletre. Ezért a végső cél (például új piac elérése vagy gazdasági felzárkózás) nem teljesül, vagy csak további fejlesztések révén lesz

elérhető. Erre példa az összes olyan infrastrukturális beruházás, amelyhez az elszámolhatóság tiltó szabályai vagy bonyolultsága miatt nem kapcsolódik megfelelő humán fejlesztés, noha a szükséglet mindkét terület fejlesztését indokoltá tenné.

Más esetekben a projektgazda számol az adott költséggel, de azt nem jeleníti meg a költségvetésben, hanem a szükséges összeggel megnöveli valamelyik nehezen ellenőrizhető költségvetést. Ez az adott költségvetés túlárazásához vezet, és arra kényszeríti a projektgazdát, hogy a tiszta verseny helyett „lepaktáljon” a szállítóval, mivel a szállítótól a szerződött tételeken túl további szolgáltatások (esetleg eszközök) teljesítését is elvárja. Jellemző példa erre a projektmenedzsmentre vagy a projekt előkészítésére fordítható keretek korlátozása kapcsán tapasztalt gyakorlat. Az elégtelen keretet a projektgazdák és szállítók a tervezési, beruházási keretből egészítik ki, elbújtatva a koordinációs feladatok költségét azokban.

A túlszabályozás számos esetben olyan elemek alkalmazására kényszeríti a projektgazdát, amelyeket egyébként nem vagy nem olyan mértékben terveztek volna be a projektbe. Ez olyan esetekben szokott előfordulni, amikor a felhívás egyes költségek kötelező minimumértékét írja elő. Ez szintén többféle negatív hatást gyakorol:

- a projektgazda betervezi a költséget, de nem tudja hatékonyan kihasználni az adott elemet, így erőforrás-pazarló módon valósítja meg a projektjét. Az ilyen problémát tovább növeli, ha más, a projektgazda számára fontos költségelemek aránya korlátozva van a költségvetésben belül, és ezért a teljes költségkeretet igyekeznek a pályázó megnövelni, ezzel tovább duzzasztva azokat a költségeket, amelyekre minimális költségarányt ír elő a felhívás. A túlszabályozás így rontja a költséghatékonyt.
- a felesleges mértékben betervezett költségelemeket elkölte a projektgazda, de hogy ki tudja használni ezeket, azért a szolgáltatótól a szerződött tételeken túl további szolgáltatásokat (esetleg eszközöket) kér. Példaként említhető erre a munkabérek minimális arányának érvényesítése érdekében a projektre elszámolt, de a valóságban más feladatokkal foglalkozó személyzet. Így a túlzó szabályok miatt szabálytalanságra kényszerül a projektgazda.

Forrás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség: A 2007–2013 időszak intézményrendszeri megoldásainak értékelése. A szabályozás minőségének értékelése. 2010

A projektek sikerének egyik záloga kétségkívül a *valamennyi érintett* bevonásával történő, megfelelő előkészítés. Az érintettek azok a szervezetek, amelyeket a projekt tervezése, illetve megvalósítása érint vagy érinthet, így igényeik feltárása elengedhetetlen a projekttel szemben támasztott követelmények meghatározásához. Különösen a kulcsérintett kimaradása nehezítheti meg, vagy egyenesen lehetetlenné teszi el a projekt véghezvitelét, illetve vezet kihasználatlan projekteredményekhez.

Fontos, hogy az alapos helyzetelemzés után a tervezés és a végrehajtás is előre átgondolt és megtervezett folyamat legyen.

16. szövegdoz: Előkészítés, végrehajtás és a szakmai kompetenciák összefüggései

„A közpénzből megvalósuló beruházásoknál, az állami, építetői oldalon azonban többnyire hiányzik az az elengedhetetlenül szükséges tudás, beruházási tapasztalat, amellyel fel lehetne építeni, mikor melyik szereplőt léptetem be a folyamatba, és milyen konstrukcióban, milyen

stratégiával akarom megcsinálni a projektet. Kiviteli tervig akarom eljuttatni a tervezési folyamatot, majd eszerint versenyeztetek, vagy tenderdokumentációt készítetek, és ennek alapján a kiviteli tervet a kivitelezőtől rendelem meg? Mindezt már a projekt indításakor végig kellene gondolni, és ehhez illeszteni a szerződéseket a tervezővel, a mérnökkel és a kivitelezővel. A mérnöki kamarának a beruházási kódex kidolgozásával foglalkozó munkacsoportjában azon is dolgozunk, hogy a beruházási folyamatban miként lehetne meghatározni az építető feladatait és kompetenciáit. Ha a beruházói oldalon egyébként nem állnak rendelkezésre a megfelelő kompetenciák, a megrendelőnek még mindig megvan a lehetősége, hogy felfogadjon egy mérnököt és egy jogászt, akik már az előkészítéstől részt tudnak venni a projektben. Az alapos előkészítés nem történik meg ma Magyarországon, mert az építetőnek erre sem büdzséje, sem igénye, sem akarata. A beruházók legtöbbször mérnöki, tervezői szerződések nélkül jutnak el olyan döntésekig, amelyeket meg kellett volna alapoznia a tervezőnek és a mérnöknek. Ilyenkor jön a kapkodás, a későbbi áttervezés, határidő- és költségúllépés. Ezt egy alaposabb, szakmai kompetenciák bevonásával történő előkészítéssel el lehetne kerülni.”

Forrás: Magyar Mérnöki Kamara: Kerekasztal-beszélgetés: miért rosszak a szerződéseink? (2016. március 9.)

A hagyományos projektek indíttatása is sokféle lehet, a fejlesztési projektek esetében azonban a megnyíló pályázati lehetőség egyértelműen meghatározó tényező. A projekt tervezésével és lebonyolításával kapcsolatos legfontosabb tudnivalókat a pályázati kiírás és kapcsolódó dokumentumai tartalmazzák. A projekt megfelelő megtervezéséhez rendkívül fontos a teljes dokumentáció tanulmányozása, a projekt előkészítésével és lebonyolításával összefüggő valamennyi előírás feltérképezése, rendszerbe foglalása. Ez a feladat már önmagában igen jelentős kihívás, ezért módszerességet és időráfordítást igényel, tekintettel arra, hogy

- a kiírás dokumentumai több száz oldal terjedelműek;
- a kiírás dokumentumai hivatkoznak uniós és hazai szabályozásra, amelyek fellapozása szintén szükségessé válhat (a terjedelmet ezres oldalszámra bővítve);
- a különböző dokumentumokban lefektetett szabályok, kötelezettségek összenézése, együttes értelmezése időigényes, tisztázó, értelmezési kérdések feltevésére is sor kerülhet;
- gyakorta előfordul a pályázati kiírások módosítása, a változtatások egyaránt lehetnek pályázattechnikai jellegűek, de akár érdemi feltételeket is érinthetnek (például a pályázók köre, elszámolható költségek); ugyanakkor „a műszaki feltételek, a pályázati kiírások, az adminisztrációs elvárások változtatásainak a lekötése, az ehhez való alkalmazkodás a pályázók részéről komoly erőfeszítéseket igényel. A változtatások kommunikációját is javítani kell”.²⁵¹
- az ezen dokumentumok alapján összeállított támogatási kérelem jóváhagyását követően a támogatási szerződés mellékletévé válik.

Az értékelések azonban figyelmeztetéssel szolgálnak a tervezéshez szükséges kapacitás hiányosságai tekintetében.

²⁵¹ Nemzeti Fejlesztési Ügynökség: *A kerékpáros közlekedésfejlesztés időközi értékelése a 2007–13-as időszakban*. 2012a. 18.

„Megítélésünk szerint a közepes méretű városok nem rendelkeznek a fejlesztésekhez szükséges fizikai és humán kapacitásokkal, továbbá pénzügyi forrásokkal ezen kapacitások kiépítésére – így segítségre szorulnak a fejlesztések megtervezésében és megvalósításában.

Kutatásunk tapasztalatai szerint a szakmai (műszaki) logika érvényesülését gátolja a szabályozási kötöttség és komplexitás. A támogatói döntéshozatal elsődlegesen pályázat- és elszámolástechnikai szempontokat vesz figyelembe, és kevésbé fókuszál a fejlesztések tartalmára és a projektcélok elérésére. A költségelszámolási kötöttségek érdemi megvalósítási korlátot jelentenek a szakmailag indokolható fejlesztési elemek megvalósításával szemben.”

Forrás: Innovációs és Technológiai Minisztérium: A helyi életminőség javulása terén elért eredmények értékelése. 2020b

A pályázati kiírás feldolgozásának első lépcsőjében a projektgazda arra összpontosít, hogy megállapítsa

- elképzelése beilleszthető-e a pályázati keretek közé (relevancia);
- megengedik-e a kiírás feltételei, hogy támogatási kérelmet nyújtson be (jogosultság);
- összességében érdemes-e támogatási kérelem benyújtásában gondolkodnia (például a támogatás feltételei);
- a támogatási kérelem összeállítása milyen teendők, határidők teljesítését, milyen ráfordítást igényel.

A pályázati kiírás tájékoztat továbbá a támogatási konstrukció háttéréről, indokairól, céljáról, elvárt eredményeiről, illetve azokról a szempontokról, amelyek a támogatási kérelmek értékelésének alapját képezik. Ezen információk felhasználása a pályázati kérelem kidolgozása során, beépítése annak tartalmába egyértelműen javíthatja a projektterv támogatási esélyeit.

A projektmenedzsment feladata, hogy megszervezze és optimalizálja a projekt hatékony és eredményes végrehajtásához szükséges erőforrásokat. Eközben a legkülönbözőbb vezetési elveket, módszereket, technikákat és folyamatokat kell egy rendszerbe integrálni.

A fentiek alapján a projektmenedzsment tevékenységét az alábbi lépések jellemzik:

- a szakmai célok meghatározása;
- a projekt megtervezése;
- a projektteam összeállítása a végrehajtáshoz szükséges szakértelemmel;
- a működéshez szükséges változások menedzselése;
- a megvalósítás irányítása és ellenőrzése, hogy a projekt a költség- és időhatárokon belül maradván záruljon.

A projekt sikere nagyban függ a szervezet vezetésének támogató szerepétől és elkötelezettségétől, ami a „megfelelő emberek biztosítása megfelelő időben”, illetve „az időben meghozott döntéseknek a projektteam által ismertetett adatok alapján” kell realizálódniuk. A projektmenedzsment sikertényezői tehát a következők:

- a megfelelő koordináció és kommunikáció a projektcsapaton belül, a projektcsapat és a szervezet között, a szervezet és a külső környezet között;
- a projekt során alkalmazott módszerek, technikák, szervezeti keretek és a projekt céljainak összhangja;

- az előrehaladás követhetőségét, az eredmények mérését biztosító pénzügyi és szakmai teljesítménymutatók, határidők rendelkezésre állása;
- a projektre irányuló figyelem, és ezzel összefüggésben a team tagjainak lelkesedése.

Valamennyi projekt folyamata jól definiált, előre meghatározott lépésekből áll, amelyek sorrendisége kötött, és a hozzájuk kapcsolható feladatokat az adott projekt típusától függetlenül célszerű elvégezni. A projektek tervezésének és végrehajtásának folyamata projektciklus néven is ismert.

18. szövegdoboz: A projektciklus-menedzsment (PCM)

A projektciklus-menedzsment (a továbbiakban: PCM) a projektcikluson belüli különböző fázisok koherens és hatékony módon történő kezelésének képessége és folyamata. A projektciklus-menedzsment az 1980-as évek végén fejlődött ki az OECD Fejlesztés-támogatási Bizottsága eredményességére vonatkozó elemzésekből. A Bizottság az általa finanszírozott fejlesztési programok eredményességének javítása érdekében vezette be a PCM általános használatát a kilencvenes években.²⁵² A Bizottság által végzett felmérések ugyanis a következő okokat jelölték meg a programok gyenge teljesítményére:

- gyenge a projekttervezés és -előkészítés;
- a kockázatokat nem kellő mértékben vették figyelembe;
- figyelmen kívül hagyták a projekt hosszú távú fenntarthatóságát befolyásoló tényezőket;
- a múltbeli tapasztalatok alapján levont tanulságokat csak ritkán vették figyelembe az új projektek tervezése során.

A ciklus kiindulópontja a projektötlet, amelyet a helyzetelemzés után egy végrehajtható és értékelhető projektté kell fejleszteni. A cél egy olyan megoldás kialakítása, amely biztosítja a releváns információk rendelkezésre állását. Ezáltal a struktúra lehetőséget ad a kellően megalapozott döntések meghozatalához a ciklus minden kulcsfontosságú szakaszában.

Forrás: Nyikos szerkesztése

Az EU által elvárt és javasolt projektciklus-menedzsment alapelveinek lényege az alábbiak szerint foglalható össze:

- A projektciklus szakaszainak következetes betartása, ami hozzájárul a strukturált és megfelelő információn alapuló döntéshozatali eljáráshoz.
- A részvétel biztosítása a projektciklus kulcsfontosságú szakaszaiban szervezett workshopok és a projekt céljainak a kedvezményezettek részére nyújtandó tartós előnyök formájában történő megfogalmazása révén.
- A tervezés során a fenntarthatósági szempontok figyelembevételével az előnyök tartósan biztosíthatók.
- A logikai keretmátrix (*logframe*) alkalmazása konzisztens elemzési módszert biztosít a projekttervezés és végrehajtás folyamatában.

²⁵² Lásd részletesebben: European Commission: *Aid Delivery Methods, Volume 1 Project Cycle Management Guidelines*. 2004.

- Az integrált megközelítés, ami az egyes projektek céljait összekapcsolja az ágazati/területi, nemzeti, illetve uniós szintű célkitűzésekkel. Biztosítja, hogy a projektmunkatervek és költségvetések *logframe* módszerrel készüljenek. Egységes alapformát használ a kulcsfontosságú kérdések konzisztens és teljes körű kezelésének biztosítása érdekében a projekt teljes időtartama alatt.

A projektciklus elemei a következők:

1. A projekt megtervezése:
 - a projekt meghatározása – helyzetvizsgálat, a projekttel megvalósítható elképzelések meghatározása és feltérképezése;
 - a projekt kidolgozása, tervezése – a projekt alap gondolatának kifejtése, részletes kidolgozása;
 - a projekt előzetes értékelése – szorosan kapcsolódik a projektkidolgozáshoz. Biztosítja a javasolt projekt szigorú értékelését és a szükséges módosítások elvégzését;
 - a projekttel kapcsolatos tárgyalások és döntések – jogszabályok által előírt engedélyekre, az erőforrásokra, a finanszírozásra, valamint a projekt megszervezésére/megvalósítására vonatkozó megállapodások.
2. A projekt megvalósítása: a projekt végrehajtása az előzőleg elfogadott módon, valamint rendszeres időközönként végzett monitoring és ellenőrzések annak megállapítására, hogy a projekt a terv szerint halad-e. Az esetleges eltérések gyors reagálást igényelnek. Ki kell emelni továbbá, hogy e szakasz szerves része a kockázatokra való odafigyelés, szükség szerint intézkedés és a terv módosítása. Hasonlóképpen, a projektgazdának készen kell állnia bármely – a kockázaton túlmutató – változás hatékony kezelésére. A megvalósítási szakasz végére a projekttel szemben támasztott követelmények teljesültek, a feladatot elvégezték.
3. A projekt lezárása: a projekt lezárása és értékelése, az eredmények terjesztése. A projekt befejeződik, a projekt eredményeit értékelni kell, és új projektek alap gondolatai születnek meg. A lezárást követően kezdődik a projekt eredményének használatba vétele, az üzemeltetés; a gördülékeny átmenet kizárólag alapos tervezés esetén lehetséges.

2.5.2. Projekttervezés

Az egyik leggyakrabban alkalmazott projekttervezési technika a SWOT-elemzés. Ez tulajdonképpen egy táblázatos formában megjelenített gyorsfénykép, amely egy pillantás alatt átláthatóan jeleníti meg a vizsgált kérdés aktuális állapotát. A szervezetek előszeretettel alkalmazzák stratégiai tervezési helyzetekben, amikor a továbblépés irányait szeretnék meghatározni.

A kontextus pontos érzékelése és megértése nagyban befolyásolja a SWOT-elemzés hatásságát. A SWOT-elemzés eredményét egy négy részre osztott táblázatban foglaljuk össze, amelynek felső sorában az „erősségek” (angolul *strengths*) és a „gyengeségek” (*weaknesses*), alsó sorában a „lehetőségek” (*opportunities*) és a „veszélyek” (*threats*) felsorolása található. A SWOT kifejezés az eszköz nevében a négy szempont angol nevének kezdőbetűjéből alkotott betűszó. A felső sorban szereplő szempontok, az „erősségek” és a „gyengeségek” a vizsgált problémára vonatkozó belső ismerveket tartalmazzák, míg az alsó sorban kitekintünk a környezetünk kínálta „lehetőségekre”, és számba vesszük a szűkebb és tágabb környezet adottságaiból adódó „veszélyeket”.

33. táblázat: SWOT-elemzés

Erősségek (<i>strengths</i>) Belső tényezők Pozitív tényezők, amelyek jól működnek és befolyásolhatók.	Gyengeségek (<i>weaknesses</i>) Belső tényezők Negatív tényezők, amelyek nem jól működnek, de befolyásolhatók a helyzet javítása érdekében.
Lehetőségek (<i>opportunities</i>) Külső tényezők Olyan kedvező adottságok, amelyek nem befolyásolhatók, de rájuk építve kihasználhatók az erősségek.	Veszélyek (<i>threats</i>) Külső tényezők Olyan korlátok, negatív tényezők, amelyek nem befolyásolhatók, és csökkentik a siker esélyeit, kockázatot jelenthetnek.

Forrás: Nyikos szerkesztése

Fontos, hogy a SWOT-elemzés elkészítésében lehetőleg az összes érintett képviseltesse magát az elemzés tárgyától függően. A SWOT-elemzés – különösen a „gyengeségek” és a „lehetőségek” rubrika – világosan kijelöli a szükséges fejlesztési irányvonalakat. Az újabb SWOT-elemzések összehasonlítása a régebbiekkal világosan megmutatja, hogy a fejlesztések valóban a megfelelő irányba haladnak-e: éltünk-e lehetőségeinkkel, orvosoltuk-e gyengeségeinket.

A módszer kétségtelen előnye a széles körű ismertsége, az elemzés a szervezet különböző szintjein való alkalmazhatósága, a módszertan viszonylagos egyszerűsége (különösebb előtanulmányokat nem igényel), az eredmények átlátható megjelenítése és cselekvésbe való átfordíthatósága (kirajzolja a problémás területeket). Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy nagy odafigyelést igényel a szubjektivitás, általánosítások megfelelő kezelése, a megállapítások kvantitatív adatelemzéssel való alátámasztása. Hosszú távú, komplex stratégiák elkészítésekor mindenképp előnyös a SWOT-elemzés kínálta átfogó megközelítés.

A logikai keretmátrix (*logframe mátrix*) az elemzés és a tervezés végterméke, amely jól áttekinthetővé és értékelhetővé teszi a problémák és a projekt céljainak megfogalmazását, bizonyos esetekben (például EU-finanszírozású pályázatok, projektek) használata kötelező. A mátrix használható a projekt tervezéséhez és költségvetésének összeállításához, valamint a projekt struktúrájának és céljának meghatározásához. A *logframe* a célok világos meghatározásával és hierarchikus besorolásával lehetőséget ad a projekttervek belső logikájának ellenőrzésére, ami biztosítja, hogy a tevékenységek, eredmények és célok valóban kapcsolódjanak egymáshoz. A logikai keretmátrix összefoglalja a program (projekt) szempontjából legfontosabb információkat:

- Miért hajtjuk végre? (beavatkozási logika)
- Mit kívánunk elérni? (beavatkozási logika és indikátorok)
- Hogyan kívánjuk elérni? (tevékenységek, eszközök)
- Milyen külső tényezőket kell figyelembe vennünk? (feltételek)
- Hol találjuk az értékelési információkat? (az indikátorok forrásai)
- Milyen eszközökre van szükség? (eszközök)
- Mekkora a költségvetés? (költségek)
- Milyen előfeltételekre van szükség az indításhoz? (előfeltételek)

A *logframe* – legegyszerűbb formájában – egy négy oszlopot és négy sort tartalmazó mátrix. A vertikális logika a projekt tevékenységét, az okozati összefüggéseket és a legfontosabb feltételezéseket tartalmazza, illetve a bizonytalansági tényezőket. A horizontális logika a projekt hatásainak és a projekt által felhasznált erőforrások méréséhez kapcsolódik a főbb mérési mutatók és a mérések ellenőrzéséhez szükséges eszközök meghatározásán keresztül.

Beavatkozási logika	Objektíven mérhető teljesítésindikátorok (mutatószámok)	Indikátorok forrása	Kockázatok és feltételezések
Átfogó/távlati célok			
Projektcél			
Eredmények			
Tevékenységek	Források	Költségek	
			Előfeltételek

38. ábra: A logframe általános felépítése

Forrás: Nyikos szerkesztése

A projekt alapjául szolgáló stratégiát, a tevékenységektől az átfogó célokig vezető hatásmechanizmust beavatkozási (intervencíós) logikának nevezik.

Az átfogó/távlati célok azok a stratégiai szintű célok, amelyekhez a projekt hatásai hosszú távon hozzájárulnak. Egy projekt sikere gyakran nemcsak a projekt beavatkozásain múlik, hanem bizonyos külső tényezőkön, illetve konkrét feltételezéseken is. Ha a projektcél megvalósul, és az adott szintű külső feltételek is teljesülnek, akkor érhetjük el az átfogó stratégiai célokat. Az előfeltételeknél mérlegelni kell, hogy tényleg rajtunk kívül álló tényezők-e, és hogy a bekövetkezésük valószínűsége alapján mennyire kockázatos a projekt. Az előfeltételek gondos mérlegelése a reális tervezés egyik legfőbb garanciája.

A projektcél az a konkrét cél, amit a projekt megvalósításával közvetlenül el kívánunk érni. Az eredmények a projekt keretében végrehajtott tevékenységek következményei.

A tevékenységek azok a lépések, cselekvések, akciók, amelyeket az eredmények elérése érdekében meg kell tenni.

A projekt nyomon követésének egyik alapvető feltétele az olyan objektíven ellenőrizhető mutatók kiválasztása és alkalmazása, amelyek megmutatják, hogy a célokat sikerült-e teljesíteni.

A forrás- vagy inputmutatók a projekt költségvetésére vonatkoznak.

A kimenet- vagy outputmutatók a tevékenységekre vonatkoznak, mivel számszerűsítik a tevékenységek nyomán létrejövő közvetlen eredményeket. Az eredménymutatók a projekt azonnali és közvetlen hatásaira vonatkoznak. A hatásmutatók a projekt olyan következményeire utalnak, amelyek jellemzően közvetlenül és hosszabb időtávon jelentkeznek. A hatások bekövetkezése szinte kivétel nélkül a projekten kívül álló tényezőktől is függ.

Csak olyan mutatót érdemes vállalni, amely

- a projekt céljainak teljesülésére vonatkozó releváns információt tartalmaz;
- érdemi többletinformációt ad a kötelező mutató mellett, kifejezi a projekt egy jellegzetességét, amit a pályázó dokumentálni kíván;
- reális többletvállalást takar;
- előállítására nem ütközik nehézségbe, nem okoz az előállított információhoz képest irreális többletráfordítást.

A *logframe mátrix* kitűnően alkalmazható eszköz a tervezés eredményének (konzisztencia) ellenőrzésére, az átlást is segíti, minthogy vizuálisan megjeleníti a beavatkozási logikát.

A szükségletek feltárására természetesen számos más módszertan áll rendelkezésre (különféle helyzet-, probléma-, funkcióalapú elemzési eszközök), a kivitelezés módját illetően pedig

érezhetően kap növekvő teret az igényeket alulról felfelé hatékonyabban becsatornázó részvételi tervezés.

Az indikátorokkal kapcsolatos elvi követelményeket a szakirodalomban az úgynevezett SMART (*specific, measurable, available/achievable, relevant/reliable, timely*) kritériumrendszer tartalmazza, amely feltételek az alábbiak:

- Specifikusak (*specific*): az adott mutató kellően részletes képet ad az adott célkitűzés megvalósulásáról.
- Mérhetőek (*measurable*): számszerűsítés, az indikátorok mérhető formában történő meghatározása alapvető fontosságú.
- Elérhetőek, rendelkezésre állnak (*available/achievable*): az adott indikátor értékére vonatkozó információhoz hozzá lehet férni, illetve elfogadható költségekkel, erőfeszítésekkel lehet megszerezni.
- Relevánsak (*relevant*): a felhasználás szempontjából fontos és hasznos információt hordoz.
- Megbízhatóak (*reliable*): a tényleges állapotokat tükröző, hiteles.
- Aktuálisak (*timely*): adott időpontra vagy időhorizontra vonatkozó és valóságghú állapotot ábrázoló.
- Az indikátorok elsődleges forrását a hivatalos statisztikák jelentik.

A projekt előkészítésekor nagy hangsúlyt kell fektetni a projekttevékenységek és a projekt által igényelt erőforrások és költségek pontos becslésére. Az erőforrások közé a tervezett tevékenységek elvégzéséhez és a projekt irányításához szükséges emberi, anyagi és pénzügyi erőforrások tartoznak.

2.5.3. A projekttervezés gyakorlati kérdései

A támogatási kérelem kidolgozása meglehetősen nagyszámú – egymásra épülő, illetve párhuzamos – folyamatot, belső és abszolút, külső határidőket ölel fel; a támogatási kérelem különböző szempontjai és részei (szakmai-műszaki tartalom, költségvetés, közbeszerzés stb.) többféle szakember közreműködését igényli, míg az összeállítása adminisztratív feltételek sokaságának kielégítését igényli. Következésképpen ez az előkészítési folyamat maga is projektnek minősül, aminek megfelelő irányítás és koordináció is szükségeltetik. A pályatzkészítés menetét célszerű ütemtervre alapozni, amely garantálja a támogatási kérelem határidőre történő benyújtását. Másrészt belső mérföldkövei és rugalmassága megengedi új ötletek mérlegelését és beépítését, előre nem látható nehézségek kezelését, illetve a támogatási kérelem tervezetének teljes körű minőségbiztosítását is.

Különös figyelmet érdemel az előkészítés és hiánypótlás rendjének az összhangja, azaz a támogatási felhívás egyes elemek esetében megengedi azok későbbi benyújtását. Fordítva is igaz, a pályázónak látnia, értenie kell, hogy milyen mulasztás vezet automatikus elutasításhoz.

A támogatási kérelem kimunkálása folyamatos információgyűjtést foglal magában. Elengedhetetlen a támogatási kiírásban foglaltak pontos megértése, az esetleges értelmezési kérdések tisztázása. A pályázati kiírások gyakran módosulnak, ennek okán nem maradhat el az információk rendszeres ellenőrzése. A www.palyazat.gov.hu honlap „gyakori kérdések” rovatának időnkénti megtekintése lehetőséget nyújt kiegészítő tudnivalók megismerésére. Végül, de nem utolsósorban a támogatási kérelem elkészítését tájékoztató fórumok, információs napok is segítik,

amelyek a kulcsüzenetek és elvárások megismerésén túl lehetőséget adnak az adott támogatási kérelem összeállítása során felmerült kérdések feltevésére is.

MEGHÍVÓ

MEGJELENT, ÉS MEGJELENÉS ELŐTT ÁLLÓ ÚJ GINOP PLUSZ PÁLYÁZATI LEHETŐSÉGEK – ONLINE RENDEZVÉNY

Időpont: 2021. június 30. 09:45
Helyszín: online rendezvény

A Széchenyi Programiroda Nonprofit Kft tisztelettel meghívja Önt a 2021-2027-es tervezési időszak keretében megjelenő európai uniós pályázatok kapcsán rendezett szakmai, online tájékoztató fórumára.

PROGRAM:

09:45 - 10:00	RÉSZTVEVŐK BEJELENTKEZÉSE
10:00 – 10:30	GINOP PLUSZ-1.2.1-21 A MIKRO-, KIS- ÉS KÖZÉPVÁLLALKOZÁSOK MODERN ÜZLETI ÉS TERMELÉSI KIHÍVÁSOKHOZ VALÓ ALKALMAZKODÁSÁT SEGÍTŐ FEJLESZTÉSEK TÁMOGATÁSA MELCHER ZSOLT – tanácsadó, Széchenyi Programiroda
10:30 – 11:00	GINOP PLUSZ-2.1.1-21 VÁLLALATI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI ÉS INNOVÁCIÓS TEVÉKENYSÉGEK ÖSZTÖNZÉSE /TERVEZET/ SITERI GÁBOR – tanácsadó, Széchenyi Programiroda
11:00 – 11:30	KÉRDÉSEK, VÁLASZOK

Az online rendezvényen való részvétel ingyenes, de regisztrációhoz kötött. Részvételi szándékát kérjük, jelezze a regisztrációs lap kitöltésével és visszaküldésével a melcher.zsolt@szpi.hu címre, 2021.06.29. 12:00 óráig.

A hivatkozásra kattintva minden kedves érdeklődő bekapcsolódhat az értekezletbe (fiók nem szükséges): <https://join.skype.com/CnDTw2vM2lmd>

Szekszárd, 2021. június 21.

Üdvözlettel:

Gál Gyula
térsvégi igazgatóhelyettes

Széchenyi Programiroda Nonprofit Kft.
1053 Budapest, Szép u. 2. IV. em.
info@szpi.hu www.szpi.hu



39. ábra: Pályázati tájékoztató rendezvény

Forrás: www.tmkik.hu/hu/tmkik/cikkek/ginop-plusz-online-tajekoztato-forum-115003

A támogatási kérelmet megadott formátumban és online felületen kell elkészíteni. A különböző kiírások keretében használt sablonok felépítése közös gondolati-logikai láncra épül függetlenül attól, hogy melyik operatív program forrásai fedezik a konstrukció megvalósítását.

A projekt jellegétől függően azonban a projektek adatlapjainak tartalmában, információigényében számos különbséggel is találkozhatunk. Értelemszerűen más típusú információt és részletezettséget követel meg egy kis léptékű (például eszközbeszerzésre irányuló) projekt kérelme, mint valamely rendkívül összetett, kiemelkedő volumenű beruházás vagy éppen sokrétű országos program terve.

A támogatási kérelmek létfontosságú eleme a projektek háttérére vonatkozó információ. A kiírás mutat rá arra, hogy a támogatásban részesülő projekteknek hogyan kell illeszkedniük a szakpolitikai háttérhez, illetve az adott operatív program, támogatási konstrukció intézkedéscsomagjához. A pályázati kiírások több szempontból is kéri a projekt kontextusának részletes kimunkálását.

A pályázati kiírás, segítségképpen, tájékoztat a támogatás indokáról: azokról az ágazati, illetve területi jellegű igényekről, problémákról, amelyeket a pályázati konstrukció a támogatott projektek segítségével megválaszolni, megoldani kíván. Körülírja a támogatási konstrukció tágabb és szűkebb (vagy közvetlen és közvetett) célcsoportját. Leírja azokat a hosszú távú, általános célokat, illetve rövid távú, konkrét célokat, amelyeket a konstrukció megvalósításával el akar érni, és számszerűsített mutatók (indikátorok) segítségével bemutatja, hogy milyen változásokat vár. A kiírás részletezi az elvárt – kötelező –, illetve opcionális tevékenységeket.

A projekt bemutatásának közvetlenül kell visszaigazolnia ezeket az elvárásokat, alá kell támasztania, hogy olyan valós igényekre reagál, amelyek relevánsak az operatív program stratégiája szempontjából. A támogatási kérelem leírást ad a fejlesztés kiváltó okairól, azaz a helyi szükségletekről; az indokoltság objektív alátámasztását szolgálhatja piactanulmány, szükségletfelmérés (ezt a kiírás kötelezővé is teheti).

A kérelem tájékoztat a közvetlen és közvetett célcsoportokról is, ismerteti a projekt szempontjából lényeges körülményeiket, elmagyarázza, hogy miként határozták meg őket, és részletezi a projekt előkészítésébe való bevonásukat.

E körülményekből következnek a projekt céljai. A támogatási kérelemnek meg kell győznie a projekt értékelőit, hogy ezek teljesülése lényegesen hozzájárul a kiírás/operatív program céljainak eléréséhez. A projekt a makroszintű célok megvalósításához a mikrokörnyezet sajátosságait figyelembe véve, annak adottságaira építve kínál megoldást.

2.5.4. A projektvégrehajtás tervei

A projekt végrehajtásához összefoglaló nevén projektterv készül, ez a projekt jellegétől, a szervezet gyakorlatától függően több résztervre tagolódik. Általában az alábbi tervek készülnek:

- munkaterv,
- humánerőforrás-terv,
- pénzügyi ter.

Ezenkívül szükséges lehet önálló belső és külső kommunikációs ter, összetett, innovatív projektek esetében kockázati terv készítésére is.

2.5.4.1. Munkaterv

A kiindulást a megvalósítási ütemterv, más néven munkaterv kidolgozása adja, a terv a projekt céljainak eléréséhez szükséges tevékenységek meghatározásából és ütemezéséből áll. A munkatervben célszerű a projektben folyó tevékenységeket szakaszokra (munkacsomagokra) bontani, mely szakaszok egyben a projekt megvalósításának főbb ellenőrzési pontjaiként, „mérőkövek” is szolgálnak.

A projekt szakmai tartalmát a keretében megvalósuló tevékenységek adják, ezek garantálják a projekt keretében megfogalmazott célok elérését, ami objektív módon értékelhető változáshoz vezet. Jelentőségüket mutatja, hogy a támogatási szerződésnek legalább az alábbiakat kell tartalmaznia: a támogatott tevékenységek meghatározása, pénzügyi eszköz kivételével a projektszintű mérőkövek, a műszaki-szakmai tartalom leírása, a vállalt indikátorok és azok célértékei, teljesítésük határideje, valamint a projektre vonatkozó horizontális követelmények egyértelmű, nyomon követhető meghatározása.

A pályázati kiírás felsorolja a támogatható, ezen belül kötelező és opcionális tevékenységeket (valamint a nem támogathatóakat), és a tevékenységekre vonatkozó műszaki és szakmai elvárásokat is.

A támogatási kérelem annak lefektetését kéri, hogy milyen tevékenységeket végeznek el az adott célok elérése érdekében, a célok realizálását hogyan biztosítja az intézkedések tartalma, a tervezést a műszaki és szakmai elvárásoknak a kiírásban való megjelenítése könnyíti. Értelem szerűen kulcskérdés az értékelések során a tevékenységek teljeskörűsége (beleértve többek között az előkészítést, a kötelező tevékenységek beépítését), szakmai indoklása (megvalósítása szervesen kapcsolódik a célokhoz, elengedhetetlen) és megfelelősége (alkalmas megoldást ad a problémák, igények kezelésére, a célok elérésére), végül, de nem utolsósorban lebonyolításuk időigénye, illetve a szakmai-fizikai és pénzügyi lebonyolítás összefüggései.

A pályázati kiírás rögzíti a projekt megvalósítására rendelkezésre álló maximális időtávot és belső határidőket is. A kiírásban meghatározott végső határidő általában abszolút jellegű, meghosszabbítására szerződésmódosítás útján sem nyílik lehetőség. A pályázati kiírás a projekt jellegétől függően kéri a tevékenységek részletezését, illetve azok megvalósításának időbeni lebontását.

2.5.4.2. A tevékenységek ütemezése, szakaszolása, időigény-tervezés

Különösen az összetettebb, hosszabb időtávú projektek esetében hasznos a tevékenységeket jól meghatározott alcélokkal rendelkező fázisokra bontani, szakaszolni, ami kettős célt szolgál:

- a projekt áttekinthetőbb, kezelhetőbb lesz;
- elősegíti az ellenőrzést, ezáltal csökkenti a kockázatot.

A projekt előrehaladtával azonban a részletes tervezés szakasról szakaszra elvégezhető, mindig a belátható időhorizonton belül maradva, hogy olyan döntési, ellenőrzési pontok épüljenek be a projekttervbe, amelyeknél megvizsgálható az addigi előrehaladás, s ennek függvényében lehet dönteni a folytatásról, de akár a projekt leállításáról is.

Ezeket a döntési, ellenőrzési pontokat nevezik mérföldkönek. A tevékenységi terv szorosan kapcsolódik a projekt mérföldkövének/mérföldköveinek teljesítéséhez. A mérföldkövek kijelölése a projekt ütemezett megvalósítását szolgálja. A mérföldkő a projekt megvalósításának kiemelkedő fontosságú időpontja, amellyel az elért előrehaladás a leginkább megragadható. Mérföldkövet képezhet valamely a projekt szempontjából alapvető szakmai-fizikai eredmény teljesítése, vagy ha a projekt eredményéhez vezető munka jól elhatárolható és körülírható szakasza lezárul. A pályázati kiírás rendelkezik a mérföldkövek számáról és tervezésük egyéb fontos szempontjáról (például kötelező mérföldkő, időzítés stb.). A projekt összetettsége meghatározza a mérföldkövekkel kapcsolatos kötelezettségeket is.

A mérföldkövek realizálásának súlyát nem lehet eléggé hangsúlyozni. Teljesítésük, minthogy általában a projekt megvalósításának jól körülírható szakaszát zárják le, közvetlenül összefügg a költségek elszámolásával és a támogatások folyósításával is.

Az időigény megtervezése során a cél az, hogy a projekt a lehető legrövidebb idő alatt befejeződjön. A projekt teljes időtartamának meghatározásához a tevékenységstruktúrából kiindulva két lépésben jutunk el:

- meg kell becsülni minden résztevékenység időigényét;
- meg kell vizsgálni a résztevékenységek logikai kapcsolatát, vagyis azt, hogy milyen sorrendben követik egymást, vannak-e közöttük olyanok, amelyek egymástól függetlenül, párhuzamosan végezhetők.

A tevékenységek közötti kapcsolatok fajtái négy alapvető kategóriába sorolhatók:

- vég és kezdet (*finish-to-start*): a „B” esemény nem kezdődhet el az „A” esemény befejeződése előtt. Ez a leggyakoribb kapcsolattípus.
- vég és vég (*finish-to-finish*): „B” nem végződhet az „A” befejeződése előtt.
- kezdet és kezdet (*start-to-start*): „B” nem kezdődhet el addig, amíg az „A” el nem kezdődik. Ez kevésbé gyakori kapcsolattípus.
- kezdet és vég (*start-to-finish*): „A” nem fejeződik be addig, amíg „B” el nem kezdődik. Ritkán előforduló kapcsolattípus.

A megvalósítási ütemterv kialakításakor az egyes szakaszok megvalósítására tervezett határidőket érdemes észszerű ráhagyásokkal tervezni, mert csúszás számos előre nem tervezhető ok miatt bármikor előfordulhat (lásd kockázatkezelés).

Az ütemtervezés legelterjedtebb módszertani eszköze az úgynevezett Gantt-diagram, amely sávdiagram (*bar charts*) néven is ismert. Ez a diagram a feladatok hosszának és az idővonalon elfoglalt helyének ábrázolására szolgál: a projekt időtervében foglalt tevékenységeket egy-egy sossal jeleníti meg a tervben, olyan módon, hogy a sorok hossza arányos a reprezentált tevékenység teljesítési idejével. A Gantt-diagramban a tevékenységek egymás alatti helyzete is időbeliséget jelez, mivel az elhelyezkedés jelzi a tevékenységek egymástól való függőségét is.

A projekt tevékenységek tervezett ütemezése (Gantt diagram)

	2011. 10. - 2012. 02.	2012. 03.	2012. 04.	2012. 05.	2012. 06.	2012. 07.	2012. 08.	2012. 09.	2012. 10.	2012. 11.	2012. 12.	2013. 01.	2013. 02.	2013. 03.	2013. 04.	2013. 05.	2013. 06.	2013. 07.	2013. 08.	2013. 09.	2013. 10.	2013. 11.	2013. 12.	2014. 01.	2014. 02.	
Projekt előkészítés																										
Engedélyes terv elkészítése																										
Szakmai terv elkészítése																										
Rehabilitációs környezettervező szakmérnöki feladatok ellátása																										
Kivitelei terv elkészítése																										
Projekt megvalósítás																										
Közbeszerzés																										
Projekt menedzsment																										
Könyvvizsgálat																										
Nyilvánosság biztosítása																										
Műszaki ellenőrzés																										
Rehab.szakm.műv.																										
Kivitelezési munkák																										
Eszközbeszerzés																										
Projekt lezárás																										
Projekt lezárása																										

40. ábra: Gantt-diagram

Forrás: Mátészalka Önkormányzatának lakossági tájékoztatója az új gyermekotthon létesítésére irányuló pályázat benyújtásáról. Online: www.mateszalka.hu/modul/file_browser/upload/hirek/kozlemany/gyermekotthon-letesitese-tarsadalmi-integracio-jegyeben-20120319-094843.pdf

A Gantt-diagram segítségével a projekt haladása jól nyomon követhető, azonban a módszer jelentős hátránya, hogy bonyolult, sok tevékenységből álló és nagyszámú logikai kapcsolatot tartalmazó projektek esetében már átláthatatlanná válhat.

A projektek megvalósítása során meglehetősen gyakori tapasztalat az ütemtervtől való elmaradás, ennek okai részben a tervezés hiányosságaira vezethetők vissza. Túlzottan ambiciózus (helyenként kivitelezhetetlen) határidők bevállalása helyett a folyamatok és befolyásoló tényezők alapos végiggondolása célszerű, amely észszerű, reális határidők kitűzését eredményezi. Az ütemterv elkészítése során nemcsak annak fizikai-szakmai végrehajtásához szükséges, illetve általános projektmenedzsment-lépéseket, hanem a projekt kiválasztásával (értékelés elhúzódsának hatása), adminisztrációjával (jelentések összeállítása), pénzügyi lebonyolításával (előleg és utófinanszírozás következményei) és ellenőrzésével (például felkészülés helyszíni ellenőrzésre) összefüggő feladatokat is számba kell venni. Az elszámolások és az esetleges szerződés módosítás időráfordításának alábecsülése mellett a közbeszerzési eljárás lefolytatásának tényleges időigénye²⁵³ is gyakran és messze meghaladja a projekttervben foglaltakat. A túlzottan feszes ütemezés

²⁵³ A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet ki is emeli a kedvezményezett az irányú kötelezettségét. „[A] támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a) a közbeszerzési eljárás előkészítésének, lefolytatásának, valamint a szerződés módosításának időbeli ütemezését az ezen alcímben meghatározott határidők figyelembevételével köteles tervezni és megvalósítani.”

továbbá nem engedi meg az előre nem látható problémák kezelését sem; az engedélyezési eljárások elhúzódnása rendszeresen problémát jelent a kedvezményezettek számára.

Továbbá a tevékenységek összefüggnek, egyik részfolyamat csúszása akár az egész projektre kihat, ezért a határidők egymáshoz való viszonyának, illetve a szezonális (építkezések leállása az időjárás viszonyok függvényében) következményeinek gondos megvizsgálása is elengedhetetlen. A projekt komplexitása egyenes arányban áll a tevékenységek és az ütemterv összetettségével, a megvalósítási időszak hosszával csakúgy, mint a késedelmek kockázatával. Korábbi, ezek hiányában más projektgazdák hasonló projektjeivel kapcsolatos tapasztalatainak figyelembevétele nagyban segítheti a tervezés megalapozottságát.

2.5.4.3. Kockázatkezelés

A projekt és a kockázat egymástól elválaszthatatlan fogalmak. A projektmenedzsment egyik feladata, hogy a váratlan, mind valószínűsíthető, mind egyáltalán nem kiszámítható események kezelésére is felkészüljön. Ehhez széles körű merítést célozva össze kell gyűjteni azokat a problémákat, amelyek a projekt során felmerülhetnek, és elemezni kell ezek bekövetkeztének esélyét, valamint a projektre gyakorolt hatását – azaz kockázatelemzést kell végezni.

A kockázati tényezők feltárása kapcsán a munkaterven szisztematikusan végighaladva a projekt részleteinek meghatározásakor össze lehet gyűjteni az esetlegesen felmerülő problémákat. A kockázati tényezők megfelelően strukturált listája alapján az abban szereplő valamennyi problémát elemezni kell: először meg kell határozni a kockázati tényezők legvalószínűbb értékeinek tartományát, majd ki kell számítani, hogy e tényezők a projekt egyes paramétereit milyen módon és mértékben változtatják meg.

A kockázatkezelés lehetséges módjai a következők:

- elkerülés (például új és jobb döntéssel; a kockázatos projekt elem kiiktatásával átmene-tileg, vagy véglegesen);
- csökkentés (például a határidőkre és költségekre vonatkozó tartalékképzéssel);²⁵⁴
- áthárítás (például kezességvállalással);
- megosztás (például az érdekeltek olyan mértékben viseljék a kockázatot, amilyen mértékben befolyásolni tudják a bizonytalanságok alakulását. A támogatott projektek esetében is megfigyelhető kötbér alkalmazása külső szolgáltatóval kötött szerződés esetén).

Mint a kiválasztási szempontok tükrözik, a támogatási kérelem elbírálásának szerves része annak vizsgálata, hogy a projektterv valamennyi a projekt szempontjából elengedhetetlen tevékenységet, így kockázatkezelési intézkedéseket és ezekhez kapcsolódóan megfelelő határidőket tartalmaz. Minden projekt magában hordoz bizonyos típusú kockázatokat; önmagában nem a kockázat megléte a probléma. Akkor valószínűsíthető azonban a projekt sikeres megvalósítása, ha a projektgazda tisztában van a kockázatokkal – feltárta, elemezte –, és konkrét elképzelései vannak arról, hogy ezeket hogyan fogja kezelni.

Gyakori tapasztalat azonban, hogy a projekttervekben alapvetően a klasszikus projekt-kockázatok jelennek meg (például az időjárás körülmények kedvezőtlen alakulása infrastrukturális fejlesztések esetén, a vártnál kevesebb jelentkező képzési program esetén), a projektgazdák azonban

²⁵⁴ A tartalék lehetőségére, mértékének meghatározására és felhasználására vonatkozó előírásokat a pályázati felhívás tartalmazza.

viszonylag kevés figyelmet szentelnek a projekt adminisztratív követelményeiből származó kockázatoknak (például közbeszerzés lefolytatása, a projekt nyomon követésével és a támogatás folyósításával kapcsolatos folyamatok és eljárás határidők).

Ugyancsak féltő, hogy a kockázatkezelési terv pusztán a támogatási kérelem kötelező elemét jelenti: egyrészt nem is feltétlenül szervezték át a feladat-, illetve költségtervben, továbbá a pályázat jóváhagyását követően az íróasztal fiókjában végzi. Holott a kockázatmenedzsment-terv a projekt környezetének folyamatos figyelését igényli (nem realizálódik-e a kockázat, vagy merül fel váratlan kihívás), és szükség szerint aktualizálását is.

A programértékelések jelzik, hogy gyakran meglehetősen kevés figyelmet kap a tervezés során az egyik általánosságban jelentős kockázat, a projekt eredményeinek fenntartása.

34. táblázat: A fenntartással összefüggő problémák megjelenése az értékelésekben (példák)

Az értékelés megnevezése	Értékelési megállapítás
Egészségügyi tárgyú NSRK-fejlesztések értékelése	Az online felmérés idején a projektek 32%-a válaszolta, hogy fenntartottak a projekt alatt megkezdett egészségfejlesztési tevékenységet a projekt lezárása után is (a fenntartási kötelezettség szerint).
A kerékpáros közlekedésfejlesztés időközi értékelése a 2007–2013-as időszakban	A kedvezményezettek – az interjúk alapján – nem számolnak megfelelő mértékben az új létesítmények fenntartási költségeivel.
A helyi életminőség javulása terén elért eredmények értékelése	A fejlesztések eredményeinek üzemeltetési feltételei (pénzügyileg és humán erőforrás tekintetében is) jellemzően átgondolatlanok vagy nagyvonalúan kidolgozottak. (1) A benyújtott pályázatokban gyakran egyszerű nyilatkozattétellel igazolták a kedvezményezettek a megépülő infrastruktúra működtetésének pénzügyi fedezetét. A kedvezményezettek jellemzően a városüzemeltetésért felelős szervezetet jelölik meg üzemeltetőként – anélkül, hogy erről a projekt tervezése során előzetesen egyeztetés történt volna. (2) Az elkészült fejlesztések üzemeltetése és karbantartása megítélésünk szerint a kedvezményezetteket a humánerőforrás-kapacitás kihívásai elé állítja mind mennyiségi, mind minőségi (kompetencia) értelemben. Nem ritkán szükség lesz megfelelő szakszemélyzet felvételére vagy kiképzésére az új létesítmények és zöld felületek fenntartásához.
Fenntartható közlekedésfejlesztés	Bár a 2014–2020-as időszakra szóló partnerségi megállapodás és az EU országspecifikus ajánlása is kimondta, hogy a közlekedési fejlesztések pénzügyi fenntarthatóságát jobban kell érvényesíteni, a projektek <i>pénzügyi fenntarthatósága nem javult kimutathatóan</i> az elmúlt években, mivel a tervezők és kivitelezők fókuszában a projekt megvalósítása áll, annak pénzügyi fenntarthatósága jelenleg nem fő szempont. Emiatt egyrészt nem biztosítható, hogy a gazdaságilag, társadalmilag, környezetileg leginkább fenntartható megoldás valósuljon meg, másrészt komoly nehézséget jelenthet a fenntartónak (amely szervezetileg nem mindig azonos a kedvezményezettel) a fenntartási költségek kigazdálkodása.

2.5.4.4. Humánerőforrás-terv

Humánerőforrás-terv kialakításakor a projektek kidolgozásának egyik fontos elemét tervezik meg, mégpedig az egyes feladatokért felelős személyek kiválasztása és rendelkezésre állásának vizsgálatát. Az erőforrásigény meghatározásához az alábbi lépésekre van szükség:

- a projekthez szükséges mindenfajta szaktudás és eszköz meghatározása;
- az egyes erőforrások felhasználási időpontjának és időtartamának meghatározása;
- a meglévő, ezen belül a szükséges időpontra biztosítható erőforrások meghatározása;
- a pótlólagos és a tartalék erőforrásigény meghatározása;
- az eredeti terv szükség szerinti megváltoztatása az erőforrások biztosítása és kihasználtságuk egyetlenessége érdekében.

Az irányító hatóság előírhatja bizonyos típusú szakemberek alkalmazását a projekt keretében.

19. szövegdozoz: A humán erőforrás követelményei a pályázati felhívásban

„A projektmenedzsmenttel szembeni elvárások:

A támogatást igénylőnek vállalnia kell, hogy a projekt menedzsmentjének ellátása érdekében az alábbi személyeket a projekt teljes hossza alatt biztosítja:

- projektmenedzser,
- pénzügyi vezető.

A projektmenedzsment-feladatok ellátásának ki kell terjednie minden tevékenység összehangolására, beleértve a szakmai tevékenységek és a pénzügyi feladatok projekten belüli összehangolását, amely tevékenységet a projektmegvalósítás befejezéséig biztosítani kell.

A projektmenedzsmenti feladatok gördülékeny ellátása érdekében lehetőség van munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében 1 fő projektasszisztens heti maximum 40 órás alkalmazására.”

Forrás: EFOP-4.1.11-21. Okostanterem, az állami fenntartású köznevelési intézmények digitális tanulást segítő tereinek fejlesztése. Online: www.palyazat.gov.hu/efop-4111-21-okostanterem-az-llami-fenntarts-kz-nevelsi-intzmnyek-digitlis-tanulst-segt-tereinek-fejlesztse#

A jól megválasztott projektcsapat a projektek sikeres megvalósításának záloga. A projektben dolgozó személyek kiválasztásánál a projekt zökkenőmentes megvalósításához szükséges készségek mellett a csapattagoknak képesnek kell lenniük együttműködni. A projektcsapat kialakításakor törekedni kell arra, hogy a projektben felmerülő összes kérdésnek legyen szakértője. A jól tervezett feladatmegosztással elérhető, hogy se több, se kevesebb ember ne foglalkozzon a projekttel, mint amennyi szükséges.

2.5.4.5. Pénzügyi terv

A projektek pénzügyi tervének kialakításakor vizsgálni kell a projekt pénzügyi megvalósíthatóságát és fenntarthatóságát egyaránt. A projektek pénzügyi tervezése és elemzése három aspektusra terjedhet ki: pénzforgalom (*cash flow*), jövedelmezőség és az érintett szervezet pénzügyi teljesítménye.

A *cash flow* szó szerinti fordításban pénzáramlást jelent: olyan elemzés, amikor valamely konkrét esemény, folyamat, tevékenység kapcsán megadható azon pénzügyi sorozata, amelyek leírják, hogy a vizsgált eseményhez, folyamathoz, tevékenységhez kötődően mikor és mennyi pénz esedékes. Valójában minden projekt leírható pénzáramlással, azaz a *cash flow* alapján.

A *cash flow* meghatározása és elemzése ugyanakkor egy összetett feladat, amelynek során számos kérdésre kell megfelelő választ találni:

- Meg kell becsülni a projekt teljes futamideje alatt várható összes bevétel (pénzbeáramlás), összes beruházás és rendszeres jellegű költség (pénzkiáramlás) nagyságát.
- A várható bevételek érzékenysége²⁵⁵ a használati díjaktól/költségektől. Az ilyen költségek szintje fontos tényező a költségmegtérülésben, ami elengedhetetlen a projekt hosszú távú működése (fenntarthatósága) szempontjából.
- Minden projekt esetében szükség van egy finanszírozási tervre, amely megmutatja, hogy a beruházások finanszírozása milyen módon történik (saját erő, kölcsön, támogatás stb. révén). A tervben részletezni kell az adósságszolgálat ütemezését is, amely a visszafizetendő törlesztések és kamatok összege.
- A likviditási elemzés nélkülözhetetlen része a pénzügyi értékelésnek a piaci és a szociális szektorokban egyaránt. A stabil likviditási pozíció feltételezi, hogy elégséges pénzeszközök álljanak rendelkezésre a működéshez szükséges költségek és az adósságterhek kifizetésére. A likviditási elemzés részét képezi a pénzügyi fenntarthatóság vizsgálata. A megfelelő időben rendelkezésre állnak-e majd a projekt tevékenységeinek folytatásához szükséges pénzforrások, fenntartható-e a projekt tevékenysége az adományozói segítségnyújtás megszűnése után. A likviditás vizsgálatához pénzforgalmi kimutatást kell készíteni.

A projektf finanszírozás nagyobb projektek hosszú távú hitelezésének pénzügyi tervezéssel alátámasztott módszere, ahol a hitelek nyújtása kizárólag a projekt pénzáramlása alapján történik. A projektf finanszírozást más néven *cash flow finanszírozásnak* nevezik. A „projektf finanszírozás” nem azonos a „projektek finanszírozásával”, mert egy projektet számos más módon lehet finanszírozni (állami források, vállalati hitelek).

A fejlesztési projektek pénzügyi tervezésénél arra kell megoldást találni, hogyan lehet biztosítani a szükséges forrásokat a megvalósítás ütemének megfelelően, és a projekt elkészülte után a projekt fenntartható működése miként finanszírozható. A projekt költségvetésének alapvető célja tehát az, hogy előre meghatározza a projekt előrehaladása során jelentkező valamennyi költségfajta, megjelölve a kiadások időbeli ütemezését is.

A projektekkel kapcsolatban számos költségfajtaival kell számolni, amelyek közül a legtipikusabbak a következők:

- a projektben közreműködő alkalmazottak időarányos bére arra az időtartamra, amíg a projekten dolgoznak;
- a bérek közterhei (például társadalombiztosítás) és egyéb olyan járulékok – többnyire a bérek egy meghatározott százaléka –, amelyek a projekten dolgozók mindegyike után felszámítandók a projekttel eltöltött munkaidejük tartamára;
- a projekthez felhasznált anyagok költségei, amelyek különösen a létesítményi projekteknél lehetnek jelentősek (például építőanyagok);
- a projektben felhasznált szerszámok, berendezések, irodaszerek stb. költsége (ha az élettartamuk hosszabb a projektnél, akkor a költségek arányos mértékben számolhatók el);
- egyéb dologi költségek (például az eszközök bérleti díja, adminisztrációs kiadások, titkársági tevékenységek költsége: telefon, postaköltség, beszerzések lebonyolítása, könyvelés);
- profitorientált projektek esetében a projekt eredményes befejezéséért járó „sikerdíj”.

²⁵⁵ A bevételeket, hasznokat meghatározó változók (például használati díjak) feltételezett változásainak hatása a teljesítménymutatókban.

A kohéziós forrásokból támogatott fejlesztési projekteknél egyes költségfajták (például bizonyos közvetett költségek) tekintetében általában rögzítik, hogy ezek aránya a projekt összköltségének meghatározott hányadát nem haladhatja meg a költségvetésben.

Az egyes erőforrások fajlagos költségei és az erőforrás igénybevételének mértéke és ütemezése alapján meghatározható az ehhez rendelt költségek nagysága és a kifizetések ütemezése.

A projekt költségeinek kiszámításánál hasznos, ha az információkat táblázatba foglaljuk – ez kohéziós forrásokból támogatott fejlesztési projekteknél a támogatási kérelem része –, amelyben tevékenységenkénti, illetve erőforrásonkénti felsorolásban feltüntetjük a tervezett munka mennyiségét, az erőforrásokhoz rendelt költségeket.

A pályázati forrásokból megvalósított projektek esetében a kedvezményezetteknek a következő finanszírozással összefüggő kérdéseket is vizsgálniuk kell:

- önerő biztosítása;
- projektlikviditás biztosítása, a teljes számlaérték kiegyenlítése a támogatás utólagos folyósításáig;
- projekt-előkészítés, projektlebonyolítás kapcsolódó, de nem támogatott költségeinek biztosítása;
- a felmerülő költségek és az önerő áfaterhének átmeneti vagy végleges megfizetése;
- az esetleges többletköltségek megfizetése.

Tekintve, hogy az ESB-alapok támogatásai többségében utófinanszírozásos rendszerben kerülnek a kedvezményezettekhez, a finanszírozási források biztosítása nem korlátozódik az önerő befizetésére, biztosítani kell azt is, hogy az aktuális projekt keretében felmerülő számla teljes értéke a kedvezményezett rendelkezésére álljon. Ez részben kezelhető az előleg, illetve a szállítói finanszírozás²⁵⁶ intézményével, azonban ezek alkalmazása esetén is pontosan meg kell tervezni a kifizetési folyamatok és a források rendelkezésre állásának megoldását.

A projekt fenntarthatóságának kérdésével is a likviditási elemzés keretében kell foglalkozni. A likviditási szabály értelmében a pénzforgalom egyenlege sohasem lehet negatív – ez a támogatás megszűnését követő időszakra is vonatkozik.

A finanszírozási kérdések között fontos tényező, hogy jövedelemtermelő fejlesztésről van-e szó. Ennek jelentősége van a támogathatóság, illetve az állami támogatási szabályok alkalmazása szempontjából is.

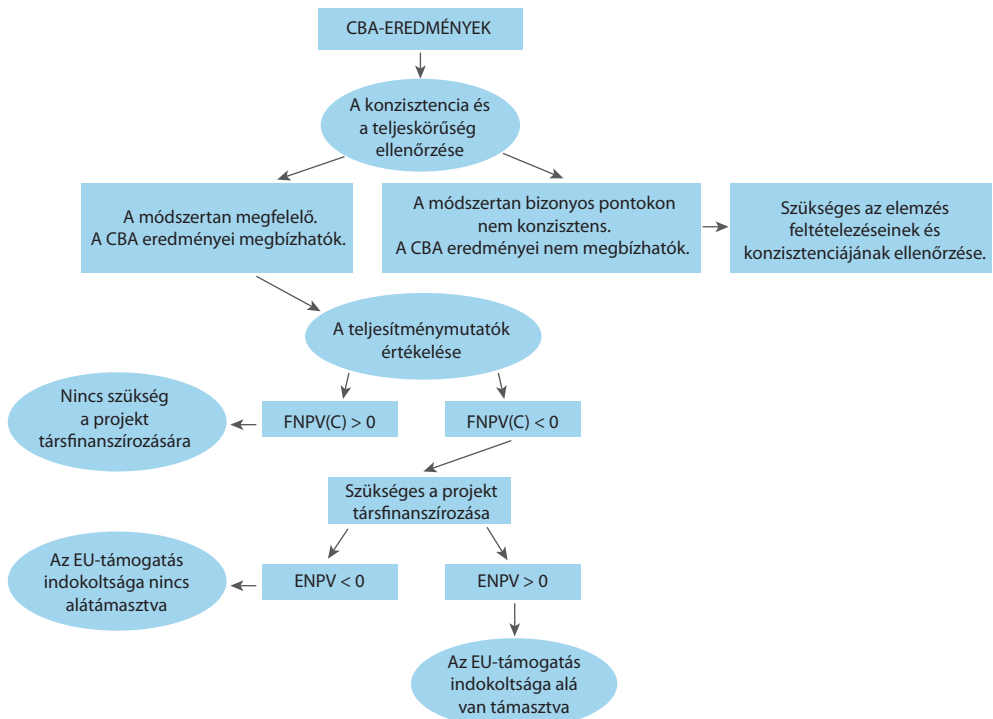
A jövedelemtermelés kapcsán kerül előtérbe a jövedelmezőség kategóriája is, amely arra ad választ, hogy a projekt elégséges bevételt hoz-e (a működési költségek fedezésén túl) a futamideje alatt, és kitermeli-e a kezdeti beruházásokat. A jövedelmezőség mérésének fő eszköze a pénzügyi költség-haszon elemzés (CBA – *cost benefit analysis*). A költség-haszon elemzés – amelyről az Európai Bizottság részletes útmutatót készített – pénzügyi elemzésből, gazdasági elemzésből, érzékenységvizsgálatból és kockázatelemzésből áll. A pénzügyi elemzés jelenértéken összeíti a projekt gazdasági élettartamára (környezetvédelmi és közlekedési beruházások esetében általában 25–30 év) az összes befektetést, működési költséget, valamint a keletkező bevételt, a finanszírozási forrásokat az alábbi elemzések elvégzéséhez:

- a beruházás költséghatékonyságának elemzése;
- a pénzügyi megtérülés vizsgálata;

²⁵⁶ A szállítói finanszírozás során a kedvezményezett vagy a támogatási szerződésben megnevezett, a projekt végrehajtásában részt vevőt megillető támogatás összegének kifizetése közvetlenül a szállító vagy engedményes pénzforgalmi számlájára történő utalással történik.

- a támogatás mértékének meghatározása;
- a likviditás vizsgálata.

A költséghatékonyság-elemzések a különböző projektek, illetve az adott projekt különböző változatai közötti összehasonlítást alapozzák meg. Megmutatják, hogy melyik projekt, illetve változat mekkora fajlagos ráfordítással éri el ugyanazt az eredményt. A költség-haszon elemzés további feladata, hogy a vonatkozó szabályrendszer szerint a számítások alapján a támogatás aránya és összege számolható legyen. A költség-haszon elemzés a projekt-előkészítés során a projekt műszaki tartalmának, intézményi és finanszírozási feltételeinek meghatározásában játszik fontos szerepet.



41. ábra: A CBA-dokumentum szerepe a projektek értékelésében

Forrás: Nemzeti Fejlesztési Minisztérium: *Módszertani útmutató egyes közlekedési projektek költség-haszon elemzéséhez*. 2016. Az Európai Bizottság 2014–2020-as CBA-útmutatója alapján. European Commission: *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Economic Appraisal Tool for Cohesion Policy 2014–2020*. 2014b

A pénzügyi terveket *cash flow* szemlélettel kell összeállítani, vagyis a pénzmozgásokat kell számításba venni. A költség-, illetve bevételi tételeket szakértői becsléssel kell meghatározni. A becslések megfelelő dokumentálásáról gondoskodni kell.

A megtérülés a nettó jelenérték számításával vizsgálható.²⁵⁷ A gazdasági értékelést alátámasztó logikai alap az, hogy a projektráfordításokat hozamlehetőség-költségeiken, a kibocsátásokat pedig a fogyasztók fizetési hajlandóságára tekintettel kell értékelni. Meg kell jegyezni, hogy a hozamlehetőség-költség nem szükségképpen felel meg a megfigyelt pénzügyi költségnek; ehhez hasonlóan a fizetési hajlandóságot nem mindig tárják fel helyesen az – esetlegesen torzított vagy akár hiányzó – megfigyelt piaci árak.

Míg a pénzügyi elemzés a projekt szempontjából, addig a gazdasági elemzés a társadalom egésze szempontjából veszi számításba a költségeket, illetve hasznokat. Következésképpen a gazdasági elemzés a pénzügyi elemzés bizonyos számításait végzi el, kiegészítve a társadalmat érő költségekkel és hasznokkal. Utóbbiak a projekten kívül jelentkező hatások, az úgynevezett externáliák, amelyek lehetnek pozitívak vagy negatívak.

Például egy elkerülő útnak pozitív környezeti hatása van a város belső területein élőkre, azonban a levegőszennyezés révén negatív hatása lehet a nyomvontaltól jobbra és balra, körülbelül ötven-száz méteres sávban. Ezen hatások döntő része nem piaci adásvétel tárgya, így hasznuk becsléssel számszerűsíthető.

Az uniós támogatásokra vonatkozó szabályozás a bevételt termelő projekteknel az EU-támogatás kiszámításának alapjaként fenntartja a finanszírozási hiány módszerét, előírva azt, hogy a támogatható kiadás nem haladhatja meg a beruházásból származó bevétel nettó jelenértékével csökkentett beruházási költség jelenértékét egy adott, az érintett beruházási kategóriának megfelelő referencia-időszak során.²⁵⁸ Ez a szabály azokra a beruházási műveletekre vonatkozik, amelyek a közvetlenül a felhasználók által viselt díjakon keresztül termelnek nettó bevételeket.

Valamennyi olyan projekt esetében, ahol költség-haszon elemzés végezhető, lehetségesnek kell lennie az elvárt bevételek megbecslésének – ha egyáltalán van ilyen bevétel.²⁵⁹ Amennyiben a jövőbeli bevételek megbecslése nehéznek bizonyul, különös figyelmet kell fordítani az érzékenységi és kockázatelemzésre.²⁶⁰

A közösségi támogatás szintjének meghatározása a projekt „finanszírozási hiány” rátáján, azaz a kezdeti beruházás azon diszkontált költségének arányán alapul, amit a projekt diszkontált nettó bevételei nem fedeznek. A támogatható kiadás fenti szabályozásnak megfelelő azonosítása biztosítja, hogy a projekt elegendő pénzügyi forrással rendelkezzen a végrehajtáshoz, és megelőzi azt, hogy – például a projekt túlf finanszírozásával – indokolatlan előnyt nyújtsanak a támogatás kedvezményezettje számára.

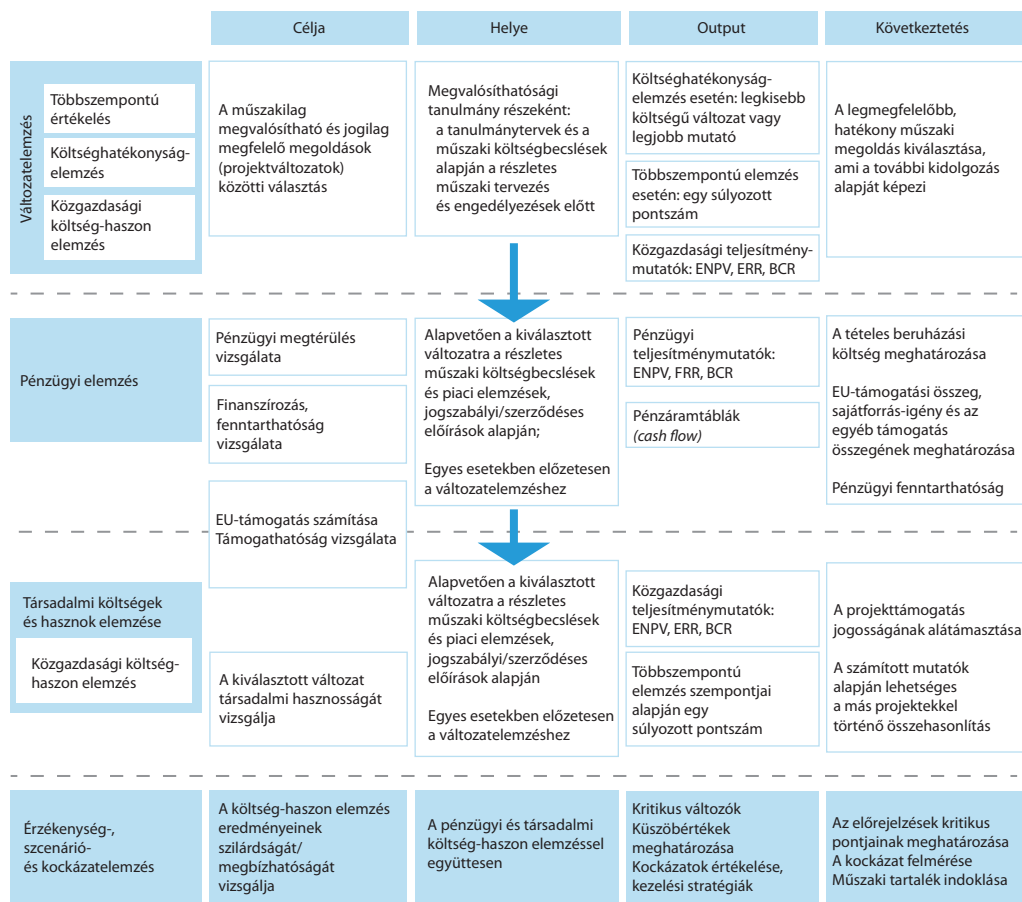
²⁵⁷ A nettó jelenérték a projekt bevételeinek és kiadásainak jelenértéken számított egyenlege. Amennyiben a nettó jelenérték pozitív, a megtérülés biztosított.

²⁵⁸ A 2000–2006-os időszakhoz képest azonban a támogatható kiadást, nem pedig a társfinanszírozási rátát igazították ki annak érdekében, hogy az alapokból származó hozzájárulást a projekttel létrehozott bevételekhez viszonyítsák.

²⁵⁹ Egy adott projekt esetében – azonos feltételek mellett – minél alacsonyabbak a díjtételek, annál magasabb az EU-támogatás. Tehát feltételezve azt, hogy a díjtételeket úgy állapítják meg, hogy azok figyelembe veszik a regionális (nemzeti) jövedelmi szinteket, minél alacsonyabb a regionális (nemzeti) jövedelem, annál magasabb az alapok hozzájárulása.

²⁶⁰ Az érzékenységi vizsgálat és a kockázatelemzés során arra keressük a választ, hogy az alapesetben eszközölt legjobb becsléstől való eltérés, illetve az eltérések bekövetkezésének valószínűsége milyen hatással van a teljesítménymutatókra.

Az alapok intervencióit úgy kell megtervezni, hogy megfelelő figyelmet kapjon a szokásosan elvárt jövedelmezőség,²⁶¹ és hogy ne fordulhasson elő túlfinanszírozás. Ez a vetület különösen akkor lényeges, ha a projektben egy magánpartner is részt vesz. Ebben az esetben az alapokból származó hozzájárulást körültekintően kell meghatározni, hogy a magánbefektető ne szerezzen indokolatlan nyereséget.



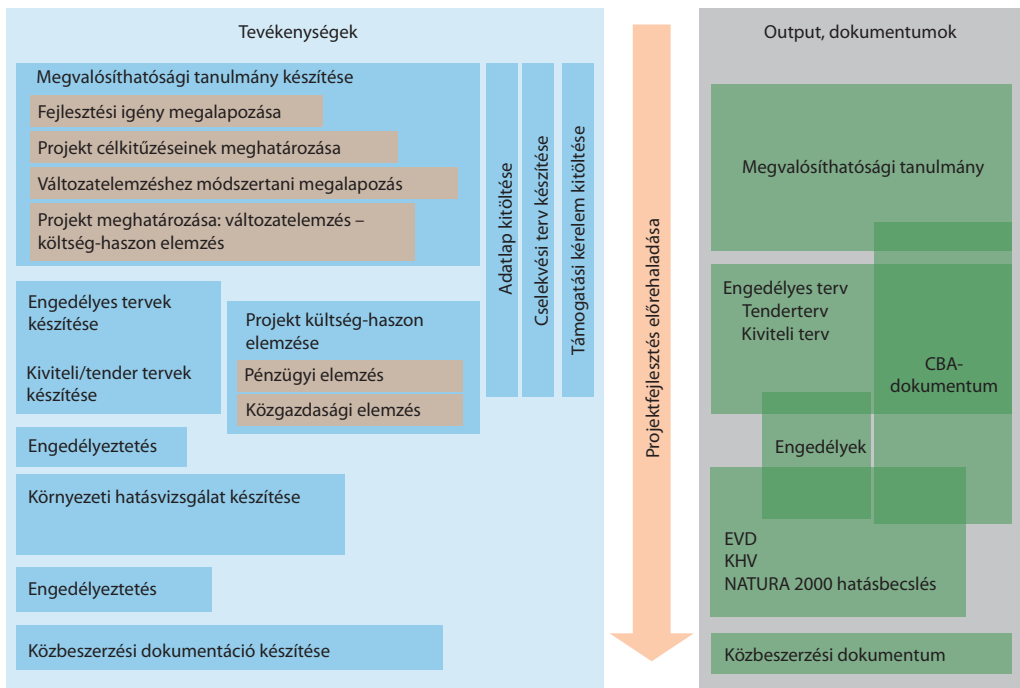
42. ábra: A költség-hason elemzés és a projekt-előkészítés elemei

Forrás: Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (2016): i. m. Az Európai Bizottság 2014–2020-as CBA-útmutatója alapján. European Commission (2014b): i. m.

²⁶¹ Vagyis a beruházás elegendő bevételt nyújtson ahhoz, hogy fedezze a ráfordítások hozamlehetőség-költségét (a legjobb alternatív megtérülés, ami a befektető munkáján, irányításán és saját tőkéjén keresztül teremthető meg).

A projekt likviditása és jövedelmezősége mellett a pénzügyi értékelésekben egyre fontosabb szerepet kap a projektért felelős szervezet pénzügyi erejének és teljesítményének vizsgálata is. A támogatást nyújtó szervezetek különösen kíváncsiak arra, hogy az adott támogatás igénylője képes-e átvállalni az adott tevékenységhez kapcsolódó pénzügyi (valamint irányítási és szakmai) felelősséget a (külső) segítségnyújtás megszűnését követően.²⁶²

Összefoglalva elmondható, hogy a projektet támogatási források felhasználásával akkor indokolt megvalósítani, ha gazdasági megtérülése biztosított, és akkor támogatni, ha pénzügyi megtérülése nem biztosított. Ellenkező esetben a projekt támogatás nélkül is megvalósítható.



43. ábra: A költség-haszon elemzés a projekt-előkészítés folyamatában

Forrás: European Commission (2014b): i. m.

²⁶² Az irányító hatóságnak a támogatási kérelem értékelése során „ellenőriznie kell, hogy a kedvezményezett rendelkezik-e a szükséges pénzügyi forrásokkal és mechanizmusokkal az infrastrukturális vagy termelőberuházást magukban foglaló műveletek működési és fenntartási költségeinek fedezéséhez, a pénzügyi fenntarthatóságuk biztosítása érdekében” – 2014–2020-es CPR 73. cikk (1) bekezdés d) pont.

Környezeti hatásvizsgálat és fenntarthatósági terv

A CPR 9. cikke kimondja, hogy az ESB-alapok támogatásában részesülő projekteket a fenntartható fejlődés elvének megfelelően kell megvalósítani, figyelembe véve az ENSZ fenntartható fejlődési céljait és a párizsi megállapodást. Ez magában foglalja a „ne okozz jelentős kárt” elvet, az uniós *környezetvédelmi vívmányok* teljes körű tiszteletben tartását. A projektek tartalmuktól függően különböző mértékben és módon hordozhatják magukban ezen intézkedések véghezvitelét; az *Általános útmutató*, illetve a pályázati kiírás felsorolja a kedvezményezett ez irányú kötelezettségeit.²⁶³

Az *Általános útmutató a felhívásokhoz* nevesíti azokat a tevékenységeket, amelyek környezetvédelmi elvek és politikák szempontjából relevánsnak minősülnek. A támogatási rendszerben bizonyos környezetvédelmi tevékenységek a projekt jellegéből adódóan kötelező jellegűek, ezeket az *Általános útmutató* szintén tételesen felsorolja. Következésképpen a projektgazdának úgy kell elkészíteni a támogatási kérelmét, hogy elemzi és megállapítja a projektre vonatkozó, a jogszabályokból, illetve a pályázati kiírásból adódó kötelezettséget. Amennyiben a környezeti fenntarthatósági szempontok a projekt szempontjából relevánsak, vállalásait, illetve az ezekkel kapcsolatos tevékenységeket beépíti a támogatási kérelembe, környezeti dokumentációt készít.

A pályázati kiírások jelentős részében a támogatást elnyerő projektek (kiemelten infrastrukturális fejlesztések) jellegéből következik, hogy a környezeti fenntarthatósági szempontok érvényesítése konkrét teendőket igényel. Ezeket a kiválasztási szempontok is tartalmazzák. A dokumentációban a pályázónak nemcsak a projekt eredményeiből fakadó környezeti hatásokat kell bemutatni, hanem arra is ki kell térnie, hogy milyen eszközöket fog alkalmazni a projekt megvalósítása során a projektmenedzsmentben a környezetvédelmi szemlélet érdekében.

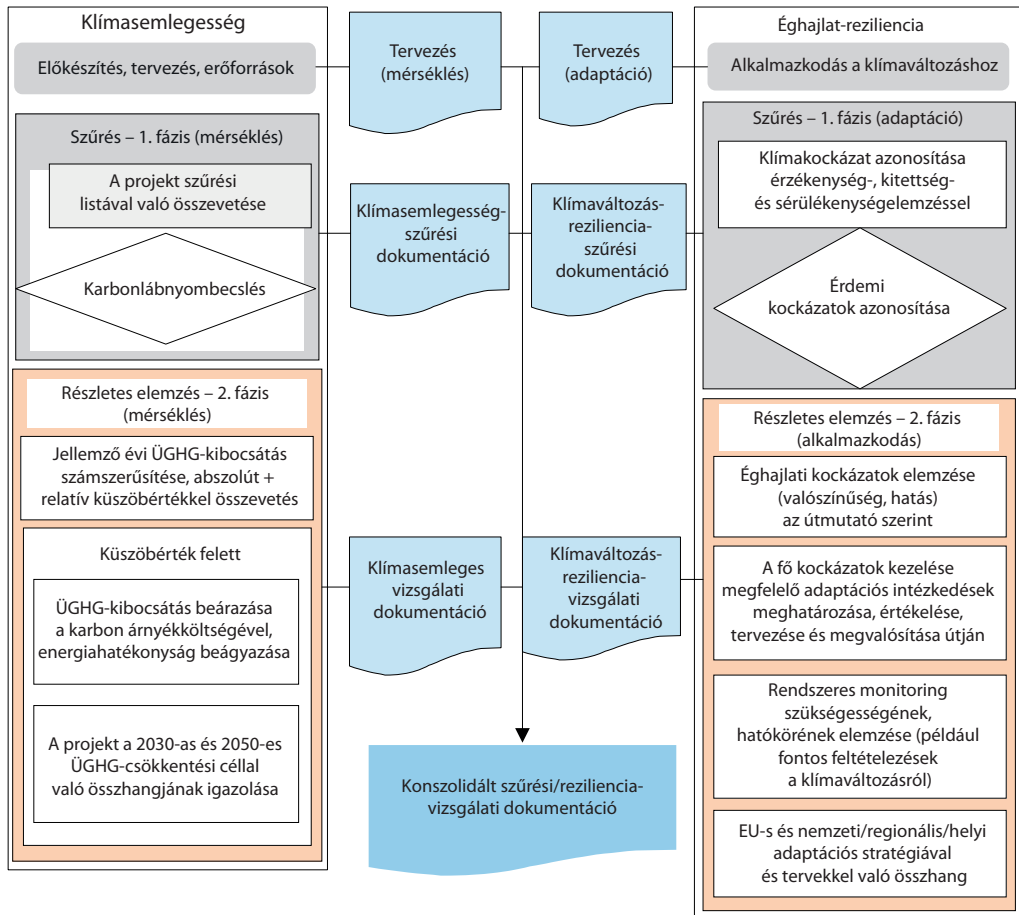
A környezeti hatásvizsgálat célja a beruházás környezetre gyakorolt hatásainak és a hatások mértékének felmérése, valamint intézkedések kidolgozása az esetlegesen fellépő negatív hatások mérséklésére. Az uniós irányelvnek megfelelően a hazai szabályozás is a környezetre jelentős hatást gyakorló beruházásokra írja elő a hatásvizsgálat elvégzését. A hatásvizsgálat-köteles tevékenységekre a kérelmezőnek környezetvédelmi engedélyt kell szereznie. Ennek az engedélynek meg kell előznie minden más hatósági engedélyt. Egy általános engedélyezési folyamat során a környezetvédelmi és (a tervezéshez szükséges) elvi engedélyk megszerzését követően az illetékes hatóságok az úgynevezett engedélyezési tervek alapján létesítési engedélyt adnak ki a beruházásra, majd jóváhagyják a kivitelezési terveket.

Az új szabályozás értelmében a projektgazdának a legalább ötéves élettartamú infrastruktúrába irányuló beruházások esetén *éghajlatváltozási rezilienciavizsgálatot* is végeznie kell, illetve az éghajlatváltozási reziliencia szempontjának szervesen be kell épülnie a projektciklusmenedzsment teljes folyamatába. A Bizottság részletes iránymutatása 2021 júliusában jelent meg. Az infrastruktúra tág fogalom, amely magában foglalja az épületeket, a hálózati infrastruktúrát, valamint számos épített rendszert és eszközt.

A folyamat két pillérré (mérséklés, alkalmazkodás)²⁶⁴ és két fázisra (szűrés, részletes elemzés) bontható. A részletes elemzés az átvilágítási szakasz eredményétől függ.

²⁶³ Nem kötelező környezetvédelmi horizontális követelmény érvényesítése a szervezési, stratégiai, jogalkotási, kapacitásfejlesztési tevékenységek esetében.

²⁶⁴ A 2017-ben megjelent hazai klímakockázati útmutató értelmében „[a] megelőzést, hatáscsökkentést és kompenzálást együttesen alkalmazkodásnak, azaz adaptációnak, a szén-dioxid-kibocsátás csökkentését mitigációnak nevezzük”.



44. ábra: Az éghajlatváltozással összefüggő rezilienciavizsgálat dokumentálása

Forrás: Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Technikai iránymutatás az infrastruktúra éghajlatváltozási rezilienciavizsgálatáról a 2021–2027 közötti időszakban.* 2021/C 373/01 (2021. szeptember 16.)

A támogatás igénylésekor a projektgazda előkészíti, megtervezi és dokumentálja a klímavédelmi folyamatot, amely kiterjed a mérséklésre és az alkalmazkodásra. Ez magában foglalja a következőket:

- a projektkörnyezet, valamint a projekt határainak és kölcsönhatásainak felmérése és meghatározása;
- az értékelési módszertan kiválasztása, beleértve a sebezhetőség és a kockázatértékelés kulcsfontosságú paramétereit;
- annak meghatározása, hogy kiket kell bevonni, és az erőforrások, az idő és a költségvetés elosztása;
- összeállítja a legfontosabb referenciadokumentumokat, például az alkalmazandó nemzeti energia- és éghajlatvédelmi tervet (NECP), a vonatkozó alkalmazkodási stratégiákat és terveket, beleértve például a nemzeti és helyi katasztrófakockázat-csökkentési stratégiákat;

- az alkalmazandó jogszabályoknak, szabályoknak és előírásoknak való megfelelés biztosítása, például a szerkezetépítésre és a környezeti hatásvizsgálatra (KHV), valamint – amennyiben rendelkezésre áll – a stratégiai környezeti vizsgálatra (SEA) vonatkozóan.

Az éghajlatváltozási rezilienciavizsgálat eredményét a projekt megvalósítása és működtetése során is figyelemmel kell kísérni különös tekintettel a fontosabb feltételezésekben bekövetkezett változásokra.

A környezeti horizontális elv megvalósítását, a meghozott intézkedések kimenetét és eredményét nyomon kell követni, és az indikátorok alakulásának figyelembevételével értékelni kell. A projekt előrehaladását taglaló beszámolóokban nemcsak a meghatározott horizontális célokra kell kitérni, hanem a projekt kivitelezése révén akaratlanul okozott, úgynevezett nem szándékolt hatások feltárására is.

Közbeszerzési terv

A közbeszerzésre kötelezett személyek és szervezetek köréről a hatályos közbeszerzési törvény (2015. évi CXLI. törvény, a továbbiakban: Kbt.) rendelkezik. Az *Általános útmutató a felhívásokhoz* hangsúlyozza, hogy „[a] támogatásból megvalósuló beszerzés vonatkozásában az egyébként a Kbt. hatálya alá nem tartozó szervezetek is ajánlatkérőnek minősülhetnek, azaz közbeszerzési kötelezettség alá kerülhetnek”. A projektgazdának a támogatási kérelem elkészítéséhez meg kell állapítania a projektjével kapcsolatos közbeszerzési kötelezettségeket, és azokat maradéktalanul be kell építenie a támogatási kérelembé.²⁶⁵

A közbeszerzési terv kidolgozását a Miniszterelnökség által összeállított *Közbeszerzési terv tájékoztató és útmutató* segíti, amely mintákat is tartalmaz. A hatályos közbeszerzési törvény előírja az ajánlatkérők számára, hogy közbeszerzéseiket megtervezzék,²⁶⁶ és az átláthatóság, illetve az indokolatlan részekre bontás érdekében közbeszerzési tervüket nyilvánosságra hozzák.

- Általánosságban a közbeszerzési terv elkészítésével kapcsolatos legfontosabb szempontok:
- Becsült érték feltüntetése: a hatályos törvény nem fektet le tartalmi előírásokat a közbeszerzési terv vonatkozásában, a Közbeszerzési Hatóság portálján található minta nem tartalmazza a becsült értéket. Az a cél, hogy a leendő ajánlattevő támpontot kapjon a fedezet nagyságára (és ne tegyen azt meghaladó ajánlatot), nemcsak a becsült érték megadásával, hanem más eszközökkel (például irányadó eljárásrend, eljárásfajta²⁶⁷ nevesítése) is teljesíthető.
 - Tájékoztatás, közzététel: a Közbeszerzési Hatóság vagy az ellenőrző szervek kérésére a közbeszerzési tervet számukra meg kell küldeni. Az elfogadott tervet és annak módosításait – például nem lefolytatott eljárások, új, a tervben nem szereplő vagy módosított

²⁶⁵ Nyikos Györgyi (szerk.): *Beszerzések fejlesztési projekteknél*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, 2019.

²⁶⁶ „Az ajánlatkérők főszabályként a költségvetési év elején, legkésőbb március 31. napjáig éves összesített közbeszerzési tervet kötelesek készíteni az adott évre tervezett közbeszerzéseikről. A közbeszerzési tervet legalább 5 évig meg kell őrizni.” *Közbeszerzési terv tájékoztató és útmutató*.

²⁶⁷ Ugyan az eljárásfajta sem nyújt minden esetben pontos eligazítást, nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a közbeszerzési terv elkészítésének elsődleges mozgatója nem az ajánlatkérők orientációja.

közbeszerzési eljárások okán – haladéktalanul fel kell tölteni a Közbeszerzési Hatóság által működtetett Közbeszerzési Adatbázisba. Hasonlóan célszerű közzétenni a tervet az ajánlatkérő honlapján is.

A terv elkészítését megelőzően indított eljárást szintén szerepeltetni kell.

Az ESB-alapok támogatásával történő projektek esetében célszerű külön projektszintű közbeszerzési tervet készíteni:

- A terv az adott projekttel kapcsolatos lényeges adatokat, információkat tartalmazza. Ez eligazítással szolgálhat az egybeszámítás és részekre bontás indokoltságának megítéléséhez, és értelemszerűen megkönnyíti a közbeszerzés ellenőrzésével kapcsolatos adminisztrációt is.
- A tervben javasolt a becsült értékek – mind a tárgyi közbeszerzésre vonatkozó, mind az egybeszámított –, illetve a becsült érték számítási alapjának megjelölése.
- A terv folyamatos aktualizálása, illetve a projekt keretében benyújtott más dokumentumokkal (például ütemterv, költségvetés, beszámoló) való, illetve a különböző tárgyú és értékű tervezett közbeszerzések összhangja elengedhetetlen.
- Megjelölni, hogy feltételes közbeszerzésre sor kerül-e, ugyanis a támogatás elnyerése nem szükségszerű a közbeszerzés megkezdéséhez, erre már meglehetősen korai fázisban sor kerülhet. A Kbt. lehetőséget nyújt arra, hogy a projektgazda (közbeszerzési szempontból ajánlatkérő) az eljárást megindítsa – függetlenül attól, hogy sor került-e már a támogatás felhívásának megjelenésére.

A közbeszerzési terv elkészítése rendkívül nagy figyelmet igényel, minthogy a támogatási szerződés mellékletét képezi. A szabályosságon túl azonban hangsúlyozni kell, hogy az eljárások előkészítése és lefolytatása, esetleg elhúzódása nagyban befolyásolja a projekt tevékenységeinek, ütemtervének, mérföldköveinek és indikátorainak teljesítését is. Az eljárás összehatárától függően közbeszerzési szakértő alkalmazása kötelező, ez az uniós közbeszerzési összehatár alatt a projektgazda belátása szerinti lehetőség; költségei meghatározott mértékig – az összes elszámolható költségvetésre maximum 1% erejéig – elszámolhatók.

Esélyegyenlőségi terv

Az operatív programok új fejlesztési-fejlesztési lehetőségeket hoznak az élet szinte minden területén; a szándék, hogy ezek eredményeit a társadalom egésze hasznosíthassa, már a programok megalkotása során nagy figyelmet kapott. A támogatási rendszer alapelve, hogy egyenlő esélyeket nyújtson a projektek nyújtotta lehetőségekhez és eredményekhez való hozzáférés terén az előkészítésben és megvalósításban való aktív, cselekvő részvétel útján. Külön figyelmet kíván e tekintetben a fenyegető vagy meglévő társadalmi kirekesztettség csökkentése/felszámolása,²⁶⁸ és mindezek mérhető módon történő értékelése. A nők és a fiatalok különösen veszélyeztetettek, emellett a beavatkozás jellegétől függően – a kiírásban foglaltak szerint – más társadalmi csoportok – például az 50 év feletti nők, gyestről, gyedről visszatérő nők, roma nők, akadályozott/

²⁶⁸ A hátrányos – nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló – megkülönböztetés tilalma természetesen minden projektre vonatkozik.

fogyatékossgal élő/megváltozott munkaképességű emberek, fogvatartottak, börtönből szabadultak, szenvedélybetegek stb.²⁶⁹ – hozzáférési helyzetét, elsősorban az esetleges akadályozó tényezőket és megoldási lehetőségeket is meg kell vizsgálni. Másrészt elő kell segíteni a nők és férfiak közti egyenlőség érvényesülését aktívan támogatva az esetleges egyenlőtlenések felszámolását, csökkentését. A nemek közötti esélyegyenlőség terén is érzékelhető a gazdasági kirekesztettség kockázata bizonyos női célcsoportok körében.²⁷⁰ Az *Általános útmutató* meghatározza azokat a tevékenységeket, amelyek esetében kötelező az esélyegyenlőségi követelmények értelmezése, azaz vizsgálata az adott projektben.

Más típusú beruházás (például termelő, alpinfrastruktúra-fejlesztési stb.) esetében is szükséges lehet ugyanez a vizsgálat, amennyiben a projekt eredménye változást hozhat valamely érintett társadalmi csoport helyzetében (képzettség, munkaerőpiaci helyzet, mobilitás stb.). Olyan kiírások keretében, ahol a támogatott projektek ugyan nem a nemek közötti esélyegyenlőségre irányulnak, ám a végrehajtás természetes velejárójaként vagy externáliaként ez irányú hatások megjelenhetnek, az irányító hatóságnak a kiírásban meg kell határozni a pontos követelményeit.

Következésképpen a támogatási kérelem összeállítása során ki kell térni annak elemzésére, hogy a projekt tartalmaz-e, illetve tartalmazhat-e esélyegyenlőségi szempontból releváns tevékenységet, azaz értelmezni kell-e az esélyegyenlőségi követelményeket előkészítése és megvalósítása során.

A projektekben az esélyegyenlőség többféle módon is megvalósulhat:

- A támogatási konstrukció célirányos, azaz valamely a társadalmi befogadással összefüggő terület(ek)re irányul, és a kiírás megnevezhet (elsődleges) célcsoportot (nem kötelező).
- A kiírás nem társadalmi befogadás célzatú, ám a projektek eredményei ez irányú externáliaként megjelennek (például egy közművesítés: korábban kirekesztett népesség megfelelő lakhatáshoz és lakhatási környezethez való hozzáférése javul). A kiírás nevesítheti az esélyegyenlőségi célt, de ezt a projekt vonatkozásában a pályázónak is fel kell ismernie, és szerepeltetnie kell a támogatási kérelemben.
- A projektet irányító, illetve megvalósításában részt vevő szakemberek egy része valamely a kirekesztettség magas kockázatával jellemezhető célcsoportból kerül ki. (A pályázati adatlap ez irányú mérési adatokat tartalmaz.)

20. szövegdoboz: Az esélyegyenlőség előmozdítását szolgáló tevékenységek

Az esélyegyenlőséget segítő tevékenységek a következők:

- megfelelő képzettséghez való hozzáférés, gyermekek fejlesztése;
- megfelelő munkaerőpiaci pozícióhoz való hozzáférés;
- megfelelő egészségmegőrzéshez (egészséges táplálkozás, sport, pihenés stb.) és egészségügyi szolgáltatáshoz való hozzáférés;
- megfelelő lakhatáshoz és lakhatási környezethez való hozzáférés;

²⁶⁹ Azokat a célcsoportokat, amelyekre az esélyegyenlőségi cél elsősorban irányulhat, teljességében az *Általános útmutató a felhívásokhoz* tartalmazza.

²⁷⁰ Kisgyermeket nevelő nők, többgyermekes nők, gyereküket, gyerekeiket egyedül nevelő nők, 50 év feletti nők, gyesről, gyedről visszatérő nők, inaktív nők, roma nők, akadályozott/fogyatékossgal élő nők.

- megfelelő intézményi, társadalmi és közösségi kapcsolatrendszerhez való hozzáférés;
- megfelelő információhoz való hozzáférés;
- megfelelő közlekedéshez, közszolgáltatásokhoz való hozzáférés;
- megfelelő hozzáférés az érdekvégyesítéshez, önrendelkezéshez;
- a befogadó közösség, a társadalmi környezet szemléletének fejlesztése.

Forrás: Általános útmutató a 2021–2027-es programozási időszakban meghirdetett felhívásokhoz. 2021. július 23.

Az előbbi klasszikus esélyegyenlőségi eszköztár mellett a projektek sajátosságainak figyelembevétele számos további lehetőséget tartogat, például rugalmas munkaidő a kisgyermekkel élő, gyedről, gyesről visszatért nők esetében, esélyegyenlőségi munkatárs alkalmazása, esélyegyenlőségi képzés megtartása a szervezet munkavállalóinak körében, a jogszabályban foglalt mértéknél több megváltozott munkaképességű munkatárs foglalkoztatása, nők bevonása férfiakkal által dominált szakterületekre, kiemelten: K+F területen, férfiak bevonása nők által dominált szakterületekre stb.

A 2003. évi CXXV. törvény rendelkezése szerint: „Az ötven főnél több munkavállalót foglalkoztató költségvetési szervek és többségi állami tulajdonban álló jogi személyek kötelesek esélyegyenlőségi tervet elfogadni.” A terv az adott intézménnyel mint munkáltatóval munkaviszonyban álló hátrányos helyzetű csoportokra (például nők, 40 évnél idősebb munkavállalók, romák, fogyatékkal élők, megváltozott munkaképességű személyek stb.) összpontosít.

A terv nevesíti azokat az általános célokat, etikai elveket és alapelveket, amelyeket az intézmény a terv megvalósításával elérni kíván, illetve annak során alkalmaz. Ilyen értékek lehetnek többek között az esélyegyenlőség és egyenlő elbánás, az emberi méltóság védelme, az emberi értékek védelme, társadalmi szolidaritás, méltányosság és rugalmasság; meghatározásuk értelemszerűen függ attól a munkavállalói közösségtől, amelyre irányul. A terv ismerteti továbbá a szervezeti-intézményi kereteket (létszám, esélyegyenlőségi referens/koordinátor, a terv elfogadásának és nyomon követésének körülményei), és bemutatja a célok megvalósításához szükséges konkrét intézkedéseket, amelyek többek között irányulhatnak a hátrányos megkülönböztetés megelőzésére és/vagy kezelésére, illetve az esélyegyenlőséget szolgáló eljárásrendekre, fizikai akadálymentesítésre, hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok munkaerőpiaci és társadalmi esélyeinek javítására, családbarát munkakörülmények kialakítására.

Kommunikációs terv, EU-projektek arcultati előírása, arcultati kézikönyv

Az operatív programokkal kapcsolatos kommunikációs terv általános célja, hogy a kohéziós politika, az ESB-alapok támogatását, tágabban az Európai Unió jelenlétének érzékelhetőségét a kedvezményezettek is mozdítsák elő saját, szűkebb környezetükben. Ez kiegészül azzal az elvárással, hogy a társfinanszírozás okán a kormányzati támogatás ténye is együttesen megjelenjen. A kedvezményezettnek a projekt megvalósítása során teljesítenie kell meghatározott tájékoztatási és nyilvánossági kötelezettségeket, kiemelten a projekt tartalmáról, megvalósításáról és a támogatás tényéről megadott tartalommal és formátumban tájékoztatást kell nyújtania.

2.5.5. Projektmegvalósítás

2.5.5.1. A projekt megvalósításával összefüggő adminisztratív követelmények

A projektek tervezése és kivitelezése bármilyen szervezet számára többletadminisztrációval, többletfeladatokkal jár együtt, közpénzek felhasználásakor ezek nagyságrendekkel megnövekszenek. Bár a 2021–2027-es időszak kohéziós szabályainak megalkotásakor is kiemelt szándék volt a kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentése, ezek mégis igen jelentősek maradtak.

35. táblázat: A kedvezményezett kötelezettségei

Feladat(ok)	Követelmények
A támogatási kérelem előkészítése	<ul style="list-style-type: none">– a program céljainak, a felhívás előírásainak megfelelő támogatási kérelem kidolgozása– az infrastrukturális vagy termelő beruházás működtetéséhez és fenntartásához szükséges mechanizmusok és pénzügyi források biztosítása– (amennyiben releváns) környezeti hatásvizsgálatot vagy átvilágítási vizsgálatot végez, az alternatív megoldások vizsgálatát megfelelőképpen figyelembe veszi– várhatóan legalább öt éves élettartamú infrastruktúrába irányuló beruházások éghajlatváltozási rezilienciavizsgálatának elvégzése– engedélyezési feladatok– közbeszerzési előkészítési feladatok
A pályázat benyújtása	<ul style="list-style-type: none">– támogatási kérelem benyújtása– együttműködés a helyszíni szemle lebonyolításában– hiánypótlás elvégzése– tisztázó kérdések megválaszolása– szóbeli egyeztetésen való részvétel
Támogatási szerződés	<ul style="list-style-type: none">– szerződéskötési feltételek teljesítése– (amennyiben releváns) biztosítékok nyújtása, illetve meghosszabbítás/csere igazolása– változás bejelentése– módosítási kérelem benyújtása– hiánypótlás elvégzése, tisztázó kérdések megválaszolása
Projektfejlesztés	<ul style="list-style-type: none">– a felhívás feltételeinek megfelelő projektdokumentáció ütemezett kidolgozása
A közbeszerzés ellenőrzése – értékhatár fölött	<ul style="list-style-type: none">– ellenőrzés kezdeményezése, dokumentumok benyújtása– tájékoztatás az eljárás megindításáról és lefolytatásáról, a dokumentumok és az eljárás összegzésének benyújtása– a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés módosítása utóellenőrzésének kezdeményezése, dokumentumok megküldése– minden fázisban: hiánypótlás teljesítése

Feladat(ok)	Követelmények
Pénzügyi lebonyolítás	<ul style="list-style-type: none"> – (amennyiben releváns) projektszámla nyitása – (amennyiben releváns) önerő projektszámlára utalása – előlegigénylés benyújtása, (amennyiben releváns) likviditási terv készítése – az előleg felhasználásának határidőre történő megkezdése – időközi kifizetési kérelem és alátámasztó dokumentumok benyújtása – közsféra szervezeteinek esetében (amennyiben releváns) költségnövekményigény benyújtása és ehhez indoklás készítése – előleg elszámolása – záró kifizetési kérelem és alátámasztó dokumentumok benyújtása – minden szakaszban: hiánypótlás teljesítése
Beszámolás	<ul style="list-style-type: none"> – mérföldkövenként beszámoló benyújtása – IH által kért egyéb beszámoló benyújtása – együttműködés a helyszíni ellenőrzés során – beszámoló ismételt benyújtása felszólításra
Szabálytalanság	<ul style="list-style-type: none"> – szabálytalansági eljárás során együttműködés, információszolgáltatás – pénzügyi korrekció elvégzése
Fenntartás	<ul style="list-style-type: none"> – a termelőtevékenység fenntartása az adott régióban – az eredeti célok megvalósításához szükséges feltételek megtartása – jogosulatlan előnyszerzés (például tulajdonosváltáskor) megelőzése – éves fenntartási jelentés benyújtása – záró projektfenntartási jelentés benyújtása – minden szakaszban: hiánypótlás teljesítése – dokumentumok megőrzése
Kommunikáció	<ul style="list-style-type: none"> – a projekt támogatásának nyilvánosságra hozatala – hivatalos honlapon, valamint közösségimédia-oldalain összegzés – dokumentumokon és kommunikációs anyagokon nyilatkozat szerepeltetése – jól látható tartós táblák vagy hirdetőtáblák kihelyezése – ERFA/KA finanszírozású projekt összköltsége meghaladja az 500 ezer eurót; – a projekt az ESZA+-ból, az IÁA-ból, az ETHAA-ból: összköltsége meghaladja a 100 ezer eurót; – más projektek: minimum A3-as méretű poszter vagy azzal egyenértékű elektronikus kijelző elhelyezése – stratégiai fontosságú és 10 millió eurót meghaladó összköltségű projektek: kommunikációs rendezvény vagy tevékenység szervezése, a Bizottság és a felelős irányító hatóság kellő időben való bevonása

Forrás: Kondor szerkesztése

A kedvezményezett feladata nemcsak az, hogy a projektet a vonatkozó uniós és hazai szabályokkal, előírásokkal összhangban valósítsa meg, hanem hogy ezt képes legyen megfelelően alátámasztani, bizonyítani is. Ennek érdekében a projekt előkészítésével és megvalósításával kapcsolatos teljes körű dokumentációt a megadott határidőig meg kell őriznie – a végrehajtási kormányrendelet értelmében²⁷¹ – a projekt helyszínén, vagy amennyiben ezt a helyszín jellege vagy több helyszín megléte nem teszi lehetővé, a kedvezményezett telephelyén vagy székhelyén. A fenntartási időszakban a mintavétellel kiválasztott projektek esetében a dokumentumok nyilvántartását és megőrzését az irányító hatóságnak/közreműködő szervezetnek ellenőriznie kell.²⁷²

²⁷¹ 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 352. § (1)–(2) bekezdés.

²⁷² 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 457. § (2) bekezdés b) pont.

A dokumentumok teljeskörűségének és rendezett nyilvántartásának, tárolásának fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni: bemutatásukat, benyújtásukat az irányító hatóság/közreműködő szervezet, illetve az ellenőrző szervek bármikor kérhetik. A dokumentum hiánya esetében nem állapítható meg a támogatás felhasználásának szabályossága, ami pénzügyi korrekciót von maga után.

2.5.5.2. A projektmegvalósítás fő kihívásai

A lehetséges kedvezményezettek számára nincs túlzott jelentősége annak, hogy pályázataik milyen forrásból részesülhetnek finanszírozásban. A pályázók előtt az alábbi fő akadályok azonosíthatók:

- a legmegfelelőbb támogatási forrás azonosítása;
- a különböző (projektötletekre vagy pályázatokra vonatkozó) felhívások időpontjának figyelemmel kísérése;
- a pályázati eljárás során felmerülő nagy mennyiségű – és nem minden esetben kifejezetten célirányos – dokumentáció feldolgozása;
- a pályázók nagy mennyiségű dokumentációt kötelesek benyújtani;
- a tervezéshez általában rövid idő áll rendelkezésre a kiírás megjelenése és a benyújtási határidő között;
- meg kell találni a szükséges kiegészítő finanszírozást, illetve költségnövekmény esetén annak fedezetének biztosítása;
- folyamatosan meg kell felelni a gyakran a pályázati eljárás során is módosuló szabályoknak, és el kell igazodni az előírásokra és rendeletekre vonatkozó, olykor egymásnak ellentmondó tanácsokon.

Ezenfelül pénzügyi kérdések is felmerülnek. Ezek egyike a kiegészítő finanszírozás megtalálásának kérdése. A második az előfinanszírozással kapcsolatos nehézségeket érinti, míg a harmadik a kifizetések teljesítésének gyorsaságára vonatkozik, ami számos kérelmezőt aggaszt. Ez az aggodalom csak fokozódik akkor, amikor az állami kiadások csökkentésére irányuló intézkedések részeként a nemzeti finanszírozási programok költségvetése csökken. A sikeres pályázók nehézségeket tapasztalhatnak a finanszírozás odaitélése és az első részletének folyósítása közötti viszonylag hosszú késedelmek miatt. A legtöbben bonyolultnak, időigényesnek és nehézkesnek tartják a különböző megfigyelési és ellenőrzési előírásokat és eljárásokat. A kedvezményezettekre súlyos teherként nehezedik az ellenőrzéstűrési kötelezettség. Bár a 2021–2027-es időszak szabályozása tartalmaz enyhítéseket az ellenőrzések intenzitása terén, a kockázatosnak minősülő projektek kedvezményezettjei továbbra is alapos és rendszeres ellenőrzésekre számíthatnak.

A 2014–2020-as időszak tapasztalatai figyelmeztetéssel szolgálnak a tervezett költségek erőteljes növekedése kapcsán (a szakképzett munkaerő hiánya, építőanyagárak problematikája). Minthogy alapesetben a költségnövekmény fedezete a kedvezményezettet terheli, a költségvetés megtervezésekor erre a kockázatra célszerű kiemelt figyelmet fordítani.

A szabályok és előírások összetettsége, gyakori változásai nagyon megnehezítik az ezeknek való megfelelést, márpedig megsértésük szabálytalanságot és a támogatás egy részének

visszafizetését vonhatja maga után.²⁷³ E kockázatot a kedvezményezettek nem feltétlenül érzékelik, és meglepetésként éri őket a szabálytalansági eljárás megindítására vonatkozó tájékoztatás.

Szinte csoda, ha bármely projekt az eredeti terveknek megfelelően valósul meg. A gyorsan változó környezet (lásd példának okáért a koronavírus-járvány teremtette rendkívüli helyzetet) ellehetetlenítheti az eredeti szakmai-műszaki tartalom idő- és költségkeretek között való véghezvitelét. A pályázati rendszer azonban csak korlátozott rugalmasságot nyújt ezekben a helyzetekben, a jóváhagyott támogatási kérelemtől való jelentős eltérés szankciókat vonhat maga után.

A kedvezményezettek számára fejtörést okoz a végrehajtási intézményrendszerben bekövetkező, meglehetősen gyakori változások kezelése. Különösen érzékenyen érinti őket a projektjük tekintetében kijelölt kapcsolattartó megváltozása, a személycseréből adódó folyamatosan változó elvárásoknak való megfelelés kényszere.

A területi együttműködési programok különleges kihívásokkal szembesülnek a program működési helye szerinti különböző tagállamok egymástól eltérő kultúrája, nyelve és közigazgatási követelményei miatt. Az információátadás és a segítségnyújtás leghasznosabb formájának a személyre szabott tanácsadás és a személyes megbeszélés tűnik.

2.5.5.3. A projektgazdákkal szemben támasztott követelmények súlya

Az uniós támogatásokkal szembeni alapvető elvárás, hogy azokat maradéktalanul, szabályosan, hatékonyan és eredményesen használják fel program- és projektszinten egyaránt. Ebből az is következik, hogy ha a kedvezményezett ezekben a dimenziókban alulteljesít, szankciókra számíthat.

36. táblázat: Szankciók a kedvezményezett mulasztásának esetére

Mulasztás	Következmény
Hiánypótlás/tisztázó kérdés tartalmi követelményeinek, határidejének nem teljesítése.	Az irányító hatóság a rendelkezésére álló információk alapján dönt.
A kifizetett támogatási előleg kötelező mértékű és határidőre való felhasználásának elmulasztása, előleg nem rendeltetésszerű felhasználása.	Az irányító hatóság a támogatás visszafizetését írja elő (ügyleti kamattal növelve).
A közzféra szervezet támogatási előleg terhére időközi kifizetési kérelmet nem nyújtja be határidőre (november 1-jéig).	Az irányító hatóság a projektmenedzsment költségét csökkenti.
A támogatási előleggel való elszámolás elmaradása.	Az irányító hatóság az el nem számolt előleget viszsza követeli (ügyleti kamattal növelve).
A kérelem az időközi kifizetésre nem felel meg az ellenőrzési szempontoknak.	Az irányító hatóság elutasítja (részben/teljesen).
A beszámoló nem felel meg a vonatkozó jogszabályoknak, a felhívásnak, illetve a támogatási szerződésnek.	Az irányító hatóság elutasítja (részben/teljesen).
A beszámoló benyújtásának elmulasztása vagy a beszámoló elutasítása.	Az irányító hatóság a támogatás folyósítását felfüggesztheti.
Helyszíni ellenőrzés megállapítása.	Az irányító hatóság a támogatás kifizetési határidejét felfüggeszti.

²⁷³ Nyikos–Kondor (2019): i. m. 113–134.

Mulasztás	Következmény
A kedvezményezett olyan nyilatkozatot tesz, vagy az irányító hatóság olyan körülményről szerez tudomást, amely a támogatás visszavonását vagy a támogatási szerződéstől történő elállást szükségessé teheti.	Az irányító hatóság a támogatás kifizetését felfüggeszti.
A záró kifizetési kérelmet az irányító hatóság elutasítja.	Az irányító hatóság szabálytalansági eljárást indít.
Az indikátor teljesítése a célérték elérésének vállalt időpontjában nem éri el a célérték 75%-át.	Az irányító hatóság a támogatás összegét csökkenti.
Az eredményességi keretbe tartozó indikátorok célértékéhez nem vagy aránytalanul alacsony mértékben hozzájáruló projektek.	Nem lehetséges hazai költségvetési többlettámogatás biztosítása (költségnövekmény esetén).
A közbeszerzés ellenőrzésének kezdeményezése.	Az irányító hatóság szabálytalansági eljárást indít, vagy szabálytalansági eljárás lefolytatása nélkül szabálytalansági döntést hoz.
A fenntartási kötelezettség megszegése.	Ha a szerződészerű állapot helyreállítása nem lehetséges, az irányító hatóság a támogatási szerződésből fakadó jogkövetkezményt érvényesíti.
A fenntartási jelentés benyújtásának elmaradása vagy elutasítása.	Az irányító hatóság a támogatási szerződésből fakadó jogkövetkezményt érvényesíti.
A kifogás benyújtása nem felel meg az előírásoknak.	Az irányító hatóság a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.
Vélelmezhető, hogy a kedvezményezett előírást sért, és pénzügyi érdeksérelmet okoz.	Szabálytalansági eljárás indítható, a támogatás folyósítása felfüggeszthető.
A kedvezményezett előírást sért, és pénzügyi érdeksérelmet okoz.	Az irányító hatóság a szabálytalanságot megállapítja, és a jogosulatlanul igénybe vett támogatást visszaköveteli.
A támogatás jogosulatlan igénybevétele, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása, továbbá a támogatás visszavonása, a támogatási szerződéstől történő elállás vagy annak felbontása.	Az irányító hatóság a jogosulatlanul igénybe vett támogatást köteles visszafizettetni.
A visszafizetési kötelezettség késedelme.	A kedvezményezett köteles kamatot fizetni.

Forrás: Kondor szerkesztése

2.6. Stratégiai menedzsment: abszorpció, eredményesség és szabályosság

2.6.1. A 2021–2027-es időszak új követelményei

A 2021–2027-es időszakban a tematikus koncentráció elve továbbra is jelen van a kohéziós politika rendszerében, és öt úgynevezett szakpolitikai célkitűzés jelent meg, amelyek az alapokból támogatathatók:

- versenyképebb és intelligensebb Európa megteremtése az innovatív és intelligens gazdasági átalakulás, valamint a regionális IKT-összekapcsoltság előmozdításával;
- zöldebb, alacsony szén-dioxid-kibocsátású átalakulás a nettó nulla szén-dioxid-kibocsátású gazdaság és a reziliens Európa felé a tiszta és tisztességes energetikai átmenet, a zöld és kék beruházás, a körforgásos gazdaság, az éghajlatváltozás enyhítése és az ahhoz

való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés, valamint a fenntartható városi mobilitás előmozdításával;

- egy jobban összekapcsolt Európa megteremtése a mobilitás fokozásával;
- egy szociálisabb és befogadóbb Európa megteremtése a szociális jogok európai pillérének végrehajtásával;
- a polgárokhoz közelebb álló Európa megteremtése minden térségtípus fenntartható és integrált fejlődésének előmozdítása és helyi kezdeményezések révén.

Alapvetően a nemzetközi tendenciákkal összhangban, a korábbi időszakokhoz képest sokkal hangsúlyosabb a klímavédelem területe, amely kapcsán a programoknak konkrét, százalékos vállalásokat is szükséges tenniük a klímavédelmi intézkedések tervezésére és megvalósítására.

Az adminisztratív terhek csökkentése és a programvégrehajtás egyszerűsítése továbbra is célja maradt a Bizottságnak, amellyel összefüggésben a CPR-tartalma is jelentős területeken változott a korábbi időszakhoz képest, többek között:

- a nyolc alpra vonatkozó előírásokat egy rendeletben határozták meg;
- az egyszerűsített elszámolási módok szélesebb körű alkalmazásának erősítése;
- kikerült a szabályozásból a nagyprojektek jóváhagyási kötelezettsége;
- az értékelési tevékenységgel kapcsolatos követelmények jelentősen egyszerűsödtek;
- a programok végrehajtásában és ellenőrzésében részt vevő intézmények kijelölésével kapcsolatos előírások megszűntek.

A szabályozás egyszerűsítése alapvetően üdvözlendő tény, ugyanakkor kérdés, hogy a változások mennyiben jelentenek majd a gyakorlatban újszerű megközelítést. A tapasztalatok sajnos azt mutatják, hogy az alapok végrehajtásával, ellenőrzésével kapcsolatos tényleges attitűdöket (akár jogszabályi szintnél alacsonyabb szintű szabályozók, útmutatók tartalmát) jelentősen befolyásolják a korábban alkalmazott gyakorlatok mind az Európai Bizottság szakszolgálatain belül, mind pedig a tagállamok felelős hatóságainál. Éppen ezért a jogszabályi szinten túl az adott témákban (például egyszerűsített költségelszámolási módok) az intézmények közötti aktív együttműködésre, tapasztalatcserére és képzési tevékenységre is alapvetően szükség lenne.

2.6.2. Irányítási és kontrollrendszerek

A korábbi időszakokhoz képest fontos változás és egyben jelentős adminisztratív tehercsökkentést jelent, hogy a programozási időszak elején nem szükséges lefolytatni az irányítási és kontrollrendszerek működésének értékelését. Amennyiben a 2014–2020-as időszak intézményrendszere változatlanul működik tovább az új időszakban, akkor semmifajta vizsgálati kötelezettség nincsen, ha pedig új intézményi szereplőt jelölnek ki, akkor az audithatóságnak a program jóváhagyását követő 21 hónapon belül kell a rendszerellenőrzést elvégeznie. A tagállamnak legkésőbb az első számvetési év utolsó kifizetési kérelmének benyújtásáig, de legkésőbb 2023. június 30-ig rendelkeznie kell rendszerleírással.

Az irányító- és az audithatóság kijelölése minden egyes program esetében kötelező, viszont az igazoló hatósági (számvetési) funkció ellátásának módjáról a tagállam dönthet. Ezen túlmenően – a korábbi időszakok szabályozásával összhangban – a tagállam koordinációs szervet is létrehozhat, amely a CPR szabályozása alapján biztosítja a programok közötti összhangot,

koordinálja a programok megvalósításában részt vevő hatóságok munkáját, és kapcsolatot tart az Európai Bizottsággal (a koordinációs szerv további feladatait a következő alpont részletezi).

Továbbra is lehetőség van arra, hogy az irányító hatóság feladatai ellátásához közreműködő szervezeteket vegyen igénybe. Változás, hogy az irányító hatóság öt évig köteles a dokumentumok megőrzéséről gondoskodni annak az évnek a végétől számítva, hogy az utolsó kifizetést teljesítette a kedvezményezett felé (az állami támogatásokra külön szabályok vonatkoznak).²⁷⁴ Az irányító hatóság által végzett (helyszíni és dokumentumalapú) ellenőrzések mind lehetnek kockázatalapúak.

2.6.3. A programok megvalósításával összefüggő koordinációs feladatok

A 2021–2027-es időszakban is erőteljes elvárásként jelenik meg az alapok közötti koordináció megfelelő biztosítása. Ennek több szintje lehetséges, amelyek elsődlegesen programozási, eljárási és intézményi szintű feladatokat jelentenek.

A partnerségi megállapodás és az operatív programok szintjén a programok/prioritások pénzügyi keretének kialakítása és ezek a különböző előírt arányoknak való megfelelése mellett a lehatárolási feladatok jelennek meg, azaz annak ismertetése, hogy a határterületeknek tekinthető témák esetében milyen alapelvek mentén rögzítik egy adott operatív programban a témát, és hogyan biztosítható, hogy a pályázati felhívás szintjén nem fognak például földrajzi elhelyezkedés, támogatható tevékenységek stb. szintjén átfedésbe kerülni más operatív programból finanszírozott műveletekkel.

A lehatárolással párhuzamosan a beavatkozások közötti szinergiák biztosítása és erősítése szintén koordinációs típusú feladat. Ez a programozási dokumentumok ilyen szempontú összehangolását, az érintett témájú pályázati felhívások meghirdetésének és céljainak koordinálását, majd a programszintű nyomon követését foglalja magában.

A koordináció egy másik dimenzióját a nemzeti szintű szabályozási környezet kialakítása és folyamatos aktualizálása jelenti. Az uniós szabályozási szinten túl indokolt lehet olyan részletesebb tervezési, végrehajtási és nyomonkövetési keretrendszer kialakítása, amelyben összkormányzati, minisztériumi és hatósági szinteken határozzák meg a feladatokat és a felelősségi rendeket. Ez a keretrendszer szintén meghatározhatja a kohéziós politika tagállami végrehajtásának nemzeti szintű jogrendszerbe való beágyazódásának feltételrendszerét (lásd például a 2.4.12. fejezetben részletezett támogatási jogviszony sajátosságait).

Az operatív programok megvalósításával összefüggő feladattípusok ellátására az uniós jogszabályok több programozási időszakra visszamenőleg lehetőségeként biztosították koordinációs szerv kialakítását, amely lehetőséget folyamatosan használta is Magyarország 2004 óta. A koordinációs funkciót az irányító hatóságoktól elkülönülten alakították ki (minden körülmények között biztosítva a funkcionális elkülönültséget, de adott időszakokban szervezetileg is önállóan), fő feladatokként pedig az alábbiak jelennek meg a hatályos, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletben, a 7. § (1) bekezdés alapján:

- annak biztosítása, hogy a program- és projektvégrehajtás teljes folyamata egységes legyen;
- éves fejlesztési keret tervezési folyamatának koordinálása;

²⁷⁴ Nyikos (2018b): i. m.

- a programozási és végrehajtási dokumentumok egységességének biztosítása;
- az elszámolhatóság egységes feltételeinek kialakítása;
- a pályázati felhívások minőségbiztosítása egységes szempontrendszer alapján és a felhívások központi felületen történő közzététele;
- a programok zárásával kapcsolatos koordinációs feladatok;
- az Európai Bizottsággal való tagállami szintű kapcsolattartás, tárgyalások folytatása, egységes tagállami szintű álláspontok kialakítása és képviselése;
- ellenőrzés, koordináció;
- közbeszerzés-ellenőrzési tevékenység;
- egységes kommunikáció;
- egységes, a teljes intézményrendszerre vonatkozó képzési rendszer kialakítása és működtetése;
- stratégiai környezeti vizsgálatokkal kapcsolatos feladatok ellátása.

2.6.4. Eredményességi felülvizsgálat

A feljogosító feltételek rendszere azokat a követelményeket határozza meg a tagállam számára, amelyek megléte minimumfeltételnek tekinthető a támogatásokhoz való hozzáféréshez, hasonlóan a 2014–2020-as időszak *ex ante* feltételrendszeréhez.

A feljogosító feltételeknél (amelyeket az előző időszakban előzetes feltételrendszernek nevezett a jogszabály) fontos változás, hogy a teljes időszakban biztosítani kell a feltételeknek való megfelelést. Az eredményességi felülvizsgálat most ismert formája megszűnik, és a tagállamok a 2026. és 2027. évre eső uniós hozzájárulás korábban elkülönített 50%-át (rugalmassági összeg) kizárólag a 2025-ben esedékes úgynevezett félidős felülvizsgálat eredményétől függően allokálhatják.

A felülvizsgálat egyebek között az alábbiakra terjed ki:

- 2024 végéig tett előrehaladás a mérföldkövek elérése terén 2025-ben;
- a társadalmi-gazdasági helyzet változásai;
- az országspecifikus ajánlásokban azonosított új kihívások.

A tagállam 2025. március 31-ig minden program esetében értékelést nyújt be az Európai Bizottságnak a felülvizsgálat eredményéről, továbbá javaslatot tesz a rugalmassági összeg végleges elosztására. Ha a felülvizsgálat eredményeként a tagállam úgy ítéli meg, hogy a programot nem szükséges módosítani, a Bizottság az értékelés benyújtásától számított három hónapon belül határozatot fogad el, amely a rugalmassági összeg végleges elosztását megerősíti. OP-módosítási kezdeményezés hiányában a Bizottság a tagállamot az értékelés benyújtásától számított két hónapon belül programmódosításra is felkérheti. A rugalmassági összeg végleges elosztását megerősítő bizottsági határozat elfogadásáig ez a forrás nem áll rendelkezésre a műveletek kiválasztására (kötelezettségvállalásra).

2.6.5. Horizontális elvek és politikák a megvalósítás során

A horizontális politikákkal kapcsolatos, a projektkiválasztási szakaszban vázolt dilemmák a projektmegvalósítás szakaszában hasonlóképpen megjelennek. A horizontális vállalások mint

a projektek integráns részei, valamint a támogatási szerződésben rögzített feltételek, amelyek megvalósulását a programhatóságok ellenőrzik.

Az ellenőrzési feladatokat módszertani segédletek, ellenőrzési listák segíthetik.

Módszertani támogatást és mintát például az OECD „nemi egyenlőségi szakpolitikai jelzőrendszere” is nyújthat, amelyet a Bizottság is jó példaként mutatott be a tagállamok számára a 2021–2027-es programozási időszak végrehajtására vonatkozó technikai szemináriumán.²⁷⁵

A „nemi egyenlőségi szakpolitikai jelzőrendszer” egy háromfokozatú pontozásos rendszeren alapszik annak érdekében, hogy a nemi esélyegyenlőségre fordított pénzügyi forrásokat kvalitatív módon nyomon követhesse.

- *Kiemelkedő* a célzás (2 pont), ha a program/projekt fő célkitűzése a nemi esélyegyenlőség, és ez alapvető részét képezi a tervezésnek, a megvalósításnak és az elvárt eredményeknek is.
- *Jelentős* a célzás (1 pont), ha a nemi esélyegyenlőség fontos és szándékolt cél, de nem az alapvető oka a program/projekt megvalósításának.
- *Nem célzott* (0 pont) a program/projekt, ha a jelzőrendszer megvizsgálta, de nem talált nemi esélyegyenlőséggel kapcsolatos célokat.²⁷⁶

2.6.6. Kommunikációs követelmények a programok megvalósítása során

A kohéziós politika céljainak és eredményeinek kommunikációjával kapcsolatos alapvető bizottsági szintű elvárás, hogy az üzenetek átlátható formában és világos tartalommal jelenjenek meg, ne pedig felesleges, „kipipálandó” feladatot és terhet jelentsenek a programhatóságoknak, illetve a kedvezményezetteknek. A kommunikációs terület jelentőségét mutatja, hogy a programozási feladat része, és a programok tárgyalása során vitatják meg.

2.6.6.1. A 2021–2027-es időszak kommunikációs szempontú újdonságai

Az új szabályozás fontos változásokat hozott a kommunikációs tevékenységek tervezésével és megvalósításával összefüggésben:

- a programokkal kapcsolatos honlap létrehozása a program elfogadásától számított hat hónapon belül meg kell, hogy történjen (egy webhely több programot is lefedhet);
- a felhívások ütemtervének közzététele és rendszeres aktualizálása szükséges (évente háromszor);
- számos korábban létező követelmény megszűnt (például nem kötelező az éves kommunikációs esemény vagy nyitórendezvény a sajtó számára);
- a pénzügyi korrekciók a kedvezményezettek esetében elérhetik az 3%-ot is, amennyiben a kedvezményezett nem teljesíti a jogszabályi előírásokat és meghatározott követelményeket;

²⁷⁵ European Commission: *2021–2027 Technical Seminars*.

²⁷⁶ OECD: *DAC Gender Equality Policy Marker*.

- az uniós támogatás megjelenítésének egyszerűsített szabályai (például rövidítések alkalmazására vonatkozó kötelezettségek megszűnése, nem szükséges a jövőben hivatkozni a finanszírozó alapra);
- a kommunikációs stratégia beépül az operatív programba, de területi korlátok okán konkrét és tömör magyarázatként. Kötelező elemei:
- célkitűzések: elérhető, összhangban a program hatókörével/céljaival, integrált megközelítés az összes alapban;
- célcsoportok: a potenciális kedvezményezetteket, érdekelt feleket és a nagyközönséget célozza meg;
- a kommunikációs csatornák és a közösségi média tájékoztatása: tükröznie kell a nemzeti/regionális sajátosságokat;
- tervezett költségvetés;
- nyomon követés a monitoringbizottságokban és adott esetben éves felülvizsgálati üléseken, illetve az értékelés indikátorai.

Megerősítették az alapok közötti összhang megteremtését szolgáló eszközöket is. Ezek közé tartozik:

- egységes nemzeti honlap az összes pénzeszköz integrált kommunikációjához és hozzáférés biztosításához minden programhoz (akár a programok weboldalainak összekapcsolása, akár beépítése);
- nemzeti kommunikációs tisztviselő annak érdekében, hogy elősegítse a következetes és összehangolt kommunikáció elérését az összes megosztott irányítású alap programjai között;
- egységes európai hálózat, amelynek funkcióját tisztázták és kibővítették;
- a közös munka erősítése a Bizottság képviselőivel.

A 2021–2027-es időszakban bevezetett stratégiai jelentőségű projektek kommunikációs követelményei is többletfeladatot rónak az irányító hatóságokra és a kedvezményezettekre egyaránt.

Az ERFA, a KA, az ESZA+ és az ETHA esetében a programoknak tartalmazniuk kell a stratégiai jelentőségű tervezett projektek listáját. Ezek esetében a tagállamoknak különös figyelmet kell fordítaniuk a láthatóság biztosítására és az alábbi követelmények teljesítésére:

- célzott (mini)kampányok szervezése az adott projektekkel kapcsolatban;
- erős médijelenlét előmozdítása;
- láthatóság biztosítása egyetlen portálon keresztül;
- promóciós anyagok kidolgozása (a Bizottság számára is);
- a kedvezményezettek által szervezett rendezvények (ideális esetben a projekt befejezése után) a Bizottság és az irányító hatóságok bevonásával;
- a tagállam promóciós anyagainak megosztása a Bizottsággal, amely tovább és szélesebb körben terjeszti a programot.

37. táblázat: A kommunikációs feladatokkal összefüggő előírások változásai

2021–2027	2014–2020
Tagállami felelősség vonatkozásában	
Stratégiai fontosságú projektek különleges láthatóságának biztosítása.	
Az irányító hatóság felelőssége vonatkozásában	
Honlap az OP jóváhagyásától számított 6 hónapon belül.	A programszintű honlap nem explicit követelmény.
A felhívások ütemterve	
Négyhavonta aktualizálandó támogatotti lista.	Hathavonta aktualizálandó támogatotti lista.
Az OP kommunikációs fejezetet is tartalmaz.	A kommunikációs tervet monitoringbizottság hagyja jóvá.
A kedvezményezettek felelőssége	
Stratégiai fontosságú vagy > 10 M € projektek esetében speciális követelmények.	
Kommunikációs tisztviselő	
Tagállami szintű valamennyi alapra.	Alaponként lehetett kijelölni.
Koordinációs szerepe rögzítve.	
Jelentési kötelezettség	
Az éves végrehajtási jelentés megszűnt, az éves teljesítmény-felülvizsgálat keretében azonban a tagállam részletes tájékoztatást nyújt a Bizottság részére.	A 2017. és 2019. évi éves végrehajtási jelentés tájékoztat a kommunikációs stratégia részeként végrehajtott intézkedések eredményeiről.

Forrás: a European Commission: 2021–2027 Technical Seminars. Webinar on 2021–2027 Programming VOL 3. alapján Kondor szerkesztése

2.6.6.2. A Bizottság által javasolt kommunikációs típusú indikátorok

A kommunikációs tevékenységek eredményességének mérése jó minőségű indikátorokat követel meg. Az Európai Bizottság ajánlása szerint ezek közé tartozik:

- az eseményeken részt vevők száma (fizikai és online);
- a célközönség százalékos aránya, akik pozitívabban vélekednek az EU-ról/a programról/a projektről;
- a megtekintések száma (webes elemzések, közösségimédia-mutatók, globális számlálás);
- a bevonás száma: megosztások, kedvelések, átkattintások, megjegyzések;
- a kommunikációs kampány során létrejött kapcsolatok száma.

2.6.7. Az intézményes kapacitások fejlesztése

A jó kormányzás és a megfelelő menedzsment pozitív hozadékait mind a tudományos kutatások, mind a konkrét teljesítménymutatók alátámasztják. Az adminisztratív kapacitás és a kormányzás egymással összekapcsolva kölcsönösen erősíthetik egymást, és ennek az ellenkezője is igaz lehet.

Az intézményes kapacitások megfelelő szintű kiépítéséhez elengedhetetlen az alábbi elemek kialakítása és megfelelő működtetése.

2.6.7.1. Intézményi struktúrák

A struktúrákkal kapcsolatos kihívások között a legfontosabb talán maga a kialakítás. Olyan optimálisan megtervezett szervezeti felépítés szükséges, amely megfelelő támogatást tud nyújtani a tervezési és végrehajtási folyamatokhoz. Ez feltételezi, hogy az alapok felhasználásáért felelős legfontosabb intézmények rendelkeznek az alábbiakkal:

- jól meghatározott intézményi és szabályozási keretek;
- világos felelősség- és feladatmeghatározás;
- világos, egyszerű és átlátható szervezeti felépítés, amely lehetővé teszi feladataik hatékony ellátását;
- a változó körülményekhez való alkalmazkodáshoz szükséges rugalmasság.

Ez a legtöbb tagállam számára abból a szempontból jelent kihívást, hogy a programhatóságokat (irányító hatóságok, közreműködő szervezetek stb.) többségében állami intézményekben, gyakorta központi közigazgatási szerveken helyezik el, így a struktúra alakításával kapcsolatosan viszonylag korlátozott a mozgástér.

2.6.7.2. Rendszerek és eszközök

A rendszerekkel és eszközökkel kapcsolatosan kihívást jelent, hogy jelentőségüket gyakorta alábecsülik, és hiányuk gyakorta már „élesben”, a programok megvalósítása során jelentkezik. A fő elemek közé tartozik:

- az értékelési kultúra kialakítása, kapacitások biztosítása és a rendszer működtetése;
- megfelelő információs rendszer, amely tényeket és adatokat biztosít a nyomon követéshez, valamint segíti a döntéshozatal minőségének és átláthatóságának növelését;
- egyszerű, átlátható szabályozási rendszer, amely tagállami szinten lehetőség szerint nem jelent további adminisztratív terheket a kedvezményezetteknek;
- eljárások, iránymutatások, kézikönyvek és sablonok az intézmények működése minőségének, átláthatóságának és rugalmasságának javítására;
- teljesítménymenedzsment-rendszerek, amelyek segítik az intézményeket a célok kitűzésében és az előrehaladás mérésében;
- dokumentumkezelő rendszer.

2.6.7.3. Személyzet, humán erőforrás

A szakképzett és motivált munkatársak időben történő rendelkezésre állásának biztosítása kulcsfontosságú sikertényező az alapok kezelésében. Ehhez világos, stratégiai és átfogó jellegű, modern HR-stratégiát kell kidolgozni, amely alapos igényfelmérés alapján készül, és biztosítja a következőket:

- megfelelő vezetői képességekkel rendelkező vezetők, akik magas fokú szakmai integritással rendelkeznek, és munkájukban maximálisan tiszteletben tartják az elszámoltathatóság, integritás és átláthatóság alapelveit;

- szakmai teljesítményen alapuló felvételi és karrier-előmeneteli rendszer, amely teljes átláthatóságot biztosít a felvételi és kinevezési folyamatban (például nyílt pályázatok útján) a megfelelő értékelési és előléptetési eszközök alkalmazásával;
- korrekt és versenyképes javadalmazás, a megtartó erő érdekében figyelembe véve a munkaerőpiaci jövedelmi viszonyokat. A bónuszoknak vagy kiegészítő javadalmazásnak egyértelműen kapcsolódniuk kell az objektív mutatókkal mért teljesítményhez;
- kompetenciamenedzsment-rendszer, amely lehetővé teszi a kompetenciabeli hiányosságok azonosítását és a lehető legjobb kezelését;
- a köztisztviselők és vezetők szakmai továbbfejlesztésének biztosítása;
- a megfelelő információ, tudás- és kompetenciafejlesztés biztosítása annak érdekében, hogy a munkatársak hatékonyan tudják ellátni feladataikat.

A szakmai segítségnyújtási források terhére a korábbiaknál rugalmasabb módon és nagyobb mértékben támogathatók a kapacitásfejlesztési intézkedések.

2.6.8. Az éves elszámolási renddel összefüggő irányítási feladatok

Az éves elszámolási renddel kapcsolatos alapvető szabályokat és sablondokumentumokat a CPR tartalmazza, ugyanakkor a hazai fejlesztéspolitikai jogszabály részletezi az ezzel kapcsolatos ütemezést és felelősségi rendet annak érdekében, hogy a Bizottság felé benyújtandó elszámolások szabályszerűsége teljes mértékben biztosított legyen.

Az éves elszámolásokkal kapcsolatos feladatok alapvetően az irányító hatóság, az igazoló hatóság, valamint az audithatóság között oszlanak meg, majd a benyújtást követően a Bizottság végzi el a megfelelés vizsgálatát.

38. táblázat: Éves elszámolással összefüggő feladatok

Feladat	Felelős	Határidő
A számviteli évre vonatkozó éves összefoglaló, vezetői nyilatkozat, valamint az irányítási és kontrollrendszer számviteli év alatt bekövetkezett változásairól szóló beszámoló első tervezetének elkészítése és megküldése az audithatóság és az igazoló hatóság részére. (Azon költségtételek megküldése is, amelyeket nem kíván az IH szerepeltetni az éves elszámolásban – ezekről szükség szerinti egyeztetések lefolytatása.)	Irányító hatóság	November 15. (Egyeztetések lefolytatása az éves elszámolásban nem szereplő költségtételekről: január 10.)
Az éves elszámolás tervezetének elkészítése és megküldése az audithatóság részére.	Igazoló hatóság	November 30.
Az éves összefoglalóra, a vezetői nyilatkozatra és az éves elszámolásra vonatkozó észrevételek megküldése az irányító hatóság és az igazoló hatóság részére.	Audithatóság	December 31.
Az éves összefoglalóra és a vezetői nyilatkozatra vonatkozó észrevételek megküldése az irányító hatóság részére.	Igazoló hatóság	December 31.

Feladat	Felelős	Határidő
Az éves összefoglaló és a vezetői nyilatkozat második tervezetének, valamint azon költségtételek listájának megküldése az igazoló hatóság és az audithatóság részére, amelyeket az éves elszámolásban nem kíván szerepeltetni az IH december 31-i fordulónappal.	Irányító hatóság	Január 10.
Véglegesített éves elszámolás megküldése az audithatóság részére. (Ha a végleges éves elszámolás változást eredményez az éves összefoglalóban, az igazoló hatóság megküldi az irányító hatóság részére az éves összefoglalóba illesztendő adatokat.)	Igazoló hatóság	Január 31.
Az éves elszámolás megfelelőségéről auditvélemény kiállítása.	Audithatóság	
Az éves összefoglaló és a vezetői nyilatkozat véglegesítése.	Irányító hatóság	Február 5.
A véglegesített dokumentumok feltöltése a CPR szerinti elektronikus adatcsererendszerbe.	Irányító hatóság, igazoló hatóság és audithatóság	Február 12.
A véglegesített dokumentumok továbbítása az Európai Bizottság részére az elektronikus adatcsererendszeren keresztül. (A CPR lehetővé teszi, hogy a tagállam kérésére a fenti február 15-ei határidő március 1-re módosuljon.)	Igazoló hatóság	Február 15.
Annak vizsgálata, hogy az elszámolások teljesek, pontosak és megfelelnek-e a valóságnak, majd az elszámolható összeg mértékének megállapítása.	Európai Bizottság	Május 31.
Amennyiben az audithatóság az elszámolások teljességével, pontosságával és valódiságával kapcsolatos okok miatt korlátozott vagy kedvezőtlen auditvéleményt ad, a tagállam felkérése, hogy vizsgálja felül az elszámolásokat, és egy hónapon belül nyújtsa be újból a szükséges dokumentumokat.	Európai Bizottság	Május 31.
Amennyiben a fenti határidőig az auditvélemény korlátozás nélküli, a Bizottság minden esedékes további összeget kifizet, vagy két hónapon belül megindítja a visszafizettetést.		
Ha az auditvélemény az elszámolások teljességével, pontosságával és valódiságával kapcsolatos okok miatt továbbra is korlátozott, vagy ha az auditvélemény továbbra sem megbízható, a tagállam tájékoztatása a számviteli évre vonatkozóan az alapok terhére elszámolható összegről.	Európai Bizottság	
Amennyiben a tagállam egy hónapon belül egyetért az összeggel, a Bizottság két hónapon belül minden további esedékes összeget kifizet, vagy megindítja a visszafizettetést.	Európai Bizottság	
Amennyiben a tagállam nem ért egyet az összeggel, a Bizottság megállapítja a számviteli évre vonatkozóan az alapok terhére elszámolható összeget. A Bizottság két hónapon belül minden további esedékes összeget kifizet, vagy megindítja a visszafizettetést.	Európai Bizottság	

Forrás: a CPR 98–102. cikk, valamint a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 338–344. § alapján Viszoczký szerkesztése

2.6.9. Az operatív programok időközi felülvizsgálata

A CPR 18. cikke rögzíti, hogy a programok időközi felülvizsgálata során mely vizsgálati szempontokat kell figyelembe venni:

- a 2024-ben elfogadott releváns országspecifikus ajánlásokban megjelölt új kihívások;
- adott esetben az integrált nemzeti energia- és klímaterv végrehajtásában elért eredmények;
- a szociális jogok európai pillére alapelveinek érvényesítése terén elért eredmények;
- az érintett tagállam vagy régió társadalmi-gazdasági helyzete, különös tekintettel a területi szükségletekre, figyelembe véve minden jelentős negatív pénzügyi, gazdasági vagy társadalmi fejleményt;
- a vonatkozó értékelések főbb eredményei;
- a mérőföldkövek teljesítése terén elért eredmények, figyelembe véve a program végrehajtása során felmerült főbb nehézségeket;
- az Igazságos Átmenet Alap által támogatott programok esetében a Bizottság által az (EU) 2018/1999 rendelet 29. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint elvégzett értékelés.

A fenti szempontok figyelembevételével elkészült értékelést 2025. március 31-ig kell a Bizottság részére benyújtani, és ennek eredménye alapján kerül sor a rugalmassági összeg elosztására.

2.6.10. Szabálytalanságok programszinten

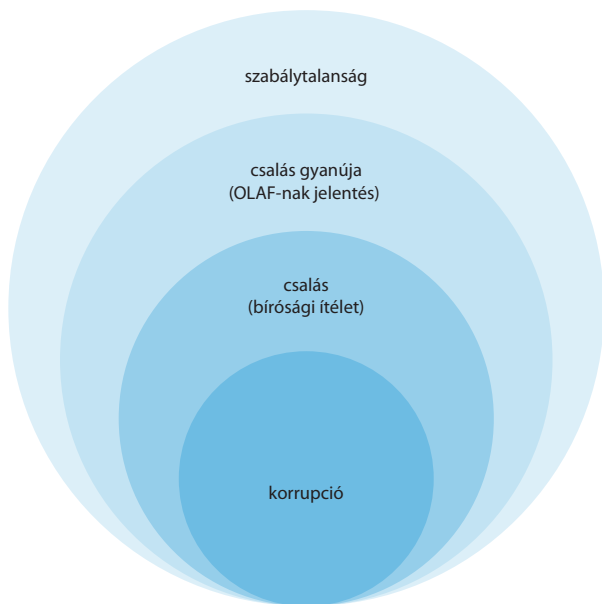
A szabálytalanság olyan uniós vagy hazai jogszabály, előírás megsértését jelenti, amely egyúttal az uniós vagy hazai költségvetés érdekeit sérti (a „kár” bekövetkezett) vagy sértheti (a „kár” bekövetkezhetne vagy bekövetkezhetett volna).²⁷⁷ A tagállamok felelőssége, hogy a programok megvalósítására olyan rendszert alakítsanak ki, amelynek segítségével képesek megelőzni, hogy szabálytalan kiadásokat fizessenek ki a programok terhére, illetve ezeket még a Bizottság számára is benyújtsák (lásd részletesen az irányítási és kontrollrendszer témakörét), ugyanis ez komoly következményekkel járna.

2.6.10.1. A csalás elleni küzdelem fogalmi keretei

A közösségi források szabálytalan, illetve csalárd felhasználása hátráltatja a kohéziós politika alapvető céljait, hiszen az okozott pénzügyi veszteségen túl a támogatási rendszer működésébe vetett bizalmat is rombolja. A csalás elleni küzdelmet az EUMSz 325. cikk (1) és (2) bekezdése tárgyalja, amely szerint az európai uniós forrásokat érintő csalást a tagállamoknak ugyanolyan jelentőséggel kell kezelni, mintha azt a nemzeti költségvetés kárára követték volna el, és a csalásokkal szemben védelmet biztosító és visszatartó erejű intézkedéseket kell hozniuk.

Ennek okán mind a tagállamoknak, mind az Európai Bizottságnak hangsúlyt kell fektetnie a szabálytalanságok és csalások megelőzésére, feltárására, illetve kezelésére.

²⁷⁷ Nyikos–Szabó (2019): i. m. 67–87.



45. ábra: Szabálytalanság-csalás-korrupció meghatározása és egymáshoz való viszonya
 Forrás: Viszoczký szerkesztése

A csalás a szabálytalanságok egyik sajátos típusa, részhalmaza. Azokat a szabálytalanságokat nevezzük csalásnak, amelyet az elkövető rosszhiszemű szándékkal visz véghez, és célja mások szándékos megtévesztése.²⁷⁸

Amíg a szabálytalanságok²⁷⁹ adminisztratív szankciókat, pénzügyi korrekciókat és visszafizetési kötelezettséget vonnak maguk után, addig a csalás – a szándékosság okán – büntetőjogi kategória, és büntetőjogi eszközökkel lehet küzdeni ellene.²⁸⁰

A *csalás gyanúja* a szabálytalanság és a csalás közötti kategória. Viszonylag új fogalom (2005), bevezetését az indokolta, hogy a szabálytalansági eljárás végét jelentő adminisztratív döntés és a jogerős bíróági ítélet közötti fogalmi és időbeli űrt betöltte a jogalkotó. A csalás gyanúja, pontosabban az ezzel érintett ügyek köztes állapotot jelentenek a szabálytalanság és a csalás között. Jellemzően a feljelentéssel érintett ügyek tekinthetők csalás gyanús eseteknek:²⁸¹ olyan szabálytalanság ugyanis, amelynek alapján nemzeti szinten közigazgatási vagy bíróági eljárás kezdeményezhető annak érdekében, hogy meghatározzák a szándékos magatartás, különösen a csalás fennállását. Csalás gyanúja esetén az elkövető magatartásának szándékossága még nem

²⁷⁸ Európai Számvevőszék: *Az uniós kiadásokat érintő csalások elleni küzdelem: intézkedésre van szükség.* 2019.

²⁷⁹ Szabálytalanság esetében a szándékos megtévesztésnek is kizárhatónak kell lennie.

²⁸⁰ Szeverényi Dávid: *Anti-korrupció európai dimenziója.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013. ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001.

²⁸¹ Szeverényi Dávid: *Oktatói kézikönyv. Integritás-tanácsadó szakirányú továbbképzési szak. Nemzetközi szervezetek és anti-korrupció modul, európai dimenzió.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2012. ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001.

bizonyított, a bizonyítás folyamata a büntetőeljárás része. A csalás gyanújából kiinduló eljárás végeredményeként a csalást kizárólag bíróság állapíthatja meg. Gyakran gondosan eltervezett cselekménynek bizonyul, akár (korrupt) belső segítők közreműködésével, illetve kötődhet szervezett bűnözői körökhöz is.

A csalás az uniós jog meghatározása értelmében olyan szándékos jogsértést jelent, amely az uniós költségvetési források tényleges megkárosításához vagy annak lehetőségéhez vezet.

Az uniós költségvetés kiadásai terén minden szándékos cselekmény vagy mulasztás, amely a következők valamelyikéhez kapcsolódik:

- hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása, illetve előterjesztése, aminek következménye az unió általános költségvetéséből vagy az unió által, illetve az unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása;
- információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel; vagy
- az említett pénzeszközöknek nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása.

A hazai végrehajtási kormányrendelet definíciója a csalás fogalmát kiegészíti a hazai költségvetési érintettségével.²⁸²

A csalás tágabb kategóriája több csalástípusra bontható fel:²⁸³

- a pénzügyi kimutatások szándékos manipulációja (például helytelenül bejelentett bevételek);
- a tárgyi eszközök vagy immateriális javak jogtalan felhasználásának bármely típusa (például csalárd kiadás-visszatérítések);
- korrupció (például kenőpénz, összejárás ajánlattételben, nyilvánosságra nem hozott összeférhetlenség, sikkasztás). A megvesztegetés, kenőpénz hivatalos cselekmény vagy üzleti döntés befolyásolása érdekében adott (aktív megvesztegetés) vagy kapott (passzív megvesztegetés) „értékkel bíró dolog”. Nem feltétlenül pénzeszköz, gyakran nem is az.

21. szövegdoboz: A korrupció költsége

Az Európai Bizottság (OLAF) által készített tanulmány nyolc tagállamban (Franciaország, Magyarország, Olaszország, Litvánia, Hollandia, Lengyelország, Románia és Spanyolország), öt ágazatra (közút és vasút, víz és hulladék, város- és közműfejlesztés, képzés, kutatás-fejlesztés) összpontosítva mérte fel a közbeszerzési korrupciós kockázatokat.

²⁸² 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdés. Csalás: az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 35. cikkének (2) bekezdése alapján megkötött nyilatkozat kihirdetéséről szóló 2009. évi CLIX. törvényvel kihirdetett, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: egyezmény) 1. cikk (1) bekezdése szerinti tevékenység vagy mulasztás, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 396. §-a szerinti költségvetési csalás.

²⁸³ Európai Bizottság: *Tájékoztató az ERFA-val, az ESZA-val és a Kohéziós Alappal kapcsolatos csalás-mutatókról*. COCOF 09/0003/00-HU, 2009.

A tanulmány megállapította, hogy a korrupció és szürke²⁸⁴ kategóriába eső projektek a költségvetési forrásokat összességében 18%-os veszteséggel terhelték, ebből 13% veszteség közvetlenül a korrupciónak köszönhetően merült fel. A veszteség számos okra vezethető vissza, például többletköltség keletkezése, a végrehajtás csúszása, hatékonyságromlás (beleértve a rosszabb minőség és vitatható hasznosság eseteit). A vizsgálódás a legnagyobb problémát a képzés területén tapasztalta, itt a korrupció 44%-os veszteséget eredményezett.

A szakértők a közbeszerzési korrupciós károk mértékét egyetlen évre szűkítve (2010) 1,4–2,2 milliárd euró nagyságrendűnek becsülték a fenti tagállamok megvizsgált ágazataiban.

Forrás: European Commission: Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU. (2013. június 30.)

A csalások sikeres megelőzéséhez elengedhetetlen azon tényezők ismerete, amelyek együttesen a csalásra alkalmas környezetet, illetve a csalás elkövetésének motivációját megteremtik.

22. szövegdoboz: A csalások elkövetése mögött húzóó tényezők

A csalások elkövetése mögött három összetevő húzóó meg, amelyeket a „csalás háromszögeként”²⁸⁵ lehet ábrázolni:

Lehetőség (opportunity): A motiváció önmagában nem elég, lehetőségnek is kell adódnia. A laza belső ellenőrzési rendszerek megeremthetik a csalás lehetőségét (a csalás elkövetője számára kulcsfontosságú szempont annak feltételezett valószínűsége, hogy a csalásra nem fog fény derülni). A belső ellenőrzési rendszerek gyengeségei az alábbiakkal kapcsolatos hiányosságok:

- felügyelet és felülvizsgálat;
- feladatok különválasztása;
- a vezetőség általi jóváhagyás;
- rendszerellenőrzések.

Csalás akkor is előfordulhat, ha nem alkalmaznak ellenőrzéseket, vagy ha a hatalmi pozícióban lévő személyek lehetőséget teremtenek a meglévő ellenőrzések megkerülésére.

Racionalizálás (rationalization): Az elkövető cselekedetei racionalizálásával indokokat találhat tettei helyességére, például „ez így tisztességes. Megérdemlem ezt a pénzt” vagy „tartoznak nekem”; „csak kölcsönveszem a pénzt, majd visszafizetem”.

Pénzügyi nyomás, ösztönző vagy indíték (financial pressure): A „szükséglet vagy mohóság” (*need or greed*) tényező. A mohóság önmagában nyomós indíték lehet. Ehhez a személyes pénzügyi problémák vagy személyes hibák, mint például a szerencsejáték-, kábítószer-függőség stb. jelentette nyomás is társulhat.²⁸⁶

²⁸⁴ Gyengébb korrupciós jeleket mutató projektek.

²⁸⁵ A csalás háromszögének fogalmát Donald R. Cressey csaláskutató alkotta meg. Lásd Harry Cendrowski – James P. Martin – Louis W. Petro: *The Handbook of Fraud Deterrence*. Wiley, 2007. 41.

²⁸⁶ Szeverényi Dávid: *Az EU pénzügyi érdekeinek védelme. A közpénzek védelme*. Prezentáció. Budapest, 2012. december 6.

A csalás háromszögének megtörése kulcsfontosságú a csalás megelőzése szempontjából. A három összetevő közül a „lehetőségre” lehet a legközvetlenebbül hatni erős belső ellenőrzési rendszerek segítségével, éppen ezért ez a legkönnyebben irányítható elem.

Forrás: Szeverényi (2012b): i. m. jegyzete alapján Kondor szerkesztése

2.6.10.2. Csalás elleni stratégia és intézményi szereplők

Az Európai Unió a csalásmegelőzési eljárások korszerűsítésére egyre nagyobb hangsúlyt fektet. A csalás ugyanis megakadályozza a költségvetési forrásoknak a jóváhagyott közcélokra történő hasznosulását, rontja mind a kohéziós politika hitelességét, mind az annak végrehajtásában részt vevő uniós és hazai intézményekbe vetett bizalmat.

A csalás elleni fellépés az uniós intézmények és a tagállamok közös felelőssége.

39. táblázat: A csalással összefüggő intézményi felelősség

Intézmény	Funkció
Uniós szint	
Európai Csalás Elleni Hivatal	Az unió legfontosabb csalás elleni szerve. Részt vesz a Bizottság csalás elleni stratégiájának kidolgozásában és végrehajtásában. Csalás (korrupció és egyéb bűncselekmény) gyanúja esetén eljárást folytat le, helyszíni ellenőrzést és vizsgálatot végez.
Európai Ügyészség (EPPO)	Vizsgálati és vádemelési jogkör az unió pénzügyi érdekeit sértő csalás (és más bűncselekmények) ügyében.
Európai Számvevőszék	Az unió független ellenőrző szerve. Csalásgyanús esetről vizsgálat céljából jelentést tesz az OLAF-nak.
Európai Bizottság	Eredményes csaláskockázat-kezelő rendszerek létrehozása és működtetése (például Arachne rendszer).
Tagállami szint	
Tagállami programhatóságok, ezen belül	Kötelesek a megfelelő csalás elleni keretrendszert létrehozni és működtetni
Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium	Az irányító hatóságok bevonásával meghatározza és működteti a csalás elleni keretrendszert (feladatok, eljárás és módszertan). Irányítja a csalás elleni eszközzrendszer (informatikai rendszer, bejelentő rendszer, integritásirányítás, szemléletformálás, képzés) fejlesztését és működését.
Irányító hatóság	Közreműködik a csalás elleni keretrendszer kialakításában. Kockázatelemzést készít, alkalmazza a vonatkozó informatikai rendszert. Végrehajtja a csalásellenes intézkedéseket. A csalás gyanújáról a minisztert és az audithatóságot tájékoztatja, a szabálytalanságokra vonatkozó jelentést megküldi az igazoló hatóság számára. Szükség esetén feljelentést tesz és együttműködik a bűnüldöző szervekkel.
Igazoló hatóság	A szabálytalanságokról és a kapcsolódó intézkedésekről jelentést küld az OLAF Koordinációs Iroda számára.

Intézmény	Funkció
Audithatóság	Vizsgálja az irányító hatóság csalás elleni rendszerének, illetve a központosított rendszerelemek működését. Csalásgyanús esetben büntetőfeljelentést tesz, és a kiadást szabálytalannak minősíti.
OLAF Koordinációs Iroda	Minőségbiztosítási ellenőrzést követően a szabálytalanságokról jelentést küld az Európai Csalás Elleni Hivatal, illetve az audithatóság részére. Az OLAF-fal való együttműködés és információcsere.
Igazságügyi szervek	Nyomozás és a vádhatósági eljárás lefolytatása.

Forrás: Szeverényi (2012b): i. m. című prezentációja, illetve *Az EU pénzügyi érdekeinek védelme* című jegyzete alapján Kondor szerkesztése

Az Európai Számvevőszék a 2021–2025-ös időszakot átfogó ellenőrzési stratégiája kiemelt figyelmet fordít a kiadások szabályszerűségének vizsgálatával kapcsolatos ellenőrzés koncepcionális keretének továbbfejlesztésére. Figyelembe veszi az új pénzügyi keretrendszer komplexitását, a hangsúly esetleges eltolódását a szabályosságról a teljesítmény irányába. Intenzívebben fog együttműködni a csalások feltárására szakosodott uniós szervezetekkel, és jobban összpontosít a kiadási programok esetében a jelentős csalási kockázat megítélésére. Fontos fejlemény, hogy a számvevőszék egyértelmű és szélesebb körű ellenőrzési felhatalmazást kíván szerezni, ráadásul nemcsak az uniós szervek, hanem a releváns kormányközi struktúrák esetében is.²⁸⁷

A közös, jelenleg is hatályos DG REGIO – DG EMPL – DG MARE²⁸⁸ csalás elleni stratégiát 2019-ben fogadták el: a tapasztalatok beépítése mellett a pénzügyi rendelet új követelményeinek (például összeférhetlenség) kezelése is szükségessé vált.

A stratégia alapvetése a *zéró tolerancia* elve, amely már a 2014–2020-as időszak – robusztus – irányítási és ellenőrzési rendszerének kialakításakor is érvényesült: a tagállamoknak hatékony és arányos csalásellenes intézkedésekről kellett gondoskodniuk. A zéró tolerancia mindennemű – beleértve a hitelességgel összefüggő – kár megelőzését feltételezi, az intézkedések szükségszerűsége tekintetében a csalás anyagi következményének mértéke nem releváns!

Hatékony intézkedésekről akkor beszélhetünk, ha az intézkedések rendelkezésre állnak, az érintett szervek a gyakorlatban alkalmazni is tudják, és ez kézzelfogható eredményt hoz számukra.

A csalás elleni küzdelem folyamatos tevékenység, ennek megfelelően a stratégia is kiterjed a megelőzés, a felderítés és a korrekció szakaszaira. A megosztott irányítás értelmében a csalás megelőzése a tagállamok felelőssége. A Bizottság

- támogatást nyújt a tagállamok számára a szükséges tudásbővítésben, a megelőzési és felderítési kapacitás fejlesztésében, a csalások visszaszorításához szükséges ismeretek és készségek elsajátításában;

²⁸⁷ Lásd például Helyreállítási és Ellenálló képességi Eszköz (RRF) pénzeszközeinek ellenőrzése.

²⁸⁸ DG REGIO: Regional Policy and Urban Development; DG EMPL: Employment, Social Affairs and Inclusion; DG MARE: Maritime Affairs and Fisheries.

- ambicionálja a tagállami szintű csalás elleni stratégiák bevezetését, a tagállami szervek határon átnyúló, az érintettek széles körével és a civil szférával való együttműködését;
- ösztönzi az Arachne vagy ezzel egyenértékű eszköz szélesebb körű alkalmazását²⁸⁹ a potenciális csalás, illetve összeférhetetlenség megelőzése és feltárása érdekében (kockázatos kedvezményezettek, szerződések és vállalkozók).

A felderítés szisztematikus kockázatelemzést igényel, széles eszköztár alkalmazásával (*big data*: kockázat-számszerűsítés és adatbányászat, csalásra utaló jelek meghatározása, folyamatba épített és utólagos ellenőrzés).

A korrekciós lépések esetében az elrettentő hatás kap kiemelt fontosságot:

- A PIF irányelv²⁹⁰ lefekteti a tagállamok kötelezettségeit, miszerint az unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni büntetőjogi eszközökkel lépjenek fel. Szándékos pénzügyi érdekérintés esetében a tagállamok kötelesek eljárni és szankciót alkalmazni.
- 2021. június 1-jén kezdte meg működését az Európai Ügyészség, amely az uniós költségvetést érintő bűncselekményekkel, így a csalással szemben lép fel. Hatáskörének megfelelően kivizsgálja a bűncselekményeket, és az elkövetőket büntetőeljárás alá vonja. (Jelenleg 22 tagállam csatlakozott a kezdeményezéshez.)

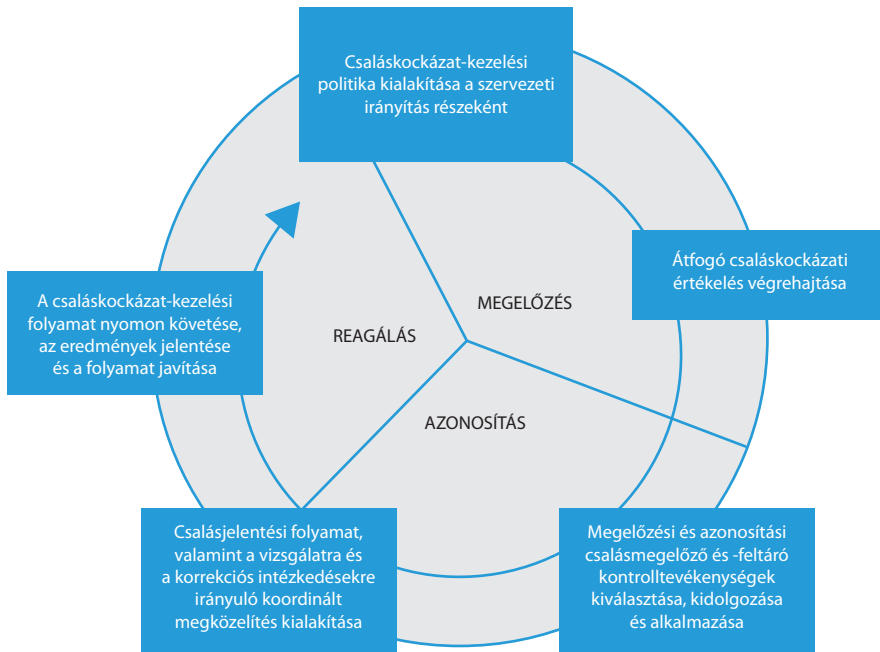
A Bizottság csalásellenes stratégiájának megvalósításában kulcsszerepet játszik szakosított főigazgatósága, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF). Kivizsgálja az EU költségvetését károsító csalásokat, az uniós intézményekben előforduló korrupciógyanús cselekményeket és súlyos kötelezettségzegéseket. A beérkezett jelzések mérlegelése alapján a vizsgálatról az OLAF vezetője dönt. Az OLAF kizárólag adminisztratív vizsgálati eszközöket vehet igénybe: vizsgálói dokumentumokat elemeznek, meghallgatást tartanak, helyszíni látogatást tesznek. A vizsgálatuk és így felhatalmazásuk kiterjed minden az ügyre vonatkozó információra, az ezekkel rendelkező gazdasági szereplőkre és az érintett tagállamnak az OLAF számára a vizsgálat lefolytatásához szükséges segítséget meg kell adnia. A bizonyítékok megővésének felelőssége is a tagállamot terheli. A vizsgálat lezárásakor az OLAF intézkedéseket ajánl az érintett uniós intézményeknek és tagállami kormányoknak. Vizsgálati megállapításai nem hajthatók közvetlenül végre, azonban a vizsgálati jelentések elfogadható bizonyítékot képeznek a tagállam közigazgatási, illetve bírósági eljárásaiban.²⁹¹

²⁸⁹ A DG REGIO 2021. évi menedzsmentterve azt a célt tűzi ki, hogy a programok 55%-a esetében alkalmazzák.

²⁹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről.

²⁹¹ Szeverényi (2012b): i. m.

2.6.10.3. Csalás elleni intézkedések és eszközök



46. ábra: Csaláskockázat-kezelési folyamat

Forrás: Európai Számvevőszék: 2019/06 különjelentés: A csalások kezelése az uniós kohéziós kiadások terén: az irányító hatóságoknak hatékonyabbá kell tenniük a csalások felderítését, a válaszlépéseket és a koordinációt (2019. szeptember 2.)

A CPR rendelkezése szerint az irányító hatáságnak „eredményes és arányos csalásellenes intézkedéseket és eljárásokat kell alkalmaznia, figyelembe véve a feltárt kockázatokat”.²⁹² Az általános követelmény megfogalmazása mögött az a cél áll, hogy a tagállamok

- törekedjenek a csalás potenciális gazdasági költségeinek csökkentésére mind az EU, mind a nemzeti költségvetés tekintetében;
- tegyenek erőfeszítéseket azon károk csökkentésére, amelyet az uniós intézményeknek és a tagállami közigazgatásnak hárniuk terén okoz;
- segítsék elő a kohéziós pénzeszközök rendeltetésszerű felhasználását.

Ez a teljes csalásellenes folyamat – megelőzés, felderítés, csaláselhárítás (kiemelten feltárt esetekről jelentéstétel és a jogosulatlan támogatás visszakövetelése) – határozott felügyeletét kívánja meg. A csalás sokféle formában jelentkezhet, valamennyi esetében a zéró tolerancia elvét kell érvényesíteni.

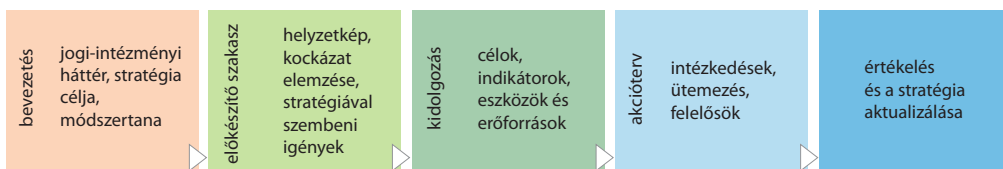
²⁹² 2021–2027-es CPR 74. cikk (1) bekezdés c) pont.

Az intézkedések arányos jellegén azt kell érteni, hogy hozzádük meghaladja az alkalmazással járó költségeket, illetve hogy a kedvezményezettek számára a legkevesebb adminisztratív többletterheléssel járnak. Mindig az adott helyzettől függ azonban, hogy melyik intézkedés bizonyul eredményesnek és arányosnak; az intézkedések intenzitásáról az irányító hatóság dönt kockázatelemzés alapján.

Az Európai Bizottság erőteljesen szorgalmazza a tagállami csalás elleni stratégia megfogalmazását. A stratégia közös célokat tűz ki, egységes keretet és standardizált követelményeket nyújt a csalásellenes intézkedések eredményes végrehajtásához. Az Európai Bizottság által készített iránymutatás²⁹³ a konkrét előnyöket is felsorolja, például:

- az EU pénzügyi érdekeinek hatékonyabb és eredményesebb védelme;
- jobb esélyek további uniós költségvetési források megszerzésére;
- a jogosulatlan kifizetések magasabb arányú visszakövetelése;
- jobb (jogi, igazgatási és operatív) együttműködés az uniós és hazai intézmények között – minden viszonylatban –, szerepük és hatáskörük pontosabb meghatározása;
- új eszközök és módszerek a csalás elleni tevékenységekhez;
- arányos és visszatartó erejű szankciók érvényesítése;
- ajánlások és konkrét cselekvések útján az adminisztratív kapacitás folyamatos fejlesztése;
- nagyobb fokú transzparencia a pénzügyi érdekek védelme során.

Az iránymutatás öt nagy szakaszra bontja a stratégia kialakítását.



47. ábra: A stratégia kialakításának lehetséges folyamata

Forrás: Kondor szerkesztése

A bemutatott lépéssorozat és struktúra azonban indikatív jellegű, a tagállamoknak saját helyzetük és igényeik szerint kell a stratégiaalkotás kereteit megteremteniük.

A kockázatelemzés a programvégrehajtás kulcsfolyamatai kapcsán értékeli a csalási kockázatok bekövetkezésének valószínűségét és kockázatát. Itt ki kell emelni a projektkiválasztással, a projektek végrehajtásával és hitelesítésével (beleértve a közbeszerzések szabályosságát), illetve az igazolással és a támogatások folyósításával összefüggő kockázatok feltárásának kockázatát. Az irányító hatóság számára nagyon sok, a korábbi programidőszakok során felmerült csalási kockázat ismeretes; mindenképp célszerű a jól ismert kockázatok vizsgálatának előtérbe helyezése, például:

- összeférhetlenség, megvesztegetés a projektkiválasztási eljárásban;
- közbeszerzési eljárás manipulációja (például személyre szabott specifikáció, versenykorlátozás, kartellezés);
- hamis vagy túlárzott számla elszámolásra történő benyújtása;

²⁹³ European Commission OLAF: *Guidelines on National Anti-Fraud Strategies*. 2016. december 13.

- kettős finanszírozás veszélye (más közpénzből finanszírozott program terhére már kifizetett kiadás benyújtása).

A kockázatelemzés négy jól elhatárolható lépésből áll:

- a bruttó (teljes) kockázat elemzése (a kockázat előfordulásának és hatásának szorzata);
- a már működő ellenőrzések meghatározása és értékelése az egyes csalási kockázatok esetében;
- a nettó (visszamaradó) kockázat értékelése;
- szükség szerint további, a kockázat csökkentését szolgáló ellenőrzés beiktatása a tolerálható kockázati szint elérése érdekében.

A kockázatértékelést az irányító hatóság vezetőjének kell jóváhagynia. Éves felülvizsgálatot igényel, a program környezetében végbement esetleges változások mellett be kell építeni a feltárt kockázatok tapasztalatait is. Az irányító hatóság a kockázatelemzés alapján határozza meg csalás elleni intézkedéseit, amelyek a négy fő alkotóelem körül összpontosulnak.

A csalási kockázatok csökkentése érdekében a végrehajtási intézményrendszernek kiemelt figyelmet kell fordítani a megelőzésre. Ennek a robusztus ellenőrzési rendszer a kulcsa, a megelőzéssel és a feltárással összefüggő ellenőrzések belső és külső tudatosítása. A csalás elleni stratégiát jól láthatóvá kell tenni. Mindezek a lehetséges csalók eltántorítását célozzák. A megelőző intézkedések intézményi dimenziójáról sem szabad elfeledkezni: ki kell alakítani a támogató szervezeti közeget (például elkötelezettség kinyilatkoztatása, felelősség megerősítése, etikai kódex stb.), a szemléletformálást szakmai felkészítéssel (például képzések), a módszertanok és eszközök állandó továbbfejlesztésével kell párosítani.

A feltárás kulcsfontosságú szakasz, amelyhez kellő gondossággal és fogékonysággal kell viszonyulnia nemcsak az előbbi szervezeteknek, hanem a nyomozó szerveknek is. A megelőzés eszközei nem mindig bizonyulnak elégségesnek, célszerű az adatbányászati eszközökkel (például Arachne) támogatott kockázatelemzés elvégzése. Fontos a csalásra utaló jelek figyelésének beépítése az ellenőrzési folyamatba és ellenőrző listákba.

A nyomozás és a büntetőeljárás szorosan összefügg, a hatékonyság a szaktudás megléte mellett az érintett szervek teljes körű és zavartalan együttműködését kívánja. A csalásgyanús eseteket az uniós és hazai előírással összhangban az irányító hatóságnak át kell adnia a nyomozó szervek számára (az érintett hazai szervek, illetve az OLAF tájékoztatása mellett). A köztük megvalósuló együttműködés, az információ- és tapasztalatcsere, a tudásátadás nagyban segítheti a jövőbeni feltárás eredményességét.

A nyomozás eredményének függvényében vádemelésre kerül sor a büntetőjogi felelősség megállapítására. A visszakövetelést és a szankciók eredményességét az irányító hatóságnak nyomon kell követnie.

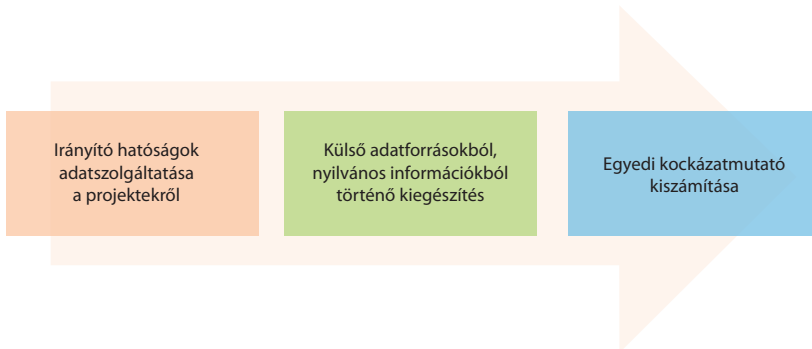
Az Arachne eszközt az Európai Bizottság fejlesztette ki azzal a céllal, hogy támogassa az irányító hatóságokat ellenőrzési és csalásmegelőzési feladataik elvégzésében. Az Arachne alapja az irányító hatóságok által szolgáltatott projektinformációkból felépített, átfogó adatbázis. Ezt külső adatforrásokkal,²⁹⁴ illetve nyilvánosan hozzáférhető információkkal egészítik ki, így a rendszer képes arra, hogy meghatározott kockázati mutatók segítségével feltárja azokat

²⁹⁴ A két külső adatbázis – Orbis, World Compliance – mellett az Arachne csatlakozik még a VIES elektronikus alkalmazáshoz (az Európai Unióban bejegyzett gazdasági szereplők hűaazonosító számának ellenőrzése végett), illetve használja az INFOEURO alkalmazást (segítségével 1994-ig visszakereshetők

a projekteket, kedvezményezetteket, szerződéseket vagy szerződő feleket, amelyek esetében fokozottan fennáll a csalás, az összeférhetetlenség vagy a szabálytalanság kockázata.

Az Arachne 102 kockázati mutató számítására képes, amelyek hét fő kockázati kategóriába sorolhatók, mint például közbeszerzés, szerződéskezelés, elszámolhatóság, teljesítmény, koncentráció, észszerűség, valamint hírnévre és csalásra vonatkozó figyelmeztetések.²⁹⁵

2.6.10.4. A kockázatok kiszámításának eljárása²⁹⁶



48. ábra: A kockázatszámítás lépései

Forrás: Kondor szerkesztése

Az eszköz kizárólag a kockázatra figyelmeztet, egyéni magatartást, a kockázat bekövetkezésének valószínűségét, tényét bizonyítékkal nem támasztja alá. A kockázati számításokat a rendszer rendszeresen frissíti, a megküldött adatok már a következő hét folyamán beépülnek a számításokba; ideális esetben az irányító hatóságoknak hetente, de legalább negyedévente kellene adatot szolgáltatniuk. Az információk jól hasznosíthatók a projektkiválasztás, a kötelezettségvállalás és a támogatások folyósítása munkafolyamatában, illetve az esetleges szabálytalansági eljárások keretében.

Az irányító hatóságok automatikusan csak a saját programjaira vonatkozó adatokat láthatják, ám ezek elérhetőségét megnyithatják más irányító hatóságok számára is (például Interreg programok esetében a kijelölt szervezetek más államokban működnek). A hozzáférési jogosultság más programok kockázati mutatóinak megismerését (és csakis ezt) teszi lehetővé a jogosult számára. A hozzáférés értelemszerűen megadható az igazoló és audíthatóságok számára is, az alapvető

az Európai Bizottság euróra vonatkozó hivatalos havi elszámolási árfolyamai és az azokon alapuló historikus átváltási árfolyamok).

²⁹⁵ Arachne Frequently asked questions. 2017.

²⁹⁶ Lásd bővebben az Európai Bizottság foglalkoztatásért, szociális ügyekért és társadalmi befogadásért felelős főigazgatóságának honlapját: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=hu>

szabály ugyanis az, hogy hozzáférési jogosultság csak az irányítási és ellenőrzési rendszert alkotó intézmények számára nyújtható.²⁹⁷

Az Arachne alkalmazása a tagállamok számára díjmentesen történik, ám nem kötelező; a tagállamok egy része saját fejlesztésű eszközökre támaszkodik.

A csalásról a szabálytalanságjelentési-rendszer keretében kell a tagállamnak az Európai Bizottságot tájékoztatnia²⁹⁸ (lásd részletesebben a 4. fejezetet). Emellett azonban az irányító hatóságnak gondoskodnia kell arról, hogy

- beszámolója kiterjed mind a csalás gyanújára, mind azokra az ellenőrzési problémákra, amelyek a csalásnak való kitétségét növelték. Értelemszerűen számot ad (később) a hiányosságok megszüntetése érdekében megtett lépéseiről;
- megfelelően konzultál, együttműködik a csalás elleni küzdelemben érintett más, akár nyomozó és korrupcióellenes szervekkel/szervezetekkel;
- munkatársai pontosan értik, milyen módon kell a csalás gyanújára okot adó magatartást, illetve ellenőrzési mulasztást bejelenteni;
- munkatársai biztonságban érzik magukat a csalással összefüggő problémák bejelentésekor, ennek kapcsán a szervezet semmilyen a munkatársaival szembeni retorziót nem tűr el.

2.6.11. Tagállami tapasztalatok

23. szövegdoboz: *Az Európai Számvevőszék teljesítmény-ellenőrzése: a tagállamok csaláskezelési rendszerei*

A hivatalos csalás elleni politika jelentőségét az adja, hogy egységes keretbe foglalva meghatározza a csalásmegelőzési, -felderítési és -kezelési intézkedéseket, egyértelművé teszi a végrehajtási és intézményrendszer munkatársai, a kedvezményezettek és a többi hatóság számára, hogy a csalás elleni küzdelem prioritást élvez. Hivatalos csalás elleni stratégia a tagállamok korlátozott körében állt rendelkezésre 2015-ben,²⁹⁹ minden más esetben különböző kézikönyvek és eljárásrendek összenézése adott csak lehetőséget a csaláskezelési rendszer átlátására.

A 2014–2020-as időszakra javult a tagállamok kockázatértékelési módszertana, átvették a bizottsági útmutatás ajánlásait, a Bizottság által kifejlesztett kész eszközöket. Ugyanakkor az elemzések alaposága helyenként kívánnivalót hagy maga után, a számvevőszék óv is az érzékelhető mechanikus kockázatelemzéstől, amikor a feladat kipipálása fontosabb, mint a mélyebb, tartalmi elemzés.³⁰⁰

²⁹⁷ Az OLAF is csak a Bizottság számára benyújtott és szükségesség tekintetében elbíralt egyedi igénylés alapján tud az általa vizsgált ügyhöz kapcsolódó adatokhoz hozzáférni.

²⁹⁸ Jelenteniük kell a Bizottság számára azokat a szabálytalanságokat, amelyek esetében az alából nyert támogatás mértéke meghaladja a 10 ezer eurót, és rendszeresen tájékoztatást kell nyújtaniuk az igazgatási és jogi eljárások jelentős előrehaladásáról.

²⁹⁹ A vizsgálat időpontjában tíz tagállam rendelkezett elfogadott stratégiával.

³⁰⁰ Az alacsony kockázati szint megállapításának veszélyére az Európai Bizottság korábbi tanulmánya is felhívta a figyelmet. European Commission: *Preventing Fraud and Corruption in the European Structural and Investment Funds – Taking Stock of Practices in the EU Member States*. 2019b.

Példák feltárt tagállami hiányosságokra³⁰¹

Bulgária	Egyes családi kockázatok helytelenül alacsony kategóriába sorolása, így a kiegészítő kontroll eljárások elmaradása.
Franciaország	Nem értékelték a kiegészítő kontrollok hatását a fennmaradó családi kockázatra.
Spanyolország	Következtelenség a feltárt kockázat és a tervezett kontrollok között (például bizonyos kockázatokra nem terveznek intézkedést, olyan területeken léptettek életbe kontrollokat, ahol azok nem alkalmazhatók).
Románia	Közreműködő szervezetek eltérő kockázatelemzési eredménye hasonló delegált funkciók és fejlesztési eszközrendszer esetében.
Magyarország	A csaláskockázat-értékelés nem volt eléggé átfogó (nem vette figyelembe a korábbi ellenőrzések eredményeit), nem konkretizálta az érintett projekt típusokhoz és kedvezményezettekhez tartozó kockázatokat.

Előrelépés mutatkozott a megelőző intézkedések minőségében, ezek eszköztára jelentősen kiszélesedett az előző időszakhoz képest. Az irányító hatóságok körében végzett felmérés rámutatott, hogy a csalással kapcsolatos tájékoztató intézkedések (munkatársak képzése, valamint a közreműködő szervezeteket és a projektkezelőket célzó intézkedések), az összeférhetlenséggel kapcsolatos politikák és a magatartási kódexek révén lehet a legeredményesebben megelőzni a csalást.

Azon irányító hatóságok százalékos aránya, amelyek bejelentették az alábbi csalásmegelőzési intézkedések meglétét (%)	Az intézkedést eredményesnek érzékelő irányító hatóságok aránya (%)	
1. Csalásellenes képzés a munkatársak számára	86	92
2. Hivatalos összeférhetlenségi politika	83	91
3. Munkavállalói magatartási kódex elfogadása	73	88
4. Csalásellenes politika közzététele	71	82
5. Csaláskockázattal kapcsolatos tájékoztatói intézkedések a projektkezelő szervezetek számára	57	90
6. Csaláskockázattal kapcsolatos tájékoztatói intézkedések a közreműködő szervezetek számára	54	92
7. A munkavállalókra vonatkozó háttér ellenőrzések	29	75
8. Munkavállalói támogatási programok	20	86
9. Egyéb	13	89
10. Jutalom és pénzjutalom	4	67

³⁰¹ A példákban szereplő hiányosságok egy részét korábban már a tagállami szervek is feltárták, és időközben reagáltak rájuk.

Nem sikerült érdemi áttörést elérni azonban a felderítési tevékenységek hatékonysága terén: a módszerek nagyjából megegyeznek az előző időszakban követett gyakorlattal, az adatbányászati és elemzési eszközök pedig jórészt kihasználatlanok maradtak. 2018 decemberéig az Arachné 21 tagállam használta 165 programja esetében, amelyek együttesen a 2014–2020-as időszak kohéziós pénzeszközeinek 54%-át tették ki (az ETE-források kivételével). Az innovatív kezdeményezések között a jelentés bemutatja az integritási megállapodások³⁰² megkötését.

Az irányító hatóságok által alkalmazott eszközöket és eredményességük értékelését az alábbi táblázat tartalmazza.

Azon irányító hatóságok százalékos aránya, amelyek bejelentették az alábbi csalásmegelőzési intézkedések meglétét (%)	Az intézkedést eredményesnek érzékelő irányító hatóságok aránya (%)	
1. Helyszíni vizsgálatok/ellenőrzések	87	95
2. Csalások jelentésére szolgáló belső mechanizmusok	86	87
3. Csalásra utaló jelek/figyelmeztető jelzések azonosítása	69	79
4. Csaláskockázat-értékelés a projektkezdésmegelőzéstől	60	83
5. Arachne kockázatértékelő eszköz	49	71
6. Adatelemzési/adatbányászati technikák	46	91
7. Csalásbejelentő rendszer csalást bejelentő személyek számára	44	74
8. Egyéb	21	80

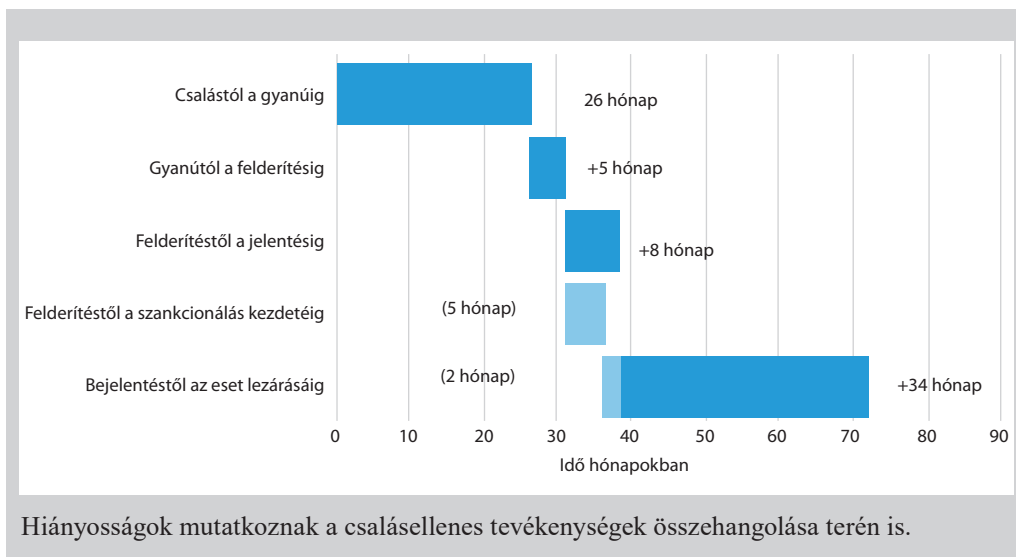
Forrás: Európai Számvevőszék, az irányító hatóságok körében készített felmérés

A számvevők szerint gyakran hiányzott a megelőzési és felderítési intézkedések hatásának nyomon követése és értékelése is.

A megállapított csalásnyomok esetek többnyire a közvetlenül a nyomozó és büntető hatóságok által indított eljárásoknak, illetve a sajtóból és egyéb médiából származó eseteknek köszönhetők. Az irányító hatóságok az egyéb csalás elleni szervekkel folytatott együttműködésük során nem reagáltak elég hatékonyan minden egyes felderített csalási esetben. Különösen aggályos a jelentési rendszer működése, az irányító hatóság egy része nem tesz jelentést a csalásnyomok esetek mindegyikéről (mert például uniós támogatás folyósítására már nem is került sor).

A szankciók kevés visszatartó erővel bírnak, a csalás elkövetése és a szankciók kiszabása között rendkívül hosszú idő telik el, mint azt az átlagos időtartamot az alábbi ábra mutatja.

³⁰² Az ajánlatkérő hatóság és az ajánlattevő gazdasági szereplők vállalják, hogy a közbeszerzési eljárás során tartózkodnak a korrupciós gyakorlattól, és biztosítják a folyamatok átláthatóságát. A kapcsolódó külön megállapodás valamely civil társadalmi szervezetet (például nem kormányzati szervezetet, alapítványt vagy helyi közösségi szervezetet) hatalmaz fel annak nyomon követésével, hogy valamennyi fél teljesíti-e a vállalt kötelezettségeit.



Forrás: Európai Számvevőszék (2019. szeptember 2.): i. m. alapján Kondor szerkesztése

2.6.12. A hazai csalás elleni rendszer

A csalás elleni rendszer kialakítását és működtetését az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium végzi. Ennek részeként

- az irányító hatóságok bevonásával meghatározza a csalás megelőzéséhez, azonosításához, jelentéséhez, valamint a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizetéséhez, szankcionálásához szükséges feladatokat, illetve a feladatok hatékony megvalósításához szükséges eljárást és módszertant;
- koordinálja a csalás kockázatelemzésének támogatására fejlesztett informatikai rendszer alkalmazását: a hazai informatikai rendszer (FAIR) uniós támogatásokat kezelő alrendszerében (EUPR) speciális funkció működik a csalások megelőzése, a kockázatelemzés megkönnyítése céljából.
 - a funkció célja, hogy EUPR-ben a döntéshozóknak első kézből rendelkezésre álljanak olyan információk, melyek egyes támogatást igénylők, kedvezményezettek esetén elősegítik, támogatják a csalások- és visszaélések megelőzését, korai felderítését;
- működteti a belső és közérdekű bejelentési rendszert (www.anti-lop.hu);
- koordinálja az integritásirányítási rendszer működtetését;
- gondoskodik a csalás elleni tudatosság növeléséről: a központi koordinációs szerv rendszeres képzéseket szervez az intézményrendszer számára, valamint intézményrendszerbe belépő munkatársak számára kötelező alapképzés része a csalásellenes modul;
- együttműködik a csalások hatékony és eredményes megelőzése, felderítése és szankcionálása érdekében az érintett intézményekkel.

Az irányító hatóság felelős a csalás elleni politika végrehajtásáért, amelynek keretében

- együttműködik az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszterrel a csalás kockázatelemzése módszertanának kidolgozásában;
- elvégzi a csalás kockázatelemzését;
- alkalmazza a csalás kockázatelemzésének támogatására fejlesztett informatikai rendszert;
- eljár a minisztérium által a csalás elleni politika keretében meghatározott eljárások, módszertanok szerint;
- részt vesz a miniszter által szervezett csalás és korrupció elleni képzéseken;
- a támogatott projektek vonatkozásában egyedi kockázatelemzésen alapuló csalásellenes intézkedéseket hoz.

Az irányító hatóság a büntetőeljárásokkal összefüggő feladatai keretében szükség esetén feljelentést tesz, kapcsolatot tart a bűnüldöző szervekkel, és megkeresésükre információt szolgáltat. Tájékoztatja továbbá a kapcsolódó szabálytalansági eljárásról az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztert és az audíthatóságot.

Emellett az irányító hatóság által megbízott közreműködő szervezet, illetve pénzügyi eszközök esetén az alapok alapját végrehajtó szervezet is közreműködik a csalásellenes stratégia kialakításában és végrehajtásában.

Az alapok alapját végrehajtó szervezettel megkötött finanszírozási megállapodásnak tartalmaznia kell olyan ellenőrzési rendszer felállításának kötelezettségét, amely a csalások és a támogatások szabálytalan felhasználásának megelőzését, feltárását szolgálja. Ha az alapok alapját végrehajtó szervezet a pénzügyi eszköz végrehajtására pénzügyi közvetítőt vesz igénybe, a pénzügyi közvetítő köteles a támogatott projektek esetén ellenőrzési rendszert működtetni a projekt céljától való eltérő megvalósítások és csalások felderítése, megakadályozása céljából.

Az OLAF Koordinációs Iroda a NAV Központi Irányításában, önálló főosztályként működik. Biztosítja (1) országon belül minden, a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméhez kapcsolódó jogi, adminisztratív és operatív kötelezettség és tevékenység koordinációját, illetve (2) a Bizottság (OLAF) és a tagállamok közötti együttműködést. Legfontosabb funkciói közé tartozik:

- az uniós támogatások lebonyolításának nemzeti rendszerében a lehetséges hiányosságok azonosítása;
- az Európai Unió pénzügyi érdekeinek hatékony védelmét célzó elengedhetetlen jogalkotási, szabályozási és adminisztratív módosítások kezdeményezése;
- részvétel a szabálytalanságkezelési rendszer továbbfejlesztésében (útmutatók, szabályozási feladatok, intézményrendszer képzése);
- az OLAF-fal való kapcsolattartás, magyarországi vizsgálatainak koordinációja;
- a hazai szabálytalanságjelentési rendszer működésének nyomon követése, a szabálytalansági jelentések minőségbiztosítás után az OLAF számára történő továbbítása.

Feladatainak végrehajtásában befolyástól mentesen, önállóan jár el. Nem rendelkezik vizsgálati jogosultsággal.

2.6.13. A panasz/kifogás intézménye

A tagállamok azon kötelezettsége, miszerint az uniós támogatásokkal összefüggő panaszok kivizsgálására hatékony előírás- és kezelési rendszert kell biztosítaniuk,³⁰³ új fejleményt jelentett a 2014–2020-as időszak szabályozásában. Az előírások azonban nem tisztázták a panasz fogalmát, és nem rendelkeztek a rendszer kialakításának feltételeiről sem. A tagállamok a saját jogi-intézményi hagyományaiknak megfelelő rendszereket alakítottak, amely lényeges különbségeket tartalmazott (lásd a kapcsolódó értékelés összefoglalóját lentebb).

A 2021–2027-es szabályozás meghatározta a panasz fogalmát: „a potenciális és a kiválasztott kedvezményezettek közötti, a javasolt vagy kiválasztott műveletet érintő bármilyen vita, valamint a harmadik felekkel folytatott, a program vagy az annak keretébe tartozó műveletek végrehajtásával kapcsolatos bármilyen vita, függetlenül a nemzeti jog alapján létrehozott jogorvoslati eszközök minősítésétől.”³⁰⁴

A szabályozói és intézményi keretek kialakítása továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik. A panaszosok közvetlenül a Bizottsághoz is fordulhatnak ügyük megvizsgálásának igényével. A Bizottság ezekkel megkeresi az érintett irányító hatóságot. A Bizottság elé terjeszthető panaszok kapcsán az ESZA-rendelet kiemeli a panasztétel lehetőségét az Alapjogi Charta megsértéséből adódóan.³⁰⁵

A panaszok egy speciális típusát alkotják a horizontális feljogosító feltételekkel összefüggő panaszok. Ez magában foglalja az alábbiakat:

- az Alapjogi Charta hatékony alkalmazása és végrehajtásának részeként: a monitoringbizottság tájékoztatása a Chartával összefüggésben benyújtott panaszokról;
- a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény végrehajtása és alkalmazása a 2010/48/EK tanácsi határozattal összhangban: a monitoringbizottság tájékoztatása az egyezményrel összefüggésben benyújtott panaszokról.

A CPR-előírás célja a felmerült ügyek napirendre vételének, megvitatásának és megoldásának biztosítása csakúgy, mint későbbi előfordulásuk megelőzése. A monitoringbizottságnak legalább évente tájékoztatást kell kapnia a panaszokról (és az ennél szélesebb kört felölelő megfelelési problémákról).³⁰⁶

A hazai végrehajtási kormányrendelet az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter feladatai közé sorolja a kifogások elbírálását biztosítandó a döntések egységességét.

³⁰³ A 2014–2020 CPR 74. cikk (3) bekezdése. A tagállamok biztosítják az ESB-alapokkal kapcsolatos panaszok kivizsgálására vonatkozó hatékony szabályozás meglétét. E szabályozás hatálya, szabályai és eljárásai a tagállamok felelősségi körébe tartoznak intézményi és jogi keretükkel összhangban. A tagállamok a Bizottság kérésére megvizsgálják azokat a Bizottsághoz benyújtott panaszokat, amelyek szabályozásuk hatálya alá tartoznak. Kérésre a tagállam tájékoztatja a Bizottságot e vizsgálatok eredményeiről.

³⁰⁴ Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) 69. cikk (7).

³⁰⁵ ESZA-rendelet 8. cikk (2) bekezdés. Az (EU) 2021/1060 rendelet 69. cikke (7) bekezdésének megfelelően a tagállamok biztosítják az alapokra vonatkozó panaszok hatékony kivizsgálását. Ez nem érinti a polgárok és az érdekelt felek azon általános lehetőségét, hogy panasszal forduljanak a Bizottsághoz, többek között a Charta megsértésével kapcsolatban.

³⁰⁶ Nem megfelelésről akkor beszélünk, amikor az arra feljogosított tagállami szerv a Charta, illetve az egyezmény előírásainak megsértését megállapította. Nem feltétlenül jelenik meg klasszikus panasz formájában.

A rendszer jobbítása érdekében tapasztalatairól – szükség esetén az irányító hatóságok bevonásával – összegzést készít. Az irányító hatóság kötelessége, hogy megvizsgálja az Európai Unió Alapjogi Chartájával összefüggő (valamely alapvető jog tekintetében meghozott határozaton vagy jelentésen alapuló) bejelentéseket, és beszámoljon a miniszter számára.³⁰⁷ Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium vizsgálja azonban az Európai Unió Alapjogi Chartájával összefüggő, több programot vagy több irányító hatóságot érintő ügyeket.

40. táblázat: A hazai kifogáskezelési rendszer összefoglalása

Elem	Jogszabályi előírások
	Benyújtás
Kifogás benyújtása	<ul style="list-style-type: none"> – Kifogást kizárólag a támogatás igényelője vagy a kedvezményezettje nyújthat be. – A kérelmet indok megjelölésével kell ellátni. – A pályázat.gov.hu oldal pályázati e-ügyintézés felületén, a Kifogáskezelés modulban található adatlap kitöltésével kell elkészíteni és elektronikusan benyújtani. – A kifogást a kifogásolt döntést meghozó szervnek kell címezni. – A kifogás benyújtása nem jár költséggel a panaszos számára.
A kifogás tárgya	<ul style="list-style-type: none"> – korlátozott – valamely pályázatkezelési folyamatot vagy részfolyamatot lezáró döntés – jogszabályi előírás vagy a felhívásban támogatási szerződésben foglalt rendelkezés megsértése
A kifogás intézményéből kizárt ügyek	<ul style="list-style-type: none"> – a szabálytalansági eljárás megindításáról szóló döntés – a szabálytalansági döntés és az ez alapján tett intézkedés – a jogorvoslati döntés és az ez alapján tett intézkedés – a közbeszerzési eljárás ellenőrzése során kiállított jelentés, tanúsítvány – a projektfejlesztés, konzultáció keretében adott észrevétel, javaslat – az egyenlegközlő – a projekt tartaléklistára helyezéséről szóló döntés – a tartaléklista megszüntetéséről hozott döntés – a hiánypótlási felhívás vagy tisztázó kérdés megküldése – a támogatási kérelem visszavonásának tudomásulvétele
Határidők	<ul style="list-style-type: none"> – A döntés kézhezvételétől számított tíz napon belül lehet benyújtani. – A kifogás az elbírálása időpontjáig visszavonható.
Elbírálás	
Az elbírálás tárgya	<ul style="list-style-type: none"> – Kizárólag a kifogásolt döntés és a mögöttes eljárás vizsgálható. – Az elbírálás lezárulásáig a kifogás benyújtójának tájékoztatás nem adható.
Érdemi vizsgálat nélküli elutasítás	<ul style="list-style-type: none"> – Kifogás, amelynek benyújtási körülményei nem felelnek meg a jogszabályi előírásoknak (például nem jogosult nyújtja be, határidő elmulasztása stb.).
A kifogás érdemi vizsgálata	<ul style="list-style-type: none"> – Az irányító hatóság megvizsgálja a kifogás jogosultságát, és döntési javaslatot fogalmaz meg a miniszter számára. – Az irányító hatóság felülvizsgálja az eredeti döntést, ha az jogszabályt, előírást sértett, az irányító hatóság egyúttal gondoskodik a jogszerű állapot helyreállításáról és a kifogás benyújtójának tájékoztatásáról; felülvizsgált döntés ellen is benyújtható kifogás (például irányító hatóság csak részben adott helyet az eredeti kifogásnak). – Egyéb esetben az irányító hatóság a kifogás elutasítását javasolja, és dokumentált döntési javaslatát megküldi a miniszter számára.

³⁰⁷ 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 19. § (4).

A kifogással összefüggő döntés meghozatala	<ul style="list-style-type: none"> – A miniszter a kifogásnak helyt ad (felülbírálja az irányító hatóság javaslatát), vagy elutasítja azt. – A miniszter a döntését visszavonja, és új döntést hoz, ha a kifogás elbírálását követően tudomására jutott tény alapján a döntés jogszabályt, előírást sért.
Felfüggesztés	<ul style="list-style-type: none"> – Más hatóság előzetes döntése vagy a szakértői állásfoglalás (kifogás különleges szakértelmet igénylő előzetes kérdés eldöntése érdekében) beszerzése szükséges. – Az elbírálási határidőbe nem számít bele.
Határidő	<ul style="list-style-type: none"> – A kifogás érdemi bírálatának határideje 30 nap, amely egy alkalommal 30 nappal meghosszabbítható. – Az irányító hatóságnak a benyújtástól számított 15 napon belül kell elvégeznie a kifogás érdemi vizsgálatát (ha 15 napon belül nem vizsgálja felül a döntését, az ügyet át kell adnia a miniszter részére).
Összeférhetlenség	<ul style="list-style-type: none"> – A kifogás elbírálásában nem vehet részt az a személy, aki a kifogásolt döntés meghozatalában részt vett.
A döntés elleni jogorvoslat	<ul style="list-style-type: none"> – A kifogást elbíráló döntés ellen további kifogást nem lehet benyújtani. A kedvezményezett nem kifogással, hanem észrevétel formájában jelezheti az erre vonatkozó panaszát. – A kifogás benyújtója a döntés ellen jogorvoslati kérelemmel a bírósághoz fordulhat.

Forrás: Kondor szerkesztése

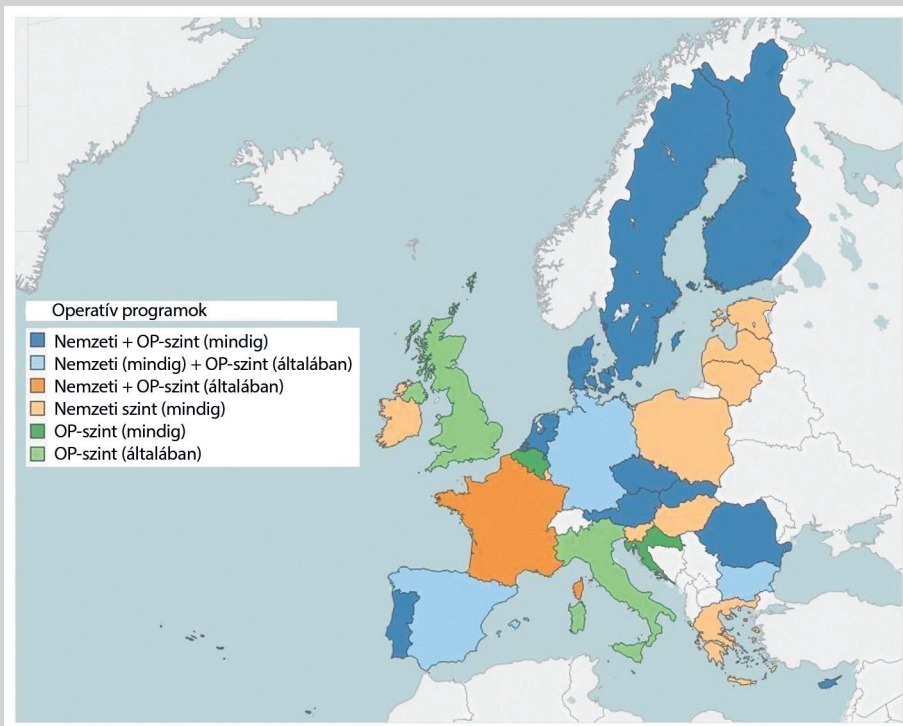
24. szövegdoboz: Panaszkezelési rendszerek a tagállamokban

A Bizottság 2017-ben értékelést³⁰⁸ készített a tagállamok panaszkezelési rendszeréről. Az elkészült tanulmány elemezte a panaszkezelési rendszerek időbeni fejlődését, eredményességét, hasonlóságát vagy éppen különbségeit a nemzeti finanszírozású programok panaszkezelési mechanizmusaihoz képest, és jó gyakorlatokat is bemutatott. A projekt során az értékelési szakemberek több mint 800 operatív program panaszkezelési eljárásrendjét vizsgálták meg. A legfontosabb megállapítások:

Az operatív programok meghatározó része esetében az irányító hatóságok – valamilyen szinten – standardizált panaszkezelési szabályokat és eljárásokat követtek. Olaszországban, Franciaországban és az Egyesült Királyságban azonban néhány irányító hatóság *ad hoc* módon kezelte a beérkezett panaszokat.

A tagállamok általában nemzeti szintű szabályokat alkotnak, azaz valamennyi program keretében egységes a panaszkezelése rendje (a lenti térképen kék és narancssárga jelöléssel). Más tagállamokban az irányító hatóságok azonban részletszabályokat hoznak létre a keretjellelű nemzeti szabályozás alapján (a térképen kék és sötét narancssárga jelöléssel). Néhány tagállamban a panaszkezelés programszinten szabályozott, és így programonként eltérhet (a térképen zöld jelöléssel).

³⁰⁸ European Commission: *Study on the Complaints-Handling Systems. Final Report*. 2018b.



A tagállamok háromnegyede jogszabályban írta elő a panaszkezeléssel kapcsolatos követelményeket, a részletszabályokat azonban gyakran programszintű iránymutatás tartalmazza. Egyes tagállamokban (például Málta, Írország, Horvátország) az eljárásrendet azonban csak programszintű kézikönyv vagy iránymutatás határozza meg.

Az információk közzétételének módja: egyes tagállamok teljeskörűen online mutatják be az információkat, más tagállamok a kérelmezőkre/kedvezményezettekre korlátozzák a részletes információkat (a honlapon csak összefoglalóval).

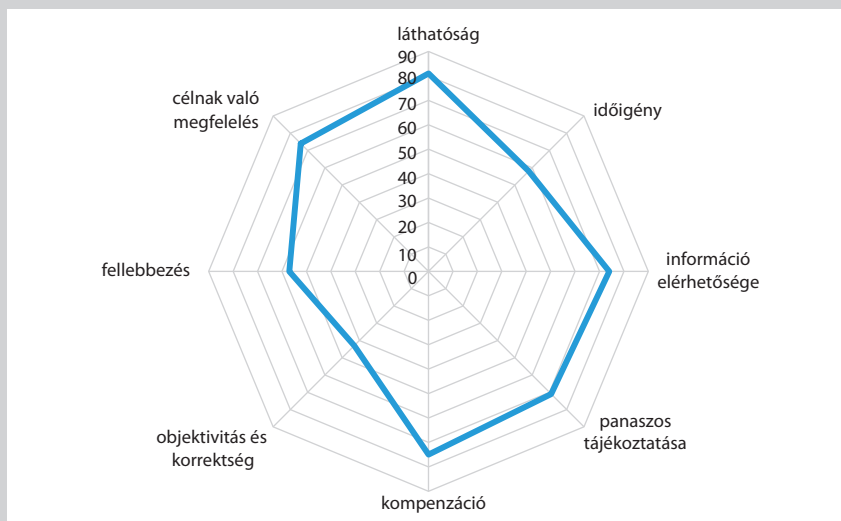
A legtöbb tagállamban meghatározzák a panaszok benyújtásának és megoldásának határidejét (utóbbi négy tagállam esetében hiányzik). Domináns a panasz hagyományos, postai, e-mail vagy telefon útján történő benyújtása, gyakori a hagyományos beküldés vagy online feltöltés, míg Lettország és Litvánia személyes, online és hagyományos eljárást is megengedett. Panaszt alapvetően a tagállam hivatalos nyelvén lehet tenni, de Dánia és Ciprus az angol nyelv alkalmazását is megengedi. Néhány országban (például Németország, Lengyelország) a panaszosok álláspontjukat személyesen is előterjeszthetik meghallgatás keretében. A panaszok kivizsgálása általában a beérkezés sorrendjében történik, de Ausztria és Németország prioritizálják a beadványokat.

A tagállamok zömében a panasz benyújtása nem jár költséggel a panaszos számára.

A panaszok kivizsgálásának függetlensége általában (tagállami, programszinten) szabályozott: minimum az eredeti döntést előkészítő/meghozó személytől független személy kap megbízást az eljárás lefolytatására. A tagállamok egy csoportja esetében (Ausztria, Málta, Görögország) a döntést bizottság hozza meg. Néhány tagállamban (Dánia és Olaszország) a panaszkezelés függetlenségét szabályozás nem írja elő, ez nem jelenti a függetlenség és objektivitás hiányát, csak a folyamat nincs szabványosítva a szabályokban.

Meglehetősen ritka, csak hét tagállamban biztosított a fellebbezés lehetősége. A panaszosnak mindig lehetősége van arra, hogy bírósághoz, illetve néhány tagállamban ombudsmanhoz forduljon.

Az alábbi ábra az értékelés összegzését mutatja.



Láthatóság: magas értéket kapott, minthogy a panaszkezelésre vonatkozó információk mind a panasztevők, mind a panaszkezelési munkatársak számára ismereteseek.

Időigény: összességében elfogadható, minthogy a határidők általában, de nem mindig rögzítettek, egyes esetekben túl rövid (kevesebb, mint két hét) vagy éppen túl hosszú (legalább két hónap).

Információ elérhetősége: jó minősítést kapott, minthogy az információk jó minőségűek (érthető stb.), és a panasz benyújtása nem jár költséggel.

A panaszos tájékoztatása: jó értékelést kapott, minthogy a panaszos megfelelő, gyakran folyamatos tájékoztatást kap az eljárásról; a panaszok kivizsgálása általában a beérkezés sorrendjében folyik.

A jogorvoslat jellege: szintén jó minősítésre érdemes, minthogy jogos panasz esetén a döntést az előírásoknak megfelelően korrigálják.

Objektivitás és korrektség: a legalacsonyabb pontszámot kapta, minthogy a döntések *ad hoc* jellege még mindig érzékelhető, fellebbezésre ritkán van lehetőség. Végül, de nem utolsósorban ebben a kategóriában az értékelők magasra tették a lécet (a legmagasabb minőségi szinthez viszonyítottak), hogy a továbbfejlesztésre felhívják a figyelmet.

Fellebbezés: fellebbezésre a tagállamok kisebb részében nyílik lehetőség, bírósághoz, ombudsmanhoz viszont fordulhatnak a panaszosok.

Célnak való megfelelés: a panaszok benyújtásának módja általában jobb minőségű kommunikációt eredményez, mint ahogy az az irányító hatóság és a kedvezményezett között amúgy mutatkozik (adathiány miatt ez a kategória nem igazán tekinthető reprezentatívnak).

A 2014–2020-as időszak berendezkedése előrelépést hozott, korábban hiányzott a panaszkezelési folyamatok egységes és standardizált jellege. Ha rögzítettek is uniformizált, minimumkövetelményekkel ellátott folyamatokat, ezek részletessége és elérhetősége elmaradt a kívánatostól.

A tagállamok közel fele a hazai gyakorlattal megegyező panaszkezelési rendszert alakított ki az operatív programok keretében, a nemzeti programok panaszkezelési rendszere azonban sokszor kevésbé kiforrott.

Az uniós és a hazai rendszer egységes	Az uniós támogatások panaszkezelési rendszere fejlettebb a hazainál	A hazai programok panaszkezelési rendszere kidolgozottabb
Belgium, Németország, Észtország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Románia, Szlovénia, Egyesült Királyság	Ausztria, Bulgária, Ciprus, Csehország, Dánia, Görögország, Horvátország, Magyarország, Írország, Lettország, Lengyelország, Portugália, Svédország, Szlovákia	Finnország, Litvánia

Az értékelők a jó gyakorlatok között kiemelték az alábbiakat:

- Az információk online elérhetők, gyorsan megtalálhatók a weboldalon, és a magyarázatok könnyen megérthetőek.
- A panaszosok visszacsatolást kapnak a panaszkezelés állásáról.
- Az összetett ügyek megoldása érdekében a panaszkezelési határidő meghosszabbítható (a panaszos előzetes tájékoztatása mellett).
- A panasz kivizsgálását az eredeti döntéshozó szervtől független testület végzi.
- A panaszosok számára nyitva áll a fellebbezési lehetőség. Emellett a bíróság útján való jogorvoslat lehetőségével is élhetnek.
- A panaszkezelési eljárások összhangban állnak a szervezeti/tagállami szintű közös végrehajtási eljárásokkal.

Forrás: European Commission (2018b): i. m. alapján Kondor szerkesztése

2.6.14. Az operatív programok zárása

Az eddigi tapasztalatok szerint az operatív programok megvalósításának egyik legnagyobb kihívását a zárással összefüggő teendők elvégzése jelenti. Jelenleg nagyon kevés információ áll rendelkezésre a 2014–2020-as programok zárásának részletszabályairól, uniós szintű zárási útmutató megjelenése a kézirat zárásakor folyamatban van. Ennek nyomán készül majd a tagállami zárási útmutató és a programszintű zárási útmutató.

A korábbi zárási folyamatok azt mutatják, hogy a folyamat megtervezése (koordináció, felelősök, feladatok, belső határidők, kockázatok kezelése stb.) kiemelt jelentőséggel bír. Emellett a zárás a végrehajtási intézményrendszer valamennyi résztvevőjét érinti, és a feladatok egymásra épülése okán szoros együttműködésüket kívánja meg. A zárás szűken véve fennálló uniós költségvetési kötelezettségvállalások pénzügyi kiegyenlítését jelenti. Kedvező felállás szerint a Bizottság folyósítja a végső egyenleg összegét a tagállam számára. Más esetben azonban a kötelezettségvállalását visszavonhatja, illetve felszólíthatja a tagállamot már átutalt uniós támogatás visszafizetésére is.

A fent említett pénzügyi kockázat önmagában elégséges figyelmeztetés lenne, ám a zárás a kötelező dokumentumok elkészítésének részeként egyúttal valamennyi folyamatban lévő ügy lezárását is jelenti szoros és abszolút határidők mellett. Meg kell teremteni a dokumentumok egymás közötti konzisztenciáját, illetve az alapok felhasználásával összefüggő, az egységes informatikai rendszerrel tárolt adatokkal való összhangját is.

A programok végrehajtásával összefüggésben felmerült kiadások végső elszámolási határideje 2029. december 31. Ez azt jelenti, hogy a kiadás a kedvezményezettnél (vagy PPP-művelet magánszférabeli partnerénél) felmerült, és a projekt keretében ki is fizették. Az egységköltségek, egyösszegű átalányok és költségfüggetlen finanszírozás esetében a CPR rendelkezései szerint „a megtérítés alapját képező tevékenységeket 2029. december 31-ig kell végrehajtani”.

A projektek kiválasztását és kötelezettségvállalás megtételét az irányító hatóságok elvben a fenti elszámolási határidőig végezhetik. A kötelezettségvállalások végső határidejét azonban mindenképp úgy kell meghatározni, hogy egyrészt a kedvezményezettek a számukra biztosított időkeretben maradéktalanul be tudják fejezni a projektjeiket, másrészt az intézményrendszer az elszámolhatósági időszak végéig ki tudja fizetni a támogatásokat.

Az utolsó számviteli év a 2029. július 1-jétől 2030. június 30-ig tartó időszak. A tagállamnak 2031. február 15-ig kell a Bizottság számára benyújtania a záráshoz szükséges dokumentumokat:

- a záró teljesítményértékelést;³⁰⁹
- a vezetői nyilatkozatot és összefoglalót;
- a záró elszámolást;
- az éves kontrolljelentést és auditvéleményt.

A záró teljesítményértékelés egységes sablon szerint készül. Számot ad a program megvalósításáról, a mérföldkövek és célértékek elérésének helyzetéről. Ismerteti a program végrehajtását befolyásoló legfontosabb fejleményeket, kiemelten a problémákat és azok megoldását. Bemutatja, hogy miként járult hozzá a program az országspecifikus ajánlásokban foglalt kihívások leküzdéséhez. Összefoglalót nyújt az értékelések eredményéről³¹⁰ és a megállapításokból következő intézkedésekről. Kitér a stratégiai fontosságú projektek, a feljogosító feltételek helyzetére, a programok megvalósításához szükséges adminisztratív kapacitás (például partnerek, kedvezményezettek) fejlesztésére és – amennyiben releváns – az InvestEU programhoz átcsoportosított források felhasználására. A jelentést a Bizottság számára történő benyújtását megelőzően a monitoring-bizottság megtárgyalja és jóváhagyja.

A Bizottság a teljesítményértékelést és a zárással összefüggő többi dokumentumot megvizsgálva dönt a záróegyenleg teljesítéséről. A célértékek súlyos alulteljesítése, illetve a program terhére kifizetett, de nem működő projektek pénzügyi korrekciót vonhatnak maguk után. Az irányító hatóságnak a záró végrehajtási jelentést a honlapon közzé kell tennie.

Ha a tagállam a jogszabályban rögzített határidőre nem nyújtja be az előírt dokumentumokat, a még nyitott kötelezettségvállalást a Bizottság automatikusan visszavonja, illetve a zárásra a meglévő információk alapján kerül sor. Emellett a dokumentumok benyújtásának elmulasztása az irányítási és ellenőrzési rendszer súlyos működési hiányosságaira utal, és pénzügyi korrekciót vonhat maga után.

Rendkívüli esetben (és ez valóban meglehetősen ritka) a határidő meghosszabbítására a Bizottság egyetértésével kerülhet sor.

³⁰⁹ ERFA, ESZA+,vKohéziós Alap, IÁA, ETHAA.

³¹⁰ A CPR 44. cikk (2) bekezdése szerint 2029. június 30-ig minden egyes program tekintetében hatásértékelést kell végezni.

3. Program- és projektpénzügyi menedzsment

3.1. A pénzügyi rendszer jogi alapjai

A támogatási rendszert és azon belül a pénzügyi elszámolhatóság kereteit egyrészt az uniós szabályozás határozza meg általánosságban, másrészt tagállami hatáskörben történik a részletes eljárásrendek, feltételrendszerek és szervezeti struktúra kialakítása – mindenkor figyelemmel arra, hogy az unió által meghatározott kötelező előírásoknak megfeleljen.³¹¹ Ennek megfelelően a pénzügyi rendszer alapvetéseit a CPR-ben és az alapokra vonatkozó rendeletekben határozzák meg, míg a hazai rendelkezések jogszabályi szinten a 2021–2027-es programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Korm. rendelet) kapnak helyet.

Kiemelendő mindezek mellett, hogy a KAP (közös agrárpolitika) finanszírozási szabályait – az általános szabályozás részeként – ebben a tervezési időszakban külön jogszabályok rendezik. A különálló megoldás lényege, hogy – a 2014-es évhez hasonlóan – átmeneti szabályokat fogadtak el.³¹² Az átmeneti időszak két évre – 2021 és 2022 – terjed ki. Az átmeneti években a korábbi, 2014–2020-as időszakra érvényes végrehajtási, illetve monitoring-, értékelési és jelentéstételi szabályok az irányadók.³¹³ Az átmeneti időszak lezárultát követően lépnek hatályba a 2020 utáni közös agrárpolitikára vonatkozó jogszabályok, amelyek teljesen elkülönülnek a CPR szabályaitól. A KAP szabályozási területét két főbb jogszabály rendezi, egyrészt az SPR,³¹⁴ másrészt a HrZ.³¹⁵

3.1.1. A közösségi szintű szabályozás

Az elszámolási rendszer általánosan alkalmazandó szabályait és irányadó alapelveit a CPR megfelelő fejezetei tartalmazzák, ezek közül részletesen vizsgáljuk majd az elszámolhatóság

³¹¹ Györgyi Nyikos – Zsuzsanna Kondor – Zoltán Pámer – Jonas Jatkauskas – Stanisław Bienias – Martin Obuch: *Innovative Finance in the Health Sector: A Guide to EU and National Funding*. EIT Health InnoStars, 2020.

³¹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2220 rendelete (2020. december 23.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) és az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból (EMGA) 2021-ben és 2022-ben nyújtandó támogatásokra vonatkozó egyes átmeneti rendelkezések megállapításáról és az 1305/2013/EU, az 1306/2013/EU és az 1307/2013/EU rendeletnek a források és a 2021-ben és 2022-ben való alkalmazás tekintetében, valamint az 1308/2013/EU rendeletnek a források és az ilyen támogatások 2021-re és 2022-re vonatkozó elosztása tekintetében történő módosításáról.

³¹³ Nyikos (2017a): i. m.

³¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP-stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

³¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint az 1306/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

kritériumrendszerét, a társfinanszírozás szabályait és nem utolsósorban a tagállam és az unió közötti pénzügyi elszámolás kereteit.

A CPR rendelkezései – csakúgy, mint a többi tématerület esetében – az általános irányelveket tartalmazzák, kiegészítve több helyen az alapokra irányadó speciális rendelkezésekkel. Ezek viszonya, értelmezése gyakran kérdéseket vet fel a jogalkalmazás során, ezért fontos tisztázni, hogy mit is takar az általános és a speciális szabályozás, hogyan viszonyulnak ezek egymáshoz. A jogszabály értelmezése során – így annak alkalmazásakor is – a főszabály és kivétel összefüggését kell vizsgálni, azaz például a CPR általános elszámolhatósági előírásaihoz képest vizsgálni kell, hogy az adott alpra vonatkozóan előír-e más kötelezően alkalmazandó szabályt a rendelet. Amennyiben igen, akkor ez utóbbit kell alkalmazni, nem pedig az általános rendelkezéseket.

A kötelező előírásokon felül további útmutatók, irányelvek és egyéb szabályzatok is határoznak meg előírásokat, részletszabályokat vagy technikai előírásokat, amelyeket a tagállamok irányadónak tekintenek a saját elszámolási rendszereik kialakítása során. Ezek megalkotása és indokolt esetben felülvizsgálata is folyamatosan történik a megvalósítási időszak alatt.

3.1.2. A hazai szabályozás

Az uniós előírások mellett, azokkal együtt alkalmazandók a hazai jogszabály, azaz a Korm. rendelet előírásai – csakúgy, mint az egyéb szakmai iránymutatások, előírást tartalmazó dokumentumok (például az elszámolási útmutató vagy a pályázati felhívás elszámolhatóságra vonatkozó előírásai).

A hazai pénzügyi szabályozás általános alapját a Korm. rendelet X. fejezete jelenti, amely részletesen tartalmazza a kötelező előírásokat. A Korm. rendelet – a későbbi fejezetekben részletesen bemutatottak szerint – rögzíti a hazai intézményrendszer pénzügyi elszámolással kapcsolatos feladatait, az elszámolások eljárásrendjét és kereteit.

Hatálya kiterjed a 2021–2027-es programozási időszakban

- „a) az Európai Regionális Fejlesztési Alapból,
 - b) az Európai Szociális Alap Pluszból,
 - c) a Kohéziós Alapból,
 - d) az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapból,
 - e) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapból,
 - f) a Határigazgatási és Vízumpolitikai Eszközből,
 - g) a Belső Biztonsági Alapból,
 - h) az Európai Unió Szolidaritási Alapjából és
 - i) az Igazságos Átmenet Alapból”³¹⁶
- származó források felhasználására.

Kiemelendő ezek alapján, hogy az EMVA külön kezelendő csakúgy, mint az uniós szabályozás esetében – azaz külön jogszabályok irányadók erre az alpra, vagyis a Korm. rendelet rendelkezései főszabály szerint nem alkalmazhatók.

A korábbi tervezési időszak jogi megoldásával szakítva a másik újdonság az, hogy a 2021–27-es időszakban a jogszabály már nem tartalmazza sem a nemzeti elszámolási útmutatót [a korábbi,

³¹⁶ 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 1. §.

272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 5. melléklete], sem pedig az alátámasztó dokumentumokat tartalmazó korábbi mellékletet [a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 4. számú melléklete]. Ezek önálló dokumentumként a felhívás mellékletét képezik, és bár kötelező alkalmazni őket, nem emelték ezeket jogszabályi szintre.

Hasonlóan ugyanakkor az eddigi gyakorlathoz, a felhívások, az *Általános útmutató* a 2021–2027-es programozási időszakban meghirdetett felhívásokhoz (ÁUF) és az általános szerződési feltételek a 2021–2027 programozási időszakban a programok keretében támogatásban részesített kedvezményezettekkel kötendő támogatási szerződésekhez (ÁSZF) is rögzítenek elszámolhatósági szabályokat.

Amennyiben tehát egy adott projekt esetében az elszámolhatóság kérdését vizsgálni kell, akkor egyrészt az uniós általános és az alapra, támogatási formára irányadó szabályozást együtt kell értelmezni a hazai jogszabályi előírásokkal, mindezt kiegészítve az egyéb szakmai iránymutatásokkal, illetve útmutatókkal, valamint az állami támogatási szabályokkal.

3.2. Az elszámolhatóság feltételrendszere a CPR szabályozása alapján

3.2.1. Elszámolhatósági kritériumok

Az elszámolhatósági kritériumok elsődleges körét az uniós szintű szabályozás határozza meg, ugyanakkor a CPR 57. – elszámolhatóságról rendelkező – cikke alapján a nemzeti szabályok az irányadók a költségek elszámolhatóságának megítélése esetében, kivéve, ha akár az általános CPR rendelkezései vagy az alapokra vonatkozó speciális előírások másképp rendelkeznek. Ez a szabályozás a korábbi időszakok előírásaihoz hasonlóan meghatározza tehát az uniós szintű szabályozás kötelező alkalmazásának kereteit, ugyanakkor tagállami hatáskörbe helyezi a részletes elszámolhatósági keretrendszer kialakítását.

A korábbi időszakhoz hasonlóan földrajzi, időbeli korlátokat is meghatároz a jogszabály, ugyanakkor a műveletek tartóssága is fontos eleme a támogathatóságnak.

A korábbi években kialakult joggyakorlat szerint változatlanul nem lehet támogatást nyújtani az alapokból olyan projektek részére, amelyek fizikailag már befejezettek, vagy teljes egészében végrehajtották őket, még mielőtt a program finanszírozására irányuló kérelmet benyújtották – tekintet nélkül arra, hogy a kedvezményezett teljesítette-e az összes kapcsolódó kifizetést. Ezzel tehát kizárt – főszabály szerint – az olyan műveletek, projektek támogatása, amelyek már befejezettek. A jogszabály két kivételt rögtön nevesít a főszabály alól, így nem alkalmazandó ez a rendelkezés a legkülső régiókban felmerülő többletköltségek ETHAA általi ellentételezésére, és – a CPR 110. cikke (1) bekezdésének e) pontja szerint – a legkülső régiók számára nyújtott kiegészítő támogatásra.

3.2.2. Földrajzi lehatárolás

A végrehajtott műveletek földrajzi lehatárolása egyike az elszámolhatósági kritériumoknak. A művelet egésze vagy egy része végrehajtható a tagállamon, így az unión kívül is, amennyiben a művelet hozzájárul a program célkitűzéseinek megvalósításához. Mivel a kohéziós politika céljával összhangban az elosztás alapját képező fő elv az, hogy a forrásokat a legszegényebb országok és régiók felé kell irányítani, jelentősége van a földrajzi lehatárolásnak. A források

elosztásának módszertana (az úgynevezett berlini képlet³¹⁷) alapján azt, hogy a tagállamok és a régiók mekkora támogatást kapnak, továbbra is az adott régió viszonylagos fejlettségének kritériuma befolyásolja leginkább.

Mindezek mellett az egyes alapok esetében további előírásokat is tartalmaz a jogszabály az egyes régiókatörvények alapján. Az ERFA esetében a több régiókatörvényt is lefedő, a tagállamban végrehajtott műveletekkel kapcsolatos kiadásokat arányosan, objektív kritériumok alapján kell elosztani az érintett régiókatörvények között. Az ESZA+ esetében a műveletekhez kapcsolódó kiadások a program bármely régiókatörvényéhez hozzárendelhetők, feltéve, hogy a művelet hozzájárul a program egyedi célkitűzéseinek megvalósításához, míg az IÁA esetében a műveletekhez kapcsolódó kiadásoknak hozzá kell járulniuk az igazságos átmenetre vonatkozó releváns területi terv végrehajtásához.³¹⁸

Az áttelepítést támogató kiadások nem elszámolhatók az alapokból nyújtott hozzájárulás terhére. Amennyiben az alapokból nyújtott hozzájárulás állami támogatást jelent, az irányító hatóságnak meg kell győződnie arról, hogy a hozzájárulás nem támogat áttelepítést a 651/2014/EU rendelet 14. cikkének (16) bekezdése szerint.

A hazai elszámolási útmutató kiegészíti, értelmezi a fenti rendelkezéseket. Ennek értelmében azok a költségek számolhatók el alapvetően, amelyek a projekt előkészítése, végrehajtása érdekében a programban meghatározott, CPR szerinti programterületen merültek fel. Azaz a költségek projekthez rendelése mellett a programterülethez való kötés is meghatározó fontosságú. Abban az esetben, ha a projekt átnyúlik a programterületen (például szomszédos ország területére), és a tevékenységek a projekt jellege következtében nem oszthatók meg, a kérdéses költségek abban az esetben számolhatók el, ha ez a részük is a támogatott programterület javát szolgálja (például a programterületen fejt ki hatását).

3.2.3. Elszámolási időszak

Az elszámolhatóság területi lehatárolása mellett időbeli kereteket is meghatároztak, amelyek azt mutatják, hogy a felmerült kiadások mikor számolhatók el a támogatások terhére. Ennek az egyik alapvetése, hogy a vizsgált költség a kedvezményezettnél – vagy PPP-művelet³¹⁹ magánszférabeli partnerénél – merült fel. Ezenfelül az elszámolhatóság feltétele, hogy a költség a *program Bizottságnak történő benyújtásának napja vagy 2021. január 1. – amelyik a korábbi időpont – és 2029. december 31. között* került kifizetésre. Ez teremti meg a költségek fő elszámolási időszakát, aminek értelmében tehát az adott felmerült tétel akkor számolható el, ha az operatív program benyújtásának napja / 2021. január 1. (korábbi dátum a kettő közül) és 2029. december 31. között fizette ki a kezdeményezett. Az egységköltség, egyösszegű átalány és a költségfüggetlen finanszírozás esetében a megtérítés alapját képező tevékenységeket az érintett időszakban kell végrehajtani.

A *programmódosítás* speciális esetét is ki kell emelni, hiszen az így támogathatóvá váló kiadások nem a kezdeti időponttól, hanem a módosításra vonatkozó kérelem Bizottsághoz

³¹⁷ Berlini módszer: 1999-ben kidolgozott módszertan, amely a kohéziós források regionális és nemzeti jólét, valamint munkanélküliség alapján történő elosztására szolgál. Jóllehet a módszer alapjait tekintve nem változott, a kritériumai minden programozási időszakban úgy alakultak, hogy tükrözzék az új kihívásokat és szakpolitikai célkitűzéseket.

³¹⁸ Ez Magyarország esetében Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megye.

³¹⁹ Nyikos (2010): i. m.

való benyújtásának dátumától számolható el. Különleges körülményekre tekintettel lehetőség van arra, hogy a módosításhoz kapcsolódó kiadások elszámolhatósága a természeti katasztrófa bekövetkezésének napjától kezdődjön. Erre szolgál a természeti katasztrófákra való reagálás érdekében történő módosítás.

Az uniós szinten általánosságban meghatározott elszámolási időszak a felhívásokban szűkíthető, amivel a felhívásokban él is általában a támogató. A felhívások meghatároznak egy objektív határidőt, amely a projekt fizikai – majd ezt követően pénzügyi – befejezésére nyitva áll. Az egyes projektek megvalósítási ideje a támogatást igénylő egyedi döntése. Természetesen azok a költségek számolható el, amelyek a támogatási szerződésben rögzített projekt fizikai befejezése³²⁰ határidejéig merültek fel – ami egyedileg, projektenként határozható meg.

41. táblázat: Példa a projekt megvalósítási időszakának szabályozására

Kezdésre vonatkozó előírások	Befejezésre vonatkozó előírások
A támogatási kérelem benyújtását megelőzően megkezdett projekthez nem igényelhető támogatás (a projekt előkészítése nem minősül megkezdésnek).	A projekt fizikai befejezésére a megkezdésétől számított 36 hónap áll rendelkezésre. Ha valaki a projekt megvalósítását a támogatási szerződés aláírásáig/hatálybalépéséig nem kezdte meg, a végrehajtási határidő a támogatási szerződés aláírásának/hatálybalépésének napjával kezdődik.
A projekt-előkészítő tevékenység 2021. január 1. naptól kezdődően, a támogatási kérelem benyújtását megelőző időszakban is elszámolható csekély összegű támogatásként.	A záró kifizetési kérelem benyújtásának végső határideje a projekt fizikai befejezését követő 60. nap, de legkésőbb 2025. június 30. A két időpont közül a korábbi az irányadó.
Az ÁUF célterületenként meghatározza a kezdésnek minősülő eseményt, ezek közül a legkorábbi jelenti a projektmegvalósítás tényleges megkezdését (például építési beruházási tevékenység, építési naplóba történő első bejegyzés vagy az építésre vonatkozó első visszavonhatatlan kötelezettségvállalás; szolgáltatás, egyéb tevékenység támogatása esetén amennyiben a szerződéskötést megelőzően megrendelésre kerül sor, ennek időpontja, előzetes megrendelés hiányában, a megvalósításra megkötött első szerződés hatálybalépésének napja). Nem tekintendő a projekt megkezdésének a földterület megvásárlása, ha az nem képezi a beruházás elszámolható költségét, továbbá a projekt-előkészítési tevékenység.	

Forrás: a GINOP PLUSZ-2.1.1-21 „Vállalati kutatási, fejlesztési és innovációs tevékenységek ösztönzése” felhívás és az ÁSZF alapján Körtvélyesi szerkesztése

³²⁰ Fizikailag akkor befejezett a projekt, ha valamennyi támogatott tevékenység megvalósult a támogatói okiratban és a felhívásban meghatározott feltételek szerint. A projekt fizikai befejezése napjának a projekt utolsó támogatott tevékenysége fizikai teljesítésének a napja minősül. Pénzügyileg akkor befejezett a projekt, ha fizikailag befejezett, és a megvalósítás során keletkezett bizonylatok – szállítói kifizetés esetén az előírt önrész szállítók részére történő – kifizetése megtörtént.

Különleges esetként meg kell említeni azt, amikor a felek időszakonkénti elszámolásban, fizetésben vagy meghatározott időszakra szóló elszámolásban állapotok meg (például bérleti díj esetében gyakori elszámolási módok ezek), és az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) alapján a teljesítés napja későbbi, mint a projekt fizikai befejezése. Ilyen esetben a számla kiállítás dátumának a támogatási szerződés szerinti projektmegvalósítás időszakán belül kell lennie.

3.2.4. A projektek tartóssága

A fejlesztéspolitika alapvetése, hogy a megvalósított fejlesztések járuljanak hozzá az adott régió fejlődéséhez, így a projekt eredményeinek fennmaradása-fenntartása meghatározó szerepet tölt be a jelenlegi programozási időszakban – ahogy az elmúlt időszakban is.

A tagállamnak *vissza kell fizetnie* az infrastrukturális beruházást vagy termelőberuházást magában foglaló művelethez nyújtott hozzájárulást, ha a kedvezményezettnek történő utolsó *kifizetéstől számított öt éven belül* vagy adott esetben az állami támogatási szabályok szerinti időtartamon belül a következők valamelyike történik az adott művelettel kapcsolatban:

- a termelőtevékenység megszűnése vagy azon a NUTS 2 szintű régión kívülre való áthelyezése, ahol támogatásban részesült;
- az infrastruktúra valamely elemében olyan tulajdonosváltás következik be, amelynek eredményeként egy cég vagy közjogi szerv jogosulatlan előnyhöz jut;
- a művelet jellegében, célkitűzéseiben vagy végrehajtási feltételeiben olyan lényeges változás következik be, amely veszélyezteti az eredeti célkitűzéseket.

A meghatározott ötéves határidőt a tagállam – saját hatáskörben – *három évre csökkentheti* a kis- és középvállalkozások általi beruházások vagy az általuk teremtett munkahelyek fenntartását érintő esetekben.

Az ESZA+-ból támogatott projektekre és az IÁA egyes meghatározott³²¹ támogatott projektjeire az állami támogatási feltételrendszer szerinti fenntartási kötelezettséget kell alkalmazni.

Mindez nem vonatkozik a pénzügyi eszközökhöz vagy pénzügyi eszközökből nyújtott program-hozzájárulásokra, valamint semmilyen olyan műveletre, amely esetében a termelőtevékenység olyan csőd következtében szűnik meg, amely nem csalásból ered.

3.3. Az elszámolhatóság hazai feltételrendszere

A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet X. fejezete rögzíti a pénzügyi lebonyolítás részletes szabályait, amelyek további lényeges kiegészítését az elszámolási útmutató tartalmazza. További egyedi részletszabályok találhatóak meg az egyes pályázati felhívásokban, az ÁUF és az ÁSZF rendelkezései között.

³²¹ Az IÁA-rendelet 8. cikke (2) bekezdésének k), l) és m) pontjával összhangban támogatott műveletek.

3.3.1. Alapelvek

A korábbi időszakokkal ellentétben a 2021–2027-es támogatási időszak szabályai dedikáltan rögzítik a pénzügyi vonatkozású alapelveket, amelyek a teljes pénzügyi rendszer tekintetében meghatározók, és általános irányítúként szolgálnak az egyes előírások értelmezése és alkalmazása során.

Ezen alapelvek a következők:

- valósköltség-alapú elszámolás;
- a szokásos piaci ár alkalmazása;
- kettős finanszírozás tilalma.

3.3.1.1. Valósköltség-alapú elszámolás

A projekt megvalósítása során – az előírásoknak megfelelően – azon költségek számolhatók el, amelyek a kedvezményezettnél ténylegesen felmerültek, teljesítettek, és jogalapjuk, teljesítésük igazolható. Ez az alapelv a valósköltség-alapú elszámolást jelenti, amely biztosítja azt, hogy ténylegesen mögöttes teljesítmény, tevékenység alapján számolják el az egyes tételeket. Az irányító hatóság a támogatás kifizetését – az előleg kivételével – a kedvezményezettnek a valósköltség-alapú elszámolás elve alapján, a felhívásban meghatározott elszámolható költségek vonatkozásában teljesíti.

Ezen alapelvre vezethető vissza az alátámasztó dokumentumok benyújtásának és vizsgálatának kötelezettsége, hiszen végső soron ezek mutatják be a tényszerű teljesítést, felmerülést. Ezek benyújtása – amennyiben az ellenőrzési folyamat során elfogadják őket – jelenti az igazolást, amelyre az alapelv is utal. Gyakorlati szempontból megközelítve tehát a valósköltség-alapú elszámolás a költségek teljesülésének és jogalapjuknak elszámoló bizonylattal történő elszámolását jelenti azzal, hogy valós költségeknek minősül az egyszerűsített elszámolási módok alkalmazásával, elszámoló bizonylatok nélkül elszámolt költség is.

Kiemelendő ugyanakkor, hogy a támogatás egyszerűsített elszámolás alapján történő kifizetése akkor teljesíti a valósköltség-alapú elszámolás elvét, ha a költségeket az Európai Bizottság, a miniszter által vezetett minisztérium vagy az irányító hatóság által kidolgozott módszertan alapján számolták el. Ebben az esetben ugyanakkor az ellenőrzés korlátozott keretek között valósulhat meg, a kedvezményezett az alátámasztó dokumentumokat nem, vagy korlátozottan köteles bemutatni.

3.3.1.2. Szokásos piaci ár

Az unió pénzügyi érdekeinek védelme és a hatékony forrásfelhasználás egyaránt indokolják a szokásos piaci ár küszöbének alkalmazását, ugyanakkor a meghatározása és ellenőrzési módjai nagyon széles palettán helyezkednek el, emiatt szükséges és indokolt a gyakorlati alkalmazhatóság elősegítésére a jogszabályi szintű deklarálása.

A korábbi évek tapasztalatai alapján olyan *értékhatárokat* alakítottak ki, amelyeken belül speciális szabályok vonatkoznak a piaci ár alátámasztásának és vizsgálatának területére.

Azon szerződések esetén, amelyek elszámolható összköltsége nem haladja meg a 100 ezer forintot, a kedvezményezett részéről nem szükséges a piaci ár alátámasztása. Ebben az esetben a szerződés nem a támogatási szerződést, hanem a kedvezményezett és a vállalkozó közötti

megállapodást jelenti. Ezeknél a kis értékű megállapodásoknál a kedvezményezett nem köteles tehát a piaci áron való beszerzést igazolni a Korm. rendelet alapján, viszont a saját pénzügyi érdekei és egyéb – akár saját belső – szabályozó alapján megteheti természetesen.

A másik kivételszabály már nem ilyen általános érvényű, ugyanis az irányító hatóság vezetője számára biztosítja a jogkört, hogy egyedi döntéssel élve eltekintsen a piaci ár alátámasztásától. Ez a lehetőség az adott projekthez kapcsolódó megbízási jogviszonyban foglalkoztatott természetes személy szellemi tevékenységével kapcsolatban felmerült, nyolcórás munkavégzésre vetített 300 ezer forintot és annak járulékait meg nem haladó összköltségre terjed ki azzal, hogy a nyolc óránál rövidebb időtartamú foglalkoztatás esetén ezen értékhatárt arányosítani szükséges.

A következő könnyítési lehetőség is komplex feltételrendszert határoz meg. Ezek alapján a hárommillió forintnál nagyobb elszámolható összköltségű projektek azon szerződési esetén, amelyek elszámolható összköltsége nem haladja meg a 300 ezer forintot, a szokásos piaci árak való megfelelést alátámasztó dokumentumokat a kedvezményezettnek nem kell benyújtania az irányító hatósághoz, azonban azokat az irányító hatóság helyszíni ellenőrzés keretében ellenőrizheti. Ebben az esetben tehát kettős értékhatár érvényesül, hiszen projektszinten az elszámolható összköltség minimumát, míg az egyedi (vállalkozóval kötött) szerződésre pedig maximális értékét határozzák meg. A korábban bemutatott esetekkel szemben itt további különbség tapasztalható, mivel nem a piaci árak való megfelelés vizsgálata alól menti fel a kedvezményezettet, hanem az alátámasztó dokumentumok benyújtásától, azaz változatlanul meg kell vizsgálni a piaci árat, és ennek a dokumentumait meg kell őriznie a kedvezményezettnek – mivel azt az irányító hatóság ellenőrzéskor vizsgálhatja. Ebben az esetben a szokásos piaci ár a kedvezményezett döntése alapján árajánlattal is igazolható, az irányító hatóság azonban ebben az esetben sem tekinthet el az ellenőrzéstől.

A szokásos piaci árak való megfelelést az irányító hatóság ellenőrizheti úgy is, hogy a felhívásban az adott költség típus esetén *referenciaárakat* ír elő, és a kifizetési kérelem vizsgálata során az előírt referenciaárakhoz képest vizsgálja a felmerült valós költséget.³²² Ilyen esetben – a közbeszerzési kötelezettség alá eső beszerzések kivételével – a kedvezményezett a felhívásban mentesíthető a szokásos piaci árak való megfelelést alátámasztó dokumentumok beadása alól.

A Korm. rendelet előírja tehát, hogy a költségtétel egységára nem haladhatja meg a szokásos piaci árat. A szokásos piaci ár meghatározási módszertana nem taxatív jelleggel került be a jogszabályba, azaz az ott található meghatározási módszertanok nem kizárólagosak, más, megfelelőnek ítélt meghatározás is alkalmazható.

A szokásos piaci ár ezek alapján meghatározható például

- a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésben rögzített ár alapján. Ebben az esetben a közbeszerzésről szóló fejezetben leírtak az irányadók;
- a több lehetséges szállítótól történő ajánlatkérés keretében beérkezett, egymástól és a kedvezményezettől független érvényes ajánlatok alapján.

Az árajánlatok formai és tartalmi követelményeit az irányító hatóság meghatározhatja – azokat a pályázati felhívásban vagy egyéb – a pályázók számára elérhető dokumentumban meg kell jeleníteni a pályázat benyújtására nyitva álló időszakban. Az árajánlatok esetében az irányító hatóság jogosult vizsgálni azok valóságát, megalapozottságát, valamint jogosult más piaci szereplőtől árajánlatot kérni.

³²² Nyikos (2019): i. m.

Az árajánlatoknak legalább három, egymástól és a kedvezményezettől független ajánlattevőtől kell származniuk. *Nem minősül függetlennek az az ajánlattevő, amelyben a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett vagy tulajdonosa (irányító vagy felügyeleti szerve), annak tagja, a szervezet nevében nyilatkozattételre, képviselőre jogosult személy, ezen személy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 8:1. § (1) bekezdés 2. pontja szerinti hozzátartozója tulajdonosi, fenntartói, vagyonkezelői, irányítási, képviselői, munkáltatói vagy kinevezési jogokat gyakorol, vagy fordítva, amely olyan szállítótól származik, amelynek tulajdonosa (irányító vagy felügyeleti szerve), annak tagja, a szervezet nevében nyilatkozattételre, képviselőre jogosult személy, ezen személy a Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 2. pontja szerinti hozzátartozója a kedvezményezett szervezetében vagy a másik ajánlattevő szervezetében tulajdonosi, fenntartói, vagyonkezelői, irányítási, képviselői, munkáltatói vagy kinevezési jogokat gyakorol.* Nem független továbbá az ajánlattevő, ha a támogatást igénylő, illetve kedvezményezett vagy másik ajánlattevő vonatkozásában partner- vagy kapcsolt vállalkozásnak minősül.

A támogatást igénylő és a kedvezményezett köteles vizsgálni az ajánlattevők szerződés teljesítésére való alkalmasságát (például egy kertészet mélyépítési munkálatok végzésére ritkán alkalmas, különösen, ha az ajánlattevő cég tevékenységi körei között nem szerepel ez a TEÁOR-szám). A szokásos piaci árak való megfelelést alátámasztó dokumentumokat – amennyiben a felhívásban korábbi benyújtás előírására nem került sor – a kedvezményezettnek legkésőbb az adott költséget tartalmazó kifizetési kérelem részeként be kell nyújtania.

- az irányító hatóság által előzetesen meghatározott *fajlagos mutatók* alapján.

Az irányító hatóság a felhívás megjelentetése előtt jellemzően a rendelkezésére álló historikus adatokat, korábbi pályázati felhívásokban tapasztalt költségeket alapul véve határoz meg korlátokat, amelyeket a pályázati felhívásban kötelezően előír.

25. szövegdoboz: *Hogyan határozzák meg a fajlagos mutatókat például képzések esetében?*

A képzési csoportban részt vevőkre elszámolható óradíjat határoznak meg, amely nem haladhatja meg az alábbi összeget:

1. Szakmai ismeretre irányuló képzés maximális elszámolható óradíja: 3500 Ft/fő.
2. *Soft skill* képzés maximális elszámolható óradíja: 3000 Ft/fő.
3. Információs és kommunikációs (IKT-) technológiákra irányuló képzés maximális elszámolható óradíja: 2500 Ft/fő.
4. Nyelvi képzés maximális elszámolható óradíja: 2000 Ft/fő.

A költség elszámolhatóságát nem zárja ki, ha a tényleges képzés költsége a fenti fajlagos korlátokat meghaladja. Ilyen esetben a képzés teljes költségének a fenti táblázatban szereplő maximális mértékekig terjedő része minősül elszámolható költséggnek.

Forrás: a GINOP PLUSZ-2.1.1-21 „Vállalati kutatási, fejlesztési és innovációs tevékenységek ösztönzése” felhívás alapján Körtvélyesi szerkesztése

- piacfelmérés alapján.

26. szövegdoz: Milyen módon írhatja elő egy felhívás a piacfelmérést?

Egyszerűsített piacfelméréssel abban az esetben igazolható a piaci ár realitása, ha az *adott költségátétele ára* elérhető:

- egyrészt a kiválasztott, a termék tekintetében kompetens, potenciális gyártó/szállító/forgalmazó honlapján;
- másrészt további két, független gyártó/szállító/forgalmazó honlapján is.

Legalább az egyik honlapon webáruháznak kell üzemelnie.

A honlapokról képernyőképet kell készíteni, amely a rendszer dátumot is mutatja.

Forrás: a GINOP PLUSZ-2.1.1-21 „Vállalati kutatási, fejlesztési és innovációs tevékenységek ösztönzése” felhívás alapján Körtvélyesi szerkesztése

- az *e-beszerezés felületen*³²³ lefolytatott beszerzési eljárás alapján megkötött szerződésben rögzített ár alapján.

A támogató a felhívásban kötelezővé teheti az e-beszerezés funkció használatát a támogatást igénylők, illetve kedvezményezettek számára. Ebben az esetben az ajánlattételi határidőt megelőző öt nappal a beszerzési igényt közzé kell tenni. Amennyiben a felhívás nem írja elő kötelező jelleggel az e-beszerezési felület használatát, a támogatást igénylők, kedvezményezettek a saját döntésük alapján, a széles körű verseny biztosítása érdekében meghirdethetik a közbeszerzési törvény hatálya alá nem tartozó ajánlatkéréseiket a felületen.

A fentiekben bemutatottakon felül más módszertanokkal (például mérnöki kamarai díjszabás) is történhet a szokásos piaci ár bemutatása, azonban ezek a legjellemzőbb, legelterjedtebb alátámasztási módok, amelyek általánosan használtak, elfogadottak, és jellemzően kialakult eljárásrendjük van.

A gyakorlatban a fenti alátámasztási lehetőségeket a támogató a felhívásokban részletesen meghatározhatja, és az egyes tevékenységekre, illetve költség típusokra eltérő piaci ár vizsgálatát célzó módszertan alkalmazását írhatja elő.

42. táblázat: Példa a komplex piaci ár vizsgálatára

Tevékenység neve	Kölcségtípus	Piaci ár alátámasztása
Technológiai fejlesztést eredményező új eszközök beszerzése	Eszközbeszerzés kölcségei	Standard vagy egyszerűsített piacfelmérés (<i>nettó 500 000 Ft-ot meg nem haladó listaárú eszközök, hardverek beszerzése esetén kötelezően</i>)
Információstechnológia-fejlesztés	Eszközbeszerzés kölcségei	Modern Vállalkozások Programja áralkuláció
	Immateriális javak beszerzése (<i>Szoftverek beszerzése</i>)	Modern Vállalkozások Programja áralkuláció
	Szakmai megvalósításhoz kapcsolódó bérleti díj (<i>Üzleti felhőszolgáltatás igénybevétele</i>)	Modern Vállalkozások Programja áralkuláció

³²³ Lásd: www.palyazat.gov.hu/e-beszerezes

Tevékenység neve	Költségtípus	Piaci ár alátámasztása
A vállalkozói tevékenység végzésével összefüggő infrastrukturális és ingatlanberuházás	Építéshez kapcsolódó költségek (<i>Infrastrukturális beruházás költségei</i>)	Infrastrukturális beruházáshoz kapcsolódó piacfelmérés
Tanácsadási szolgáltatások igénybevétele	Építéshez kapcsolódó költségek (<i>Ingatlanberuházás költségei</i>)	Felhívás 2.3. r) pontja szerinti fajlagos költségek
Képzési szolgáltatások igénybevétele	Egyéb szakértői szolgáltatás költségei	Felhívás 2.3. p) pontja szerinti fajlagos költségek
Eszközbeszerzéshez kapcsolódó gyártási licenc, gyártási know-how beszerzése	Képzéshez kapcsolódó költségek	Felhívás 2.3. q) pontja szerinti fajlagos költségek
Megújuló energiaforrást hasznosító technológiák alkalmazása	Immateriális javak beszerzése	Magyar Szabadalmi Ügyvivő Kamarában tagként bejegyzett szabadalmi ügyvivő által kiállított vagyónértékelés
	Eszközbeszerzés költségei (<i>Megújuló energiaforrást hasznosító technológiák alkalmazásához kapcsolódó új eszközök beszerzésének költsége</i>)	Felhívás 2.3. s) pontja szerinti fajlagos költségek

Forrás: GINOP Plusz-1.2.1-21 12. számú melléklete

3.3.1.3. A kettős finanszírozás tilalma

Az alapelvek között hasonlóan kiemelt szereppel bír a kettős finanszírozás tilalma. A CPR szerint egy projekt több alapból is részesülhet támogatásban, de több alap és több projekt nem finanszírozhatja ugyanazt az elszámolható költséget, azaz az egyes költségek elszámolása alkalmával nem valósulhat meg kettős finanszírozás.

Egy projekt tehát támogatásban részesülhet más uniós vagy hazai forrásból, azonban csak abban az esetben, ha a támogatás nem ugyanazokat a költségeket fedezi, és a felhívás ezt lehetővé teszi. Röviden ez a kettős finanszírozás tilalmának alapelve, amely kizárja a támogatás-, illetve a forráshalmozás lehetőségét egy fordított logikával, vagyis nem azt jelenti ki a jogszabály, hogy tilos a kettős finanszírozás, hanem a kivételszabályt állapítja meg, azaz azt, hogy milyen keretek között és feltételekkel lehetséges más források bevonása a projekt megvalósításába. A projektek megvalósítása során csak akkor van lehetőség a további források bevonására, ha egyrészt a pályázati felhívás azt kifejezetten lehetővé teszi, valamint a költségek (és ehhez igazodva a tevékenységek is) lehatárolhatók. Projektszinten fontos vizsgálni az átfedéseket, azaz azt, hogy az adott költség és kapcsolódó tevékenység más elszámolásban érintett-e.

Ennek vizsgálatára több gyakorlati módszer is létezik, egyik sarkalatos pontja a *számlaszintű rögzítés* az informatikai rendszerben, amely biztosítja, hogy ugyanazon szállító ugyanolyan sorszámmal rögzített számlája más uniós projektben – függetlenül az operatív programtól – ne kerüljön elszámolásra. Ezenfelül az előírások szerint kötelező a számlán feltüntetni *záradék* formájában a projekthez való kapcsolódást is. Ezek a módszerek a költségek felmerülése szempontjából vizsgálják a kettős finanszírozást, vagyis azt, hogy az adott tételt, konkrét tevékenységet elszámolták-e többszörösen.

A több projektet egymással párhuzamosan megvalósító kedvezményezett esetében gyakori, hogy egy szerződésben több projektre vonatkozó beszerzés történik, így akár több szolgáltatást – akár közbeszerzést, tervezést vagy szakértői szolgáltatást – foglal magába az ugyanazon vállalkozóval kötött szerződés. Ebben az esetben – az egyes projektekre vonatkozóan – részekre bontásra kell törekedni az átláthatóság és a kettős finanszírozás elkerülése érdekében, azaz – ha megoldható – külön teljesítésigazolásra (vagy abban tételesen elkülöníthető részekre bontásra), valamint külön számlázásra, mivel a számlák sorszámát különösen figyelik.

Forrás: Körtvélyesi szerkesztése

Fontos korábbi bizottsági audit során szerzett tapasztalat az, hogy a tevékenység szempontjából is vizsgálható a kettős finanszírozás ténye. Abban az esetben ugyanis, ha az adott tevékenységet többször számolták el (például ugyanazt az egyetlen felmerülő tevékenységet – például egyetlen tanulmányt – több projekthez), akkor szintén vizsgálható és vizsgálandó a kettős finanszírozás ténye. A tevékenység-szempontú kettős finanszírozásnak egy másik vetülete pedig, amikor ugyanarra a tevékenységre egyidejűleg több szerződést kötnek, és így egymással lefedésben történik a teljesítés (például egyidejűleg külső projektmenedzser cég és belső projektmenedzser díjazásának elszámolása ugyanazon feladatra).

3.3.2. Alapfogalmak

A Korm. rendelet és az elszámolási útmutató is rögzít – többek között – pénzügyi vonatkozású alapfogalmakat. Kiemelendők ezek közül a költségekhez fűződő fogalmak, ugyanis ezek egymáshoz való viszonya és átfedése a támogatási rendszer alapkövét jelenti.

Általánosságban *költség* alá tartozik minden olyan tétel, amely a megvalósítani kívánt vagy megvalósuló projekt költségvetésében megjelenik, beleértve a projektvégrehajtás során felmerült változásokat is. Ez jelenti a legtágabb kategóriát, amelyet több szempontból alábontani szükséges. Egyrészt az elszámolhatóság oldaláról megközelítve felosztható *elszámolható és el nem számolható költségekre*, ahol az első kategóriába azon költségek tartoznak, amelyeket

- a felhívás kifejezetten elszámolható költségként nevesít;
- a támogatási szerződésben rögzített és közvetlenül a támogatás céljával összefüggésben felmerült költségek;
- az elszámolhatósági időszakban ténylegesen felmerültek és elszámoló bizonylattal alátámasztottak, kivéve az egyszerűsített elszámolási módot;
- megfelelnek az útmutató *Nemzeti szabályozás az elszámolható költségekről* című fejezetében rögzített feltételeknek.

Látható tehát, hogy az elszámolhatóság feltételrendszerében megjelenik közvetlenül az időbeli elszámolás kritériuma, valamint közvetlenül az alapelvek is (valósköltség-alapú elszámolás, tényleges felmerülés és elszámoló bizonylattal való alátámasztás).

Az elszámolható költségek közé tartozik többek között az értékesítőknél leírás és az állammal vagy önkormányzattal szemben adó- vagy járulékszámolás keretében beszámított kötelezettség is mint speciális költség típusok.

Az elszámolható költségek csoportján belül külön definiálandó az *Európai Unióval elszámolható összköltség* fogalma, ide azok a költségek tartoznak, amelyeket a kedvezményezett az irányító hatóság felé el tud számolni, és amelyek az Európai Uniótól lehívhatók. Ezeket a költségeket el kell különíteni az *Európai Unióval nem elszámolható, egyéb forrásból finanszírozott költségektől*, amelyek azok a költségek, amelyeket ugyan a kedvezményezett az irányító hatóság felé el tud számolni, de az Európai Uniótól nem hívhatók le. Azaz utóbbi költségek közé tartozó költségek bár támogatásban részesülnek, nem az uniós források terhére. Ezek elkülönítése kulcsfontosságú, nem utolsósorban a kettős finanszírozás elkerülése érdekében.

A támogatáspolitikában ennek megfelelően a *teljes költség* fogalmán mindenkor az Európai Unióval elszámolható összköltség, az Európai Unióval nem elszámolható, egyéb forrásból finanszírozott költségek és a nem elszámolható saját hozzájárulás összegét értjük. Ez a kategória tehát lefedi az összes felmerülő tételt, függetlenül annak elszámolhatóságától. Egyes felhívások esetén a támogató szűkebben értelmezi a teljes költség fogalmát, kizárja például a nem elszámolható, így a kedvezményezettet terhelő tételek megjelenítését.

A támogatási rendszer másik gyakran használt fogalma, amelyet célszerű egyértelműsíteni, a *támogatási intenzitás*. Ez a százalékos érték a támogatásnak az Európai Unióval elszámolható összköltséghez viszonyított aránya, azaz nem számítandók bele sem az unióval nem elszámolható, egyéb forrásból finanszírozott tételek, sem pedig a nem elszámolható saját finanszírozású tételek.

3.4. Az európai társfinanszírozási arány

A társfinanszírozási arány azt mutatja meg, hogy milyen mértékben járul hozzá az Európai Unió az egyes programokhoz. Az európai uniós társfinanszírozás mértéke függ a régiókatörégiától, programtípustól és egyéb fejlesztési szabályoktól.

43. táblázat: Társfinanszírozási arányok programozási időszakonként – a hazai finanszírozás és a közösségi hozzájárulás aránya a korábbi időszakokban

2004–2006	2007–2013	2014–2020
Kohéziós politika – 25–75%	Kohéziós politika – 15–85%	Kohéziós Alap, ESZA, ERFA – 15–85% Régiókatörégiák: – Kevésbé fejlett régiók 15–85% – Átmeneti régiók 40–60% – Fejlettebb régiók 50–50%
Vidékfejlesztés – 20–80%	Vidékfejlesztés – 25–75%	ETHA – 25–75% EMVA – 15–85%

Forrás: Körtvélyesi szerkesztése

A jelenlegi időszakban a társfinanszírozási arány az egyes prioritások szintjén az egyes régiókatörégiák esetén maximalizált:

- 85% a kevésbé fejlett régiók számára;
- 70% az olyan átmeneti régiók számára, amelyeket a 2014–2020-as időszakban kevésbé fejlett régióként soroltak be;
- 60% az átmeneti régiók számára;

- 50% az olyan fejlettebb régiók számára, amelyeket a 2014–2020-as időszakban átmeneti régióként soroltak be, vagy 100% alatti egy főre jutó GDP-vel rendelkeztek;
- 40% a fejlettebb régiók számára.

A Kohéziós Alapra vonatkozó társfinanszírozási arány az egyes prioritások szintjén nem lehet magasabb 85%-nál. Az ESZA+-rendelet ugyanakkor magasabb társfinanszírozási arányokat határozhat meg. A maximális társfinanszírozási arányokat tíz százalékponttal meg kell emelni azon prioritások esetében, amelyek teljesítésére teljes mértékben közösségvezérelt helyi fejlesztés révén kerül sor. A Bizottság kezdeményezésére vagy nevében végrehajtott technikai segítségnyújtási intézkedések 100%-os finanszírozási aránnyal finanszírozhatók.

A programokban meghatározott, a tagállamok által a Bizottság felé bejelentett vagy deklarált valamennyi összeget euróban kell kifejezni.

3.4.1. A tagállamok számára teljesített kifizetésekre vonatkozó szabályok

3.4.2. A programokhoz nyújtott uniós hozzájárulás formái

Az uniós hozzájárulások a következő formákban valósulhatnak meg a CPR rendelkezései szerint:

- az érintett műveleteknek *költségfüggetlen finanszírozása*, amely a következők valamelyikén alapul:
 - feltételek teljesítése;
 - eredmények elérése;
- a kedvezményezetteknek nyújtott támogatás megtérítése;
- *egységköltségek*, amelyek az elszámolható költségek valamennyi kategóriájára kiterjednek, vagy olyan konkrét kategóriákra terjednek ki, amelyeket előzetesen egyértelműen meghatároztak, megadva az egységenként számítandó összeget;
- *egyösszegű átalányok*, amelyek átfogó jelleggel lefedik az elszámolható költségek valamennyi kategóriáját vagy bizonyos konkrét, előzetesen egyértelműen meghatározott kategóriákat;
- *százalékos átalányfinanszírozás*, amely az elszámolható költségek bizonyos előzetesen egyértelműen meghatározott konkrét kategóriáit fedi le, azok értékére százalékos arányt alkalmazva;
- a fenti *finanszírozási* formák kombinációja.

3.4.2.1. Uniós hozzájárulás költségfüggetlen finanszírozás alapján

A szabályozás egyik újdonsága a költségfüggetlen finanszírozási forma megjelenése. Lényege, hogy nem kötődik a valós költségekhez, nem ahhoz igazodik a mértéke. Az elszámolás és finanszírozás alapja – az eredményszemlélet miatt – az előre meghatározott eredmény, illetve feltétel teljesülése. A Bizottság és a tagállamok auditjainak, valamint a tagállamok által végzett irányítási ellenőrzéseknek a kizárólagos célja annak ellenőrzése, hogy teljesülnek-e a Bizottság általi visszatérítés feltételei, vagy hogy elérték-e az eredményeket.

A Bizottság a költségfüggetlen finanszírozás alapján is térítheti tehát a programok valamely prioritásának teljes egészéhez vagy egyes részeihez nyújtott uniós hozzájárulást. Ennek alapját

vagy egy határozatban jóváhagyott, vagy egy felhatalmazáson alapuló jogi aktusban meghatározott összegek és arányok jelentik. Ha egy tagállam költségfüggetlen finanszírozáson alapuló uniós hozzájárulást kíván igénybe venni valamely programhoz, akkor javaslatot nyújt be a Bizottságnak a program vagy az annak módosítására vonatkozó kérelem részeként.

A tagállami javaslatnak tartalmaznia kell:

- az érintett prioritás és a költségfüggetlen finanszírozással fedezett *teljes összeg* megjelölését;
- a költségfüggetlen finanszírozással fedezett *programrész és művelet* típus leírását;
- a teljesítendő *feltételek vagy elérendő eredmények és az időkeret* meghatározását;
- a Bizottság általi megtérítésre jogosító *köztes teljesítéseket*;
- a mértékegységeket;
- a térítések *ütemezését* és a feltételek teljesítésében vagy az eredmények elérésében elért előrehaladáshoz kapcsolódó összegeket;
- a köztes teljesítéseknek, valamint a feltételek teljesülésének és az eredmények elérésének az ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseket;
- adott esetben az összegek *kiigazítási módszereit*;
- a feltételek teljesítését vagy az eredmények elérését igazoló *auditnyomvonal* biztosítására vonatkozó rendelkezéseket;
- az érintett programok valamely prioritásának egészén vagy egyes részein belül a kedvezményezett vagy a kedvezményezettek részére történő visszatérítés céljára előirányzott *visszatérítési módját*.

A kérelmet jóváhagyó határozatban a felsoroltakat egyértelműen meg kell határozni.

A tagállamok visszatérítést nyújtanak a kedvezményezetteknek. A visszatérítés ugyanakkor bármilyen támogatási formában történhet, azaz nem kötött a költségfüggetlen finanszírozási formához.

A Bizottság felhatalmazást kapott a CPR rendelkezései szerint arra, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktust fogadjon el abból a célból, hogy kiegészítse a szabályozást az uniós szintű költségfüggetlen finanszírozásra vonatkozó műveletenkénti összegeknek, az összegek kiigazítási módszereinek, valamint a teljesítendő feltételeknek és elérendő eredményeknek a meghatározásával.

3.4.2.2. Uniós hozzájárulás az egységköltségek, az egyösszegű átalányok és a százalékos átalányok alapján

A korábbi időszakokhoz hasonlóan a Bizottság egységköltségek, egyösszegű átalányok és százalékos átalányok alapján is térítheti a valamely programhoz nyújtott uniós hozzájárulást. Ennek alapját is vagy határozatban jóváhagyott, vagy felhatalmazáson alapuló jogi aktusban meghatározott összegek és arányok jelentik.

A folyamat, hasonlóan a költségfüggetlen finanszírozáshoz, a tagállam javaslatán alapul, amelyet a benyújtott program vagy az annak módosítására vonatkozó kérelem részeként nyújt be.

„A tagállam által javasolt összegeket és arányokat a következők alapján kell meghatározni, és azokat az audithatóság értékeli:

- a) igazságos, méltányos és ellenőrizhető számítási módszer az alábbiak valamelyike alapján:
 - i. statisztikai adatok, más objektív információk vagy szakértői megítélés;

- ii. ellenőrzött előzményadatok;
- iii. általános költségelszámolási gyakorlatok alkalmazása;
- b) költségvetési tervezetek;
- c) az uniós szakpolitikákban hasonló típusú műveletekre alkalmazandó megfelelő egységköltségek, egyösszegű átalányok és százalékos átalányok szabályai;
- d) a hasonló típusú műveletek esetében teljes egészében a tagállam által finanszírozott vissza nem térítendő támogatások rendszerében alkalmazott megfelelő egységköltségek, egyösszegű átalányok és százalékos átalányok szabályai.³²⁴

A határozat meghatározza:

- a *művelettípusokat*, amelyekre az egységköltségeken, egyösszegű átalányokon és százalékos átalányokon alapuló megtérítések vonatkoznak;
- az egységköltségek, egyösszegű átalányok és százalékos átalányok *definícióját*;
- az azok körébe tartozó *összegeket*;
- az összegek *kiigazítási módszereit*.

A tagállamok visszatérítést nyújtanak a kedvezményezetteknek. A visszatérítés bármilyen támogatási formában történhet. A Bizottság és a tagállamok auditjainak és a tagállamok által végzett irányítási ellenőrzéseknek a kizárólagos célja annak ellenőrzése, hogy teljesülnek-e a Bizottság általi visszatérítés feltételei.

A Bizottság felhatalmazást kapott a CPR rendelkezései szerint arra, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktust fogadjon el abból a célból, hogy kiegészítse a szabályozást az uniós szintű egységköltségeknek, egyösszegű átalányoknak és százalékos átalányoknak, valamint azok összegeinek és kiigazítási módszereinek a fent idézett módszerek szerint történő meghatározásával.

Ezek a rendelkezések azonban nem alkalmazandók a technikai segítségnyújtásra vonatkozó, a CPR 51. cikk e) pontja értelmében (százalékos átalányfinanszírozás) nyújtott uniós hozzájárulásra.

3.4.3. A kifizetések

A tagállamok számára a kifizetések történhetnek előfinanszírozás, időközi kifizetések, valamint a számviteli évre vonatkozó egyenlegkifizetés formájában.

3.4.3.1. Előfinanszírozás

Az előfinanszírozás keretei között a Bizottság a programot jóváhagyó határozatban meghatározott, az alapokból nyújtott teljes támogatás alapján fizet a CPR-ben meghatározott mértékű összeget. Az egyes alapok esetében az előfinanszírozást a rendelkezésre álló forrásoknak megfelelően éves részletekben kell kifizetni minden év július 1. előtt.

³²⁴ CPR 94. cikk (2) bekezdés.

44. táblázat: Az előfinanszírozás

Év	Mérték (%)
2021	0,5
2022	0,5
2023	0,5
2024	0,5
2025	0,5
2026	0,5

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

45. táblázat: Az előfinanszírozás korábbi időszakban (ERFA, ESZA, Kohéziós Alap, ETHA)

Év	Kezdő (%)	Éves (%)
2014	1 vagy 1,5	–
2015	1 vagy 1,5	–
2016	1,0	2,000
2017	–	2,625
2018	–	2,750
2019	–	2,875
2020	–	3,000
2021–2023	–	2,000

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

Ha egy programot 2021. július 1. után fogadnak el, a korábbi részleteket az elfogadás évében kell kifizetni.

Összehasonlítva a korábbi (2014–2020) időszakra irányadó előfinanszírozási mértékkel, látható, hogy erőteljesen csökkentek az arányok, valamint a szabályozás is egyszerűsödött.

A fentiekől eltérve az Interreg programokra vonatkozóan az előfinanszírozás különös szabályait az Interreg-rendelet állapítja meg csakúgy, mint az MMIA, a BBA és a HAVE által támogatott programokra vonatkozóan az előfinanszírozás különös szabályait az egyes alapokra vonatkozó rendeletek állapítják meg.

A 2021-re és 2022-re előfinanszírozásként kifizetett összeget évenként, a 2023–2026. év tekintetében pedig legkésőbb az utolsó számviteli évvel, a CPR 100. cikkével – az egyenleg kiszámítására irányadó szabályokkal – összhangban kell kivezetni a Bizottság számláiról.

Az előfinanszírozáson keletkező kamatot az alapokhoz hasonlóan kell felhasználni az érintett programra, és annak az utolsó számviteli év elszámolásában kell szerepelnie.

3.4.3.2. Kifizetési kérelmek

A CPR rendelkezései értelmében a tagállamok programonként, alaponként és számviteli évenként *legfeljebb hat kifizetési kérelmet nyújthatnak be*. Minden évben, az alábbi dátumok közé eső minden egyes időszakban, az adott időszakon belül bármikor, egy kifizetési kérelem nyújtható be: február 28., május 31., július 31., október 31., november 30. és december 31. (Kivételt képeznek

ez alól a szabály alól az Interreg programok.) A július 31-ig benyújtott utolsó kifizetési kérelmet a június 30-ával végződő számviteli évre vonatkozó végső kifizetési kérelemnek kell tekinteni.

A kifizetési kérelmek csak akkor fogadhatók el, ha az elszámoláshoz szükséges – a CPR 98. cikkében említett – utolsó esedékes megbízhatósági dokumentumokat benyújtották.

A tagállamok által benyújtandó kifizetési kérelmeket jogszabályban meghatározott sablon szerint kell benyújtani a Bizottság részére. A kifizetési kérelmeknek kell tartalmazniuk az egyes prioritásokra vonatkozóan és – adott esetben – régiókatégoriánként:

- a kedvezményezetteknek olyan egyedi célkitűzésekhez kapcsolódó végrehajtási műveletek keretében *felmerült és kifizetett elszámolható kiadásoknak* az elszámolási feladatkört ellátó szerv rendszerében nyilvántartott *teljes összege*, amely célkitűzések esetében teljesülnek a feljogosító feltételek, valamint olyan egyedi célkitűzésekhez kapcsolódó műveletek keretében, amelyek esetében nem teljesülnek a feljogosító feltételek, de a művelet hozzájárul a feljogosító feltételek teljesítéséhez;
- adott esetben a technikai segítségnyújtásra vonatkozó – a CPR 36. cikk (5) bekezdésének b) pontja szerint – kiszámított összeg;
- olyan egyedi célkitűzésekhez kapcsolódóan *teljesített vagy teljesítendő, közpénzből nyújtott hozzájárulásoknak* az elszámolási feladatkört ellátó szerv rendszerében nyilvántartott *teljes összege*, amelyek esetében teljesülnek a feljogosító feltételek, valamint amelyek esetében nem teljesülnek a feljogosító feltételek, de a művelet hozzájárul a feljogosító feltételek teljesítéséhez;
- a kedvezményezetteknek olyan egyedi célkitűzésekhez kapcsolódó *végrehajtási műveletek keretében felmerült és kifizetett elszámolható kiadásoknak* az elszámolási feladatkört ellátó szerv rendszerében nyilvántartott *teljes összege*, amelyek esetében nem teljesülnek a feljogosító feltételek – azon műveletek kivételével, amelyek hozzájárulnak a feljogosító feltételek teljesítéséhez.

A fentiekől eltérve a speciális rendelkezéseket kell alkalmazni, ha az uniós hozzájárulás a költségfüggetlen finanszírozás alapján történik, a kifizetési kérelemben a feltételek teljesítésében vagy az eredmények elérésében elért előrehaladás által indokolt összegeket kell feltüntetni a határozattal vagy a felhatalmazáson alapuló jogi aktussal összhangban.

Csakúgy, mint a költségfüggetlen finanszírozás esetében – az egyszerűsített elszámolási módok esetében is további feltételeket határoztak meg. Ezekben az esetekben a vonatkozó határozatnak vagy felhatalmazáson alapuló jogi aktusnak megfelelően megállapított összegeket kell feltüntetni, míg a vissza nem térítendő támogatási formák [a CPR 53. cikk (1) bekezdése első albekezdésének b), c) és d) pontja] esetében a kifizetési kérelemben az alkalmazandó alap szerint kiszámított költségek összegét kell feltüntetni.

Speciális elszámolási szabály továbbá, hogy az *állami támogatások* esetében a kifizetési kérelmek magukban foglalhatják a kedvezményezetteknek a támogatást nyújtó szervek által fizetett *előlegeket*. Ennek együttes feltételrendszere van, azaz minden feltételnek teljesülnie kell ahhoz, hogy a lehetőség nyitva álljon a tagállam előtt. A feltételek a következők:

- az említett előlegre az adott tagállamban székhellyel rendelkező bank vagy egyéb pénzügyi intézmény által kibocsátott garancia vonatkozik, vagy az előleget közigazgatási intézmény vagy a tagállam által nyújtott garanciakeret fedezi;
- az említett előleg összege nem haladja meg a kedvezményezettnek egy adott műveletre nyújtandó támogatás teljes összegének 40%-át;

- az említett előleget a művelet végrehajtása során a kedvezményezettek által fizetett kiadások fedezik, és ezt kiegyenlített számlákkal vagy azokkal egyenértékű bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal igazolják az előleg kifizetésétől számított legkésőbb három éven belül vagy – amennyiben ez korábbi időpont – 2029. december 31-ig, aminek elmulasztása esetén a következő kifizetési kérelmet megfelelően helyesbítenie kell.

A fenti három feltételnek tehát egyedileg mind teljesülnie kell a kifizetési kérelemben való elszámoláshoz. Ezen esetben a kifizetési kérelemben külön fel kell tüntetni a programból előlegként kifizetett teljes összeget, a kedvezményezettek által az előleg kifizetésétől számított három éven belül kifizetett kiadások által fedezett összeget, valamint azt az összeget, amelyet nem fedeznek a kedvezményezettek által kifizetett kiadások, és amelyekre vonatkozóan a hároméves időszak még nem telt le.

A kifizetési kérelmek kategóriáján belül külön részletszabályok vonatkoznak a *pénzügyi eszközökre* is.³²⁵ Ha pénzügyi eszközöket használnak fel, akkor a benyújtott kifizetési kérelmeknek az irányító hatóság által a végső kedvezményezettek részére folyósított teljes összegeket vagy garanciák esetében a garanciaszerződések céljára lekötött összegeket kell tartalmazniuk.

A pénzügyi eszközök a CPR 59. cikk (2) bekezdése szerinti használata esetén – vagyis amikor az irányító hatóság közvetlenül odaítéli a pénzügyi eszköz végrehajtására vonatkozó szerződést egy meghatározott szervezetnek, a pénzügyi eszközök kiadásait tartalmazó kifizetési kérelmek az alábbi feltételek teljesülése esetén nyújthatók be:

- az első kifizetési kérelemben szereplő összeget már kifizették a pénzügyi eszközökre, és ez az összeg a vonatkozó finanszírozási megállapodásban a pénzügyi eszközök tekintetében vállalt program-hozzájárulások teljes összegének 30%-áig terjedhet, adott esetben a releváns prioritással és régiókatégoriával összhangban (ezt az összeget legkésőbb az utolsó számviteli évben ki kell vezetni a Bizottság számláiból);
- az elszámolható időszak alatt benyújtott következő kifizetési kérelmekben foglalt összeg tartalmazza a CPR 68. cikk (1) bekezdésében említett elszámolható kiadásokat.

3.4.3.3. A kifizetésekre vonatkozó általános szabályok

Főszabály szerint a feljogosító feltételek sérelme nélkül és a források rendelkezésre állásának függvényében a Bizottság az időközi kifizetéseket legkésőbb a kifizetési kérelemnek a Bizottsághoz való beérkezésétől számított 60 napon belül teljesíti. Minden kifizetést az érintett alap és régiókatégoria legkorábbi, nyitott költségvetési kötelezettségvállalásának terhére kell teljesíteni. Időközi kifizetesként a Bizottság visszatéríti a kifizetési kérelemben szereplő – az egyes prioritásokra vonatkozó társfinanszírozási aránynak az esettől függően az összes elszámolható kiadásra vagy a közpénzből nyújtott hozzájárulásra történő alkalmazásával kiszámított – összeg 95%-át. (Ez a korábbi időszakban 90%-os mértéket jelentett.)

A Bizottság a számlák egyenlegének kiszámításakor meghatározza azokat a fennmaradó összegeket, amelyeket meg kell téríteni vagy vissza kell fizetni.

³²⁵ Nyikos (2017c): i. m. 4–25.

Az időközi kifizetésekben az alapokból egy adott prioritásra kifizetett támogatás nem haladhatja meg a programot jóváhagyó határozatban meghatározott, az alapokból az adott prioritásra nyújtható támogatás összegét.

Amennyiben az uniós hozzájárulás a programokhoz nyújtott uniós hozzájárulás formái közül bármelyik támogatási formában történik, a Bizottság nem fizethet a tagállam által kért összegnél többet.

Az utolsó számviteli év egyenlegének kifizetésekor az alapokból valamely prioritásra nyújtott támogatás nem haladhatja meg egyik összeget sem az alábbiak közül:

- a kifizetési kérelmekben bejelentett, közpénzből nyújtott hozzájárulás;
- az alapokból a kedvezményezettek részére fizetett vagy fizetendő támogatás [itt nem vehető figyelembe a technikai segítségnyújtás céljára a CPR 51. cikk e) pontjával összhangban nyújtott támogatás];
- a tagállam által kért összeg.

A tagállam kérésére az időközi kifizetéseket 10%-kal az alkalmazandó társfinanszírozási arány fölé lehet emelni az alapok valamennyi prioritására vonatkozóan (kivételet képeznek ez alól az Interreg programok), amennyiben a tagállam 2021. július 1. után teljesíti az alábbi feltételek egyikét:

- a tagállam a 407/2010/EU tanácsi rendelet³²⁶ szerinti hitelt kap az uniótól;
- a tagállam középtávú pénzügyi támogatást kap az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásáról szóló, 2012. február 2-i szerződés által létrehozott Európai Stabilitási Mechanizmus keretében vagy a 332/2002/EK rendeletben említettek szerint, makrogazdasági kiigazítási program végrehajtásának függvényében;
- pénzügyi támogatást bocsátanak az adott tagállam rendelkezésére a 472/2013/EU rendeletben meghatározott makrogazdasági kiigazítási program végrehajtásának függvényében.

A legfeljebb 100%-os megemelt társfinanszírozási arányt az azon naptári év végéig benyújtott kifizetési kérelmekre kell alkalmazni, amelyben a kapcsolódó pénzügyi támogatás véget ér.

3.4.4. Az elszámolások benyújtása

A tagállamok kötelesek a megbízhatósági dokumentumokat benyújtani a Bizottság részére az egyes olyan számviteli évekre vonatkozóan, amelyekre kifizetési kérelmeket nyújtottak be, február 15-ig. A határidő kivételes esetben március 1-jére módosítható. Erről a Bizottság a tagállam tájékoztatása alapján dönt. A szükséges benyújtandó dokumentumok az előző számviteli évre kell hogy vonatkozzanak.

A benyújtandó dokumentumok a következők:

- elszámolások;
- vezetői nyilatkozat;
- éves auditvélemény;
- éves kontrolljelentés.

³²⁶ A Tanács 407/2010/EU rendelete (2010. május 11.) európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus létrehozásáról.

Az utolsó számviteli évre vonatkozóan a megbízhatósági dokumentumok részeként be kell nyújtani ezenfelül a záró teljesítményjelentést vagy az utolsó éves teljesítményjelentést az MMIA-ra, a BBA-ra vagy a HAVE-re vonatkozóan.

Az elszámolások elfogadásának egyik feltétele, hogy a tagállam végezze el a szükséges korrekciókat annak érdekében, hogy az elszámolásokban szereplő kiadások jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos fennmaradó hibaarányt 2%-ra vagy az alá csökkentse.

Különösen a következőket kell levonni az elszámolásokról:

- a szabálytalan kiadások, amelyekre pénzügyi korrekciókat végeztek el;
- azok a kiadások, amelyek jogszerűségének és szabályszerűségének az értékelése folyamatban van;
- egyéb olyan összegek, amelyek az elszámolásokban feltüntetett kiadások fennmaradó hibaarányának 2%-ra vagy az alá történő csökkentéséhez szükségesek.

Amennyiben a folyamatban lévő jogszerűségi és szabályszerűségi vizsgálatok lezárulnak – és a jogszerűség, szabályszerűség nem vitatott –, akkor a következő számviteli évekre vonatkozó kifizetési kérelmekben a kiadásokat szerepeltetheti a tagállam.

A tagállamok azon szabálytalan összegeket, amelyek feltárására az azokat tartalmazó elszámolások benyújtását követően került sor, korrigálhatják azon számviteli év elszámolásaiban, amelyben a szabálytalanságot feltárták.

3.4.5. Az elszámolások vizsgálata

A számviteli év végét követő év május 31-ig a Bizottság megbizonyosodik arról, hogy az elszámolások teljesek, pontosak, és megfelelnek a valóságnak, kivéve, ha az elszámolások vizsgálatára vonatkozó kontradiktórius eljárásról szóló cikk alkalmazandó.

3.4.5.1. Az egyenleg kiszámítása

Az elszámolások vizsgálata után a Bizottság megállapítja az alapok terhére elszámolható összegeket a számviteli évre, és a szükséges módosításokat a tagállam részére teljesítendő kifizetések tekintetében. Figyelembe kell venni a következőket az egyenleg kiszámításánál:

- az elszámolásokban szereplő összegeket, amelyekre az egyes prioritásokra érvényes társfinanszírozási arány alkalmazandó;
- a Bizottság által az adott számviteli évben teljesített időközi kifizetések teljes összegét;
- a 2021. és a 2022. év esetében az ERFA, az ESZA+, a Kohéziós Alap, az IÁA és az ETHAA általi előfinanszírozás összegét.

A Bizottság visszafizetési felszólítást ad ki, ha a tagállam visszafizetése áll fenn. Ezt lehetőség szerint a tagállam részére az ugyanazon programhoz nyújtandó következő kifizetésekből történő levonással kell teljesíteni. Az ilyen visszafizetés nem minősül pénzügyi korrekciónak, és nem csökkenti az alapokból a programhoz nyújtott támogatás összegét.

3.4.5.2. Az elszámolások vizsgálatára vonatkozó kontradiktórius eljárás

Ha az audithatóság – az elszámolások teljességével, pontosságával és valódiságával kapcsolatos okok miatt – korlátozott vagy kedvezőtlen auditvéleményt ad, a Bizottság felkéri a tagállamot, hogy vizsgálja felül az elszámolásokat, és egy hónapon belül nyújtsa be újból a dokumentumokat.

Amennyiben az ismételt benyújtáskor az auditvélemény korlátozás nélküli, az egyenleg számítására irányadó szabályokat kell alkalmazni, és a Bizottság minden esedékes további összeget kifizet, vagy két hónapon belül megindítja a visszafizettetést.

Ha a határidő leteltével az auditvélemény még mindig korlátozott, vagy a tagállam nem nyújtja be újra a dokumentumokat, úgy a Bizottság tájékoztatja a tagállamot a számviteli évre vonatkozóan az alapok terhére elszámolható összegről.

A következő lépésként a tagállam egy hónapon belül jelzi, hogy egyetért-e az említett összeggel. Ha igen, akkor a Bizottság két hónapon belül minden további esedékes összeget kifizet, vagy megindítja a visszafizettetést. A másik opció, hogy a tagállam nem ért egyet az összeggel, ebben az esetben a Bizottság megállapítja a számviteli évre vonatkozóan az alapok terhére elszámolható összeget. Az ilyen aktus nem minősül nettó pénzügyi korrekciónak, és nem csökkenti az alapokból a programhoz nyújtott támogatás összegét. A Bizottság két hónapon belül minden további esedékes összeget kifizet, vagy megindítja a visszafizettetést.

Az utolsó számviteli év tekintetében a Bizottság a záró teljesítményjelentés elfogadásának napját követő két hónapon belül kifizeti vagy visszafizeteti az ERFA-ból, az ESZA+-ból, a Kohéziós Alapból, az IÁA-ból és az ETHAA-ból támogatott programok elszámolásainak éves egyenlegét.

3.4.5.3. Az elszámolások vizsgálatára vonatkozó eljárás

A fentiekben meghatározott eljárást kell követni az alábbi esetekben:

- az audithatóság korlátozott vagy kedvezőtlen auditvéleményt adott az elszámolások teljességével, pontosságával és valódiságával kapcsolatos okok miatt;
- a Bizottság olyan bizonyítékokkal rendelkezik, amelyek megkérdőjelezik egy korlátozás nélküli auditvélemény megbízhatóságát.

Minden más esetben a Bizottság kiszámítja az alapok terhére elszámolható összegeket, és július 1. előtt teljesíti a megfelelő kifizetéseket vagy visszafizettetéseket. Ez a kifizetés vagy visszafizetés az elszámolások elfogadásának tekintendő.

3.4.6. A fizetési határidő megszakítása

A Bizottság az előfinanszírozás kivételével legfeljebb hat hónapra megszakíthatja a fizetési határidőt (előtte a Bizottság több esetben úgynevezett *warning letter*t küld, amelyben felhívja a figyelmet a felmerülő problémákra, intézkedéseket kér, és jelzi, hogy megszakításra vagy felfüggesztésre kerülhet sor). Ez két esetben történhet meg, egyrészt, ha bizonyíték utal olyan súlyos hiányosság fennállására, amelynek orvoslására nem tettek korrekciós intézkedéseket, másrészt abban az esetben, ha a Bizottságnak kiegészítő ellenőrzéseket kell végeznie olyan információk beérkezését követően, amelyek szerint a kifizetési kérelemben szereplő kiadás szabálytalansághoz

kapcsolódhat. A tagállam hozzájárulhat a megszakítási időszak három hónappal történő meghosszabbításához.

A Bizottság a megszakítást a kiadásoknak a fentiekben meghatározott részére (általában a támogatási konstrukció szintjén vagy prioritásszinten) korlátozza, kivéve, ha nem lehet azonosítani a kiadások érintett részét, azaz főszabály szerint csak azon tételek esetében használja ezt az eszközt, ahol a gyanú felmerül. A Bizottság haladéktalanul, írásban tájékoztatja a tagállamot és az irányító hatóságot a kifizetés megszakításának okáról, és felkéri őket a helyzet orvoslására. A Bizottság megszünteti a megszakítást, amint a tagállam meghozza a szükséges orvosló intézkedéseket.

Az ETHAA-ra vonatkozó alapspecifikus szabályok további egyedi szabályozást is tartalmazhatnak, mivel egyedi indokokat állapíthatnak meg a kifizetések megszakítására a közös halászati politika vonatkozó szabályainak be nem tartása esetén.

3.4.7. A kifizetések felfüggesztése

A következő lépésként a Bizottság – miután lehetőséget adott a tagállamnak észrevételei benyújtására – az előfinanszírozás kivételével részben vagy egészében felfüggesztheti a kifizetéseket. Erre az eszközre is jogszabályban meghatározott körülmények esetén van mód, így megtörténhet, amennyiben:

- a tagállam nem tette meg a szükséges – fizetési határidőt megszakító okokat orvosló – intézkedéseket;
- súlyos hiányosság áll fenn;
- a kifizetési kérelmekben feltüntetett kiadások olyan szabálytalansághoz kapcsolódnak, amelyet nem korrigáltak;
- a Bizottság indokolással ellátott véleményt bocsátott ki egy, az EUMSZ 258. cikke szerinti olyan kötelezettségzegési eljárás tekintetében, amelynek tárgyát a kiadás jogszerűségét és szabályszerűségét kockáztató eset képezi.

Ha a tagállam a fentieket orvosolja a megfelelő intézkedésekkel, akkor a Bizottság megszünteti részben vagy egészben a kifizetések felfüggesztését.

Az ETHAA-ra vonatkozó alapspecifikus szabályok ebben az esetben is tartalmazhatnak egyedi indokokat a kifizetések felfüggesztésére a közös halászati politika vonatkozó szabályainak be nem tartása esetén.

3.5. A Bizottsággal való elszámolás tagállami feladatai

3.5.1. A közösségi hozzájárulás rendezése

Az igazoló hatóság a jogszerűen igénybe vett támogatás kifizetését követően a monitoring- és információs rendszer adatai alapján elszámolja a közösségi hozzájárulásnak a központi költségvetés által előfinanszírozott összegét. Az igazoló hatóság a közösségi hozzájárulás rendezésekor – a rendelkezésre álló európai uniós források figyelembevételével, saját hatáskörben eljárva – átutalja az érintett összeget a pénzforgalmi számlájáról a központi költségvetés közvetlen bevétele megfelelő számlájára.

3.5.2. Az igazolás

Az igazoló hatóság a kedvezményezetteknel felmerült költségek alapján átutalási kérelmet, költségnyilatkozatot és költségigazoló nyilatkozatot (a továbbiakban együtt: átutalásigénylési dokumentáció) állít ki és nyújt be az Európai Bizottság részére.

Az igazoló hatóság a költségigazoló nyilatkozat kiállítását megelőzően meggyőződik arról, hogy az átutalási kérelem, a költségnyilatkozat és a kedvezményezetteknel felmerült költségek

- adatai pontosak, és megbízható nyilvántartási rendszerből származnak;
- ellenőrizhető bizonylaton alapulnak;
- megfelelnek a közösségi és nemzeti szabályoknak;
- a programra alkalmazandó kritériumokkal összhangban a finanszírozás céljából kiválasztott, a közösségi és nemzeti szabályoknak megfelelő projektek vonatkozásában merültek fel.

Az igazoló hatóság a költségigazoló nyilatkozat alátámasztásához kapcsolódó kiegészítő információt kérhet, amelyet az irányító hatóság köteles haladéktalanul az igazoló hatóság rendelkezésére bocsátani.

Az igazoló hatóság a költségigazoló nyilatkozat alátámasztása érdekében tényfeltáró vizsgálatot végezhet, vagy tényfeltáró látogatást tehet az irányító hatóságnál, amelyről előzetesen tájékoztatja az irányító hatóságot.

Az irányító hatóság hozzáférést biztosít az igazoló hatóság által írásban meghatalmazott személy részére a rendelkezésére álló, költségigazoló nyilatkozathoz kapcsolódó dokumentumokhoz és adatokhoz.

Az irányító hatóság megküldi az igazoló hatóság részére az ellenőrzési nyomvonalat és az Európai Bizottság irányítási és kontrollrendszerrel, elszámolható költségekkel és monitoringgal kapcsolatban megfogalmazott ajánlásait.

3.5.3. Átutalás igénylése az Európai Bizottságtól

Az igazoló hatóság a CPR szerint igényel átutalást az Európai Bizottságtól, ennek megfelelően az igazoló hatóság a központi költségvetési és közösségi hozzájárulások, valamint a kedvezményezett önerejének felhasználása alapján összeállítja az időközi átutalásigénylési dokumentációt, valamint számviteli évenként az utolsó időközi átutalásigénylési dokumentációt, és megküldi az Európai Bizottság részére. Az igazoló hatóság a dokumentációt finanszírozó alapok, prioritások, régiókatégoriák és a feljogosító feltételek teljesülése szerinti bontásban, a monitoring- és információs rendszer adatai alapján állítja össze. Ennek hivatalos felülete az úgynevezett SFC-rendszer.

Az igazoló hatóság szükség esetén helyesbíti az Európai Bizottság részére benyújtott átutalásigénylési dokumentációt alátámasztó költségnyilatkozatokat.

3.5.4. Éves elszámolás az Európai Bizottsággal

Az audithatóság a számviteli évben benyújtott költségnyilatkozatokból több alkalommal is végezhet mintavételt. Az igazoló hatóság az audithatóság kérését követő tizenöt napon belül, illetve május 15-ig megküldi az audithatóság részére a számviteli évben benyújtott költségnyilatkozatok

alaját jelentő alapsokaságot statisztikai mintavételezés céljából. Az igazoló hatóság július 31-ig az adott év június 30-ig tartó számviteli év vonatkozásában nem nyújthat be új költségételt vagy korábbi költségételhez kapcsolódó költségnövekményt tartalmazó költségnyilatkozatot. Az audithatóság a mintán végzett ellenőrzései alapján tett, az egyes költségételekre vonatkozó megállapításait október 31-ig megküldi az igazoló hatóság és az irányító hatóság részére.

Az igazoló hatóság május 15-ig megküldi az irányító hatóság részére az éves összefoglalóba illesztendő összegeket a számviteli évben benyújtott költségnyilatkozatokban végrehajtott korrekciók alapján. Az irányító hatóság november 15-ig elkészíti a számviteli évre vonatkozó éves összefoglaló, vezetői nyilatkozat, valamint az irányítási és kontrollrendszer számviteli év alatt bekövetkezett változásairól szóló beszámoló első tervezetét, majd megküldi azokat az audithatóság és az igazoló hatóság részére. Az irányító hatóság azon költségételek listáját is megküldi az audithatóság és az igazoló hatóság részére, amelyeket (ideiglenesen vagy véglegesen) nem kíván szerepeltetni az éves elszámolásban. Ezen költségételeket ki kell venni az éves elszámolásból. E költségételekről az irányító hatóság, az igazoló hatóság és az audithatóság január 10-ig egyeztet.

Az igazoló hatóság november 30-ig elkészíti az éves elszámolás tervezetét, majd megküldi az audithatóság részére.

Az audithatóság az éves összefoglalóra, a vezetői nyilatkozatra és az éves elszámolásra vonatkozó észrevételeit december 31-ig megküldi az irányító hatóság és az igazoló hatóság részére. Az igazoló hatóság az éves összefoglalóra és a vezetői nyilatkozatra vonatkozó észrevételeit december 31-ig megküldi az irányító hatóság részére.

Az irányító hatóság

- az éves összefoglaló és a vezetői nyilatkozat második tervezetét, valamint
- azon költségételek listáját, amelyeket az éves elszámolásban (ideiglenesen vagy véglegesen) nem kíván szerepeltetni

december 31-i fordulónappal, január 10-ig küldi meg az igazoló hatóság és az audithatóság részére.

Az igazoló hatóság január 31-ig megküldi az audithatóság részére a véglegesített éves elszámolást. Ha a végleges éves elszámolás változást eredményez az éves összefoglalóban, az igazoló hatóság megküldi az irányító hatóság részére az éves összefoglalóba illesztendő adatokat. Az audithatóság az éves elszámolás megfelelőségéről auditvéleményt állít ki. Az irányító hatóság február 5-ig véglegesíti az éves összefoglalót és a vezetői nyilatkozatot.

Az irányító hatóság, az igazoló hatóság és az audithatóság az általuk véglegesített dokumentumokat február 12-ig feltöltik az általános rendelet szerinti elektronikus adatszerendszerbe (SFC-rendszer). Az igazoló hatóság a szükséges dokumentumokat február 15-ig továbbítja az Európai Bizottság részére az elektronikus adatszerrendszeren keresztül.

3.5.5. A technikai átforgatás

Költségvetési támogatásból előfinanszírozott projekt kedvezményezettje kezdeményezheti az irányító hatóságnál a felmerült költségek a Korm. rendelet szerinti támogatás terhére történő elszámolását. A kedvezményezett a kifizetési kérelem részeként csak költségvetési előfinanszírozással érintett bizonylatokat nyújthat be. Az irányító hatóság a bizonylatok és a projekthez tartozó teljes dokumentáció ellenőrzését követően végrehajtja a technikai átforgatást, amely során nem fizet ki támogatást a kedvezményezett részére.

3.6. A tagállamok által nyújtott támogatási formák szabályozása uniós szinten

A CPR értelmében³²⁷ a tagállamok az alapokból fizetett hozzájárulást arra használják fel, hogy a kedvezményezetteknek vissza nem térítendő támogatások, pénzügyi eszközök vagy díjak, vagy ezek kombinációjának formájában támogatást nyújtsanak.

3.6.1. A vissza nem térítendő támogatás

A vissza nem térítendő támogatás, amelyet a támogató a kedvezményezettnek juttat, a CPR-ben meghatározott formában történhet. Ezek alapján lehetőség van:

- a kedvezményezettnél vagy a PPP-műveletek magánszférabeli partnerénél ténylegesen felmerülő és a műveletek végrehajtása során kifizetett elszámolható költségek megtérítésére, beleértve a természetbeni hozzájárulást és az értékcsökkenést is (ez jelenti a valósköltség-alapú elszámolást);
- egyszerűsített elszámolási módok alkalmazására, úgymint:
 - egységköltségek;
 - egyösszegű átalányok;
 - százalékos átalányfinanszírozás;
- a valósköltség-alapú elszámolás és az egyszerűsített elszámolások kombinációjára. Ilyen esetben azonban mindenkor figyelemmel kell lenni arra, hogy az egyes finanszírozási formák különböző költségkategóriákat fednek le, vagy egy műveleten belül különféle projekteket vagy a művelet megvalósításának egymást követő fázisait fedik le;
- költségfüggetlen finanszírozásra.

A 2021–2027 közötti támogatási időszak újdonsága a költségfüggetlen finanszírozás, amelynek feltétele, hogy ezekre a támogatásokra az uniós hozzájárulás 95. cikk szerinti megtérítése – azaz az uniós hozzájárulás költségfüggetlen finanszírozás alapján – vonatkozik.

Egyedi, csak a vissza nem térítendő támogatások esetében alkalmazandó, hogy a *természetbeni hozzájárulás* (például munkavégzés, áruk, szolgáltatások, föld és ingatlan formájában) elszámolható további feltételek teljesülése esetében. Ez azon tételekre terjed ki, ahol nem igazolható kifizetés számlákkal vagy más azonos bizonyító erejű okirattal.

A feltételek a következők:

- a művelethez közpénzből nyújtott, természetbeni hozzájárulásokat is tartalmazó támogatás a művelet lezárultakor nem haladja meg a teljes elszámolható kiadásnak a természetbeni hozzájárulás értékével csökkentett összegét;
- a természetbeni hozzájárulásoknak tulajdonított érték nem haladja meg a kérdéses piacon általánosan elfogadott költségeket;
- a természetbeni hozzájárulás értéke és nyújtása függetlenül értékelhető és ellenőrizhető;
- föld vagy ingatlan biztosítása esetében lehetőség van kifizetésre bérleti szerződés teljesítése céljából, ha annak éves nominális értéke nem haladja meg az adott tagállam fizetőeszközének egy egységét (ennek igazolására szakképzett független szakértő vagy

³²⁷ CPR 57. cikk.

megfelelően felhatalmazott hivatalos szerv jogosult, és az érték nem lehet nagyobb a 64. cikk 1b értékénél);

- ingyenes munkavégzés formájában történő természetbeni hozzájárulás esetén a munka értékének meghatározása az annak elvégzésével igazoltan eltöltött idő és az egyenértékű munka díjazása alapján történik.

Az értékcsökkentés, ahol nem történt számlák által alátámasztott kifizetés, akkor tekinthető elszámolhatónak, ha teljesülnek az alábbi feltételek:

- a programra vonatkozó elszámolhatósági szabályok ezt lehetővé teszik;
- a kiadás összegét megfelelően alátámasztják az elszámolható költségekre vonatkozó számlákéval egyenértékű bizonylatok, amennyiben a költségek megtérítése a valós költség-alapú elszámolás szerint történt;
- a költségek kizárólag a művellet támogatásának időszakához kapcsolódnak;
- az értékcsökkenéssel érintett eszközök beszerzéséhez nem használtak fel közpénzből nyújtott vissza nem térítendő támogatást.

3.6.2. Feltételesen vissza nem térítendő támogatások

Egy külön kiemelendő támogatástípust jelentenek a feltételesen vissza nem térítendő források, ahol a kedvezményezett köteles a támogatás feltételeit meghatározó dokumentumban foglaltak szerint egészben vagy részben visszafizetni a kapott támogatást. A visszafizetéseknek az irányító hatóság és a kedvezményezett által elfogadott feltételek mellett kell történnie.

A CPR rendelkezései alapján a tagállamok a kedvezményezett által visszafizetett forrásokat 2030. december 31-ig újrafelhasználják ugyanarra a célra vagy az érintett program céljaival összhangban, feltételesen vissza nem térítendő támogatások formájában, pénzügyi eszköz formájában vagy más támogatási formában. A visszafizetett összegeket és az újrafelhasználásukra vonatkozó információkat bele kell foglalni a záró teljesítményjelentésbe. A 2030. december 31-ig újra fel nem használt uniós forrásokat a CPR 88. cikkével összhangban vissza kell fizetni az uniós költségvetésébe.

3.6.3. Pénzügyi eszközök

A korábbi időszakokhoz hasonlóan lehetősége van az irányító hatóságoknak, hogy egy vagy több programból program-hozzájárulást nyújthatnak olyan, már meglévő vagy újonnan kialakított, nemzeti, regionális, transznacionális vagy határon átnyúló szinten létrehozott, közvetlenül az irányító hatóság által vagy felelősségi körében végrehajtott pénzügyi eszközökhöz, amelyek hozzájárulnak egyedi célkitűzések megvalósításához.

A pénzügyi eszközök csak olyan, tárgyi eszközökbe és immateriális javakba irányuló beruházásokhoz, valamint működő tőkéhez nyújthatnak támogatást a végső kedvezményezetteknek, amelyek várhatóan pénzügyileg életképesek lesznek, és amelyek nem jutnak elegendő finanszírozáshoz piaci forrásokból. E támogatásnak meg kell felelnie az alkalmazandó uniós állami

támogatási szabályoknak.³²⁸ Ilyen támogatás a beruházásoknak csak azon elemeihez nyújtható, amelyek megvalósítása a beruházásra vonatkozó határozat időpontjában fizikailag még nem fejeződött be, vagy amelyeket még nem hajtottak teljes mértékben végre.

3.7. Hazai elszámolhatósági szabályok. Az intézményrendszer pénzügyi feladatai

3.7.1. Az irányító hatóság feladatai

Az irányító hatóság a CPR és a Korm. rendelet értelmében többek között az alábbi feladatokat látja el a finanszírozási rendszer vonatkozásában:

- ellátja a CPR szerint az ellenőrzési feladatokat, amelyek során megbizonyosodik róla az irányító hatóság, hogy a művelet megfelel-e az alkalmazandó jognak, a programnak és a műveletre vonatkozó támogatási feltételeknek, valamint hogy teljesültek-e a kiadás kedvezményezett részére történő megtérítésének feltételei, illetve a megfelelő módon – például számviteli, nyilvántartási szabályok szerint – történt-e a kifizetés;
- meg kell győződnie arról, hogy az elszámolásokban szereplő kiadások jogszerűek és szabályosak – a CPR előírása szerint;
- a szakpolitikai felelős és a miniszter részére adatot szolgáltat a programok szakmai előrehaladásáról, a felhívások végrehajtásáról, különös tekintettel az indikátorok és a horizontális követelmények teljesítésére;
- nyomon követi a programok pénzügyi és szakmai előrehaladását, aminek eredményét megküldi a miniszter és a szakpolitikai felelős részére;
- nyomon követi a támogatott projektek előrehaladását;
- a minisztériummal együttműködve ellátja a programra vonatkozó rendszeres adatszolgáltatást az Európai Bizottság számára;
- elkészíti a program végső teljesítményjelentését;
- elkészíti az általános rendelet szerinti vezetői nyilatkozatot és az éves összefoglalót;
- az igazoló hatóság rendelkezésére bocsátja a költségnyilatkozat összeállításához, előrejelzések elkészítéséhez, valamint az igazoló hatóság által a monitoring- és információs rendszerben rögzített adatok megfelelőségének, hitelességének alátámasztása érdekében lefolytatott ellenőrzésekhez, továbbá a központosított számviteli nyilvántartás vezetéséhez szükséges bizonylatokat és dokumentumokat;
- megteszi a szükséges intézkedéseket a hatáskörébe tartozó rendszerszintű szabálytalanságok megelőzése és kezelése érdekében;
- megküldi a miniszter részére az általános rendelet szerinti pénzügyi adatokat legkésőbb az ott meghatározott határidőket megelőző huszonegy nappal;
- elvégzi a megfelelőségi és hitelességi vizsgálatokat az Európai Bizottság információs rendszerébe feltölteni kívánt összesített indikátoradatokat tekintetében a minisztérium által nyújtott informatikai támogatással és az eredendő adatminőségi hibakockázat figyelembevételével;

³²⁸ Nyikos (2018b): i. m.

- biztosítja, hogy a költségnyilatkozat alátámasztása érdekében az igazoló hatóság által kért valamennyi adatot, dokumentumot és bizonylatot teljeskörűen megküldjék az igazoló hatóság részére;
- az ellenőrzésből eredő, költségnyilatkozatot érintő korrekció végrehajtását az államháztartásért felelős miniszterrel, az igazoló hatósággal és az audithatósággal előzetesen egyeztetni.

A közreműködő szervezet a Korm. rendelet által az irányító hatóság feladatkörébe utalt feladatok közül az erre vonatkozóan megkötött megállapodásban meghatározott feladatokat látja el.

Az irányító hatóság tehát minden, a projekt életútja során bekövetkező eseményt (ellenőrzéseket, észlelt hiányosságokat, szabálytalansági gyanúkat [beleértve a csalási gyanúkat], szabálytalansági eljárásokat és azok nyomon követését, előírt követeléseket, visszafizetéseket stb.) a monitoring- és információs rendszerben rögzíti, amelyhez az igazoló hatóságnak hozzáférése van.

3.7.2. Az igazoló hatóság feladatai

Az igazoló hatóság feladatait a Magyar Államkincstár látja el, ezen belül az igazoló hatósági feladatokat az EU Támogatások Elszámolási Főosztály, illetve az EU Támogatások Szabályossági Főosztály látja el, ahogy a korábbi években is. A CPR, a Korm. rendelet és a MÁK Szervezeti és Működési Szabályzata értelmében az alábbi feladatokat látja el a finanszírozási rendszer vonatkozásában az EU Támogatások Elszámolási Főosztály:

- az európai uniós forrásból származó támogatások bankszámláival kapcsolatos pénzügyi lebonyolítás, átutalás, jelentéstétel és elszámolás;
- az európai uniós és egyéb, jogszabály által a kifizető hatóság, az igazoló hatóság, valamint a Nemzeti Alap hatáskörébe rendelt nemzetközi támogatási források igényléséhez szükséges elszámolási dokumentáció összeállítása, és az igénylések alátámasztására szolgáló pénzügyi ellenőrzések;
- az európai uniós és egyéb, jogszabály által a kifizető hatóság, az igazoló hatóság, valamint a Nemzeti Alap hatáskörébe rendelt nemzetközi támogatási forrásból származó támogatások felhasználása során megállapított szabálytalanságok, követelések és befolyt követelések nyilvántartása;
- a negyedéves szabálytalansági jelentések ellenőrzése, valamint azok AFCOS iroda (OLAF Koordinációs Iroda) részére történő megküldése;
- az európai uniós forrásokkal kapcsolatban a jogszabályban meghatározott számviteli nyilvántartások vezetése és a beszámolási kötelezettség teljesítése.

Az EU Támogatások Szabályossági Főosztály feladatköre pedig a következő:

- az európai uniós és egyéb, jogszabály által a kifizető hatóság, az igazoló hatóság, valamint a Nemzeti Alap hatáskörébe rendelt nemzetközi támogatási forrásból származó támogatások elszámolásához kapcsolódó költségigazoló nyilatkozatok alátámasztása érdekében folyamatosan gyűjti, elemzi és értékeli a támogatások kezelésében részt vevő szervezetek irányítási és ellenőrzési rendszereivel kapcsolatos adatokat és jelentéseket, gondoskodik az Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság és az Európai Támogatásokat Auditáló

Főigazgatóság mint ellenőrzési hatóság által lefolytatott ellenőrzések kincstárt érintő megállapításainak, javaslatainak, valamint ennek alapján készült intézkedési terveinek nyilvántartásáról, ugyanakkor gondoskodik a kapcsolódó tárgyévi beszámoló kincstárra vonatkozó részeinek összeállításáról és a Belső Ellenőrzési Főosztály részére történő megküldéséről;

- az igazolási tevékenység alátámasztása érdekében tényfeltáró látogatást tesz, és tényfeltáró vizsgálatot végez a pénzügyi lebonyolításban részt vevő szervezeteknél;
- ellenőrzi az európai uniós és egyéb, jogszabály által a kifizető hatóság, az igazoló hatóság, valamint a Nemzeti Alap hatáskörébe rendelt nemzetközi támogatási források igényléséhez szükséges költségnyilatkozatot, és kiállítja a költségigazoló nyilatkozatot.

3.8. Az egyszerűsített elszámolás szabályrendszere

3.8.1. A CPR rendelkezései

Egyszerűsített elszámolás esetében a szabályozás nagyban épít a korábbi időszakok tapasztalataira, ugyanakkor törekszik újabb, egyszerűsítést elősegítő megoldások beépítésére. A szabályozás elsődleges célja továbbra is az, hogy a tényleges költségek számlaalapú visszatérítése helyett a kifizetések egyre inkább az egyszerűsített elszámolási módok valamelyike alapján történjenek.

A CPR nevesíti 57. cikkében a vissza nem térítendő támogatás lehetséges formái között az egyszerűsített elszámolási formákat, úgymint:

- egységköltségek;
- egyösszegű átalányok;
- százalékos átalányfinanszírozás.

A korábbi időszak szabályozásához hasonlóan értékhatárt is meghatároz, amely alatt a kedvezményezett részére nyújtott támogatás egységköltség, egyösszegű átalány vagy százalékos átalány formájában történik főszabály szerint. A korábbi időszak 100 ezer euró határával szemben a 2021–2027-es időszakban akkor irányadó ez a rendelkezés, ha egy művelet összköltsége nem haladja meg a 200 ezer eurót (az ERFA-ból, az ESZA+-ból, az IÁA-ból, az MMIA-ból, a BBA-ból és a HAVE-ből nyújtott támogatás esetében). Kivételt jelent változatlanul az, amikor a támogatás állami támogatásnak minősül. Az értékhatár miatti kötelező támogatási formától abban az esetben is el lehet térni, ha az irányító hatóság megállapodik arról, hogy a kutatás és innováció területén megvalósuló egyes műveleteket mentesít ez alól, feltéve, hogy a monitoringbizottság előzetesen jóváhagyta az ilyen mentességet.

Az egyszerűsített elszámolási módszertan keretében nyújtott vissza nem térítendő támogatási formák esetében a CPR meghatározza az irányadó alapvetéseket. A szabályozás nagyban épít a korábbi időszakok tapasztalataira, ugyanakkor törekszik újabb, egyszerűsítést elősegítő megoldások beépítésére. A szabályozás elsődleges célja továbbra is az, hogy a tényleges költségek számlaalapú visszatérítése helyett a kifizetések egyre inkább az egyszerűsített elszámolási módok valamelyike alapján történjenek.

A módszertanok kidolgozásának alapelveit az alábbiak szerint foglalja össze a CPR 53. cikk (3) bekezdése:

„Az összegeket a következő módok egyikén kell meghatározni:

- a) olyan tisztességes, méltányos és ellenőrizhető számítási módszerrel, amely a következőkön alapul:
 - i. statisztikai adatok, más objektív információk vagy szakértői vélemény;
 - ii. az egyes kedvezményezettek ellenőrzött múltbeli adatai;
 - iii. az egyes kedvezményezettek szokásos számviteli gyakorlatának alkalmazása;
- b) eseti alapon megállapított és a művelet kiválasztó szervezet által előzetesen elfogadott költségvetési tervezetek alapján, amennyiben a művelet összköltsége nem haladja meg a 200 000 EUR-t;
- c) az uniós szakpolitikákban hasonló típusú műveletek esetében alkalmazott egységköltségek, egyösszegű átalányok és százalékos átalányok alkalmazására vonatkozó szabályoknak megfelelően;
- d) a teljes egészében a tagállam által finanszírozott vissza nem térítendő támogatási rendszerekben hasonló típusú műveletek esetében alkalmazott egységköltségek, egyösszegű átalányok és százalékos átalányok alkalmazására vonatkozó szabályoknak megfelelően;
- e) az e rendelkezésben vagy az alapspecifikus rendeletekben, vagy ezek alapján megállapított százalékos átalányok és egyedi módszerek.”

A CPR további részletszabályokat is meghatároz egyes költségek és az egyszerűsített elszámolási módok tekintetében. Ezek a következők:

- százalékos átalányfinanszírozás a vissza nem térítendő támogatások közvetett költségei esetében;
- vissza nem térítendő támogatásokkal kapcsolatos közvetlen személyzeti költségek;
- a közvetlen személyzeti költségektől eltérő elszámolható költségek százalékos átalányfinanszírozása vissza nem térítendő támogatások esetében.

Ezek olyan elszámolási módok, amelyek a jogszabály szövegezése okán választhatók, további mögöttes vizsgálat és alátámasztás nélkül – lásd a hivatkozott szakasz e) pontját.

3.8.1.1. Százalékos átalányfinanszírozás a vissza nem térítendő támogatások közvetett költségei esetében

A tagállam százalékos átalányt alkalmaz valamely művelet közvetett költségeinek fedezésére, amely alábbi módszerek valamelyikén alapulhat:

- az elszámolható *közvetlen költségek 7%-áig* terjedően – ebben az esetben a tagállamnak nem kell számításokat végeznie az alkalmazandó százalékos arány megállapítására;
- az elszámolható *közvetlen személyzeti költségek 15%-áig* terjedően – ebben az esetben a tagállamnak nem kell számításokat végeznie az alkalmazandó százalékos arány megállapítására;
- az elszámolható *közvetlen költségek 25%-áig* terjedően, amennyiben a százalékos arány kiszámítása a korábban idézett szakasz a) pontja szerint történik.

Itt jelentős változás a korábbi időszakokkal összevetve nem tapasztalható, azaz a 25%-os és 15%-os átalány szabályai változatlanul fennállnak. Kiegészültek viszont a lehetőségek egy új opcióval, így elszámolható a közvetlen költségek 7%-áig terjedő átalány, amely alkalmazása esetén a tagállamnak nem kell számításokat végeznie az alkalmazandó átalány megállapítására. Ez további egyszerűsítést és gyorsítást tesz lehetővé a finanszírozási folyamatok tervezése és lebonyolítása során. Emellett lehetővé tette az új szabályozás, hogy ha egy tagállam a korábbi CPR 67. cikk (5) bekezdés a) pontjának megfelelően kiszámított egy átalányt, azt felhasználhatja hasonló művelethez az új időszakban is.

3.8.1.2. Vissza nem térítendő támogatásokkal kapcsolatos közvetlen személyzeti költségek

A korábbi évek szabályozási gyakorlatának megfelelően a közvetlen személyi jellegű költségeket is önállóan szabályozták. Ezen rendelkezések értelmében az adott művelet közvetlen személyi költségei a művelet közvetlen személyi költségeitől eltérő közvetlen költségek 20%-áig terjedő százalékos átalányként számíthatók ki anélkül, hogy a tagállamnak számításokat kellene végeznie az alkalmazandó átalány megállapítására – további részletes feltételek fennállása esetén.

A feltételek között szerepel, hogy egy művelet közvetlen költségei nem foglalnak magukban olyan építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéseket vagy árubeszerzésre vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződéseket, amelyek értéke meghaladja a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikkében³²⁹ vagy a 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikkében³³⁰ előírt értékhatárokat.

A korábbi időszakhoz hasonlóan kijelölték a közvetlen személyzeti költségek meghatározásának módszertanát is. Az órabér számítására irányadó módszertanok a következők:

- a legfrissebben dokumentált, éves bruttó foglalkoztatási költségek osztva 1720 órával a teljes munkaidőben dolgozók esetében vagy az 1720 óra megfelelő hányadával rész-munkaidőben dolgozók esetében;
- a legfrissebben dokumentált, havi bruttó foglalkoztatási költségek osztva az érintett személynek a munkaszerződésben vagy kinevezési határozatban említett vonatkozó nemzeti szabályok szerinti átlagos havi munkaidejével.

³²⁹ „[A]zokra a beszerzésekre kell alkalmazni, amelyek hozzáadottérték-adó (héta) nélküli becslött értéke eléri vagy meghaladja a következő értékhatárokat:

- a) 5 350 000 EUR az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések esetében;
- b) 139 000 EUR a központi kormányzati szervek által kiírt, árubeszerzésre és szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélése, valamint az említett szervek által szervezett tervpályázatok esetében; a honvédelem területén működő ajánlatkérő szervek által odaítélt, árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések esetében az értékhatár csak azokra a szerződésekre érvényes, amelyekben a III. mellékletben foglalt termékek szerepelnek;
- c) 214 000 EUR a központi szint alatti ajánlatkérő szervek által odaítélt, árubeszerzésre és szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződések, valamint az említett szervek által szervezett tervpályázatok esetében; az említett értékhatár alkalmazandó a honvédelem területén működő ajánlatkérő szervek által odaítélt, árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések esetében is, amennyiben a III. mellékletben nem szereplő termékekre vonatkoznak;
- d) 750 000 EUR a XIV. mellékletben felsorolt szociális és egyéb meghatározott szolgáltatásra vonatkozó, szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések esetében.”

³³⁰ „[O]lyan beszerzésekre kell alkalmazni, amelyek a 18–23. cikkben foglalt kizárások alapján vagy a 34. cikknek megfelelően az adott tevékenység folytatása tekintetében nincsenek kizárva, és amelyeknek a hozzáadottérték-adó (héta) nélküli tervezett értéke eléri a következő értékhatárt:

- a) 428 000 EUR az árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra, valamint tervpályázatokra irányuló szerződések esetében;
- b) 5 350 000 EUR az építési beruházásra irányuló szerződések esetében;
- c) 1 000 000 EUR a XVII. mellékletben felsorolt szociális és egyéb meghatározott szolgáltatásokra irányuló szolgáltatási szerződések esetében.”

A fentiek szerint kiszámított órabér használatakor a személyenként egy adott évre vagy hónapra bejelentett teljes óraszám nem haladhatja meg az órabér számításához felhasznált óraszámot.

Speciális helyzetet teremt, ha az éves bruttó foglalkoztatási költségek nem állnak rendelkezésre. Ebben az esetben azokat a rendelkezésre álló dokumentált bruttó foglalkoztatási költségekből vagy a foglalkoztatási okiratból lehet kiszámítani a 12 hónapos időszakhoz igazítva.

Részmunkaidős megbízás esetére is tartalmaz iránymutatást a jogszabály, ilyen esetben a személyzeti költségeket ki lehet számítani a bruttó foglalkoztatási költségeknek a műveletre fordított havi munkaidő arányában rögzített százalékos arányaként is, külön munkaidő-nyilvántartási rendszer létrehozásának kötelezettsége nélkül. A munkaadónak az alkalmazottak rendelkezésére kell bocsátania az említett rögzített százalékos arányt tartalmazó dokumentumot.

3.8.1.3. A közvetlen személyzeti költségektől eltérő elszámolható költségek százalékos átalányfinanszírozása vissza nem térítendő támogatások esetében

A művelet fennmaradó elszámolható költségeinek finanszírozására az elszámolható közvetlen személyzeti költségek 40%-áig terjedő százalékos átalány használható. A tagállamnak nem kell számításokat végeznie az alkalmazandó százalékos arány megállapítására. Az ERFA, az ESZA+, az IÁA, az MMIA, a BBA és a HAVE által támogatott műveletek tekintetében a résztvevőknek fizetett juttatásokat és illetményeket a százalékos átalányban nem szereplő további elszámolható költségeknek kell tekinteni.

3.8.2. Hazai szabályozás

A hazai szabályozás természetesen kizárólag a kedvezményezett és a tagállam közötti jogviszonyra vonatkozóan ír elő rendelkezéseket.

A Korm. rendeletben már a pénzügyi alapvetéseknél megjelenik az egyszerűsített elszámolás, ugyanakkor önállóan is bekerült a szabályozásba, valamint az elszámolási útmutató is részletesen foglalkozik a területtel. Lényege ezeknek változatlanul egy lehetőség arra, hogy a kedvezményezett anélkül számoljon el bizonyos költségeivel, hogy ezen költségekről tételes nyilvántartást vezetne. Az érintett költségek felmerülését kifizetési igénylésében részletesen bemutatni nem szükséges, és az alátámasztó dokumentumok megőrzése, bemutatása is korlátozottan kötelező. Ezekben az esetekben főszabály szerint a támogatást nyújtó és ellenőrző szervezetek nem kérnek sem dokumentumalapú, sem helyszíni ellenőrzés során a felmerülést igazoló dokumentumokat, elszámoló bizonylatokat.

A felhívás és a támogatási szerződés előírásai alapján alkalmazható elszámolási módszer lényege, hogy az irányító hatóság által készített és a minisztérium által előzetesen véleményezett módszertan szerint előre rögzített módszertan alapján történő elszámolást kell alkalmazni. Amennyiben a felhívás vagy a támogatási szerződés egy költség esetében az egyszerűsített elszámolási módszert írja elő, akkor kötelező ezt alkalmazni (azaz egy felhíváson belül nem lehet ugyanazt a költséget bizonylati alapon és egyszerűsített elszámolási módon is elszámolni).

A kedvezményezettnek az átalány alapján elszámolt költséget alátámasztó dokumentumokat nem kell benyújtania, az irányító hatóság azokat helyszíni ellenőrzés keretében nem ellenőrzi. Ez viszont kizárólag a költségek felmerülésére vonatkozik, míg a tevékenység tényleges teljesítését jogosult vizsgálni a támogató. Így a kedvezményezett köteles benyújtani az átalány alapján

elszámolt költségtétel eredményét alátámasztó, a felhívásban és a támogatási szerződésben meghatározott dokumentumokat.

A hatályos rendelkezések alapján alkalmazható egyszerűsített elszámolási módok:

- a százalékban meghatározott átalány (*flat rate*);
- az átalányalapú egységköltség (*standard scale of unit cost*);
- az egyösszegű átalány (*lump sum*).

Az alkalmazható elszámolási módok kombinálhatók, de egy elszámolható költségre vagy egy tevékenységre egyféle elszámolási mód alkalmazható, amelyet minden esetben az adott felhívás szabályoz azzal, hogy egyazon felhívás alapján alkalmazandó mód valamennyi támogatást igénylőre kötelező, ha a felhívás másként nem rendelkezik.

Az egyszerűsített elszámolási módok alkalmazása az Európai Bizottság által meghatározott módszerekkel történhet. Az irányító hatóság által elkészített módszertanok bevezetésének és felhívásban való szerepeltetésének feltétele az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium, valamint az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság véleményének előzetes kikérése.

Ezenfelül részletes szabályokat az Európai Bizottság által összeállított útmutató tartalmaz – csakúgy, mint a korábbi időszakban.

A százalékban meghatározott átalány esetén számított költség a vetítési alap költségarányában, azzal egyidejűleg igényelhető. A kifizetési kérelemben számított költség csak akkor hagyható jóvá, ha ugyanazon kifizetési kérelemben a vetítésialap-költséget is jóváhagyták. Amennyiben a kifizetési kérelemben a vetítésialap-költséget jóváhagyták, az arra jutó számított költség is jóváhagyandó. A százalékban meghatározott átalány – eltérően a felhívásban meghatározott, egyes költség típusokra vonatkozó százalékos korláttól – fix arányt jelent. Ez azt is jelenti ugyanakkor, hogy a kedvezményezett a számított költségeket alacsonyabb százalékos értékkel nem tervezheti, mint amit a támogató a felhívásban meghatározott.

Az egyösszegű átalány összege akkor igényelhető, ha az egyösszegű átalánnyal finanszírozott tevékenység maradéktalanul megvalósult. Részteljesítés elfogadása és arányos finanszírozás nem lehetséges.

Az átalányalapú egységköltség alapján elszámolt költségtétel eredményét alátámasztó, a felhívásban meghatározott dokumentumokat a kedvezményezettnek be kell benyújtania. Amennyiben a kedvezményezett elmulasztja a dokumentumok benyújtását, vagy a benyújtott dokumentumok az eredményt nem támasztják alá, az erre korábban jóváhagyott támogatást vissza kell fizetni. Az egységköltség elszámolása során tehát a kedvezményezett az érintett tevékenység mennyiségét – például darabszám, megtett távolság, kiküldetéssel érintett napok száma, ledolgozott óraszám – köteles megadni és alátámasztani.

Az informatikai rendszerben az egyszerűsített elszámolás jelenleg technikai bizonylat rögzítésével történik. Amennyiben a monitoring- és információs rendszer nem állítja elő automatikusan a százalékban meghatározott átalány elszámolásához szükséges technikai bizonylatot, a kedvezményezett által rögzített technikai bizonylaton jóváhagyható átalány összege megfelel a kifizetési kérelemben jóváhagyott vetítésialap-költség és a felhívásra irányadó, adott projektre alkalmazandó százalékos mérték szorzatának.

3.9. Projektszintű általános előírások

Ha a hatékony forrásfelhasználás megköveteli, az irányító hatóságok az elszámolhatósági szabályokat az adott felhívás céljához testre szabva szűkíthetik, a fejlesztés céljától függően részletezhetik, specifikálhatják a keretjellegű szabályozáshoz képest (például a fejlesztés jellegéhez igazodva kizárhatnak egyes költségteleket, vagy feltételhez köthetik azok elszámolhatóságát). Az elszámolható költségekről szóló, a miniszter által készített útmutató a felhívás mellékletét képezi. Az irányító hatóság a felhívásban az elszámolható költségekre korlátokat határozhat meg. Így előfordulhat, hogy az elszámolási útmutató I. fejezetében felsorolt költség adott projekt esetén egyáltalán nem számolható el, vagy csak bizonyos felső korlátig számolható el. A felhívás tartalmát úgy kell összeállítani, hogy a támogatható tevékenységek, illetve az elszámolható költségek típusai a fejlesztési cél figyelembevételével megfelelően fókuszáltak legyenek. A támogatható tevékenységek, illetve az elszámolható költségek típusainak száma nem haladhatja meg a tízet.

A hatékony forrásfelhasználás érdekében, és hogy a támogatott projektek a közgazdasági megvalósíthatóság szempontjából szükséges mértékű társfinanszírozásban részesüljenek, a projektek támogatásának kiszámításakor figyelembe kell venni mindazon bevételeket, amelyek közvetve vagy közvetlenül a támogatott projekt révén, annak megvalósítása, illetőleg fenntartása során keletkeznek, ezáltal a projekt külső finanszírozási igényét csökkentik. Gyakorlatilag ezen rendelkezések alapján a projekttel összefüggésben keletkezett bevételek, amennyiben a felhívás kifejezetten így rendelkezik, csökkenthetik a támogatás mértékét.

A *nettóbevétel-termelés* vizsgálata során első lépésként el kell különíteni a bevételek közül azokat, amelyek beszámítandók, azoktól, amelyeket nem fognak levonni.

Bevételnek minősül a projekt megvalósítása és fenntartása során a projekttevékenységgel összefüggésben keletkezett vagyoni érték, míg nettó bevételen értjük a projektek támogatásának kiszámításakor figyelembe vett, a projekt keretében kínált vagy eredményeként létrejövő árukért, szolgáltatásokért közvetlenül a felhasználók által fizetett ellentételezés összegének és a működési költségek, valamint az adott időszakban a rövid élettartamú eszközök cseréjére fordított költségek összegének a különbségét. Ellentételezés lehet például az infrastruktúra használatáért közvetlenül a felhasználókat terhelő díj, a föld vagy épületek eladásából vagy bérbeadásából származó bevétel vagy a szolgáltatásokért kapott díjazás. Nettó bevételnek minősül a működésiköltség-megtakarítás is, ha azt a működtetésre irányuló támogatások ugyanolyan mértékű csökkentése nem ellentételezi.

Az útmutató részletesen – de nem taxatív módon – felsorolja azokat a tételeket, amelyeket bevételként figyelembe kell venni. Idetartoznak az alábbiak:

- működésiköltség-csökkenés;
- a támogatásból beszerzett eszköz hasznosításából;
- a támogatásból fejlesztett ingatlan hasznosításából;
- a támogatással kiváltott ingatlan hasznosításából;
- a különböző tagdíjak, regisztrációs díjak befizetéseiből;
- a támogatott képzési díjak megfizetéséből;
- a tanulmányi szerződés keretében támogatott tanulmányok képzési díjának visszafizetéséből;
- a támogatott rendezvény belépődíjaiból;
- egyéb támogatott tevékenységből származó bevételek, kivéve az útmutató I. fejezetének 6. pontjában jelzett kategóriákat.

Ezzel egyidejűleg az útmutató meghatározza a levonásra nem kerülő bevételek körét is, amelyek ugyan számviteli szempontból bevételnek minősülnek, viszont fejlesztéspolitikai szempontból a nettóbevétel-termelés vizsgálata során nem képezik a nettó bevétel részét.

Ez alapján nem vonhatók le a következő tételek:

- kötbér;
- támogatási előlegen realizált látra szóló kamat;³³¹
- a projekttevékenységgel összefüggésben a tevékenységek társfinanszírozásához nyújtott azon hozzájárulások, amelyek a vonatkozó támogatás finanszírozási táblázataiban az állami hozzájárulások mellett szerepelnek, illetve amelyek a projekt önrészét hivatottak biztosítani;
- az ESZA+-forrásból és MMIA-forrásból finanszírozott, a foglalkoztatási szint emelését célzó programok esetén a támogatott célcsoport foglalkoztatása során előállított termék, szolgáltatás értékesítéséből származó bevétel, ha a kedvezményezett e bevételeket a projekt céljaival összhangban a projekt megvalósítási időszakában a projekt megvalósításával összefüggésben felmerült, a projekt elszámolható költségein kívüli kiadások finanszírozására fordítja, és a projekt céljainak megfelelő felhasználást igazolja.

A kedvezményezett köteles a záró kifizetési kérelemben nyilatkozni arról, hogy a projekt megvalósítása során keletkezett-e nettó bevétele.

Amennyiben nettó bevétel keletkezik, akkor azt teljes összegében vagy arányosan kell levonni a projekt Európai Unióval elszámolható költségéből, attól függően, hogy

- a nettó bevétel teljes egészében vagy csak részben származott a támogatott projektből;
- a támogatott projekt teljes költségét vagy csak egy részét számolták-e el a projekt keretében.

Az úgynevezett „nettó bevételt termelő” projektek esetén költség-haszon elemzés elkészítése szükséges, amelyhez a Bizottság útmutatót³³² készített a nagy értékű infrastrukturális projektek gazdasági számításaihoz.

Az útmutató szerint az elszámolható költségek – és ezzel összefüggésben a maximálisan nyújtható támogatás – meghatározásához figyelembe kell venni azokat a projekt által generált nettó bevételeket, amelyek a projekt megvalósításához szükséges költségeket ellentételezik.

A nettó bevételt termelő projektek két kategóriáját különíthetjük el az alapján, hogy a nettó bevételek előre kalkulálhatók-e, vagy sem, és ehhez igazodik a nettó bevétel kalkulálása és kezelésének módja is.

Amennyiben előzetesen van mód a nettó bevétel számítására, akkor az irányító hatóság felhívásonként előzetesen, a felhívásban rögzített módon határozza meg a projektek potenciális nettó bevételét – diszkontálják a projekt nettó bevételét.

A másik esetben – amikor előre nem határozható meg a nettó bevétel – az Európai Unióval elszámolható költségek meghatározásakor figyelembe kell venni a nettó bevételt úgy, hogy a teljes beruházási költség jelenértékét csökkenteni kell a várható nettó bevételek (bevétel mínusz

³³¹ A támogatási előleget nem lehet lekötni, befektetési célból felhasználni, az előlegen realizált kamat kizárólag banki látra szóló kamat lehet.

³³² European Commission: *Economic Appraisal Vademecum 2021–2027*.

működési költség) jelenértékével. A felhívás alapján társfinanszírozható, azaz elszámolható beruházási költségek és a – szükség esetén arányosított – nettó bevételek jelenértékének különbsége határozza meg a projekt keretében maximálisan elszámolható költséget.

Az irányító hatóság köteles nyomon követni az Európai Unióval elszámolható összköltség mellett a projekt teljes beruházási költségét, valamint a fenntartási időszakban a működési költségeket és a bevételeket is. Indokolt esetben az irányító hatóság köteles gondoskodni ezek újraszámításáról, és a projekt tervezett költségei és bevételei aktualizálásáról. Legalább a záró kifizetési kérelemben, valamint a záró projektfenntartási jelentés keretében gondoskodni kell szükség esetén a számítások aktualizálásáról. A záró kifizetési kérelemben ez akár azt is eredményezheti, hogy a támogatásból le kell vonni, vagy a kedvezményezettől vissza kell követelni.

Ha a beruházás teljes költsége egyaránt tartalmaz az Európai Unióval elszámolható és nem elszámolható költségeket, az előre kalkulált várható nettó bevételeket a megfelelő arány szerint megosztva kell beszámítani az Európai Unióval elszámolható és a nem elszámolható költségekkel szemben.

A nettóbevétel-termelő projektekre irányadó szabályozás az útmutató rendelkezései szerint nem alkalmazandó:

- a teljes egészében ESZA+-ból finanszírozott projektekre;
- az egymillió eurót meg nem haladó elszámolható költségű projektekre;³³³
- teljes visszafizetési kötelezettség alá eső visszatérítendő támogatásokra és díjakra;
- a pénzügyi eszközökre irányuló vagy azok keretében támogatott projektekre;
- a technikai segítségnyújtás keretében támogatott projektekre;
- az egyösszegű átalány vagy átalányalapú egységköltség módszerével támogatott projektekre;
- a csekély összegű (*de minimis*) támogatási kategória alapján támogatott projektre;
- a kis- és középvállalkozások (a továbbiakban: kkv-k) által megvalósított projektekre, ha az állami támogatási kategória alapján a támogatás intenzitása vagy összege tekintetében korlátozást alkalmaznak;
- az egyéb állami támogatási kategória alapján támogatott projektekre, ha egyedileg elvégezték a finanszírozási szükséglet ellenőrzését.

3.10. Pénzforgalmi számlák

3.10.1. Az uniós források fogadására és kifizetésére szolgáló számlák

Az igazoló hatóság az Európai Bizottságtól érkező uniós források fogadására pénzforgalmi számlát nyit a kincstárban, amely felett az igazoló hatóság rendelkezik.

³³³ Az egymillió eurós határérték meghatározásához az irányító hatóságok az államháztartásért felelős miniszter által negyedévenként közzétett aktuális technikai árfolyamot használják. Az irányító hatóság a felhívásban meghatározza, hogy a felhívás közzétételekor érvényes technikai árfolyamot kell-e használni a teljes projektmegvalósítás során. Ha az alkalmazandó árfolyam változó, a felhívásban közölni kell a változtatás módszerét.

A fejezetet irányító szerv vezetője programonként előirányzat-felhasználási keretszámlát nyit a kincstárban, ami a támogatás kifizetésére és a visszakövetelt összeg fogadására szolgál. Az előirányzat-felhasználási keretszámla felett a miniszter és az irányító hatóság rendelkezik. Közreműködő szervezet kijelölése esetén a fejezetet irányító szerv vezetője rendelkezési jogot biztosíthat a közreműködő szervezet részére.

3.10.2. A projektszámla

A 2021–2027-es fejlesztési időszak újdonsága a projektszámla intézménye, amely a kincstári fizetési számlával nem rendelkező kedvezményezettek számára lényeges. Ha a felhívás előírja, az európai uniós forrásból nyújtott költségvetési támogatás kezelésére a kedvezményezett a támogatás fogadására és a támogatás terhére kifizetés teljesítésére valamely hitelintézetnél fizetési számlát (a továbbiakban: projektszámla) köteles nyitni. Ez egy olyan forintban vezetett számla, amely a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény 21. § (2) bekezdése szerinti *korlátozott rendeltetésű számla*, és felette a kedvezményezett rendelkezik. A projektszámla betételekötés és készpénztranzakció teljesítésére nem használható. A projektszámlához hitelkeret nem, de bankkártya kapcsolódhat.

A kedvezményezett a projektszámla *megnyitását* a támogatási kérelem beérkezéséről szóló értesítéssel kezdeményezi. A kedvezményezett a támogatási szerződés hatálybalépéséről haladéktalanul tájékoztatja a hitelintézetet. A kedvezményezett legkésőbb az önerő projektszámlára utalásáig igazolja az irányító hatóság részére a projektszámla megnyitását. Ha a kedvezményezett több projektet valósít meg, a projektek megvalósítása során felmerült költségek kezelése az egyes projektekhez tartozó elkülönült projektszámlán történik.

Ha a felhívás lehetővé teszi, a támogatást igénylő a támogatási szerződés megkötése előtt is megkezdheti a projektjét, de ez esetben kifizetés csak a projektszámláról teljesíthető. A kedvezményezett a támogatási szerződés megkötését követően időközi kifizetési kérelemben jelzi az irányító hatóság részére, hogy a projektszámláról már teljesített kifizetést, és ilyen esetben az irányító hatóság a beküldött időközi kifizetési kérelem ellenőrzését követően kifizeti a kedvezményezett részére a támogatást.

A kedvezményezett csak

- a projektszámláról fizetheti a projekt megvalósítása során felmerülő, támogatással érintett költségteleket;
- a projekt megvalósítása során felmerülő, támogatással érintett költségteleket fizetheti a projektszámláról;
- a projektszámlára utalhatja a projekt megvalósítása során szükséges önerőt (ideértve a kölcsönszerződés alapján biztosított önerőt is).

A kedvezményezett köteles a projektszámlát az utolsó szállítói számla kiegyenlítéséig fenntartani. Az ezt követően fenntartott projektszámla költsége a kedvezményezettet terheli.

A kedvezményezett a *támogatás kifizetését* az önerő projektszámlára utalásával kezdeményezheti. A kedvezményezett vállalkozási számlájáról a projektszámlára érkező befizetés minősül önerőnek. A kedvezményezett a projekt előrehaladásának megfelelően utalja az önerőt a projektszámlára.

Az irányító hatóság a támogatás projektszámlára történő kifizetése előtt *ellenőrzi*

- a hatályos támogatási szerződés rendelkezésre állását;
- a kedvezményezett köztartozás-mentességét;
- azt, hogy a kedvezményezett részére történő kifizetések nincsenek felfüggesztve;
- azt, hogy van-e a kedvezményezettrel szemben fennálló, esedékes követelés, amelyet a kedvezményezett még nem teljesített.

Az irányító hatóság a fenti ellenőrzést követően haladéktalanul kifizeti a projektszámlára a támogatást a kedvezményezett által a projektszámlára utalt önerő arányában.

A kedvezményezett a szállító részére történő kifizetés során az átutalás közleményében feltünteti a szállító adószámát és a teljesítendő számla sorszámát. A kedvezményezett nem kezdeményezhet a projektszámláról olyan kifizetést, amelynek eredményeként a projektszámla egyenlege negatív lenne. Ha a kedvezményezett a támogatást kilencven napon belül nem használja fel a projekt megvalósítása érdekében, a hitelintézet visszautalja azt az irányító hatóság által használt előirányzat-felhasználási keretszámlára. A kedvezményezett a támogatás felhasználására rendelkezésre álló kilencven nap leteltét követő harminc napon belül időközi kifizetési kérelemmel elszámol a támogatás felhasználásával.

A támogatási szerződés kedvezményezett általi bejelentésétől a projektszámlát vezető hitelintézet a monitoring- és információs rendszer útján naponta adatot szolgáltat az irányító hatóság részére a projektszámla forgalmáról. Ha a projektszámlát a támogatási szerződés megkötése előtt nyitották, a projektszámlát vezető hitelintézet a megnyitás időpontjáig visszamenőleg adatot szolgáltat az irányító hatóság részére a projektszámla forgalmáról. Az adatszolgáltatási kötelezettsége a projektszámla megszüntetéséig tart.

A projektszámla speciális működési rendje miatt nem kell alkalmazni több részletszabályt, mivel nem összeegyeztethető a fentiekkel (például valósköltség-alapú elszámolás elve alapján teljesített kifizetés), másrészt egyes részletszabályokat eltéréssel kell alkalmazni (például az irányító hatóság a felhívásban vagy a támogatási szerződésben előírhatja összesítő használatát, vagy a záró kifizetés során nem történik kifizetés).

3.10.3. A pénzügyi eszköz finanszírozására szolgáló számla

A pénzügyi eszköz finanszírozására programonként és pénzügyi termékenként elkülönített fizetési számlát (a továbbiakban: programszámla) kell alkalmazni, amelyet a fejezetet irányító szerv vezetője nyit a kincstárban. A fejezetet irányító szerv vezetőjének és a holdingalapot végrehajtó szervezetnek van a programszámla felett rendelkezési jogosultsága.

Az irányító hatóság biztosítja, hogy

- a felhívás keretéből a holdingalapot végrehajtó szervezet által a finanszírozási megállapodás szerint lehívott összeg a megfelelő programszámlán a holdingalapot végrehajtó szervezet rendelkezésére álljon;
- a holdingalapot végrehajtó szervezet bankszámláján az e fejezet szerinti feladatok költségeinek finanszírozására szolgáló forrás rendelkezésre álljon.

Az irányító hatóság a fentiek biztosítása érdekében az előirányzat-felhasználási keretszámla terhére teljesít átutalást.

3.10.4. A Magyar Államkincstár által vezetett kedvezményezett számlák

A Magyar Államkincstár banki szolgáltatásként vezeti a jogszabályban meghatározott *kincstári körön belüli és kincstári körön kívüli számlatulajdonosok (azaz a kedvezményezettek)* számláit. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény³³⁴ (Áht.) részletesen meghatározza azon alanyok körét, amelyek kincstári körön kívül kötelesek kincstári számlát nyitni. Idetartoznak például a térségi fejlesztési tanácsok és azok költségvetési szervként működő munkaszervezetei, a megyei önkormányzatok és a megyei önkormányzatok önkormányzati hivatalai, illetve az olyan nonprofit gazdasági társaságok, amelyekben az állam legalább az Nvt.³³⁵ szerinti többségi befolyással rendelkezik. A kincstári körön³³⁶ az államháztartás központi alrendszerébe tartozó jogi személyek és előirányzatok pénzforgalmát érti az Áht.,³³⁷ ugyanakkor a települési önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat és a társulás fizetési számláját választása alapján egy belföldi hitelintézet vagy a kincstár vezeti. Ez alapján látható, hogy a kincstári számla megléte nem állapítható meg vagy zárható ki a kedvezményezett jogi formája és státusza meghatározása alapján.

A kincstári számla megléte és arra támogatás folyósítása – a projektszámla intézményén túl – az előlegek és elszámolások rendszerében is fontos szerepet kap, aminek a bemutatására az érintett fejezetekben térünk ki.

3.11. Elszámolhatósági szabályok tételszinten

3.11.1. A CPR rendelkezései

A CPR és a hazai elszámolási rendszer is részletesen foglalkozik a nem elszámolható költségek körével.

Az uniós szabályozás értelmében nem elszámolható költségek az alapokból származó hozzájárulás terhére:

- *a hitelkamat*, kivéve a kamattámogatás vagy garanciadíj-támogatás formájában nyújtott vissza nem térítendő támogatás vonatkozásában;
- az érintett művelet teljes elszámolható kiadásának 10%-át meghaladó összegű *földvásárlás*; paragon heverő területek és olyan, korábban ipari hasznosítású területek esetében, amelyeken épületek találhatóak, a felső határérték 15%; a pénzügyi eszközök esetében ezek a százalékarányok a végső kedvezményezetteknek fizetett program-hozzájárulásokra, garanciák esetében pedig az alapul szolgáló kölcsön összegére vonatkoznak (ez a rendelkezés nem irányadó a környezet megóvásával kapcsolatos műveletekre);
- *hozzáadottérték-adó* (héa – ami az áfa gyakorlatilag), kivéve:
 - i. azoknál a műveleteknél, amelyek összköltsége (héával együtt) nem éri el az 5 millió eurót;
 - ii. azoknál a műveleteknél, amelyek összköltsége (héával együtt) legalább 5 millió euró, és az a héára vonatkozó nemzeti jogszabályok alapján nem levonható;

³³⁴ Áht. 79. § (2) bekezdés.

³³⁵ A nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény.

³³⁶ Jelentőségét emeli, hogy a kincstári számlára fizetett előlegek nem számítanak bele a államháztartási hiányba.

³³⁷ Nyikos (2018a): i. m.

- iii. végső kedvezményezettek által pénzügyi eszközök keretében végrehajtott beruházások; amennyiben ezeket a beruházásokat – a CPR 58. cikk (5) bekezdésében említetteknek megfelelően – vissza nem térítendő támogatás formájában nyújtott programtámogatással kombinált pénzügyi eszközökből támogatják, a héa nem számolható el a beruházási költség azon része tekintetében, amely a vissza nem térítendő támogatás formájában nyújtott programtámogatásnak felel meg, kivéve, ha a beruházási költségre vonatkozó héa a héára vonatkozó nemzeti jogszabályok értelmében nem levonható, vagy ha a beruházási költségnek a vissza nem térítendő támogatás formájában nyújtott programtámogatásnak megfelelő része (héával együtt) nem éri el az 5 millió eurót;
- iv. kisprojektalapok és a végső kedvezményezettek által az Interreg körében kisprojektalapok keretében végrehajtott beruházások esetében.

Az alapspecifikus rendeletek további, az egyes alapokból nyújtott hozzájárulás terhére nem elszámolható költségeket is megállapíthatnak.

Ennek megfelelően például az ESZA+ vonatkozásában a következő kiegészítő szabályok érvényesülnek. A fent említett, nem elszámolható költségeken felül az alábbi költségek nem számolhatók el az ESZA+ megosztott irányítású ága keretében nyújtott általános támogatáson belül:

- földterület és ingatlan, valamint *infrastruktúra* vásárlása;
- *bútorok, berendezések és járművek* vásárlása, kivéve, ha a vásárlás a művelet céljának eléréséhez szükséges, vagy az említett tételek értékét a művelet alatt teljes egészében leírják értékcsökkenés címén, vagy ha az említett tételek megvásárlása a leggazdaságosabb lehetőség.

A harmadik felek által a művelet résztvevői javára kifizetett, juttatások vagy bérek formáját öltő *természetbeni hozzájárulások* elszámolhatók lehetnek az ESZA+ megosztott irányítású ága keretében nyújtott általános támogatáson belül, amennyiben a természetbeni juttatásokra a nemzeti szabályokkal – többek között a számviteli szabályokkal – összhangban került sor, és ezek nem haladják meg a harmadik fél által viselt költséget.

A *közvetlen személyzeti költségek* akkor számolhatók el az ESZA+ megosztott irányítású ága keretében nyújtott általános támogatáson belül, ha összhangban vannak a kedvezményezett által az adott tisztségkategóriára szokásosan alkalmazott javadalmazási gyakorlattal vagy az alkalmazandó nemzeti joggal, kollektív megállapodásokkal vagy hivatalos statisztikákkal.

3.11.2. Az elszámolható költségek hazai szabályozása

A támogatott projekt kapcsán felmerült azon költségek számolhatók el, amelyek a projekt céljainak eléréséhez, illetve végrehajtásához szükségesek, és amelyeket a projekt elfogadott költségvetésében, valamint annak hatályos módosításában bevezettek. A költségek csak olyan mértékben számolhatók el, amilyen mértékben a támogatott projekthez kapcsolódnak, illetve amilyen mértékben annak célját szolgálják, ennek alátámasztása a kedvezményezett kötelezettsége. Azon költségek számolhatók el, amelyek egyéb közösségi szintű horizontális politikák feltételeit is

teljesítik, tehát a projekt végrehajtása során a kedvezményezett betartotta különösen a közbeszerzési, versenyjogi (állami támogatási³³⁸), környezetvédelmi, esélyegyenlőségi szabályokat.

Az általános feltételeken túl egyes költségek, illetve tevékenységek esetén további részlet-szabályokat határoztak meg a korábbi évek tapasztalatai alapján.

Idetartozik például a késedelmi kamat a végszámlában való érvényesítése – ilyenkor a számlán egyértelműen fel kell tüntetni ennek tényét és összegét, valamint a szóbeli megállapodás alapján történő teljesítés – alapján bruttó kétszázezer forintot meg nem haladó összegű megrendelés esetén kerülhet sor a költség elszámolására, ha azt nem zárja ki a felhívás vagy a támogatási szerződés.

A Korm. rendelet meghatározza az úgynevezett *belső korlátokat*, azaz hogy az egyes tevékenységekre a projekt keretében mekkora arányban számolhatók el járulékosnak tekintett költségek. Ezen tevékenységek jellemzően kiegészítő jellegűek a projekt fő célját megvalósító tevékenység mellett, azonban ugyanúgy fontos részei a megfelelően előkészített és lebonyolított projektnek. Nem kell ezeket a belső korlátokat alkalmazni azon költség esetében, amely a projekt fő célja, vagyis azon ritka esetekben, amennyiben a projekt fő célja egy előkészítő tevékenység maga, akkor természetesen nem kell rá a lentebb írt százalékos korlátot érvényesíteni.

46. táblázat: *Belső finanszírozási korlátok*

Tevékenység	Mérték (az összes elszámolható költség maximálisan elszámolható %-a)
Projekt-előkészítés, tervezés	7,0
Közbeszerzési eljárások lefolytatása	1,0
Ingatlanvásárlás	2, kölcsön formájában nyújtott pénzügyi eszköz esetén legfeljebb 10,0
Terület-előkészítés	2,0
Műszaki ellenőri szolgáltatás	1,0
Projektmenedzsment	2,5
Tájékoztatás, a nyilvánosság biztosítása	0,5
Könyvvizsgálat	0,5
Általános költségek	1,0

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

A felhívásban elszámolhatóként megjelölt – fenti költségekre vonatkozó – százalékos mértékek összege nem haladhatja meg a 15,5%-ot, kölcsön formájában nyújtott pénzügyi eszköz esetén a 23,5%-ot. Az irányító hatóság az egyes költségekre vonatkozó százalékos mértékeket szűkítheti a felhívás céljának figyelembevételével.

Fontos kiemelni azonban, hogy az egyes százalékos mértékek a projektmegvalósítás befejezésekor – a műszaki-szakmai tartalom csökkenésével nem járó – projektszintű *meztakarítás* eredményeként átléphetők azzal, hogy az egyes költség típusokra megállapított összeg nem növekedhet. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha a projekt befejeződött az elvárt műszaki-szakmai tartalommal, viszont keletkezett meztakarítás (például olcsóbban sikerült a tervezettnél a főtevékenységet megvalósítani), akkor a záráskor nem kell emiatt arányosan csökkenteni az egyes járulékos tevékenységekre jutó támogatás összegét csak azért, hogy az arányszámok az előírtak szerint alakuljanak.

³³⁸ Nyikos (2018b): i. m.

A felhívás lehetővé teheti, hogy a megjelölt költségekre vonatkozó százalékos mértékeket *átcsoportosítással* módosítsák, azonban a belső korlátokra figyelemmel kell lenni. Speciális esetet jelent az ingatlanvásárlás költség típusa – ha az meghaladná a százalékos mértéket –, azt a kormány egyedi hozzájárulása esetén lehet átcsoportosítani.

Kivételként ugyanakkor – a felhívásban előírt százalékos átalányalapú finanszírozására vonatkozó módszertan alkalmazása esetén – a százalékos mértékek a költség típusok közötti átcsoportosítással nem módosíthatók – a kétszázmillió forint elszámolható összköltséget meg nem haladó, az Európai Regionális Fejlesztési Alapból finanszírozott projekt esetén a minisztérium által kiadott módszertan esetében.

További belső korlátot határoz meg a szabályozás az elszámolás tekintetében a *projektmenedzsmenthez kapcsolódó költség* vonatkozásában, amely csak a projekt szakmai előrehaladása arányában számolható el. Erre vonatkozó számítási metodika alapján a projekt pénzügyi lebonyolítása során a kifizetett és a megítélt projektmenedzsmentre jutó támogatás aránya – egyszerűsített elszámolási módok alkalmazását kivéve – legfeljebb tíz százalékponttal haladhatja meg a teljes projekt vonatkozásában kifizetett és megítélt támogatás arányát.

3.11.2.1. Tartalék

Különleges szabályok az irányadók a tartalék kategóriájára, ami az elvárható gondos tervezés alapján előre nem látható, de elszámolható költség fedezetére szolgál, de ettől eltérően felhasználható akkor is, ha a projekt alapvető céljainak teljesülését elősegítő, egyszerűsítést célzó módosítások miatt pótlólagos műszaki, szakmai tartalom megvalósítása válik szükségessé.

Az irányító hatóság a tartalék lehetséges legmagasabb arányát a felhívásban határozza meg azzal, hogy az nem haladhatja meg a projekt összes elszámolható költségének 10%-át. A támogatás kifizetése során felmerülő árfolyamkockázat kezelése érdekében kötelező a projekt összes elszámolható költségének legalább 5%-ával megegyező mértékű általános tartalék képzése, ha várhatóan szállítói finanszírozás keretében forinttól eltérő devizában kötött, a projekt összes elszámolható költségéhez mérten nagy összegű szállítói szerződés elszámolására kerül sor.

Felhasználása csak az irányító hatóság előzetes engedélyével, a projekt költségvetésén belüli átcsoportosítással történhet meg. Az átcsoportosítást követően igényelhető az eredetileg tartalék soron szereplő összegre eső előleg, és számolható el a tartalékra költség.

3.11.2.2. Nem elszámolható költségek hazai szabályozása

A nem elszámolható költségek meghatározása is többrétű, egyrészt találhatók rendelkezések a Korm. rendeletben, másrészt az elszámolási útmutatóban, ugyanakkor az egyes felhívások is részletesen szabályozzák az adott esetben el nem számolható tételeket.

A jogszabály erejénél fogva nem számolhatók el a *közvetítővel vagy tanácsadókkal* kötött szállítói szerződéssel kapcsolatban felmerült költségek, ha a szerződés a kifizetést a szállítói szerződésben rögzített tevékenység összköltségének százalékos arányában határozza meg (azaz az úgynevezett sikerdíjas szerződések), kivéve, ha a részteljesítés lehetőségét a szerződés vagy annak hatályos módosítása tartalmazza. Az ilyen ténylegesen felmerült és kiegyenlített részköltségeket a végső kedvezményezett az általános elszámolási szabályoknak megfelelően köteles alátámasztani a munka vagy a szolgáltatás teljesítésére és valós piaci értékére történő

hivatkozással, részletes teljesítésigazolással. Ha a szállítói szerződésben százalékos alapon meghatározott érték magasabb, mint a valós piaci ár, a különbözet nem számolható el.

A kedvezményezett – költségtől függetlenül főszabály szerint – nem számolhat el olyan, *készpénzben kiegyenlített bizonylatot* – ide nem értve a bér jellegű költségek elszámolására szolgáló összesítőt –, amelynek az ellenértéke meghaladja az irányító hatóság által a felhívásban meghatározott összeget, de legfeljebb a másfél millió forintot. A készpénzfizetési korlát tehát bizonylatonként értelmezendő, és összhangban van az adózási szabályozásban³³⁹ megjelenő korlátozással.

Az elszámolási útmutató is részletesen sorolja az el nem elszámolható költségek körét, amelyek átfedésben vannak a CPR által meghatározottakkal. Idesorolja ennek megfelelően a következőket:

- a levonható áfa;
- a kamattartozás-kiegyenlítés;
- a hitelkamat, kivéve a kamattámogatás vagy garanciadíj-támogatás formájában nyújtott vissza nem térítendő támogatást;
- a hiteltúllépés költsége, egyéb pénzügyforgalmi költségek;
- a devizaátváltási jutalék;
- a pénzügyi, finanszírozási tranzakciókon realizált árfolyamvesztés;
- a bírságok, kedvezményezett által fizetett kötbérek és a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti perköltség függetlenül attól, hogy a bíróság megítélte-e;
- a projektszámla fenntartási költsége az utolsó szállítói számla projektszámláról történő kifizetését követően;
- a jutalom, illetve az olyan jutalom jellegű kifizetés, amely mögött a teljesítés nem igazolható;
- a munkavégzésre irányuló jogviszony megszűnése vagy megszüntetése esetén a szabadságmegváltás és a végkielégítés;
- a rehabilitációs hozzájárulás összegét.

Az útmutató az ESZA+ esetén nem elszámolható költségekre is kitér, részletesebben, mint a rendelet, összhangban az CPR, illetve a ESZA+ rendelettel. Ezek alapján nem tekinti elszámolhatónak az alábbiakat:

- az infrastrukturális javak vásárlása;
- föld-, telek-, ingatlanvásárlás;
- leginkább rászoruló személyek támogatása esetén nem elszámolható infrastruktúra fejlesztésének, biztosításának költsége, használt áruk beszerzésének költsége.

Kiemelendő továbbá a Belügyi Alapok esetén nem elszámolható költségek köre, amelyet szintén részletesen bemutat az útmutató:

- beépítetlen földterület vásárlása;
- szakképzési hozzájárulás;³⁴⁰
- a kedvezményezettnek alkalmazásban álló személyek elszámolt béren felüli díjazása, ha szokásos napi közigazgatási feladataikhoz és munkakörükhöz kapcsolódik;

³³⁹ Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 114. § (3)–(4) bekezdés, valamint 233. § (1)–(2) bekezdés.

³⁴⁰ Kiemelten figyelni kell a jogszabályi környezet változására, mivel a vonatkozó adójogszabályok jelentősen változtak 2020, 2021 és 2022 során.

- projektszemélyezetre költött ajándék- és reprezentációs költségek, harmadik félnek továbbszámlázott költség;
- a számviteli nyilvántartásban nem aktivált, valamint a fel nem használt tárgyi eszköz és készlet beszerzési költsége;
- az eszközbeszerzésekhez kapcsolódó, a projekt fizikai befejezését követően felmerült *support* költségek;
- rendelkezésre állási díj szolgáltatásvásárlás keretében;
- a projektmegvalósítási időszakot meghaladó garanciális időszak esetén a jólteljesítési és visszatartási garanciával érintett, visszatartott összeg.

3.11.2.3. Speciálisan szabályozott elszámolható tételek

Projektmenedzsment-költségek

Kiemelten vizsgálni kell a projektmenedzsmentre vonatkozó további szabályokat. A korábbiakban is ismertetett belső korlátokon felül meghatározták, hogy milyen tevékenységek számolhatók el közszféra szervezet kedvezményezettjek esetén. Ezen rendelkezések célja, hogy a közszféra szervezetek (tipikusan például települési önkormányzatok) ne piaci vállalkozásokhoz szervezzék ki a projektmenedzsment-tevékenységeket, hanem az államigazgatási kapacitásokat használják ki. Ezek a következők:

- a projekt előkészítési – ide nem értve a pályázatírást – és megvalósítási időszakában végzett projektmenedzsment-tevékenység személyi jellegű ráfordításai;
- iroda- és eszközbérlet;
- a menedzsmenttevékenységhez kapcsolódó anyag – és a 2000. évi C. törvény (Sztv.) 80. § (2) bekezdésében, illetve a 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet (Áhsz.) hatálya alá tartozó szervezetek esetén az Áhsz. 1. § (4) bekezdése alapján meghatározott értékhatár alatti, egy összegben leírható tárgyi eszközök – költsége (például nyomtató, számológép, papír, írószer);
- a kiküldetéshez kapcsolódó utazási költség;
- a projekt előkészítési – ide nem értve a pályázatírást – és megvalósítási időszakában végzett projektmenedzsment-tevékenységhez igénybe vett szakértői szolgáltatás díja.

Közsféra szervezet kedvezményezettjek – ide nem értve az egyházi jogi személyt – a szakértői szolgáltatást kizárólag akkor számolhatják el a projekt keretében, ha a szakértői szolgáltatást költségvetési szerv vagy olyan gazdálkodó szervezet látja el, amelyben az állam vagy önkormányzat – együttesen vagy külön, közvetve vagy közvetlenül – 100%-os tulajdoni részesedéssel rendelkezik, és amelyek a szolgáltatást kizárólag közalkalmazotti, közszolgálati, kormányzati szolgálati jogviszonyban vagy munkaviszonyban foglalkoztatott alkalmazottal vagy megbízási jogviszonyban foglalkoztatott természetes személlyel láthatják el. E pont alkalmazásában kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött időnek minősül az állami szolgálati jogviszonyban töltött idő is.

A projektmenedzsment-tevékenységet a megyei jogú város önkormányzata, a megyei önkormányzat, a gazdálkodó szervezet és a kormányhivatal kizárólag közalkalmazotti, közszolgálati, kormányzati szolgálati jogviszonyban vagy munkaviszonyban foglalkoztatott alkalmazottjával, vagy megbízási jogviszonyban foglalkoztatott természetes személlyel láthatja el. E pont

alkalmazásában kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött időnek minősül az állami szolgálati jogviszonyban töltött idő is.

A megyei jogú város önkormányzata, a megyei önkormányzat és a kormányhivatal közreműködésének a Korm. rendelet szerinti költségtípusok alapján megállapított mértékű költsége a projekt keretében elszámolható.

In-house beszerzések

Az úgynevezett *in-house* beszerzések³⁴¹ alapján kötött szerződések elszámolhatók, ha azok költsége nem haladja meg a szokásos piaci értéket, valamint a pénzügyileg rendezett tételek alapján kimutatott közvetlen és közvetett önköltség értékét.

Az *in-house* beszerzéseket olyan részletes, tételes egységárakat is tartalmazó kalkulációval kell alátámasztani, amelyből a beszerzés költsége egyértelműen megállapítható, és amely kétséget kizáróan igazolja, hogy a teljesítés szolgálja legjobban a költséghatékonyt.

Az előírt feltételek ellenőrizhetősége és nyomonkövethetősége érdekében a szokásos piaci ár alátámasztásául szolgáló ajánlatkérés vagy piackutatás adattartalmának egyértelműen összehasonlíthatónak kell lennie az önköltségszámítás alapjául szolgáló tételekkel mind időbeni felmerülésük, mind pedig részletezettségük tekintetében. Az *in-house* beszerzés eredményeként kötött szerződésben szerepeltetendő költségtételeknek szintén összehasonlíthatóknak kell lenniük a szokásos piaci ár alátámasztással, illetve önköltségszámítással.

Adók és közterhek

A fejlesztéspolitika elszámolhatósági kérdései közül az egyik kiemelkedő vitaterület az adók és egyéb közterhek területe volt. Ezek közül az áfa jelenti az egyik meghatározó részt, amelynek a nemzetközi szabályozása jelentősen változott a korábbi időszakokhoz képest. A kérdés különös fontossága miatt az elszámolási útmutató külön tartalmazza a projekt-áfaútmutatót a kedvezményezettek részére annak érdekében, hogy részletesen bemutassa a mérlegelendő és vizsgálandó szempontokat. Ahogy az a CPR irányadó részében, azaz a nem elszámolható költségek részletezésénél látható, a jelenlegi szabályozásban sávos elszámolási határt alakítottak ki, amelyet a hazai rendszer is átvett.

Ennek megfelelően különbséget kell tenni áfalevonási joggal rendelkező és nem rendelkező kedvezményezettek és tevékenységek között. Kiemelendő, hogy nem a visszaigénylés ténye határozza meg az áfa elszámolásának lehetőségét, hanem a kedvezményezett levonási joga – függetlenül attól, hogy ténylegesen visszaigényli-e az áfát, vagy sem.

³⁴¹ A 2015. évi CXLIII. törvény (Kbt.) 9. § (1) bekezdés h)–i) pontjában és (2) bekezdésében meghatározott „házon belüli” (*in-house*) beszerzés azt a beszerzést jelenti, amikor az ajánlatkérő olyan ellenőrzési és irányítási jogokkal rendelkezik az ajánlattevő gazdálkodó szervezet felett, amely alapján az csak a „jogi látszat” szintjén rendelkezik önálló szerződéskötési akarattal, gyakorlatilag azonban az ajánlatkérő szervezeti egységének tekinthető. Ebben az esetben a két személy közötti szerződés közbeszerzési jogi szempontból nem minősül szerződésnek, és nem szükséges közbeszerzési eljárás lefolytatása; viszont az ajánlattevőként szerződő szervezet a szerződés megkötésére tekintettel, a szerződés megkötését követően ajánlatkérőnek minősül.

Áfalevonási joggal rendelkező kedvezményezettek esetén a levonható adók, közterhek az Európai Unióval elszámolható összköltség összegétől függetlenül nem számolhatók el, még abban az esetben sem, ha a végső kedvezményezett, az egyéni kedvezményezett vagy a kedvezményezett által nyújtott szolgáltatás igénybe vevője ténylegesen nem él a visszaigénylés lehetőségével.

Áfalevonási joggal nem rendelkező kedvezményezettek esetén az értékhatár határozza meg az elszámolhatóságot, vagyis ha az Európai Unióval elszámolható összköltség nem haladja meg az 5 millió eurót, a levonható adók, közterhek elszámolhatók. Amennyiben meghaladja az 5 millió eurót az Európai Unióval elszámolható összköltség, és a projektben nem keletkezik adóköteles bevétel, a levonható adók, közterhek elszámolhatók, míg ha a projektben adóköteles bevétel keletkezik, a levonható adók, közterhek nem számolhatók el. A visszaigényelhető adó nem elszámolható költség.

Nem egyértelmű helyzetekben, azaz ha nem egyértelmű az adott kedvezményezett és tevékenység viszonylatában, hogy levonási joga keletkezik-e, akkor célszerű előzetesen kikérni az adóhatóság illetékes szervének nyilatkozatát vagy állásfoglalását.

3.12. Finanszírozási módok

A támogatási rendszer kialakítása során az előlegfizetés lehetősége mellett két finanszírozási módot dolgoztak ki és építettek be, egyrészt az utófinanszírozás, másrészt a szállítói finanszírozás esetét.

Utófinanszírozás esetén a kedvezményezett által kifizetett elszámoló bizonylatok vagy az elszámolást alátámasztó dokumentumok támogatási összegének utólagos megtérítése főszabály szerint közvetlenül a kedvezményezett, vagy speciális esetben egyéb jogosult (például engedményes, zálogjogosult) pénzforgalmi számlájára történik. Ebben az esetben tehát a kedvezményezett a teljes összeget (nem kizárólag az önerő részt) egyenlíti ki a szállítója felé, majd ezt követően kerül sor az elszámolásra, amikor a kifizetési igénylést követően a támogatás összegét a kedvezményezettnek kiutalják – alapesetben.

Szállítói finanszírozás esetén a kedvezményezettet megillető támogatás összegének kifizetése közvetlenül a szállító (illetve az engedményes vagy a zálogjogosult) fizetési számlájára történik. Ezen módszer esetén a kedvezményezett az önerő részét köteles a szállítónak megfizetni (amennyiben a támogatási szerződés szerint önerő is része a projektnek, azaz nem 100% a támogatási intenzitás), míg a szállító az önerőn felüli részt – azaz a támogatás összegét közvetlenül a támogatótól kapja meg a kifizetési igénylés jóváhagyását követően.

3.13. A kifizetési kérelmek rendszere

3.13.1. Az egyszeri elszámolás

Az elszámolási rendszer fontos eleme, amely meghatározza a támogatás kifizetésének folyamatát, az elszámolás gyakorisága, azaz hogy egyszeri elszámoló az adott kedvezményezett a projekt megvalósítása során, vagy több alkalommal jogosult benyújtani kifizetési kérelmet. Az egyszeri elszámolás akkor opció, ha a felhívás lehetővé teszi. Ekkor a kedvezményezett a támogatási szerződés megkötését követően nyilatkozik ennek igénybevételéről. Egyes felhívásoknál a választási

lehetőség nem adott a kedvezményezett számára, mivel már a felhívásban is kötelezően előírják az egyszeri elszámolást – jellemzően az egyszerű, kis összegű projektek esetében. Ennek megfelelően, ha a projekt támogatása a tízmillió forintot nem haladja meg, egyszerűsített kiválasztási eljárásrend esetén – feltételesen vissza nem térítendő támogatási forma kivételével – kizárólag egyszeri elszámolás alkalmazható.

Amennyiben a felhívás ezt nem zárja ki, akkor a kedvezményezett egy alkalommal térhet át az egyszeri elszámolásról többszöri elszámolásra.

3.13.2. Hiánypótlás, tisztázó kérdés a pénzügyi lebonyolítás során

Az eljárási folyamatok közül általánosságban a hiánypótlás és a tisztázó kérdés azonos utat jár be függetlenül attól, hogy melyik eljárási lépésnél alkalmazzák, ezért célszerű – ahogy a jogszabály is teszi – külön bemutatni ezek általános szabályait.

Hiánypótlásra akkor van mód, ha a kedvezményezett által benyújtott

- előleg igénylésére irányuló kérelem;
- időközi kifizetési kérelem;
- záró kifizetési kérelem vagy
- beszámoló

hiányos vagy hibás.

Ebben az esetben az irányító hatóság a beérkezéstől számított hét napon belül, legfeljebb tizenöt napos határidő kifizetésével, valamennyi hiány, illetve hiba megjelölésével hiánypótlásra hívja fel a kedvezményezettet. A határidőt a hiányosság súlyához képest határozza meg az irányító hatóság. Hiánypótlásra egy alkalommal kerülhet sor – főszabály szerint. A hiánypótlásra rendelkezésre álló határidő felfüggeszti a jogszabályban előírt kifizetési határidőt.

Tisztázó kérdés feltételére akkor van lehetőség, ha a kedvezményezett által benyújtott

- előleg igénylésére irányuló kérelem;
- időközi kifizetési kérelem;
- záró kifizetési kérelem vagy
- beszámoló

a hiánypótlást követően ellentmondást tartalmaz.

Ekkor az irányító hatóság a legfeljebb háromnapos határidő kifizetésével az ellentmondás feloldását kéri a kedvezményezettől tisztázó kérdés keretében. Tisztázó kérdésre egy alkalommal kerülhet sor. A tisztázó kérdés megválaszolására rendelkezésre álló határidő felfüggeszti a jogszabályban előírt kifizetési határidőt. A tisztázó kérdésre tűzött határidőn túl beérkezett választ a támogató figyelmen kívül hagyja.

Ha a kedvezményezett a fentieket nem megfelelően teljesíti (például hibásan, hiányosan), vagy a határidőt elmulasztja, az irányító hatóság a rendelkezésére álló információk alapján dönt. Elutasítás esetén a kedvezményezett jogosult újra benyújtani az érintett kérelmeket vagy a beszámolót, természetesen a hiba, illetve hiányosság javításával.

A hiánypótlás és a tisztázó kérdés általános rendelkezéseihez képest az egyes finanszírozási lépések esetén vannak eltérések, amelyek a speciális szabályozásból erednek.

3.13.3. Előlegigénylés

3.13.3.1. Az előlegre vonatkozó általános szabályok

A finanszírozási folyamat első, egyben jellemzően opcionális – kedvezményezett igénylése alapján megvalósuló – eleme az előleg igénylése. Az előleg három típusát különböztetjük meg: támogatási előleg, fordítottáfa-előleg vagy szállítói előleg. Bármely előleget folyósítani akkor lehet, ha

- a felhívás és a támogatási szerződés lehetőséget biztosít a kedvezményezettnek az előleg igénybevételére;
- a kedvezményezett rendelkezik hatályos támogatási szerződéssel;
- a kedvezményezett legkésőbb az előlegigénylési kérelem benyújtásakor igazolja a szükséges mértékű biztosíték rendelkezésre állását, amennyiben a kedvezményezett biztosítéknyújtásra kötelezett;
- az előleg igénylésére irányuló kérelem és az azzal összefüggő dokumentáció tartalmi szempontból megfelelő;
- a kedvezményezett még nem nyújtott be záró kifizetési kérelmet.

A hiánypótlásnál alkalmazandó határidők az előleg igénylésére irányuló kérelem esetében rövidebbek, mivel egyszerűbb igénylési folyamatról van szó kevesebb adattal és kisebb, jellemzően könnyebben javítható hibákkal. Ezek alapján a kérelem beérkezésétől számított három napon belül, legfeljebb ötnapos határidő kitűzésével kell megküldeni a kedvezményezett részére a hiánypótlást. Ugyanezen okok miatt tisztázó kérdés nem tehető fel.

Az irányító hatóság az előleget az előleg igénylésére irányuló kérelem beérkezésétől számított tizenöt napon belül kifizeti, ha az ellenőrzés során nem merült fel olyan ok, amely miatt a kifizetést fel kellene függeszteni.

Ismert továbbá az úgynevezett azonnali előleg esete, amikor az irányító hatóság a támogatási szerződés megkötését követően haladéktalanul kifizeti az előleget. Ennek feltétele az, hogy

- a biztosítéknyújtási kötelezettség alól a Korm. rendelet 147. § (1) bekezdése alapján mentes közzsféra szervezet kedvezményezett vagy
- a feltételeken vissza nem térítendő támogatás kedvezményezettje

a támogatási kérelem benyújtásával egyidejűleg vagy a szerződéskötési folyamat során az előleg igénylésére irányuló kérelmet is benyújtja.

Az előleg folyósítását követően a felhasználására és az előleggel való elszámolásra vonatkozó szabályokat a felhívásban, illetve a támogatási szerződésben rögzíteni kell, ugyanakkor az egyes előlegeknél egyedi határidőket és szabályokat is meghatároznak. Állami támogatás esetén az irányító hatóság a felhívásban rögzíti, hogy a kedvezményezettnek az előleg folyósításától számított három éven belül el kell számolnia az előleggel.

3.13.3.2. A támogatási előleg

Az előlegek egyik típusa a támogatási előleg, amely – a 100%-os támogatási előleget kivéve – a támogatott tevékenység elindításához és likviditásának biztosításához szükséges legkisebb összegben nyújtható a kedvezményezett részére.

Mértékét, összegét a támogatási szerződésben rögzíteni kell, amelyet a kifizetett támogatási előleg nem haladhat meg. Meghatározása során szem előtt kell tartani, hogy a támogatási előleg csak a támogatási szerződésben utófinanszírozásuként rögzített elszámolható költség vonatkozásában igényelhető.

A támogatási előleg mértékének kereteit rögzíti a jogszabály (amely az időszakokban mindig változott), ennek megfelelően a megítélt támogatás összegének legfeljebb

- 25%-a azzal, hogy természetes személy, mikro-, kis- és középvállalkozás, civil szervezet, egyházi jogi személy, nonprofit gazdasági társaság kedvezményezett esetén legfeljebb ötszázmillió forint;
- 50%-a kutatás-fejlesztés esetén;
- 100%-a a feltételeken vissza nem térítendő támogatások és a speciális kedvezményezetti kör esetén.

Fontos hangsúlyozni, hogy az első két esetben is van lehetőség arra, hogy ennél magasabb százalékos mértéket, illetve összeghatárt határozzanak meg, de ehhez szükséges a kormány európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátására kijelölt tagjának döntése az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével azzal, hogy feltétele a kedvezményezett – vagy technikai segítségnyújtási projekt esetén az irányító hatóság – szükségességet megalapozó indokolása és a támogatási előleg kifizetése ütemezését alátámasztó likviditási terv készítése.

A speciális kedvezményezetti kör a következőket öleli fel:

- költségvetési szerv;
- közvetlen vagy közvetett többségi állami tulajdonban álló gazdasági társaság;
- helyi önkormányzat;
- önkormányzati társulás;
- közvetlen vagy közvetett többségi önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság;
- térségi fejlesztési tanács;
- köztestület;
- közalapítvány.

Részükre támogatási előleg akkor nyújtható, ha

- a kedvezményezett a fizetési számláit az Áht. alapján *a kincstárban köteles vezetni*, vagy az európai uniós forrásból nyújtott költségvetési támogatás kezelésére *a kincstárnál külön fizetési számlával rendelkezik*, vagy
- a megítélt támogatás összege nem éri el az *ötvenmillió forintot*.

A támogatási előleg kifizetésének további feltétele is van: akkor nyújtható részükre, ha az irányító hatóság a kedvezményezett által benyújtott, az adott naptári évre vonatkozó projektszintű *likviditási tervet* jóváhagyta. Az adott naptári évben kifizetett támogatási előleg összege nem haladhatja meg a likviditási tervben támogatási előlegként az adott naptári év vonatkozásában eredetileg meghatározott összeg 150%-át, kivéve, ha a már folyósított támogatási előleggel a kedvezményezett elszámolt, és a likviditási terv módosítását az irányító hatóság jóváhagyta.

A támogatási előleg igénylésére és kifizetésére meghatározott ütemezésben, több részletben is sor kerülhet. Ha a támogató a felhívásban támogatási előleg igénybevétele lehetővé tette, a támogatási előleg igénybevétele a kedvezményezett az előleg igénylésére irányuló kérelemnek

a támogatónál történő benyújtásával kezdeményezheti. Tartalékra, mint tevékenységre, előleg a tartalékcsoportosítást követően igényelhető.

A kérelem vizsgálata és folyósítása során a támogató az előlegre irányadó általános szabályok szerint jár el.

Az előleg elszámolására vonatkozóan az elmúlt évek során részletes szabályrendszert dolgoztak ki annak érdekében, hogy elszámolásra (számlák benyújtására) ösztönözze a kedvezményezetteket a rendszer (hiszen a Bizottságtól alapvetően a költségnyilatkozati folyamat eredményeként számlaalapon lehet uniós forrást lehívni). Ennek egyik fontos eleme, hogy az előleg kifizetésétől számított tizenkét hónapon belül igazolni köteles a kedvezményezett kifizetési kérelemben a projekt pénzügyi előrehaladását.

Amennyiben a támogatás kezelésére kincstári fizetési számlával rendelkező kedvezményezett az alany, akkor köteles visszafizetni a támogatási előleget, ha nem nyújt be időközi kifizetési kérelmet a támogatási előleg – vagy annak első részlete – kifizetésétől számított tizenkét hónapon belül, vagy az időközi kifizetési kérelem vagy más körülmény a támogatás nem rendeltetésszerű felhasználását³⁴² bizonyítja.

A másik kör esetében, azaz a támogatás kezelésére kincstári fizetési számlával nem rendelkező kedvezményezett (azaz főleg vállalkozások) köteles visszafizetni a támogatási előleget, ha nem nyújt be a kifizetett támogatási előleg legalább 60%-ával megegyező mértékű időközi kifizetési kérelmet a támogatási előleg – vagy annak első részlete – kifizetésétől számított tizenkét hónapon belül, vagy az időközi kifizetési kérelem vagy más körülmény a támogatás nem rendeltetésszerű felhasználását bizonyítja.

A közszféra szervezet kedvezményezett részére további előírás, hogy a támogatási előleg terhére október 15-ig pénzügyileg teljesített költségeket tartalmazó időközi kifizetési kérelmet köteles november 1-ig elszámolásra benyújtani. (Ennek az a háttere, hogy államháztartás főbb mutatói minél pontosabban kiszámíthatók legyenek.³⁴³)

A támogatási előleg újra igényelhető az alábbi esetekben:

- támogatási előlegben alapuló követelés beszámítása vagy visszafizetése után, ha erre a felhívás vagy a támogatási szerződés lehetőséget biztosít;
- támogatási előleggel való részleges vagy teljes elszámolást követően az előleg a meghatározott mértékig, összegig, ha erre a felhívás vagy a támogatási szerződés lehetőséget biztosít.

A támogatási előleggel legkésőbb a záró kifizetési kérelemben el kell számolni oly módon, hogy a támogatási előleg teljes összege erejéig rendelkezésre álljon a kedvezményezett által kifizetési kérelem keretében benyújtott, alátámasztó dokumentumokkal igazolt és az irányító hatóság által elfogadott költség. Az el nem számolt támogatási előleget a kedvezményezettől vissza kell követelni.

Kiemelendő, hogy az egyszeri elszámolás esetében támogatási előleg nem igényelhető – kivéve a feltételesan vissza nem térítendő támogatások esetét.

³⁴² Rendeltetésszerű a támogatás felhasználása, ha az időközi kifizetési kérelem az ellenőrzési szempontoknak megfelel, és a bizonylatok egy részét vagy egészét jóváhagyják.

³⁴³ Nyikos (2018a): i. m.

3.13.3.3. A szállítói előleg

Az előlegek másik nagy csoportját a szállítói előlegek jelentik, amikor a kedvezményezett szállítói finanszírozás esetén a közte és a szállító közötti szerződés alapján a szállítói előleg elszámolható összegére jutó támogatásra nyújt be előleg igénylésére irányuló kérelmet. Az előleget a támogató közvetlenül a szállító részére fizeti ki. A szállítói előleg a kedvezményezett és a szállító közötti szerződésben foglalt – tartalékkeret nélküli – összegre igényelhető. Alapvetően tehát a szállítói előleg mértéke a kedvezményezett és a szállító közötti szerződéshez igazodik, viszont a közszféra szervezetek esetén jogszabályban meghatározott.³⁴⁴

A kedvezményezett – ha releváns – az előleg igénylésére irányuló kérelem benyújtása során igazolja az önerő kifizetését. A kérelem vizsgálata és folyósítása során a támogató az előlegre irányadó általános szabályok szerint jár el.

Az irányító hatóság a szállítói előleget közvetlenül a szállító részére folyósítja, aminek feltétele, hogy a kedvezményezett és a szállító közötti aláírt szerződés az irányító hatóság rendelkezésére álljon – azaz feltöltsék a monitoring- és információs rendszerbe.

A kedvezményezett által kikötött biztosíték mértéke nem haladhatja meg a szerződés – tartalékkeret nélkül számított – elszámolható összegének 10%-a és az igényelt szállítói előleg különbözetének mértékét.

A szállító, választása szerint:

- biztosítékot nyújt a közte és a kedvezményezett közötti szerződés elszámolható összegének 10%-a és az igényelt szállítói előleg különbözetére jutó támogatás összegének megfelelő mértékben az irányító hatóság javára a Korm. rendelet 140. §-a (biztosítéknyújtási szabályok) vagy a Kbt. 134. § (6) bekezdése szerint, vagy
- nem nyújt biztosítékot (magyar adószámmal nem rendelkező szállítóra nem alkalmazható³⁴⁵).

A szállító – amennyiben biztosítékot nyújt – a szállítói előleggel történő elszámolás elfogadásáig köteles azt fenntartani. Ha a szállító a szállítói előleggel több részletben számol el, a biztosíték értéke arányosan csökkenthető a szállítói szerződéssel összhangban.

A kedvezményezett a szállító által – a szállítói előleg kifizetését követően nyolc napon belül – kiállított előlegszámlát annak beérkezését követő öt napon belül köteles záradékolni és benyújtani.

A szállítói előleggel való elszámolás rész-, illetve végszámlával történik. A szállítói előleg 50%-ával legkésőbb a szállítói szerződés szerinti ellenszolgáltatás elszámolható összege 50%-át meghaladó teljesítés esetén haladéktalanul el kell számolni. Az elszámolást az alvállalkozóknak járó ellenszolgáltatással és a fővállalkozónak járó ellenszolgáltatással szemben arányosan kell elvégezni. A kifizetett szállítói előleg és a bizonylat alapján a szállítónak kifizetett támogatás

³⁴⁴ A közszféra szervezet kedvezményezett szállítói finanszírozás esetén a Kbt. hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás és a Kbt. 9. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti beszerzés eredményeként kötött szerződésben köteles biztosítani a szállító részére a szerződés – tartalékkeret nélküli – elszámolható összege 30%-ának megfelelő mértékű szállítói előleg igénybevételeinek lehetőségét.

³⁴⁵ Tekintettel arra, hogy ha a szállítói előleg jogosulatlan igénybevétele a szállítónak felróható, és a szállító nem nyújtott biztosítékot, a követelés behajthatatlansága esetén az irányító hatóság kezdeményezi az állami adóhatóságnál a szállító és a szállítóban többségi befolyással rendelkező szervezet adószámának törlését.

együttesen nem haladhatja meg a szállítói szerződés szerinti ellenszolgáltatás elszámolható összegének támogatástartalmát.

A szállítói előleg esetében is meghatároztak az objektív elszámolási határidő – hasonlóan a támogatási előleghez – kifizetésétől számított tizenkét hónapot, amelynek lejártá után a szállítói előleget vissza kell követelni, ha a kedvezményezett nem nyújt be kifizetési kérelmet, vagy a kifizetési kérelem vagy más körülmény a támogatás nem rendeltetésszerű felhasználását bizonyítja.

A kedvezményezett köteles haladéktalanul tájékoztatni a támogatót, ha olyan információ birtokába jut, amely a szállító szerződésszegését, ideértve a szállítói előleg nem rendeltetésszerű vagy céltól eltérő felhasználását alapozza meg. A kedvezményezett köteles haladéktalanul információt szolgáltatni és a támogatóval együttműködni annak érdekében, hogy a szállítói szerződés céljával nem összeegyeztethető módon felhasznált szállítói előleg szállító általi visszafizetésére, illetve annak fedezetéül szolgáló biztosíték érvényesítésére mielőbb sor kerüljön.

Jogosulatlan a szállítói előleg igénybevétele különösen, ha

- a szállító, illetve a kedvezményezett az előlegszámlát határidőben nem nyújtja be;
- a szállítói előleggel nem, vagy nem teljes mértékben számolnak el;
- a szállítói előleggel való elszámolást legkésőbb a szállítói szerződés szerinti ellenszolgáltatás elszámolható összege 50%-ának teljesítését követően nem kezdik meg.

A jogosulatlanul igénybe vett szállítói előleget vissza kell követelni.

3.13.3.4. A fordítottáfa-előleg

A harmadik előlegtípus a fordítottáfa-előleg, amely akkor vehető igénybe, ha a kedvezményezett bruttó támogatásra jogosult közszféra szervezet és a 2007. évi CXXVII. törvény (Áfa tv.) 142. §-ában – külföldi szállító esetén a 139–140. és 143. §-ában – foglalt feltételek teljesülnek.

Ígénylése az erre irányuló kérelemmel és az érintett bizonylat elszámolásra történő benyújtásával történik, amire záró kifizetési kérelem keretében nem kerülhet sor.

Az irányító hatóság a fordított áfát megelőlegezi, ha az alábbi feltételek együttesen teljesülnek:

- a bizonylat szállítói finanszírozással érintett;
- a közszféra szervezet kedvezményezett bruttó támogatásra jogosult;
- az Áfa tv.-ben foglalt feltételek teljesülnek.

A fordítottáfa-előleg összege nem haladhatja meg a fordított áfával érintett bizonylat elszámolható nettó összegére jutó áfa támogatástartalmát.

A támogató a fordítottáfa-előleg összegét a kedvezményezett által benyújtott áfa előzetes megtérítésére vonatkozó kérelem formailag és tartalmilag megfelelő beérkezésétől számított tizenöt napon belül kifizeti a kedvezményezett szerződésben megjelölt bankszámlájára.

A közszféra szervezet kedvezményezett köteles a fordítottáfa-előleget annak kifizetését követő harminc napon – vagy ha az Áfa tv. rövidebb határidőt állapít meg, akkor e rövidebb határidőn – belül a fordított áfa befizetésére fordítani, illetve a fordított áfát a projekt megvalósítási időszakán belül az adóhatósággal rendezni.

A közszféra szervezet kedvezményezett köteles a fordítottáfa-előleg befizetését vagy rendezését az azt követő öt napon belül igazolni.

A fordítottáfa-előleggel való elszámolás történhet önálló kifizetési kérelem vagy más bizonylatot tartalmazó kifizetési kérelem keretében is.

- A fordítottáfa-előleget – illetve annak egy részét – vissza kell követelni, ha
- a kedvezményezett a fordítottáfa-előleggel történő elszámolásra vonatkozó határidőt elmulasztja;
 - a fordítottáfa-előleggel érintett szállítói számlát elutasítják/visszavonják;
 - a kedvezményezett a fordítottáfa-előleget nem a fordított áfa adóhatóság felé történő rendezésére fordítja;
 - az elszámolt összeg kevesebb, mint az igényelt és kifizetett fordítottáfa-előleg.

3.13.4. Biztosítéknyújtási szabályok

A kapott támogatás ellenében biztosítéknyújtási kötelezettség áll fenn a támogatás visszavonása, a támogatási szerződéstől történő elállás, illetve szabálytalanság esetén visszafizetendő támogatás visszafizetésének biztosítékaként. Feltételesen vissza nem térítendő támogatás esetén nincs biztosítéknyújtási kötelezettség. A támogatás – ideértve a bármely jogcímen igényelt előleget – kifizetésére mindaddig nem kerülhet sor, amíg a biztosítékok a támogatási szerződésben meghatározottak és a jogszabályokban foglaltak szerint rendelkezésre nem állnak.

A biztosítékokat ennek megfelelően az *első kifizetési kérelemmel (ideértve az előleget is) egyidejűleg kell nyújtani*. A biztosítéki értéknek fedeznie kell legalább a kifizetési kérelemben igényelt, továbbá a már kifizetett támogatás együttes összegét, tehát első alkalommal nem kötelező a teljes támogatási összegre biztosítékokat nyújtani. A kedvezményezett a kifizetési kérelemben igényelt támogatási összegnek megfelelően megemelt biztosíték meglétét legkésőbb a kifizetési kérelem benyújtásával egyidejűleg köteles igazolni. A záró kifizetési kérelemhez a biztosíték értékét csak abban az esetben szükséges kiegészíteni, ha a kedvezményezett által a fenntartási időszakban nyújtandó biztosíték értékét nem éri el az addig nyújtott biztosíték értéke.

A biztosítékoknak a fenntartási kötelezettség megszűnéséig rendelkezésre kell állniuk, kivéve, ha jogszabály ettől eltérően rendelkezik – azaz ha a kedvezményezett a fenntartási időszakban mentesül a biztosíték nyújtásának kötelezettsége alól. Ha a támogatási szerződést módosítják, szükség esetén, a biztosítékokra vonatkozó dokumentumokat is módosítani kell.

Nem kötelező biztosítékokat nyújtani a jogszabály előírásai alapján a következő szervezeteknek:

- a költségvetési szerv;
- az egyházi jogi személy;
- a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, az önkormányzati társulás; ha
 - a támogatás teljes egészében önként vállalt helyi közügy megoldását vagy önkormányzati kötelező feladat ellátását szolgálja; vagy
 - a fejlesztés tárgya vagy a fejlesztés eredményeként létrejövő vagyontárgy önkormányzati törzsvagyon, vagy azzá válik;
- a vízgazdálkodási társulat, ha a támogatást teljes egészében az általa üzemeltetett önkormányzati vagy állami tulajdonú vizek és vízi létesítmények fejlesztésére használja fel;
 - a Ptk. 8:2. §-a szerinti többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság, ha a támogatásból létrejövő vagyon ingyenesen
 - az állam, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat vagy önkormányzati társulás; vagy

- a projekt fenntartására vonatkozó időszaknak megfelelő tartamú elidegenítési és terhelési tilalom kikötése mellett vasúti pályahálózat működtetője vagy közszolgáltatást ellátó gazdasági társaság kizárólagos tulajdonába kerül;
- a Ptk. 8:2. §-a szerinti többségi önkormányzati befolyás alatt álló gazdasági társaság, ha a támogatást tömegközlekedési tárgyú projekt megvalósításához kapja, és a támogatásból létrejövő vagyon ingyenesen az önkormányzat vagy a többségi önkormányzati befolyás alatt álló gazdasági társaság kizárólagos tulajdonába kerül;
- a kedvezményezett, ha a támogatás nem haladja meg a húszmillió forintot;
- az állam, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat vagy önkormányzati társulás többségi befolyása alatt álló, előző két pont alapján a biztosítéknyújtási kötelezettség alól nem mentes gazdasági társaság, ha a támogatást
- az állam, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, önkormányzati társulás vagy – központi költségvetési szerv kivételével – költségvetési szerv vagyonának fejlesztésére fordítja; vagy
- az előző alpontban meghatározott szervezetek valamelyikének többségi befolyása alatt álló jogi személy olyan vagyonának fejlesztésére fordítja, amely közfeladat ellátását szolgálja, vagy közfeladat ellátását mozdítja elő és a biztosítéknyújtási kötelezettség alól kormányhatározat mentesíti;
 - a szociális szövetkezet;
 - a műszaki, szakmai érdekképviselőt ellátó köztestület;
 - a megvalósítási időszakra az a kedvezményezett, aki a támogatás kifizetését a projekt megvalósítását követően, egy összegben kéri;
 - a társasház és a lakásszövetkezet a szociális célú városrehabilitációra vonatkozó felhívás keretében;
 - kérelemre az a kedvezményezett, amely rendelkezik legalább egy lezárt, teljes üzleti évvel, és szerepel a köztartozásmentes adózói adatbázisban, vagy a köztartozás-mentességét harminc napnál nem régebbi nemleges adóigazolással igazolja;
 - a térségi fejlesztési tanács;
 - az állam által alapított vagyonkezelő alapítvány és az ilyen alapítvány által fenntartott jogi személy.

Az alanyi körön felül további mentesítő tényező lehet – a felhívás eltérő rendelkezése hiányában –, ha a támogatás nem beruházási célú vagy kutatás-fejlesztésre, innovációra irányul.

A támogatás visszafizetésének biztosítéka lehet:

- hitelintézet által kibocsátott garanciavállaló nyilatkozat;
- ingatlan-jelzálogjog;
- a támogatást igénylő gazdasági társaság vagy nonprofit szervezet cégjegyzésre jogosult vezető tisztségviselőjének, legalább 50%-os közvetlen tulajdonrészrel rendelkező tulajdonosának vagy együttesen legalább 50%-os közvetlen tulajdonrészrel rendelkező természetes személy tulajdonosainak kezességvállalása;
- garanciaszervezet által vállalt kezesség;
- biztosítási szerződés alapján kiállított – készfizető kezesség vállalását tartalmazó – kötelezvény;
- az Áht. 92. § (1) bekezdése szerinti állami kezesség;
- hitelintézet által kiállított – készfizető kezesség vállalását tartalmazó – kötelezvény.

3.13.5. Kifizetési igénylés

A finanszírozási lépések között a következő a kifizetési kérelem, amelynek benyújtásával a kedvezményezett a támogatás igénybevételét kezdeményezheti. A projekt megvalósítása során legalább egy kifizetési kérelmet be kell nyújtani, amelyben el kell számolni a projekt keretében felmerült költségekkel. Ha a kedvezményezett a projekt megvalósítása során csak egy kifizetési kérelmet nyújt be, arra a záró kifizetési kérelem szabályait kell alkalmazni.

A támogatás kifizetésének feltétele utófinanszírozás és szállítói finanszírozás esetén – egyszerűsített elszámolás, valamint a jövedelemkompenzációs támogatások kivételével – a fizikai teljesítés igazolása a kedvezményezett által benyújtott kifizetési kérelemben. A kifizetési kérelem szállítói és utófinanszírozást egyenesen is tartalmazhat.

A megítélt támogatás kifizetése a projekthez közvetlenül kapcsolódó számlák, illetve a projekttevékenységek elvégzését, a költségek felmerülését igazoló egyéb dokumentumok alapján összeállított időközi és záró kifizetési kérelmek alapján történik.

A kifizetési kérelem összeállításának főbb lépései:

- elszámolásra benyújtani kívánt dokumentumok (például elszámoló bizonylat, teljesítés-igazolás, kifizetés bizonylata stb.) összegyűjtése;
- dokumentumok előzetes vizsgálata elszámolhatósági szempontok szerint, továbbá tartalmi és formai szempontból történő ellenőrzése;
- elszámoló bizonylatok záradékolása;
- benyújtandó dokumentumok szkennelése;
- az összesítőben elszámolni kívánt tételek adatainak rögzítése a felhíváshoz tartozó sablonban (általában táblázatos formában);
- az EPTK (Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs Rendszer) felületén elszámolás rögzítése, számlaadatok rögzítése vagy a NAV online számlarendszerén keresztül beérkezett adatok előtöltése;
- alátámasztó dokumentumok csatolása;
- elektronikus benyújtás.

A 2021–2027-es időszakban, ahogy a korábbiakban is, online, a monitoringrendszer segítségével lehet tehát benyújtani a kérelmeket. A korábbi szabályozástól eltérően már nem kötik össze szorososan a beszámolóval a kifizetési kérelmet – sem az időközi, sem pedig a záró kifizetés esetében. A kifizetési kérelem benyújtásának egy feltétele maradt fenn a korábbi időszakból, ez pedig az utófinanszírozás esetére vonatkozik, azaz akkor nyújtható be a kérelem, ha az abban igényelt támogatás meghaladja a megítélt támogatás 10%-át, de legalább a kétszázezer forintot – a felhívás eltérő mértékét, összeget is meghatározhat. A küszöböt – ha a projekt támogatása meghaladja az egymilliárd forintot – a támogatási szerződésben kell meghatározni. Ez nem vonatkozik a fordítottáfa-előleg elszámolása céljából benyújtott, kizárólag fordított áfaelszámolást tartalmazó kifizetési kérelmekre.

A kifizetési kérelem benyújtása során egyrészt a felületen részletesen ki kell tölteni a kérelmet, másrészt csatolni szükséges mellékletként az *alátámasztó dokumentumokat*, amelyek körét az elszámolási útmutató³⁴⁶ II. fejezete határozza meg elszámolható költségekhez, illetve támogat-

³⁴⁶ Az elszámolási útmutató a támogatási szerződés elválaszthatatlan részét képezi.

ható tevékenységekhez rendelve. Itt találhatóak előírások a benyújtás rendszerességére és a hitelesítési kötelezettségre is. Főszabály szerint az alátámasztó dokumentumokat a kedvezményezett egyszer, a kapcsolódó költség elszámolásakor nyújtja be még abban az esetben is, ha kapcsolódó költség többször felmerül, kivéve, ha a korábban benyújtott dokumentum megváltozott, vagy új dokumentumot állítottak ki.

2. SZÁMÚ ELSZÁMOLÁS SZERKESZTÉSE
Másolat | TOP

[ELSZÁMOLÓ BIZONYLATOK](#)
[TÖRLÉS](#)
[NYILATKOZATTÉTEL](#)
[TELJES ELLENÖRZÉS INDÍTÁS](#)
[BEKÜLDÉS INDÍTÁS](#)
[ELSZÁMOLÁS ÁTTEKINTÉSE](#)

[ELSZÁMOLÁS MEGTEKINTÉSE PDF-BEN](#)

ELSZÁMOLÁS ADATAI

Elszámolás sorszáma:

Elszámolás típusa:

Mérföldkőhöz kötött:

Beszámoló:

Szakmai előrehaladás összefoglaló:

Elszámolás igényelt támogatás összesen (Ft):

Előleg elszámolásra szánt támogatás összege (Ft):

Újlap azonosító: 20100
A * csillaggal jelölt mezők kitöltése kötelező.

[Mentés](#)
[Mégsem](#)

49. ábra: Elszámolás rögzítése az EPTK-n
Forrás: EPTK

ALÁTÁMASZTÓ DOKUMENTUMOK MÓDOSÍTÁSA
EFOP-1.10.3-17-2017-00026 > 8. számú elszámolás > xdgbfh sorszámu bizonylat alátámasztó dokumentumai

[ÖSSZES CSATOLT DOKUMENTUM LETÖLTÉSE](#)
[VISSZA](#)

Dokumentum neve	Kötelező melléklet	Csatolt dokumentumok száma	Benyújtás módja
Speciális összesítő	Nem	2	Elektronikus
Alátámasztó dokumentumok	Nem	2	Elektronikus

CSATOLT DOKUMENTUMOK
ALÁTÁMASZTÓ DOKUMENTUMOK

Kattintson, vagy húzzon ide fájlokat a feltöltéshez
Maximum méretkorlát: egyedi fájloknál 50 MB, tömörített állományoknál 200 MB!

Fájl neve	Megnevezés	Feltöltés dátuma	Dokumentum mérete	
<input type="checkbox"/>	minta dokumentum 2.pdf	2020.11.17. 11:05:08	1815 kb	
<input type="checkbox"/>	minta dokumentum 1.docx	2020.11.17. 11:05:07	1119 kb	

Eredmények megjelenítése 1-től 2-ig 2 találatból

[Kijelölt fájlok letöltése](#)
[Kijelölt fájlok törlése](#)

Felhívásban előírt kötelező vállalások alátámasztását igazoló dokumentumok (szakmai beszámolót alátámasztó dokumentumok)			
	Nem	3	Elektronikus

[EXCEL EXPORT](#)

50. ábra: Alátámasztó dokumentumok rögzítése az EPTK-n
Forrás: EPTK

A kifizetési kérelemben a fentiek szerint a pénzügyi teljesítés igazolását is be kell mutatni, amennyiben releváns. A kedvezményezett bruttó tervezés esetén az önerő összegének szállító vagy a szállítói engedélyes, zálogjogosult felé történő megfizetésével, míg nettó tervezés esetén – az Áfa tv. 142. §-a szerinti fordított áfa kivételével – az önerő és az áfa összegének a szállító vagy a szállítói engedélyes, zálogjogosult részére történő megfizetésével igazolja a támogató felé.

A bizonylatok azonosíthatósága érdekében a kedvezményezett köteles:

- a bizonylaton aláírásával igazolni a vásárolt termék megvételét, használatát vagy a szolgáltatás igénybevételét (teljesítésigazolás);
- feltüntetni a projekt azonosító számát és az elszámolási útmutató szerinti bizonylatoknál „a bizonylat támogatás elszámolására benyújtásra került” szöveget (záradékolás).

A *záradékolás* esetén eltérően kell eljárni papíralapú számla és elektronikus számla esetében.

A *papíralapú számla* záradékolása esetében a számlára a kedvezményezett rávezeti a projekt azonosító számát és az alábbi mondatot: „Az elszámoló bizonylat támogatás elszámolására benyújtásra került.” Ha a monitoring- és információs rendszer nem működik megfelelően, és az elszámoló bizonylatot papíralapon kell benyújtani, a kedvezményezettnek a projekt keretében aláírásra jogosult képviselője (vagy az általa meghatalmazott személy) cégszerű aláírásával hitelesíti és igazolja, hogy az mindenben megegyezik az eredeti számlával. Aláírás-bélyegző használata nem fogadható el. A meghatalmazott személy aláírási címpéldányát be kell nyújtani, ha korábban erre még nem került sor.

Az *elektronikus számla* záradékolása esetében több lehetőség áll rendelkezésre. Az egyik, hogy a kedvezményezett nem záradékolja a számlát, ehelyett az e-aláírást megelőzően a szállító írja rá a számlára annak a projektnek az azonosító számát, amelyhez a számlát benyújtják, és rávezeti az alábbi mondatot: „Az elszámoló bizonylat támogatás elszámolására benyújtásra került.” Ha viszont a szállító nem záradékol, és a kedvezményezett rendelkezik e-aláírással, akkor a kedvezményezett elektronikusan rávezeti a számlára a záradékolást, majd aláírásával hitelesíti a számlát és a záradékolást is egyben. Abban az esetben azonban, ha a kedvezményezett nem rendelkezik e-aláírással, és elektronikus számlát nyújtanak be a kifizetési kérelemben, a számlát azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítéssel (AVDH) látja el. Ezt követően a beküldés tényével egyidejűleg a záradékolásra vonatkozó előírást – a Korm. rendeletnek való megfeleléség biztosítása érdekében – további külön intézkedés nélkül a nyilatkozatával teljesíti akképpen, hogy a kérelemben szereplő elektronikus elszámoló bizonylatokat kizárólag az érintett projekt terhére történő támogatás elszámolására nyújtja be.

Az *AVDH-szolgáltatás* használatához ügyfélkapu-regisztráció szükséges, míg a szolgáltatás lényege, hogy az érintett dokumentumot a belépett és azonosított személyhez rendeli, majd a személyhez rendelést hitelesen igazolja azzal, hogy a személy adatait (a természetes személy négy azonosító adatát: születési név, hely, dátum, anyja neve; ügyintézői AVDH esetén a nyilatkozattevő neve, beosztása, szervezeti egysége, a szervezet megnevezése és a nyilatkozattevő szervezeten belüli egyedi azonosítója) a dokumentumhoz kapcsolt igazolásba foglalja. Az így hitelesített dokumentum teljes bizonyító erejű magánokiratnak minősül.

Amennyiben a bizonylat idegen nyelvű, akkor kötelező a kedvezményezett cégszerű aláírásával ellátott, a főbb megnevezések magyar nyelvű fordítását tartalmazó másolatot mellékelni.

A támogatás terhére elszámolható költségeket és a támogatás összegét forintban állapítják meg. Forinttól eltérő pénznemben kiállított bizonylat esetén a bizonylat végösszegét és az arra jutó támogatás összegét a Korm. rendelet rendelkezései szerint kell átszámítani.

A kedvezményezett köteles a projekt végrehajtása érdekében elszámolni kívánt költségekre kötött szerződéseknek a támogatás kifizetése szempontjából releváns adatait a monitoring- és információs rendszerben rögzíteni a szerződés megkötését követően, legkésőbb a szerződés alapján elszámolni kívánt költség kifizetési kérelem keretében történő benyújtásáig.

51. ábra: Vállalkozási szerződés rögzítése az EPTK-n
Forrás: EPTK

A kifizetési kérelemhez nem minden esetben szükséges benyújtani az elszámolási útmutatóban előírt alátámasztó dokumentumokat, így például, ha összesítőn történik az adott költség elszámolása, illetve ha egyszerűsített elszámolás módban számolják el az adott költséget.

Az irányító hatóság a felhívásban vagy a támogatási szerződésben előírhatja, hogy valamely utófinanszírozással érintett költségtypust *összesítőn* kell elszámolni. A közbeszerzéssel érintett költséget – a közbeszerzéssel érintett költségek pontos nyomonkövethetősége érdekében – *összesítőn* nem lehet elszámolni, kivéve, ha a költséghez tartozó vállalkozási szerződést a monitoring- és információs rendszerben rögzítették, és a költséggel *összerendelték*. Az *összesítőben* szereplő költségek alátámasztó dokumentumait nem kell benyújtani, de megőrizni szükséges, hiszen helyszíni ellenőrzés keretében ellenőrzi ezeket az irányító hatóság.

Az *összesítők két alapvető fajtáját különböztethetjük meg: elektronikus összesítőt és nem elektronikus összesítőt*. Elektronikus összesítő esetén az Elektronikus Pályázó Tájékoztatás és Kommunikációs Rendszer (EPTK) felületén összeállított és azon keresztül beküldött összesítőről beszélünk, ahol az összesítőn feltüntetett tételeket alátámasztó elszámoló bizonylatokat és egyéb alátámasztó dokumentumokat nem kell benyújtani. A nem elektronikus összesítők benyújtása is az EPTK-rendszeren keresztül valósul meg, ugyanakkor összeállítása Excel-formátumban történik. Ezt az összesítőt mind PDF-, mind Excel-formátumban köteles a kedvezményezett benyújtani, ahol fontos vizsgálati szempont, hogy a kedvezményezett arra jogosult képviselője aláírta az összesítő tábla alján található nyilatkozatot. Ezen összesítők sablonját vagy kötelező adattartalmát a támogató a felhívás mellékleteként kötelezően közzéteszi, így azt az előírt tartalommal és hiánytalanul kell kitölteni a kedvezményezettnek.

Elszámoló bizonylat összesítő adatai	Ügyfelek *
ELSZÁMOLÓ BIZONYLAT ÖSSZESÍTŐ ADATAI	
Összesítő típusa: *	Nincs kiválasztva
Kedvezményezett megjegyzése:	Nincs kiválasztva
	Anyagköltség összesítő
	ÁFA összesítő fordított adózás esetén
	Általános (rezi) költség összesítő
	Kis támogatástartalmú számlák összesítője
	Utazási és kiküldetési költség összesítő
TECHNIKAI ADATMEZŐK	
Összesítő sorszáma:	

52. ábra: Összesítők rögzítése az EPTK-n

Forrás: EPTK

Az összesítők fajtái nem taxatív módon szerepelnek a jogszabályban, valamint az egyéb kiegészítő dokumentumokban, azonban a támogató a felhívásban további speciális típusokat határozhat meg (például foglalkoztatási és képzési összesítő: GINOP Plusz-3.2.1-21).

A jellemzően használt összesítők a következők:

- kis támogatástartalmú számlák összesítője;
- személy jellegű költségek összesítője;
- összesítő az utazási és kiküldetési költségtérítés elszámolásához;
- fordítottáfa-összesítő.

Ezeket felül gyakran használatosak az általános (rezi)költség- és anyagköltség-összesítők is.

3.13.5.1. Az időközi kifizetési kérelem speciális szabályai

Az időközi kifizetési kérelem esetében a hiánypótlási felhívást az időközi kifizetési kérelem beérkezésétől számított harminc – szállítói finanszírozás esetén tizenöt – napon belül, legfeljebb tizenöt napos határidő kitűzésével kell megküldeni a kedvezményezett részére. Az irányító hatóság utófinanszírozás esetén az időközi kifizetési kérelem beérkezésétől számított negyvenöt napon, szállítói finanszírozás esetén harminc napon belül dönt az időközi kifizetési kérelemről.

Az időközi kifizetési kérelmet vagy annak egy részét el kell utasítani, ha az nem felel meg valamely ellenőrzési szempontnak. Ha az időközi kifizetési kérelem részben megfelelő, az irányító hatóság a *jó tételezés* szabályai szerint az elfogadott támogatási összeget kifizeti, azaz ha a kifizetési kérelemben vannak megfelelően alátámasztott és az ellenőrzés során megfelelőnek ítélt elemek, azokat kifizetik függetlenül attól, hogy a többi tétel megfelelő-e.

Az irányító hatóság köteles tájékoztatni a kedvezményezettet a döntéséről, valamint – az időközi kifizetési kérelem vagy annak egy része elutasítása esetén – annak indokáról.

Amennyiben a kifizetési kérelmet részben vagy egészben elutasították, akkor a kedvezményezett az elutasított bizonylatra jutó támogatást új időközi kifizetési kérelem benyújtásával igényelheti, ha a korábbi elutasítási indok ezt lehetővé teszi.

3.13.5.2. A záró kifizetési kérelem

A kedvezményezett köteles a projekt pénzügyi befejezését követően záró kifizetési kérelemben beszámolni a projekt keretében felmerült és elszámolni kívánt költségekről – amelyekkel korábban még nem számolt el. A záró kifizetési kérelmet akkor is be kell nyújtani, ha a kedvezményezett a korábbi kifizetési kérelmek keretében már elszámolt a teljes támogatással. A projekt megvalósítása során ez az utolsó pont, ahol a kapott előleggel, ha ez korábban még nem történt meg, el kell számolnia a kedvezményezettnek.

A kérelem benyújtása során ebben az esetben is csatolni kell az alátámasztó dokumentumok körét – akkor, ha ezeket korábban nem nyújtotta be a kedvezményezett az irányító hatóság részére, vagy azokat az irányító hatóság nem fogadta el. Ha a kedvezményezett egyszeri elszámoló, az önerő rendelkezésre állását igazoló dokumentumokat nem kell mellékelni a záró kifizetési kérelemhez.

A kedvezményezett a záró kifizetési kérelem benyújtása során nyilatkozatot köteles tenni, illetve adatokat köteles szolgáltatni az alábbiakról:

- a bevételről, amennyiben a projekt megvalósítása során a projekttel összefüggésben bevétel keletkezett;
- a fel nem használt támogatásról való lemondásról.

A záró kifizetési kérelem vonatkozásában az irányító hatóság a záró kifizetési kérelmet annak beérkezésétől számított hatvan napon belül ellenőrzi. A hiánypótlásra, tisztázó kérdésre több alkalommal is sor kerülhet – szemben az általános egyszeri szabállyal.

Az időszakra irányadó elszámolási szabályok egyik újdonsága, hogy már nem szükséges egyben benyújtani a záró beszámolót és a kifizetési kérelmet, ugyanakkor a záró kifizetési kérelem elfogadásának feltétele a kedvezményezett utolsó beszámolójának elfogadása – azaz a projekt szakmai megvalósításának le kell zárulnia.

A záró kifizetési kérelem vagy annak egy része elfogadását követően az irányító hatóság tájékoztatja a kedvezményezettet, és kifizeti a jóváhagyott költségteteleket. Az irányító hatóság szükség esetén javítja a jóváhagyott záró kifizetési kérelmet a monitoring- és információs rendszerben. Ha a kifizetési kérelemmel összefüggésben benyújtott kifogás tárgyában a záró kifizetési kérelemben jóváhagyott támogatás kifizetését követően helyt adó döntést hoznak, az irányító hatóság tájékoztatja a kedvezményezettet a kifogás jóváhagyását követő öt napon belül a pótlólagos kifizetés összegéről.

3.14. A szakmai megvalósítás ellenőrzése, beszámoló és fenntartás

A projekt ütemezett és tervezhető megvalósítása érdekében a felhívás előírja, hogy a támogatást igénylőnek mérföldköv(ek)et kell meghatároznia. A *mérföldkö* a projekt megvalósítása szempontjából jelentős időpont, amelyhez a projekt megvalósítása révén elért szakmai vagy műszaki eredmény kapcsolódik, vagy a célként kitűzött eredmény egy lehatárolható fejlesztési szakasza lezárul.

A Korm. rendelet eljárásrendhez és a támogatandó projekt komplexitásához, hosszához köti az irányító hatóság által a felhívásban előírható mérföldkövek számát, ezzel segítve a tervezés folyamatát.

A projektben:

- egyszerűsített kiválasztási eljárásrend esetén egy mérföldköt kell tervezni;
- standard kiválasztási eljárásrend esetén
 - egy mérföldköt kell tervezni, ha a projekt megvalósítása nem haladja meg az egy évet, és a támogatható tevékenységek száma nem haladja meg a kettőt;
 - legalább egy, legfeljebb hat mérföldköt kell tervezni, ha a projekt megvalósítása meghaladja az egy évet, vagy a támogatható tevékenységek száma meghaladja a kettőt;
- kiemelt kiválasztási eljárásrend esetén legalább két, legfeljebb hat mérföldköt kell tervezni;
- a fentiekén túl a Magyar Hargazdálkodási Operatív Program Plusz vonatkozásában évente legalább egy mérföldköt kell tervezni, ha a projekt megvalósítása eléri az öt évet.

A projekt fizikai befejezésének várható időpontjára kell tervezni az utolsó mérföldkötet, amennyiben több mérföldköt szerepel a projektben. Ha egyetlen mérföldköt terveztek, akkor annak kell erre az időpontra esnie.

A felhívásban lehetősége van a támogatonak a mérföldkövek tartalmára is iránymutatást adni, elvárást megfogalmazni. A beszámoló és a kifizetési kérelem elkülönülésével ugyanakkor a támogatást igénylő által a projekt költségvetésében tervezett elszámolható költségek, tevékenységek áthúzódhatnak a mérföldköveken.

Az *indikátor* olyan eredményt vagy teljesülést mérő mutató, amelyet a közösségi jogszabály vagy az adott operatív program nevesít. Minden felhívás tartalmaz legalább egy, a programba foglalt indikátort, illetve az adott felhívás esetében releváns, közösségi jog alapján meghatározott közös indikátor(oka)t is. Az indikátor megnevezése mellett a felhívás tartalmazza a definícióját, számítási módját, továbbá azon alátámasztó dokumentumok felsorolását, amelyekkel a későbbiekben a kedvezményezettnek igazolnia kell az indikátorok teljesítését az irányító hatóság felé.

A Korm. rendelet 160. §-a alapján a kedvezményezett kizárólag a támogatás arányos csökkentése mellett jogosult csökkenteni az indikátor támogatási szerződésben vállalt célértékét.

A vállalt indikátor célértékének csökkentése vagy alulteljesítése arányos pénzügyi visszafizetést von maga után.

A célérték csökkentése:

- Ha az indikátor nem képezi a projekt műszaki, szakmai tartalmát, akkor az indikátor célértékének csökkenésével arányosan csökken az elszámolható összköltség és a támogatás összege is.
- Ha az indikátor a projekt műszaki, szakmai tartalmának részét is képezi, és a projekt műszaki, szakmai tartalmának az indikátorok korábban vállalt célértékének csökkentését is magába foglaló módosítására kerül sor, akkor a műszaki, szakmai tartalom csökkentésére vonatkozó szabályok alapján – az indikátor célértékének változásától függetlenül – az irányító hatóság a műszaki, szakmai tartalom csökkenésével arányosan csökkenti az elszámolható összköltséget és a támogatás összegét.

A célérték nem teljesítése:

- Az irányító hatóság a támogatás összegét csökkenti, ha a támogatási szerződésben meghatározott indikátor teljesítése a célérték elérésének vállalt időpontjában nem éri el a célérték 75%-át. A támogatás csökkentésének aránya megegyezik az indikátor célértékének 75%-a és az indikátor teljesítésének százalékos mértéke közötti különbséggel. Ha az indikátor egy felhívásban megjelenített tevékenységhez köthető, az arányosítást e tevékenységre jutó támogatás arányában végzi el az irányító hatóság. Ha a projekt célja több indikátor teljesítése, és több indikátor nem érte el a támogatási szerződésben meghatározott célérték 75%-át, az arányosítást a legalacsonyabb arányban teljesült indikátor alapján végzi el az irányító hatóság.

Az irányító hatóság a támogatási szerződésben rögzített időponttól számított öt éves, kis- és közepes vállalkozások esetén három éves időtartamra előírhatja a kedvezményezett számára a fenntartási kötelezettséget és az éves projektfenntartási jelentések benyújtását. Ha a projektekre nézve fenntartási kötelezettséget állapítottak meg, a kedvezményezettnek évente kell beszámolnia az indikátorok teljesüléséről. Ha az irányító hatóság a fenntartási időszakra nem írta elő indikátor teljesítését, illetve más számszerűsíthető eredmény elérését, vagy a támogatási szerződés nem tartalmaz évenkénti jelentéstételi kötelezettséget, akkor a kedvezményezett az előzőektől eltérően egy alkalommal záró projektfenntartási jelentést nyújt be. A Korm. rendelet alapján a projektben vállalt indikátorok és projektszintű mérföldkövek teljesülését az irányító hatóság helyszíni ellenőrzések keretében ellenőrzi.

A kedvezményezett a támogatási szerződésben szereplő ütemezés szerinti mérföldköv elérését követő tizenöt napon belül a *projekt műszaki-szakmai előrehaladását bemutató beszámoló*t nyújt be az irányító hatóság részére. A beszámolóhoz köteles csatolni azokat az alátámasztó dokumentumokat, amelyeket a felhívás és a támogatási szerződés részletez. A beszámolóban kell bemutatni és alátámasztani tehát a projekt műszaki-szakmai előrehaladását – ezáltal a projekt eredményességét és hatékonyságát. Az utolsó beszámolót az utolsó mérföldköv elérését követő hatvan napon belül kell benyújtani.

Az irányító hatóság a támogatási szerződés szerinti mérföldkövek között is kérhet beszámolót a kedvezményezettől. A támogató a beszámolón kívül bármikor jogosult a kedvezményezettől a projektekre, illetve a jogszabályokban foglalt kötelezettségek teljesülésére vonatkozóan adatot, információt kérni, a kedvezményezett pedig köteles azt megadni.

A benyújtott beszámoló ellenőrzésére az irányító hatóságnak a beérkezéstől számított 30 nap áll rendelkezésére, ez idő alatt hiánypótlásra, illetve tisztázó kérdés feltételére is sor kerülhet az általános szabályok szerint azzal, hogy az utolsó beszámoló esetén több alkalommal megtehető mindkét eljárás lépés.

Az irányító hatóság a beszámolót és az alátámasztó dokumentumokat a vonatkozó jogszabályok, a felhívás és a támogatási szerződés szerint ellenőrzi, és a korábban lefolytatott helyszíni ellenőrzés megállapításait is figyelembe veszi.

Az irányító hatóság tehát az ellenőrzést követően dönt a beszámoló elfogadhatóságáról, és elutasítja azt, ha nem felel meg a vonatkozó jogszabályoknak, a felhívásnak, illetve a támogatási szerződésnek. A döntésről és annak indokáról mindig tájékoztatja a kedvezményezettet, ugyanakkor elutasítás esetén tizenöt napos határidő kitűzésével felhívja a kedvezményezettet a beszámoló ismételt benyújtására.

3.15. Ellenőrzés

3.15.1. A hitelesítés

Az irányító hatóság a kifizetési kérelmet és az alátámasztó dokumentumokat a vonatkozó jogszabályok, a felhívás és a támogatási szerződésben foglalt elszámolhatósági szabályok szerint, ellenőrzőlista alapján ellenőrzi. Az irányító hatóság ellenőrzi a bizonylattal kapcsolatban a közbeszerzési dokumentáció rendelkezésre állását is. Amennyiben erről a Korm. rendelet IX. Fejezete szerint még nem született döntés, vagy azt elutasították, az irányító hatóság az érintett bizonylatra jutó összeggel csökkenti a kifizethető támogatást.

Az irányító hatóság a folyamatba épített dokumentumalapú ellenőrzés és a helyszíni ellenőrzés keretében *tartalmi és formai szempontból ellenőrzi* a kedvezményezett által benyújtott kifizetési kérelmet, beszámolót és az azokat alátámasztó dokumentumokat annak megállapítása céljából, hogy a kedvezményezett a támogatási kérelem alapján vállalt vagy a támogatási szerződésben rögzített kötelezettségeit teljesítette.

Az irányító hatóság a dokumentumalapú ellenőrzés során ellenőrzi

- a projekt *támogatási szerződésnek megfelelő* fizikai, illetve pénzügyi előrehaladását és azok összhangját;
- azt, hogy a benyújtott bizonylat *valós költségen alapul-e*, a program keretében jóváhagyott projekt kapcsán merült-e fel, és megfelel-e a támogatási szerződésben vállalt kötelezettségeknek és szakmai célkitűzéseknek;
- a kedvezményezett kifizette-e szállítói finanszírozás esetén a számla teljes összegének a támogatáson felüli részét, utófinanszírozás esetén a számla összegét;
- a teljesítés igazolását és megalapozottságát;
- a kedvezményezett köztartozás-mentességét;
- a kettős finanszírozás elkerülésére vonatkozó előírások teljesülését;
- azt, hogy a benyújtott bizonylaton szereplő teljesítés összhangban van-e a *versenyeztetésre vonatkozó előírásokkal*;
- azt, hogy mely költségvetési fejezet biztosította a kifizetett költségek forrását, ha a projekt fedezetét kizárólag központi költségvetési forrásból előlegezték meg;
- az elszámolásra benyújtott költségek *szokásos piaci árak való megfelelését* azzal, hogy az irányító hatóság köteles az ellenőrzést alátámasztó dokumentumot a monitoring- és információs rendszerben rögzíteni.

Az irányító hatóság a tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítését, valamint a környezeti fenntarthatóság és az esélyegyenlőség érvényesítését folyamatosan, de legkésőbb a záró kifizetési kérelem jóváhagyásáig ellenőrzi.

A folyamatba épített ellenőrzést dokumentálni kell rögzítve az elvégzett munkát, az ellenőrzés eredményét, valamint szabálytalansági gyanú és hiányosság feltárása esetén a megtett intézkedéseket.

Az irányító hatóság a záró kifizetési kérelmet és az alátámasztó dokumentumokat az időközi kifizetési kérelem ellenőrzésére vonatkozó szabályok szerint ellenőrzi azzal, hogy az ellenőrzésnek ki kell terjednie a támogatási szerződésben meghatározott támogatási intenzitás ellenőrzésére is.

Ha a projekt a támogatási szerződésben foglaltakhoz képest csökkentett műszaki, szakmai tartalommal valósul meg, a záró kifizetési kérelem ellenőrzése során vizsgálni kell az elszámolható költségek vonatkozásában meghatározott korlátok érvényesülését is.

A kifizetési kérelem (és a hozzá tartozó alátámasztó dokumentumok) benyújtását követően az irányító hatóság a jövőben – mielőtt az ellenőrzést megkezdi – *kockázatelemzést* fog végezni, amelyhez kockázatelemzési módszertan készül majd, amely kiterjed a kockázatelemzés szempontrendszerére és a kockázati szintek meghatározására. A kockázatelemzési módszertant rögzítik a monitoring- és információs rendszerbe, ahol a kockázatalapú ellenőrzés történik; ennek eredménye *magas vagy alacsony kockázati besorolás* lehet. Magas kockázat esetében ellenőrizni szükséges a bizonylatokat, míg alacsony kockázat megállapításakor a bizonylatok legalább 10%-át, de minimum egy bizonylatot ellenőrizni szükséges.

3.15.2. Az egyszerűsített hitelesítés

A korábbi évek kialakult, de a gyakorlatban eddig nem használt rendszere szerint az irányító hatóság eltekinthet a dokumentumalapú ellenőrzés teljes körű lefolytatásától, ha a közszféra szervezet kedvezményezett utalványozási vagy egyéb belső szabályzatai valamennyi kifizetés esetén tartalmazzák a tárgyi és időbeli elszámolhatósági szabályokat, és a jogszabályban meghatározott megfelelés ellenőrzését. Ezek alapján a kedvezményezettnek biztosítania kell a kifizetés előtti, az intézményen belüli ellenőrzés funkcionális függetlenségét.

Az egyszerűsített hitelesítésre (korábban kedvezményezetti akkreditáció vagy egyszerűsített költségigazolási rend alkalmazására) akkor van mód, ha az arra jogosult szervezet kezdeményezi azt a szabályzatai benyújtásával, azokat az irányító hatóság véleményezi, majd továbbküldi a miniszter részére jóváhagyás céljából. Miniszteri jóváhagyás esetén lehetséges az egyszerűsített hitelesítés módszertanát alkalmazni a közszféra kedvezményezett tekintetében, azaz ebben az esetben az irányító hatóság elfogadja a kedvezményezett belső ellenőrzési metodikáját, és csak mintavétellel ellenőrzi a jóváhagyott szabályzatnak megfelelő hitelesítést.

A kedvezményezett tehát a hitelesítés megkezdése előtt jogosult kezdeményezni a fentiek szerint az egyszerűsített hitelesítés jóváhagyását, amelyhez az utalványozási vagy egyéb belső szabályzatait szükséges benyújtani. Ezek belső tartalmát jellemzően szigorúan szabályozzák az Áht. és ahhoz kapcsolódó rendelkezések, ugyanakkor az irányító hatóság a vizsgálata során ezeket veti össze a jogszabályokban foglalt előírásokkal, vizsgálja továbbá, hogy biztosított a projekt megvalósítása és az ellenőrzés funkcionális függetlensége.

Az egyszerűsített hitelesítés folyamatában tehát a dokumentumalapú ellenőrzés feladata kerül át a kedvezményezettre, ugyanakkor a jogszabály nem menti fel a kedvezményezettet a kifizetési kérelem és az alátámasztó dokumentumok benyújtásának feladata alól, illetve változatlanul jogosult az irányító hatóság helyszíni ellenőrzések lefolytatására.

3.15.3. A hitelesítési jelentés

Az irányító hatóság a tárgyhónapot követő hónap huszadik napjáig az igazoló hatóság által meghatározott formátumú és tartalmú hitelesítési jelentést állít ki, és megküldi azt az igazoló hatóság részére.

Közreműködő szervezet kijelölése esetén a közreműködő szervezet állítja ki az igazoló hatóság által meghatározott formátumú és tartalmú hitelesítési jelentést, amelyet az irányító hatóság ellenjegyez, mielőtt elektronikusan megküld az igazoló hatóság részére. A hitelesítési jelentés ellenjegyzésének alátámasztása érdekében az irányító hatóság is jogosult ellenőrzéseket végezni a közreműködő szervezetnél. Ezen ellenőrzések eredményéről az irányító hatóság rendszeresen tájékoztatja az igazoló hatóságot.

Az irányító hatóság a hitelesítési jelentésben egyrészt igazolja, hogy a felhasznált támogatásokra irányuló dokumentumalapú és helyszíni ellenőrzési kötelezettség teljesült, másrészt számszaki és szabályossági szempontból alátámasztja a támogatásként kifizetendő és az Európai Bizottság felé elszámolandó költségek megfelelőségét.

Ha az irányító hatóság a hitelesítési jelentést nem, vagy nem megfelelő tartalommal küldi meg az igazoló hatóság részére, a hitelesítési jelentés tartalma alapján az irányítási és kontrollrendszerre vonatkozó kiegészítő információ igénye esetén az igazoló hatóság a kedvezményezetteknek felmerült költségek hitelesítésére és igazolására irányuló nyilatkozat (a továbbiakban: költségigazoló nyilatkozat) kiállítását felfüggesztheti.

Rendszerszintű szabálytalanság megállapításáról az irányító hatóság vezetője köteles a szervezet belső ellenőrzését, az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztert, az audit-hatóságot és az igazoló hatóságot öt napon belül értesíteni.³⁴⁷ A nem tagállami ellenőrző szervek által végzett auditok kapcsán felállított audit-munkacsoportokban az igazoló hatóság is részt vesz, így ezeket az auditjelentéseket is megkapja az auditok ellenőrzötti koordinációját ellátó Miniszterelnökségtől.

Az irányító hatóság az európai uniós támogatásokkal kapcsolatos büntető feljelentések és bűnügyi jelzések megtételével egyidejűleg tájékoztatja az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztert és az audithatóságot. Az irányító hatóság a közösségi jogszabályok alapján a jelentéstételi kötelezettség alá tartozó szabálytalanságokról az újonnan megállapított szabálytalanságok esetén a szabálytalanság megállapítását követő tíz napon belül, egyéb esetben a negyedét követő négy héten belül az Európai Bizottság által meghatározott formában jelentést küld az igazoló hatóság részére.

Az irányító hatóság minden év október 15-ig elkészíti a számveteli évről az éves összefoglalót, a vezetői nyilatkozatot, majd azokat megküldi az audithatóságnak és az igazoló hatóságnak.

3.16. A támogatás folyósítása

A támogatás – a támogatási előleg és a szállítói előleg kivételével – az irányító hatóság által jóváhagyott kifizetési kérelemmel, valós költségek vonatkozásában folyósítható. A kifizetések a projekt terhére forintban – szállítói finanszírozás esetén a szállító és a kedvezményezett forinttól eltérő devizában kötött szerződésének megfelelő devizában – történnek. Az irányító hatóság a támogatást a kifizetési kérelem beérkezésétől számított 45 – szállítói finanszírozás esetén 30 – napon belül kifizeti, amennyiben nincs szükség a kifizetés felfüggesztésére. A szállítói és utófinanszírozást vegyesen tartalmazó kifizetési kérelem esetén is biztosítani kell a szállító részére a 30 napon belül történő kifizetést. A kifizetési határidőbe nem számít bele az év végi számlázási és év eleji számlanyitási folyamatok – a www.palyazat.gov.hu oldalon közlemény

³⁴⁷ Nyikos–Kondor (2019): i. m. 113–134.

formájában közzétett –, valamint a hiánypótlás és a rendkívüli helyszíni ellenőrzés időtartama. Késedelem esetén késedelmi kamatra jogosult a kedvezményezett.

Ha a kifizetési kérelemmel kapcsolatban olyan hiány merül fel, amely vonatkozásában kizárólag egyes elszámoló bizonylathoz kapcsolódóan szükséges a hiánypótlás elrendelése, úgy a hiánypótlással nem érintett elszámoló bizonylatok támogatástartalmának kifizetését az irányító hatóságnak biztosítania kell (jótételezés).

Az irányító hatóság a kifizetési kérelem részbeni vagy teljes jóváhagyását követően a kedvezményezett, a szállító, az engedményes vagy a zálogjogosult fizetési számlájára történő utalással fizeti ki a támogatást. Korlátozott rendelkezésű számlára is utalható támogatás, ha a korlátozott rendelkezésű számlát a Korm. rendelet hatálya alá tartozó támogatásból megvalósuló projekt megvalósítása érdekében nyitották.

Az *engedményes* részére történő kifizetés feltételrendszerét is részletesen tartalmazza a jogszabály. Ennek elengedhetetlen eleme, hogy az engedményezési okirat az irányító hatóság rendelkezésére álljon, ezt a kedvezményezett nyújtja be az irányító hatóság részére.

A *zálogjogosult* részére történő kifizetés különleges szabályai alapján pedig ez akkor lehetséges, ha a zálogjogot a Korm. rendelet hatálya alá tartozó támogatásból megvalósuló projekt érdekében alapították. Az irányító hatóság kizárólag a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény³⁴⁸ szerinti hitelintézetet, pénzügyi vállalkozást fogadja el zálogjogosultként és – a szállítói finanszírozás kivételével – engedményesként.

Részletesen meghatározták az engedményezési okirat, zálogszerződés szükséges adattartalmát is, ennek megfelelően rögzíteni kell a szerződésben, okiratban az alábbiakat:

- a szerződő felek megnevezését és azonosító adatait;
- a támogatási szerződés azonosító számát;
- a támogató megnevezését;
- az engedményezett vagy elzálogosított követelés összegét;
- az engedményes vagy zálogjogosult fizetésiszámla-számát.

Ezenfelül a zálogszerződésnek tartalmaznia kell a zálogjogosult nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy a támogatási szerződés feltételeit ismeri, valamint annak tudomásulvételét, hogy

- a támogatást csak akkor lehet kifizetni, ha a támogató a Korm. rendelet és a támogatási szerződés alapján azt kifizethetőnek minősítette;
- a támogatást műszaki és pénzügyi teljesítés esetén is csak akkor lehet kifizetni, ha annak felhasználása a Korm. rendelet és a támogatási szerződés alapján szabályos volt;
- a támogatás a támogatási jogviszony fennállása alatt csökkenhet, aminek következtében a támogató csak a csökkentett támogatást fizeti ki;
- előleget és szállítói finanszírozású számla támogatástartalmának megfelelő támogatást – a lentebb meghatározott kivétellel – a támogató nem utal a részére.

Előleget és szállítói finanszírozású számla támogatástartalmának megfelelő támogatást nem lehet a zálogjogosult részére vagy korlátozott rendelkezésű számlára utalni, kivéve olyan speciális esetekben, mint költségvetési szerv, helyi önkormányzat³⁴⁹ esetén a szállítói előlegnek vagy szállítói finanszírozású számla támogatástartalmának megfelelő támogatásnak a szállítóval zálogszerződést kötött zálogjogosult részére vagy korlátozott rendelkezésű számlára történő

³⁴⁸ 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról.

³⁴⁹ A Korm. rendelet 251. § (1) bekezdése szerinti kedvezményezett.

utalását. Ezen kedvezményezettek esetében építési beruházás vagy építési koncesszió esetén a 300 millió forintot elérő vagy meghaladó elszámolható költségelem vonatkozásában csak szállítói finanszírozás alkalmazható, kivéve a szakaszolt projekt esetén, vagy ha az irányító hatóság vezetője az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével ettől eltérően dönt.

A támogatás kifizetésének feltétele – az átalányalapú elszámolás kivételével –, hogy a kedvezményezett a fizikai és pénzügyi teljesítést igazolja, és azt az irányító hatóság elfogadja.

A kedvezményezett

- bruttó tervezés esetén az önerő összegének;
- nettó tervezés esetén – a fordított áfa kivételével – az önerő és az áfa összegének

a szállító vagy a szállítói engedélyes részére történő megfizetésével igazolja szállítói finanszírozás esetén a pénzügyi teljesítést az irányító hatóság részére.

A támogatás terhére elszámolható költségeket és a támogatást *forintban* kell megállapítani.

A forinttól eltérő pénznemben kiállított bizonylat esetén az arra jutó támogatást a bizonylaton megjelölt fizikai teljesítés időpontjában érvényes, a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) által közzétett hivatalos árfolyamon kell forintra átszámítani. Az MNB által nem jegyzett pénznemben kiállított bizonylat esetén az arra jutó támogatást a bizonylaton megjelölt fizikai teljesítés időpontjában érvényes, az Európai Központi Bank által közzétett középárfolyamon kell euróra átszámítani. Ha a bizonylat nem tartalmazza a fizikai teljesítés időpontját, vagy az folyamatos teljesítésű, úgy a bizonylaton megjelölt összeget a bizonylat keltezése napján érvényes árfolyamon kell átszámítani. A devizában kiállított bizonylatot összesítőn nem lehet elszámolni.

Szállítói finanszírozás esetén a szállító és a kedvezményezett forinttól eltérő devizában kötött szerződésére jutó támogatást a szerződésben megjelölt devizában fizeti ki az irányító hatóság. Támogatásnak az előirányzat-felhasználási keretszámlán forintban terhelt összeget kell tekinteni.

Ha a bizonylat ellenőrzése során kiderül, hogy árfolyamváltozás miatt a bizonylattal érintett költségvetési sort a kifizetéssel túllépnék, a projekt keretében történt megtakarítás vagy a projektszintű tartalék átcsoportosításával a költségvetési sor keretösszege a kedvezményezett általi változásbejelentéssel megemelhető. Ha a költségvetési sor keretösszege így nem rendezhető, az irányító hatóság az érintett bizonylatra jutó támogatást kifizeti, a fennmaradó összeg pedig a kedvezményezettet terheli.

A kifizetési határidőt felfüggeszti

- a hiánypótlási felhívás, tisztázó kérdés kedvezményezett részére történő megküldése;
- a tervezett helyszíni ellenőrzés alapján tett megállapítás, ha annak súlya indokolja a felfüggesztést;
- a rendkívüli helyszíni ellenőrzés elrendelése;
- az irányító hatóság erre irányuló, a Korm. rendelet 393. § (1) bekezdése szerinti döntése;
- a támogatási szerződés módosítása, ha a módosítás a kifizetést befolyásoló alapadatokra vonatkozik, vagy azt egyszeri elszámoló kezdeményezi.

Az irányító hatóság a beszámoló benyújtásának elmulasztása vagy elutasítása esetén felfüggesztheti a támogatás kifizetését a beszámoló jóváhagyásáig. Az irányító hatóság felfüggeszti továbbá a támogatás kifizetését, ha ezt a Korm. rendelet vagy más jogszabály előírja, illetve a támogatási szerződés megkötését követően a kedvezményezett olyan nyilatkozatot tesz, vagy az irányító hatóság olyan körülményről szerez tudomást, amely a támogatás visszavonását vagy a támogatási szerződéstől történő elállást teheti szükségessé.

Az irányító hatóság a támogatás kifizetésének felfüggesztéséről és annak okáról haladéktalanul tájékoztatja a kedvezményezettet.

Az irányító hatóság a támogatás kifizetésének felfüggesztését feloldja, ha az arra okot adó körülmény megszűnik, vagy a kivizsgálást követően a támogatás visszavonása vagy az elállás nem indokolt. Az irányító hatóság a támogatás kifizetése felfüggesztésének feloldásáról haladéktalanul tájékoztatja a kedvezményezettet.

Az előirányzat-felhasználási keretszámláról akkor lehet kifizetést kezdeményezni, ha

- a kedvezményezettnek nincs köztartozása;
- a kedvezményezett nem áll adósságrendezési, felszámolási, végelszámolási, kényszer-törlési vagy a megszüntetésére irányuló egyéb eljárás hatálya alatt.

Az irányító hatóság a *köztartozás-mentességet* a pénzügyi lebonyolítás során egyszer, a támogatásnak az előirányzat-felhasználási keretszámláról történő kifizetése előtt vizsgálja. Ha a kedvezményezettnek köztartozása van, az irányító hatóság legfeljebb kilencvennapos határidő kitézésével felhívja a köztartozás rendezésére. Ha a kedvezményezett határidőben a köztartozását nem szünteti meg, az irányító hatóság a kifizetési kérelem alapján jóváhagyott támogatást nem fizeti ki. Szállítói finanszírozás esetén az irányító hatóság a fentiek szerint vizsgálja a szállító köztartozás-mentességét.

Ha az irányító hatóság a kifizetési határidőt neki felróható okból elmulasztja, késedelmének időtartamára késedelmi kamatot fizet annak a jogosultnak, akinek vonatkozásában a késedelemmel érintett bizonylatra jutó késedelmi kamat összege meghaladja a tízezer forintot. A késedelmi kamatot a támogatástól pénzügyi és számviteli szempontból elkülönítetten kell kezelni. Az irányító hatóság tájékoztatja a kedvezményezettet a kifizetési határidő elmulasztásáról és a késedelmi kamat fizetéséről.

Az irányító hatóság nem fizet késedelmi kamatot

- azon kedvezményezett részére, akinek a felhívás, illetve a támogatási szerződés nem teljesítéséből adódóan visszafizetési kötelezettsége keletkezett;
- központi költségvetési szerv kedvezményezett részére;
- a kifizetés felfüggesztésének időtartamára.

A fővállalkozó az igénybe vett alvállalkozó teljesítéséért – visszatartási kötelezettség nélkül – akkor fizethet, ha az alvállalkozó

- a fővállalkozó rendelkezésére bocsátja a tényleges kifizetés időpontjától számított harminc napnál nem régebbi nemleges adóigazolást;
- a kifizetés időpontjában szerepel a köztartozásmentes adózói adatbázisban, vagy
- a fővállalkozó rendelkezésére bocsátja az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló kormányrendelet szerinti köztartozásmentes adózói minőségről szóló igazolást.

A fővállalkozó átadja a kifizetések igazolásainak másolatait a kedvezményezett részére, amelyet a kedvezményezett továbbít az irányító hatóság részére.

3.17. A pénzügyi zárás

A pénzügyi zárás a *záró kifizetést követő dokumentumalapú ellenőrzés*, amelynek során az irányító hatóság ellenőrzi a projekt megvalósításához kapcsolódó dokumentumok rendelkezésre

állítását, valamint e dokumentumok adatainak a monitoring- és információs rendszerben való rögzítettségét. Az irányító hatóság a pénzügyi zárást a monitoring- és információs rendszerbe feltöltött ellenőrzési lista alapján végzi. Az irányító hatóság a projekteket az általa meghatározott értékhatár alatt mintavétel alapján, az értékhatár felett teljeskörűen ellenőrzi. Az irányító hatóság csoportos pénzügyi zárást végezhet azon projektek esetén, amelyek nem érik el az értékhatárt, mintavétel alapján nem választották ki azokat, és megfelelnek a csoportos zárás feltételeinek. A mintavétel módszertanát, az értékhatárt és a csoportos zárás feltételeit az irányító hatóságnak alá kell támasztania.

A pénzügyi zárást

- fenntartási kötelezettséggel nem rendelkező projekt esetén a záró kifizetést követően;
- fenntartási kötelezettséggel rendelkező projekt esetén a záró projektfenntartási jelentésről hozott döntéssel kapcsolatban

a kifogás benyújtására rendelkezésre álló határidő elteltét követő hatvan napon belül kell elvégezni.

Az irányító hatóság a záró kifizetési kérelem elutasítása esetén a pénzügyi zárást a szabálytalansági döntés véglegessé válása után végzi el.

Pénzügyi zárás akkor végezhető, ha

- a projekttel összefüggésben nincs folyamatban;
- kifogás elbírálása;
- szabálytalansági eljárás vagy jogorvoslati eljárás;
- szerződésmódosítás;
- a záró kifizetési kérelem javítása;
- a projekttel összefüggésben nincs kifizetetlen vagy el nem számolt előleg, vagy
- a kedvezményezett nem terheli visszafizetési kötelezettség.

A pénzügyi zárást megelőzően a fel nem használt támogatást fel kell szabadítani a kötelezettségvállalás alól a kedvezményezett záró kifizetési kérelmében tett nyilatkozata alapján.

4. Program- és projektellenőrzés

4.1. Irányítási és kontrollrendszerek

Az ellenőrzés és audit a költségvetési rendelet az unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 1046/2018 rendelet 63. cikke értelmében a *megosztott irányítás* elve alapján elsődlegesen a tagállamok feladata. A tagállamoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodáson túl az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség elvét, illetve ágazatspecifikus szabályok alapján a célhoz kötöttség elvét is biztosítaniuk kell. A tagállamoknak ezért olyan *irányítási és kontrollrendszereket* kell kialakítaniuk, amelyek biztosítják a közösségi források fenti alapelveknek megfelelő felhasználását.

A 2021/1060/EU rendelet (a továbbiakban: CPR) VI. Cím (Irányítás és kontroll) 69. cikke részletesen szabályozza az irányítási és kontrollrendszerek tekintetében a tagállamok főbb feladatait, amelyek a következők:

- a) olyan irányítási és kontrollrendszerek létrehozása, amelyek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének, valamint a jogszabály XI. mellékletében rögzített főkövetelményeknek megfelelően működnek;
- b) annak biztosítása, hogy a Bizottsághoz benyújtott elszámolásokban szereplő kiadások jog- és szabályszerűek legyenek, és minden szükséges intézkedés megtétele a szabálytalanságok és csalások megelőzése, észlelése és korrigálása, valamint bejelentése érdekében;
- c) a Bizottság által kért intézkedések megtétele az irányítási és kontrollrendszerek hatékony működésének, valamint a Bizottsághoz benyújtott kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének biztosítása érdekében;
- d) a monitoringrendszer és a mutatókra vonatkozó adatok minőségének, pontosságának és megbízhatóságának biztosítása;
- e) a CPR-ban foglaltaknak megfelelően információk közzététele;
- f) megfelelő auditnyomvonalat biztosító rendszerek és eljárások kialakítása;
- g) az alapokra vonatkozó panaszok hatékony kivizsgálására irányuló intézkedések meghozatala;
- h) a kedvezményezettek és a programhatóságok közötti, valamint a Bizottsággal folytatott valamennyi hivatalos információcsere elektronikus adatszeresrendszereken keresztül történő biztosítása;
- i) előrejelzések nyújtása január 31-ig és július 31-ig a folyó évre és a következő naptári évre benyújtandó kifizetési kérelmek összegére vonatkozóan;
- j) az irányítási és kontrollrendszer leírásának elkészítése legkésőbb az első számviteli évre vonatkozó végső kifizetési kérelem benyújtásának idejéig, illetve legkésőbb 2023. június 30-ig, valamint annak naprakészen tartása;
- k) a bejelentendő szabálytalanságok meghatározása, a benyújtandó adatokra és a bejelentés formátumára vonatkozó előírásoknak megfelelően a szabálytalanságok bejelentése.

Az irányítási és kontrollrendszer leírására vonatkozó sablont a CPR XVI. számú melléklete tartalmazza. Az irányítási és kontrollrendszer úgy épül fel, hogy a tagállamoknak minden egyes program esetében ki kell jelölniük egy irányító hatóságot, egy elszámolási feladatkört ellátó



szervezetet,³⁵⁰ valamint egy funkcionálisan független audithatóságot.³⁵¹ A 2014–2020-as programozási időszaktól eltérően különálló igazoló hatóság kijelölését a jogszabály nem követeli meg, ugyanakkor az irányítási és kontrollrendszer leírásában meg kell jelennie annak, hogy az elszámolási feladatkörök mely szervezet látja el. Amennyiben az elszámolási feladatkörrel az irányító hatóságtól elkülönült szervezetet bíznak meg, akkor – a CPR 71. cikk (1) bekezdése alapján – azt szintén programhatóságként ki kell jelölni. Magyarországon a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 25. §-a értelmében az elszámolási feladatkört igazoló hatóságként a Magyar Államkincstár látja el.

A megelőző programozási időszakhoz hasonlóan ugyanazon hatóság egynél több program esetében is kijelölhető, ahogy Magyarországon – mint centralizált közigazgatási rendszerben működő országban – az elszámolásért felelős szervezet és az audithatóság tekintetében ez a jellemző. A tagállamok kijelölhetnek közreműködő szervezeteket, amelyek az irányító hatóság stratégiai vezetése és felelőssége alatt működve, annak nevében végzik el a rájuk delegált, elsősorban projektekkel kapcsolatos operatív feladatokat. A közreműködő szervezetek az irányítási és kontrollrendszer részét képezik, az irányító hatóság és a közreműködő szervezetek közötti megállapodásokat a CPR 71. cikk (3) bekezdése alapján írásban kell rögzíteni. Az irányító hatóság felelős a közreműködő szervezetek felügyeletéért, ezért az irányító hatóságnak – felügyeleti minőségében – meg kell győződnie a közreműködő szervezet által ellátott feladatok színvonaláról, aminek módja lehet például útmutatók, eljárási kézikönyvek, ellenőrzési listák kiadása, továbbá a közreműködő szervezet által ellátott feladatok minőség-ellenőrzése. Amennyiben a közreműködő szervezet első szintű ellenőrzési feladatokat lát el, az irányító hatóságra vonatkozó szabályozások a közreműködő szervezet tekintetében is relevánsak.

Magyarországon a Magyar Halgazdálkodási Operatív Program Plusz és a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz tekintetében³⁵² az irányító hatóság bizonyos feladatait delegált funkcióként a Magyar Államkincstár közreműködő szervezetként látja el.

A korábbi programozási időszakhoz képest nincs változás abban, hogy a tagállamok koordináló szervet hozhatnak létre, amely kapcsolatot tart a Bizottsággal, és információkat nyújt számára, továbbá a tagállamon belül koordinálja a programhatóságok tevékenységeit. Magyarországon a koordináló szerv feladatait az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter (jelenleg Miniszterelnökség) látja el.

A kedvezményezetteket nem tekintjük az irányítási és kontrollrendszer részének, ugyanakkor egy-egy beavatkozási területhez tartozó kedvezményezetti kör jellege, a potenciálisan érintett kedvezményezettek száma, tevékenységük minősége, az általuk megvalósítandó projektek száma és azok támogatási szerződés szerinti összege, korábbi tapasztalataik nagyban befolyásolják a projektek megvalósításával kapcsolatos kockázatokat³⁵³ és ezáltal azt, hogy milyen minőségű és szintű irányítási és kontrollrendszereket kell kiépíteni annak érdekében, hogy a tagállam a fent részletezett elveknek, különösen a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak eleget tudjon tenni.

³⁵⁰ A 2014–2020-as programozási időszakban az elszámolási feladatkört az igazoló hatóság látta el. Ha a tagállam e rendelet 72. cikkének (2) bekezdésével összhangban az irányító hatóságtól eltérő szervet bíz meg az elszámolási feladatkörrel, az érintett szervet szintén programhatóságnak kell kijelölni.

³⁵¹ Nyikos (2017a): i. m.

³⁵² Ez megfelel a 2014–2020-as programozási időszakban alkalmazott közreműködő szervezeti rendszernek.

³⁵³ A kockázatok típusairól részletesen lásd a 4.1.2. fejezetben (Ellenőrzések szintjei) foglaltakat.

A 2021–2027-es programozási időszakban új elem, hogy a CPR melléklete tartalmaz sablont az irányítási és kontrollrendszer leírásához. A XVI. számú melléklet egyrészt a program egészére, másrészt a kijelölt hatóságokra vonatkozóan kér információkat. A program egésze szempontjából kiemelendő a rendszer struktúrája, illetve a szervezetek közötti kapcsolatokra vonatkozó folyamatábra, valamint a feladatkörök elkülönülésének rendszerét bemutató leírás. A kijelölt hatóságokra vonatkozóan – többek között – ismertetni kell a szervezetek jogállását, a CPR-ben előírt feladatok körét és az ezekhez kapcsolódó eljárásokat, valamint a tervezett erőforrásokat. Közreműködő szervezetek bevonása esetén a feladatátruházás formáját és a közreműködő szervezet által ellátott feladatokat, valamint azok felügyeletére vonatkozó eljárásokat is be kell mutatni. Az igazoló hatóság esetében a szervezeti jogálláson túl ismertetendő a munkaszervezés és az alkalmazandó eljárások, továbbá a különböző elszámolási feladatok között elosztandó tervezett erőforrások köre.³⁵⁴

A CPR XVI. számú melléklete külön alpontban rendelkezik az elektronikus rendszerekkel kapcsolatos részletekről. Az irányítási és kontrollrendszer részeként ismertetni kell a rendszereket a következő hat szempont szerint:

1. a műveletekre vonatkozóan számítógépes formában történő adatrögzítés és -tárolás, beleértve az egyes résztvevőkre vonatkozó adatokat;³⁵⁵
2. nyilvántartási adatok vagy kódok, amelyek alátámasztják a kifizetési kérelmek és elszámolások összeállításához szükséges adatokat;
3. a Bizottsághoz bejelentett kiadások és a kedvezményezetteknek közpénzből nyújtott kapcsolódó hozzájárulás számviteli nyilvántartásának vezetése;
4. számviteli év során visszavont, illetve az elszámolásokból levont összegek és indokaiknak feltüntetése;
5. a rendszer hatékony és megbízható működésére vonatkozó információ a rendszerleírás benyújtása határnapjának megfelelően;
6. a rendszer biztonságának, integritásának és bizalmas jellegének biztosítását célzó eljárások ismertetése.

A fentiek alapján a rendszerleírás határnapján a tagállam rendelkezésére álló informatikai rendszer működéséről is információkat kell szolgáltatni. Ez a szempont nem meglepő annak fényében, hogy a 2014–2020-as programozási időszak szabályaitól eltérően az adatok továbbítása kiemelten hangsúlyos. (Lásd például a CPR 42. cikkét vagy éves végrehajtási jelentések helyett az éves strukturált szakpolitikai párbeszédet, amelynek alapját a tagállam által szolgáltatott adatok adják.)

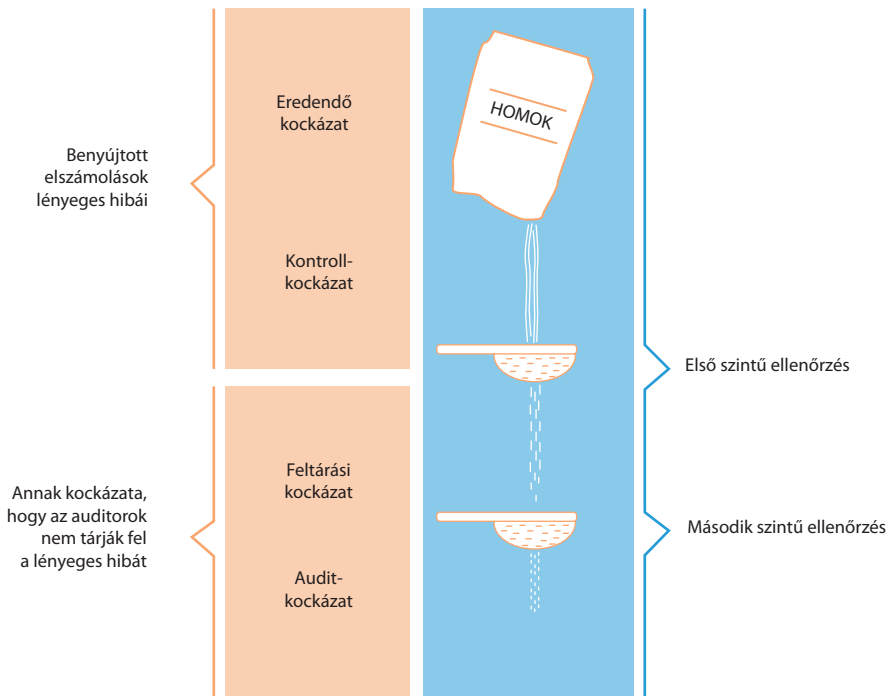
4.1.1. Az ellenőrzések szintjei

A CPR XVI. számú melléklete kapcsán – figyelemmel a CPR XI. számú mellékletében foglalt, audit-hatóságra vonatkozó 11–15. számú főkövetelményekre, valamint a 2014–2020-as programozási időszakban alkalmazott, EGESIF_14-0010 számú rendszerértékelési útmutatóra – kissé meglepő, hogy a tagállami audithatóságok nem képezik részét az irányítási és kontrollrendszerek leírásának,

³⁵⁴ A jogalkotó vélhetően figyelembe vette a korábbi programozási időszak tapasztalatait, hiszen az igazoló hatósági feladatok centralizáltsága esetén – az éves elszámolás február 15-i határideje miatt – egyidejűleg több programhoz kapcsolódó elszámolás előkészítése jelentős munkacsúcsot okozhatott.

³⁵⁵ Amennyiben ezt – alapspecifikus – rendelet előírja.

holott tevékenységük eredménye komoly hatással bír a kockázatok és szabálytalanságok feltárásában, ezáltal közvetett módon az Európai Bizottság felé elszámolt összeg jog- és szabályszerűségében. Ennek alátámasztásához tekintsük át az 53. ábrát.



53. ábra: A kontrollkockázatok bemutatása

Forrás: Európai Bizottság: *Útmutató a mintavételi módszerekről ellenőrző hatóságok részére. 2007–2013 és 2014–2020 közötti programozási időszak.* EGESIF_16-0014-00. 2017. január 20.

Ahogy az ábra is mutatja, kétféle – egy *első szintű és egy második szintű* – szűrő található az irányítási és kontrollrendszerben. Bizonyára mindannyian ismerjük a szűrők működését: minél sűrűbb szövésű egy szűrő, annál lassabban, több erőforrást felhasználva lehet szitálásra használni, ugyanakkor az átszítált anyag minősége sokkal jobb, mondhatni, finom. Minél kevésbé szűk a szűrő, annál inkább átenged nagyobb, durvább darabokat is, kevesebb erőfeszítés mellett.

Ezzel az egyszerű okfejtéssel könnyen megérthető az a kockázati modell, amelyet az európai uniós támogatások ellenőrzésénél, illetve auditjánál alkalmaznak. Az európai uniós támogatások felhasználásával kapcsolatosan az Európai Bizottságnak – a CPR XIX. melléklet 3. pontja alapján – az az elvárása, hogy az audithatóság megfelelő bizonyossággal véleményt tudjon formálni arról, hogy egy-egy programra vagy a programok csoportjára vonatkozó teljes hibaarány (TER), illetve fennmaradó hibaarány (RTER)³⁵⁶ meghaladja-e a lényegességi szintet, vagyis a 2%-ot. Az auditkockázat annak a kockázata, hogy az audithatóság fenntartás nélküli véleményt bocsát ki, miközben az (éves) elszámolások lényeges, vagyis 2% feletti hibát tartalmaznak. Az európai

³⁵⁶ Európai Bizottság (2014. december 18a): i. m.

uniós támogatások auditjában alkalmazott kockázati modell tehát alapjaiban megegyezik a könyvvizsgálat során alkalmazott kockázati modellel: vagyis az eredendő kockázat, a kontrollkockázat és a feltárási kockázat szorzataként értelmezhető az auditkockázat.

Eredendő kockázatnak tekinthető például egy ország makroökonómiai helyzete, jogszabályi közege, azoknak a változásoknak a köre és jellege, amelyek az ellenőrzött szervezeteket érintik, azok működését befolyásolják. Támogatáspolitikai értelemben az eredendő kockázat tehát a kedvezményezett szinten jelenik meg, ami külső és belső tényezőktől is függ. Külső tényezőknek tekinthetők a kulturális, jogi, politikai, gazdasági környezet, üzleti tevékenységek, külső piaci kockázatok, továbbá ágazatspecifikus tényezők, amelyekre a kedvezményezettnek korlátozott hatása van. Belső kockázatnak tekinthető a szervezet típusa, az alkalmazott szervezeti eljárások, a foglalkoztatás helyzete (dolgozók hozzáértése, alkalmazotti létszám), az eljárásokban, illetve a vezetők személyében történt változások, a tulajdonosi és vezetői szerepkör összefonódása, finansziális háttér stb.³⁵⁷

A *kontrollkockázat* az ellenőrzési rendszer arra vonatkozó képességét jelenti, hogy az esetleges hibákat mennyire hatékonyan tudja megelőzni, feltárni, illetve korrigálni.³⁵⁸ Idetartozik például az informatikai kontrollok, szervezeti kontrollok köre. A kontrollkockázatok rendszerauditokkal értékelhetők, amelyek célja az első szintű ellenőrző rendszer működésének hatékonyságáról való kép kialakítása. Az eredendő kockázatok és a kontrollkockázatok szorzata a lényeges hiba kockázata, amelyről a későbbiekben – a kockázatelemzés-alapú első szintű ellenőrzésnél – lesz szó. A lényeges hiba kockázata támogatáspolitikai aspektusban úgy csökkenthető, ha az eredendő kockázatok – figyelemmel a beavatkozási területre, pályázati kiírásra, kedvezményezettek körére stb. – részletesen elemzik, majd a kockázatok csökkentésére irányuló, specifikus kontrollokat vezetnek be.

A *feltárási kockázat* annak a kockázata, hogy a lényeges hibákat feltárja-e az audit. Képes-e az audíthatóság a második szintű ellenőrzések során azokat a problémákat feltárni, amelyek kiszűrésére az első szintű ellenőrzés során kiépített kontrollok nem voltak elégségesek. A feltárási kockázat tervezésénél minél alacsonyabb szint meghatározására célszerű törekedni, amely elsősorban az ellenőrzést végrehajtó személyek szakértelmétől, az ellenőrzési módszertől és eszköztártól – azaz a vizsgálati eljárástól – függ.³⁵⁹

A feltárási kockázatot mérsékelhetjük, ha a rendszer működésének értékelését követően megfelelő mintavételezési módszereket, tesztelési eljárásokat alkalmazunk az auditunk során.

Az ábrára visszatekintve az európai uniós támogatások gyakorlatában ez úgy értelmezhető, hogy az eredendő kockázat eltérő egyrészt tagállamonként (különböző kockázati tényezők jellemzik a skandináv országokat, mint például Dél-Európát), másrészt pedig azon beavatkozási területek tekintetében, amelyekre az európai uniós támogatások irányulnak.

Összességében a tagállamoknak az eredendő kockázatok mérséklésére irányuló kontrollrendszereiket – vagyis az ábrán az első szűrőt – a saját adottságaiknak megfelelően olyan módon kell kiépíteniük, hogy képesek legyenek az eredendő kockázatok megfelelő mérséklésére. Vagyis minél inkább az a tapasztalat, hogy magas az eredendő kockázat, annál célszerűbb erősebb

³⁵⁷ Nem nehéz belátni, hogy más eredendő kockázattal bír egy infrastrukturális nagyberuházás (például hidépítés), mint egy szegregáció felszámolására irányuló projekt vagy egy kutatás-fejlesztés-innováció területén megvalósított projekt.

³⁵⁸ Lukács János: *Ellenőrzés és könyvvizsgálat alapjai*. Budapest, Magyar Könyvvizsgálói Kamara Oktatási Központ Kft., 2019.

³⁵⁹ Lukács (2019): i. m.

kontrollrendszert kiépíteni. Alapvető szakmai elvárás, hogy az ellenőrzéseket kellő szakmai szkepticizmussal kell elvégezni. Az ellenőrzés terjedelme tehát az összetettebb folyamatok esetében megnövekszik, ezért a vonatkozó szabályok, szabályzatok betartása elengedhetetlen.

Gondoljuk át a szélsőségesen erős, illetve gyenge kontrollrendszerek előnyeit és hátrányait! Az általánosságban szigorúbb, minden beavatkozási terület és kedvezményezett esetében azonos, erős kontrollrendszer oda vezet, hogy eléri a célját a hibák, illetve szabálytalanságok számának csökkentése által. Mindemellett az általánosságban erős kontrollrendszernek nagyon magas működési költségei vannak a kapcsolódó humánerőforrás-igényből adódóan, továbbá a magas adminisztratív terhek, illetve bürokrácia indokolatlanul lelassíthatják a kedvezményezettek felé történő kifizetési folyamatokat, ezáltal pedig veszélyeztethetik az abszorpciót is.³⁶⁰

Ha a kontrollrendszer nagyon gyenge,³⁶¹ akkor nem képes a szabálytalanságok kiszűrésére, ezáltal jelentősen megnövekszik a kockázata annak, hogy a tagállam szabálytalan kifizetéseken alapuló elszámolásokat (költségnyilatkozatokat, illetve éves elszámolásokat) nyújt be az Európai Bizottság felé, ami a rendszer elégtelen működése okán a CPR 96. cikke szerinti fizetési határidő megszakításához vagy súlyosabb esetben a CPR 97. cikke szerint a kifizetések felfüggesztéséhez vezethet. A gyenge kontrollrendszer működtetése bár olcsónak és gyorsnak tűnik, különösen kontraproduktív magas eredendő kockázatú területeken, hiszen a szabálytalanságok mellett a csalás kockázatát is növeli.

A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy a kétféle szélsőséges megközelítés egyike sem megfelelő, így valamilyen köztes megoldás alkalmazása tűnik észszerűnek.

A kedvezményezettekkel kapcsolatosan tehát meghatározó feladatot látnak el az irányító hatóságok³⁶² az *első szintű ellenőrzés* keretében, amely egyrészt magában foglalja a kifizetéseket megelőzően a dokumentumalapú vizsgálatokat, másrészt a helyszíni ellenőrzéseket.³⁶³ Az első szintű ellenőrzéseket a következő fejezet részletezi.

A második szintű ellenőrzéseket a tagállamokban működő audithatóságok látják el, amelyek auditfeladatait a CPR 77. cikke részletezi.³⁶⁴ Ez alapján az audithatóságok biztosítják a programok irányítási és kontrollrendszere működésének megfelelő ellenőrzését rendszerauditok és műveletekkel kapcsolatos auditok (mintavételes ellenőrzések) lefolytatásával, továbbá ellenőrzéseket végeznek a Bizottsághoz benyújtott elszámolásokban szereplő kiadások jogszerűsége és szabályszerűsége tekintetében.

Amennyiben az auditokat az audithatóságtól eltérő szervezetek végzik, akkor az audithatóságnak biztosítania kell, hogy ezek a szervezetek is funkcionális függetlenséggel rendelkezzenek (lásd CPR 71. cikk). Az audithatóságok a tevékenységüket a nemzetközileg elfogadott auditstandardok szerint látják el. Az audithatósági feladatokat a 4.3. fejezet taglalja.

Az ellenőrzések *harmadik szintjét* az Európai Bizottság, illetve az Európai Számvevőszék ellenőrzései jelentik. A CPR 70. cikke értelmében „a Bizottság meggyőződik arról, hogy a tagállamok rendelkeznek olyan irányítási és kontrollrendszerrel, amely megfelel ennek a rendeletnek [CPR], valamint arról, hogy ezek a rendszerek hatékonyan és eredményesen működnek

³⁶⁰ Hiszen ha kakaósűrővel kell egy zsák lisztet átszítálnunk, akkor nem nehéz belátni, hogy a határidő veszélyeztetése nélkül ezt csak úgy tudjuk megoldani, ha egyidejűleg nagyon sokan foglalkozunk vele.

³⁶¹ Vagyis túlzottan tág a szűrőnk szitája.

³⁶² Vagy delegált feladatellátás során a közreműködő szervezetek.

³⁶³ Szabó Ildikó – Nyikos Györgyi: *Államháztartási ellenőrzési ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018. 238.

³⁶⁴ Az audithatósági feladatokban lényeges változás nincs a 2014–2020-as programozási időszakhoz képest.

a programok végrehajtása során. A Bizottság saját auditmunkája céljából kockázatértékelésen alapuló auditstratégiát és audittervet készít.” Az európai bizottsági ellenőrzések részleteit, valamint az egységes auditintézkedéseket és fokozottan arányos intézkedéseket a 4.4.3. fejezet tárgyalja.

4.1.2. Auditnyomvonal

4.1.2.1. Szabályozási háttér

Az auditnyomvonalra³⁶⁵ vonatkozó alapvető *európai uniós elvárás* az 1046/2018/EU költségvetési rendelet 146. cikke tartalmazza, amely az informatikai rendszerekben rendelkezésre álló adatok kapcsán előírja, hogy a rendszernek tartalmaznia kell a rendszer teljes és naprakész leírását, amely meghatározza valamennyi adatmező tartalmát, bemutatja minden egyes egyedi művelet kezelésének módját, és részletesen ismerteti, hogyan biztosítja a rendszer minden egyes művelet esetében a hiánytalan auditnyomvonalat.

Részletesebb szabályokat a CPR 69. cikk (6) bekezdése és XIII. számú melléklete tartalmaz annak érdekében, hogy az irányító hatóság – a CPR 82. cikkének való megfelelés érdekében – a műveletekhez kapcsolódó valamennyi alátámasztó dokumentumot biztosítani tudja. A szabályozás – az egyszerűsített költségelszámolási módok és a költségfüggetlen finanszírozás újszerűségén túl – tartalmát tekintve hasonló a 2014–2020-as programozási periódusban megismert szabályokhoz.³⁶⁶

A CPR XIII. melléklete értelmében az auditnyomvonal főbb elemei – vissza nem térítendő támogatások esetében³⁶⁷ – az egyes *műveletek szintjén* a következők:

1. kiválasztási szempontokra, kiválasztási eljárásra és konkrét művelet jóváhagyására vonatkozó dokumentumok;
2. irányító hatóság és kedvezményezett közötti megállapodás a támogatás feltételeiről (támogatási szerződés);
3. kedvezményezett kifizetési kérelmeinek listája;
4. az áttelepítések tilalmára és a tartósságra vonatkozó követelmények ellenőrzésére vonatkozó dokumentumok;
5. a kedvezményezett felé történő kifizetést igazoló dokumentum;
6. adminisztratív és helyszíni ellenőrzéseket igazoló dokumentumok;
7. információk az elvégzett auditokról;
8. első és második szintű ellenőrzések nyomon követésével kapcsolatos dokumentumok;
9. az alkalmazandó jog betartásának ellenőrzését igazoló dokumentumok;
10. adatok a kimeneti és eredménymutatókról;
11. a Bizottság felé történő elszámolási feladatkör tekintetében a pénzügyi korrekciókkal és levonásokkal kapcsolatos dokumentumok;

³⁶⁵ Vagy más néven ellenőrzési nyomvonal.

³⁶⁶ A 2014–2020-as programozási időszakokkal összehasonlításként lásd a következő jogszabályhelyeket: 1303/2013/EU rendelet 72. cikk g) pont; 125. cikk (4) bekezdés d) pont; 148. cikk; XIII. melléklet vii. pont; továbbá 480/2014/EU rendelet 25. cikk (1) bekezdés; 27. cikk (2) bekezdés.

³⁶⁷ A pénzügyi eszközökre – visszatérítendő támogatásokra – vonatkozó szabályokat a CPR XIII. számú melléklet II. pontja tartalmazza.

12. valósköltség-alapú elszámolás esetén számlák és a kedvezményezett általi kifizetésük igazolása;
13. egyszerűsített költségelszámolási módok³⁶⁸ esetében a megállapítás módszerét igazoló dokumentumok, a számítás alapját képező költségkategóriák alátámasztása.

A CPR XIII. számú melléklete külön pontokban szabályozza az egyszerűsített költségelszámolási módok és a költségfüggetlen finanszírozás alapján a Bizottság felé elszámolt kifizetésekre vonatkozóan az irányító hatóság szintjén vezetendő elemeket. Egyszerűsített költségelszámolási módok esetében a fő hangsúly a költségtípusokon, azok definícióján, a számítási módszereken és a kedvezményezett felé történő kifizetésen van. Költségfüggetlen finanszírozás esetében az elérendő eredmények alátámasztása van a fókuszban. Mindkét finanszírozási módszer esetében elvárás a kiválasztással kapcsolatos dokumentumok, a támogatási szerződések, az első és második szintű ellenőrzések, továbbá a kedvezményezett felé történő kifizetéseket alátámasztó dokumentumok nyilvántartása.

A CPR XI. számú melléklete tartalmazza az irányítási és kontrollrendszerekre vonatkozó főkövetelményeket, amelyek közül az 5. számú³⁶⁹ az auditnyomvonalra vonatkozik. Amennyiben – a CPR 2. cikk 32. pont értelmében – olyan súlyos hiányosság merül fel a program irányítási és kontrollrendszerében, amely az 5. főkövetelményhez kapcsolódik, és jelentős fejlesztések válnak szükségessé, akkor a CPR 96. cikke alapján a tagállam felé történő bizottsági fizetési határidő megszakításához vezethet.

A *hazai szabályozásban* az ellenőrzési nyomvonal fogalmát a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.) tartalmazza. Eszerint a költségvetési szerv vezetője köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a költségvetési szerv ellenőrzési nyomvonalát, amely a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges, táblázatokkal vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.³⁷⁰

A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet értelmező rendelkezése átvette a fenti elvárást, eszerint az ellenőrzési nyomvonal a „támogatástervezési, pénzügyi irányítási és kontrollrendszer leírása szövegesen, táblázatba foglalva vagy folyamatábrával szemléltetve, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket, kapcsolatokat, az irányítási és kontrollfolyamatokat, valamint az e kontrollokat alátámasztó dokumentumokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését a támogatások felhasználása során” (3. § 4. pont).

Vagyis a hazai jogszabályokban az ellenőrzési nyomvonal fogalma eltérően szabályozott, az itt megjelenő elvárások az ellenőrzési nyomvonalat biztosító eljárásrendekre alkalmazzák ugyanezt a terminológiát.

³⁶⁸ Egységköltségek, egyösszegű átalányok vagy átalányfinanszírozás.

³⁶⁹ „Hatékony rendszer annak biztosítására, hogy az auditnyomvonalhoz szükséges összes dokumentum rendelkezésre álljon.” CPR, XI. számú melléklet, 1. táblázat.

³⁷⁰ Szabó–Nyikos (2018): i. m. 238.

4.1.2.2. Definíció

A fentiekben részletezett közösségi szabályozókban nem szerepel konkrét definíció az auditnyomvonalra vonatkozóan, ugyanakkor a kapcsolódó előírásokból levezethető, hogy az auditnyomvonal azon adatok, információk, dokumentumok összességét jelenti, amelyek lehetővé teszik a támogatás szabályszerű felhasználásának nyomon követését, alátámasztását. Ennek előfeltétele, hogy az auditnyomvonal megfelelő részletezettségű legyen, és az intézményrendszer egyes szintjein rendelkezésre álljon.

A jogszabályok alapján elvárás továbbá olyan eljárások kidolgozása, amelyek biztosítják a megfelelő auditnyomvonal rendelkezésre állását, ezáltal meghatározzák azokat a feladatokat, amelyek megvalósítása szükséges a programvégrehajtás megfelelő dokumentáltságának biztosításához. A megfelelő auditnyomvonalat a nemzeti jogszabályok, az informatikai folyamatok eljárásrend szerinti leírása, illetve az egyes szervezetek belső eljárásrendjei együttesen biztosítják.

Az ellenőrzések szempontjából meghatározó a megfelelő auditnyomvonal biztosításának előírása és a műveletekre vonatkozó adatok elektronikus nyilvántartási rendszerének kialakítása és alkalmazása.

4.2. Első szintű ellenőrzések

A kohéziós politika megvalósításának 2020 utáni egyszerűsítésére vonatkozóan 12 szakértőből álló úgynevezett Magas Szintű Csoport³⁷¹ számos javaslatot fogalmazott meg 2017 novemberében, amelyek középpontjában a következők álltak:

- a kohéziós politikai szabályok szükségtelen komplexitásának csökkentése és horizontális szabályok a finanszírozó alapok között;
- a jogszabályok számának és terjedelmének csökkentése, „kevesebb, tisztább, rövidebb” szabályozás;
- szubszidiaritás és arányosság érvényesítése, redundáns folyamatok csökkentése;
- stabil és még rugalmas keretek a programozási időszakok közötti szabályozásban;
- az arányos ellenőrzés elvének megerősítése.

A javaslatok összességében szabályok, folyamatok egyszerűsítésére, illetve a kedvezményezettek érintő terhek csökkentésére irányultak.

Fentiekkel összefüggésben a megelőző programozási időszakhoz képest a CPR szintjén bővültek a vissza nem térítendő támogatási formák közül az egyszerűsített költségelszámolási módok (*simplified cost options* – SCO) alkalmazásának kötelezettségei és lehetőségei mind a kedvezményezett – irányító hatóság, mind a tagállam – Európai Bizottság relációjában. Az egyszerűsített költségelszámolási lehetőségek körébe tartozó vissza nem térítendő támogatások esetén mind a kedvezményezett, mind az irányító hatóság szempontjából egyszerűsödik az elszámolási folyamat.

³⁷¹ *High Level Group*, bővebben lásd European Commission: *Key Recommendations of the High Level Group on Simplification for the Post 2020 Cohesion Policy*.

A ténylegesen felmerülő³⁷² és a műveletek végrehajtása során kifizetett elszámolható költségek esetében viszont alig van különbség a hitelesítési alapelvek tekintetében a 2014–2020-as programozási időszakhoz képest.

4.2.1. Hitelesítési alapelvek

Az európai uniós támogatásból finanszírozott projektek keretében felmerülő költségek hitelesítése – vagyis az első szűrő megfelelő működtetése – és a csalások megelőzése az uniós alapok igazgatásának hangsúlyos eleme. A hitelesítési folyamatok (*management verification*) az irányítási és kontrollrendszer részét képezik, a napi munkavégzés részének tekinthetők annak érdekében, hogy az Európai Bizottság felé elszámolt költségek jog- és szabályszerűsége, a költségek műveletek – és ezáltal közvetetten a programok – megvalósításához szükséges célhoz kötöttsége biztosított legyen. A hitelesítési folyamatok mindemellett hozzájárulnak a szabálytalanságok és csalások megelőzéséhez és felderítéséhez is.

Az első szintű ellenőrzés a támogatások felhasználásának teljes folyamatát lefedi, a pályázati folyamatoktól kezdve a szerződéskötésen és a mérföldkövek teljesítésén át egészen a fenn tartási időszakban vállalt indikátorok teljesülésének nyomon követéséig. A hitelesítési rendszer felállítása és működtetése a tagállamok felelőssége az általuk felállított intézményrendszer³⁷³ révén. Az első szintű ellenőrzés tehát folyamatba épített ellenőrzésként értelmezhető, és a projektek teljes életciklusát végigköveti. Ezt támasztja alá az is, hogy a CPR 69. cikk (1) bekezdése és XI. számú melléklete rendelkezik azokról a főkövetelményekről, amelyek mentén az irányítási és kontrollrendszereknek működniük kell.³⁷⁴

A CPR 73. cikke a műveletek irányító hatósági kiválasztásával kapcsolatban részletesebb szabályokat fogalmaz meg, mint a 2014–2020-as programozási időszak szabályozása. A programok hatékony és eredményes végrehajtásának alapvető feltétele az, hogy az egyedi projektek hozzájáruljanak a programszintű célok teljesüléséhez.

Az irányító hatóság általi programirányítás szabályai³⁷⁵ alapján az irányító hatóságnak „irányítási ellenőrzéseket kell végeznie annak megállapítása céljából, hogy megtörtént-e a társfinanszírozott termékek leszállítása és szolgáltatások nyújtása, hogy a művelet megfelel-e az alkalmazandó jognak, a programnak és a műveletre vonatkozó támogatási feltételeknek” [lásd CPR 74. cikk (1) bekezdés a) pont].

Valósköltség-alapú elszámolás esetén az irányító hatóságnak ellenőriznie kell, hogy „megtörtént-e a kedvezményezettek által az adott költségekkel kapcsolatban igényelt kiadási összeg kifizetése, és a kedvezményezettek vezetnek-e külön számviteli nyilvántartást, vagy megfelelő számviteli kódokat használnak-e a művelethez kapcsolódó összes tranzakció esetében”.³⁷⁶

³⁷² Más néven *real cost*.

³⁷³ Értve ezalatt a szervezeteket, folyamatokat, informatikai rendszereket és a feladatok ellátásához szükséges humánkapacitást is.

³⁷⁴ Ehhez lásd még a 4.3.4. rendszervizsgálat és rendszerértékelés fejezetben foglaltakat.

³⁷⁵ Amennyiben az első szintű ellenőrzési feladatok egy részét az irányító hatóság a felelőssége megtartása mellett közreműködő szervezetre delegálja, akkor az irányító hatóság köteles olyan eljárásokat alkalmazni, amelyek segítségével meggyőződik a közreműködő szervezet által elvégzett feladatok megfelelőségéről.

³⁷⁶ Ez a szabályrendszer tartalmilag megfelel a 2014–2020-as programozási időszak CPR 125. cikk (4) bekezdés a) és b) pontjában foglaltaknak.

Egyszerűsített költségelszámolási módszer esetén az első szintű ellenőrzés arra korlátozódik, hogy teljesültek-e a költségek kedvezményezett részére történő megtérítésének feltételei.³⁷⁷ A hazai szabályozás értelmében, egyszerűsített elszámolás esetében az átalány alapján elszámolt költséget alátámasztó dokumentumokat a kedvezményezettnek nem kell benyújtania, illetve azokat az irányító hatóság a helyszíni ellenőrzés keretében nem ellenőrzi, ugyanakkor az elszámolt költségét *eredményét* alátámasztó dokumentumot be kell nyújtania.

Az egyszerűsített költségelszámolási módok alkalmazása tehát illeszkedik a Magas Szintű Csoport által tett javaslatokhoz egyrészt a redundáns folyamatok csökkentése, másrészt az ellenőrzések arányossága által.

Az irányító hatóság által ellátott fenti tevékenységet nevezzük hitelesítési folyamatnak (*management verification*) vagy más néven első szintű ellenőrzésnek. A CPR 74. cikk (2) bekezdése alapján a kedvezményezettek kifizetési kérelmeire vonatkozó – adminisztratív és helyszíni – ellenőrzéseket az *elszámolások* benyújtása előtt kell elvégezni.

Az első szintű ellenőrzés³⁷⁸ kettős célt szolgál: egyrészt, hogy a szabálytalan támogatásfelhasználást még az Európai Bizottsággal történő elszámolást megelőzően ki lehessen rostálni, másrészt pedig, hogy az Európai Bizottság felé a tagállam alátámassza a támogatásokat kezelő intézményrendszer megalapozottságát, illetve megfelelő működését.

A fentiek alapján elvárt, hogy az ellenőrzéseket kellő szakmai tapasztalattal és a nemzeti és európai uniós szabályozás (például támogathatósági, közbeszerzési, ágazatspecifikus jogszabályok) ismeretével rendelkező személyek lássák el, ezért az irányítási és kontrollrendszer leírásában azonosítani kell, hogy kiknek a feladata az ellenőrzések elvégzése, és erre milyen létszámmal kerül sor.

A tagállamokban az első szintű ellenőrzést végző szervezetek kétféle rendszerben működnek:

1. *Központosított* ellenőrzési rendszerekben nagyobb a lehetőség az ellenőrzési tapasztalatok megosztására, ami fokozhatja az első szintű ellenőrzést végző személyek munkájának és ezáltal az első szintű ellenőrzési tevékenységnek a hatékonyságát. Magyarországon központosított első szintű ellenőrzés működik.
2. *Decentralizált* rendszerekben számos szervezet látja el az első szintű ellenőrzési feladatokat, így az irányító hatóságnak gondoskodnia kell a minőség-ellenőrzési rendszerről, amely alapján biztosítható, hogy a különböző szervezetek és személyek által elvégzett ellenőrzések azonos színvonalúak.

Ha a műveletek nagy mennyisége miatt az irányító hatóság nem rendelkezik megfelelő létszámú vagy szakértelmű személyzettel, akkor az ellenőrzéseket – a felelősség megtartása mellett, bizonyos keretek között – részben vagy egészben *kiszervezheti*, ezért a delegált feladatok ellátását az irányító hatóságnak (például a megfelelőségére vonatkozó időközi felügyeleti vizsgálattal) ellenőriznie kell. Ebben az esetben az irányító hatóságnak biztosítania kell, hogy

³⁷⁷ Például egységköltségek és egyösszegű átalány esetén az első szintű ellenőrzésnek alapvetően arra kell kiterjednie, hogy a kedvezményezett és az IH közötti megállapodásban foglalt kifizetési feltételeket betartották-e, és megfelelően alkalmazták-e a megállapodásban meghatározott módszertant. További alátámasztó dokumentumokat (például számlákat) az ellenőrzés nem kér.

³⁷⁸ Az első szintű ellenőrzési rendszer átfogó, több szempontból való tesztelése az audit által folytatott ellenőrzéseknek is hangsúlyos eleme. A rendszervizsgálatok keretében megtörténik egyrészt a hitelesítési feladatokat meghatározó szabályrendszer átfogó vizsgálata, másrészt a folyamatok szubsztantív tesztelése úgynevezett tesztprojekteken/tesztelemeken keresztül.

a felülvizsgálathoz megfelelő humán erőforrás rendelkezésre álljon. Kiszervezés során előírás, hogy az irányító hatóság és a közreműködő szervezet között a megbízásban az elvégzendő munka terjedelme megfelelő pontossággal legyen meghatározva.

A Magas Szintű Csoport a 2014–2020-as programozási időszakra irányadó kohéziós politikai (jog)szabályrendszerrel kapcsolatosan felhívta a figyelmet arra is, hogy a közösségi és nemzeti jogszabályokon túl több mint 5000 (!) oldalnyi útmutatóban foglalt iránymutatás szabályozza a programok végrehajtását.³⁷⁹ A közösségi jogszabályokban foglalt kritériumokon túl, azok gyakorlati értelmezését és alkalmazását megkönnyítendő, illetve annak érdekében, hogy az összes tagállam azonos megközelítést alkalmazzon, a jó gyakorlatokat is bemutatva és a hatékonyabb programmegvalósítás érdekében az Európai Bizottság útmutatókat bocsátott ki a korábbi programozási időszakokban.

Az első szintű ellenőrzésekre vonatkozóan is készült útmutató a 2014–2020-as programozási időszakban,³⁸⁰ a 2020–2027-es időszakra vonatkozóan (még) nem. Tekintettel azonban arra, hogy a kohéziós politika által érintett beavatkozási területek keveset változtak a 2014–2020-as, illetve az új programozási időszak tekintetében (ezáltal a kockázatok hasonlóak), továbbá a valós költségen nyugvó kedvezményezett elszámolások tekintetében a CPR tartalmi elemei (ezáltal a tagállamokkal szemben támasztott követelmények) alig változtak, célszerű áttekinteni a korábbi útmutatóban szereplő alapelveket, valamint a legkockázatosabbnak ítélt területeket (például közbeszerzések, állami támogatás, horizontális és esélyegyenlőségi követelmények, pénzügyi eszközök,³⁸¹ jövedelemtermelő projektek). A következőkben így egyrészt végigveszem azokat a szempontokat, illetve szabályokat, amelyeket a hazai szabályozás megkövetel, másrészt felhívom a figyelmet azokra a kockázati pontokra, amelyek az első szintű ellenőrzés során megjelenhetnek a fent hivatkozott útmutató alapján.

Az első szintű ellenőrzés keretében a *valósköltség*-alapon elszámolt kiadások esetében vizsgálendő:

- az elszámolt költségek megfelelnek-e a valóságnak;
- a termékeket, illetve szolgáltatásokat a támogatási döntéssel összhangban nyújtották-e;
- a kedvezményezett által benyújtott kifizetési kérelmek helyesek-e;
- az azokat alátámasztó ügyletek jog- és szabályszerűek-e;
- a projektek és kiadások megfelelnek-e a közösségi és nemzeti szabályoknak;
- közbeszerzési szabályok esetében az uniós és nemzeti előírásokra, valamint a nyilvánossági követelmények betartására is figyelemmel;
- a tárgyi és időbeli elszámolhatóság feltételei teljesülnek-e;
- kettős finanszírozás elkerülése (olyan eljárások kialakítása szükséges, amelyek segítségével elkerülhető, hogy több közösségi vagy nemzeti támogatás keretében vagy eltérő programozási időszakban többszörösen finanszírozzák ugyanazt a kiadást);
- létezik-e megfelelő auditnyomvonal;
- az állami támogatásra vonatkozó szabályokat tiszteletben tartották-e;

³⁷⁹ Számos olyan kiadvány is van, amely a tagállamok által feltett kérdéseket és az azokra adott bizottsági válaszokat tartalmazza.

³⁸⁰ Európai Bizottság: *Útmutató a tagállamok számára. (Irányítási ellenőrzések)*. EGESIF_14-0012_02. 2015. szeptember 17.

³⁸¹ Nyikos (2017c): i. m. 4–25.

- a műveletek közös és programspecifikus kimeneti mutatóinak, eredménymutatóinak és a mikroadatok ellenőrzése;
- a támogatások a program céljaival összhangban vannak-e;
- horizontális elveknek (fenntartható fejlődés, környezetvédelmi szabályok és engedélyek, esélyegyenlőség, megkülönböztetésmentesség) való megfelelés.

Az ellenőrzések megfelelő időzítése a programok szabályszerű és hatékony végrehajtása szempontjából kulcsfontosságú. A *projektkiválasztás* során indokolt lehet annak vizsgálata érdekében, hogy a pályázók az előírt feltételeket biztosítani tudják-e. A *projektvégrehajtás során* annak érdekében, hogy az esetleges szabálytalanságokat az Európai Bizottság felé történő elszámolást megelőzően feltárják.³⁸² A *projektvégrehajtás után* vizsgálható, hogy a támogatási szerződésben előírt indikátorokat a projekt teljesítette-e.

Az ellenőrzéseket megfelelő időben le kell zárni annak érdekében, hogy amennyiben szabálytalanságot tárnak fel,³⁸³ akkor a tagállami hatóságoknak módja legyen az éves elszámolás, a vezetői nyilatkozat, az éves auditvélemény és az éves kontrolljelentés időben történő benyújtására a Bizottság felé.

4.2.2. Az ellenőrzések típusai

Az első szintű ellenőrzés adminisztratív, pénzügyi, technikai, illetve fizikai szempontokra terjedhet ki. Bármelyik ellenőrzési modul elhagyása vagy minőségének átmeneti romlása a teljes hitelesítési rendszer megbízhatóságát ássa alá. Az egyes elemek egymással nem helyettesíthetők, hanem komplementerei egymásnak.³⁸⁴

Ez a projektek teljes életciklusába beépülő, valójában folyamatba épített ellenőrzés a teljesítés és az elszámolhatóság ellenőrzésére irányul, amely típusát tekintve kétféle lehet:

1. Egyrészt az irányító hatóság vagy delegált feladatellátás keretében a közreműködő szervezet által kedvezményezettek egyes – vagyis a korábbi programozási időszaktól eltérően nem az összes – kifizetési kérelmének adminisztratív vizsgálata, azaz *dokumentumalapú ellenőrzés*.
2. Másrészt *helyszíni ellenőrzés*, amire azért van szükség, hogy megfelelő bizonyosságot szolgáltatassanak minden, a kiadás jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos kérdésben. Helyszíni ellenőrzés keretében vizsgálható, hogy a projekt mennyire reális (ténylegesen megvalósították-e), hogy a beszerzett termékek és szolgáltatások teljesítése a támogatási döntés feltételeivel és kikötéseivel összhangban történt-e, illetve milyen előrehaladást értek el a mérföldkövek, valamint az indikátorok teljesítése tekintetében. Helyszíni ellenőrzés keretében az alátámasztó dokumentáció eredeti példányainak rendelkezésre állása vagy a számlaösszesítő dokumentációja is vizsgálendő.

³⁸² Nyikos–Kondor (2019): i. m. 113–134.

³⁸³ Nyikos–Szabó (2019): i. m. 67–87.

³⁸⁴ Nem elég, ha egy projekt adminisztrációja és kifizetési az adminisztratív ellenőrzés alapján szabályszerűek, a projektnek – fizikai értelemben is – meg is kell valósulnia a program céljaival összhangban. Másrészt az sem elegendő, ha egy projekt megvalósul ugyan, azonban annak elszámolása nem megfelelő, és így európai uniós támogatásból nem finanszírozható.

A 2014–2020-as programozási időszakhoz képest – összefüggésben a Magas Szintű Csoport által tett javaslatokkal – jelentős változás azonban, hogy a programok hatékony és eredményes felhasználása és az igazgatási költségek közötti egyensúly megteremtése érdekében az első szintű ellenőrzések gyakoriságát, hatályát és alkalmazási körét kockázatelemzés alapján kell meghatározni. A CPR 74. cikk (2) bekezdése értelmében az első szintű ellenőrzéseknek kockázatalapúnak kell lenniük, és magukban kell foglalniuk a kedvezményezettek kifizetési kérelmeire vonatkozó adminisztratív ellenőrzéseket és a helyszíni ellenőrzéseket is. Ez alapján a dokumentumalapú ellenőrzést már nem kell minden projekt minden kifizetési kérelméhez kapcsolódóan, automatikus elvégezni, hanem az ellenőrzéseket kockázatelemzésnek kell megelőznie.

Az első szintű ellenőrzés keretében az irányító hatóságnak meg kell győződnie arról, hogy a projekthez kapcsolódó kiadások megbízható számviteli rendszerekből származnak, és valószínűleg költség-alapú kedvezményezetti elszámolás esetében ellenőrizhető bizonylatokon alapulnak, továbbá az elszámolt költségek megfelelnek az alkalmazandó közösségi és nemzeti szabályoknak, és a programra alkalmazandó kritériumokkal összhangban finanszírozás céljából kiválasztott, valamint a közösségi és nemzeti szabályoknak megfelelő projektek tekintetében merültek fel.

Ezzel összefüggésben kiemelt jelentősége van annak, hogy az irányító hatóság a projektek kezdeti szakaszától kezdve együttműködjön a kedvezményezettekkel. Minden művelet kezdetén törekedni kell a kedvezményezett vonatkozásában felmerülő hibák elkerülésére, ezért javasolt, hogy a tagállami hatóságok képzéseket tartsanak, iránymutatásokat adjanak a kedvezményezetteknek az uniós követelményekről (például útmutatás a kifizetési kérelmeik összeállításához vagy az elszámolhatósági szabályok részletes ismertetése). Valójában már a pályázatok értékelése során figyelembe vett szempontok megfelelő kialakítása és a kedvezményezettek erre vonatkozó tájékoztatása is nagyban befolyásolja a későbbi hitelesítési folyamat sikerét.

A CPR 73. cikk (2) bekezdése értelmében a műveletek kiválasztásakor az irányító hatóságnak – többek között – biztosítania kell, hogy:

- a kiválasztott műveletek hozzájáruljanak a program célkitűzéseinek teljesüléséhez;
- a feljogosító feltételek teljesüljenek;
- optimális legyen a támogatási összeg, a tevékenységek és a célkitűzések közötti viszony;
- ellenőrizni kell, hogy a pályázó rendelkezik-e a szükséges pénzügyi erőforrásokkal a projekt megvalósításához, illetve fenntartási költségeinek fedezéséhez;
- a művelet az alap hatókörébe tartozzon, és besorolható legyen a beavatkozási típusok alá.³⁸⁵

Amennyiben az első szintű ellenőrzés során nem elszámolható költséget, illetve szabálytalanságot³⁸⁶ tárnak fel, az irányító hatóságnak gondoskodnia kell a megfelelő intézkedések megtételéről. Az ellenőrzések eredményeinek, az alátámasztó dokumentumoknak és a megtett intézkedéseknek a nyilvántartása szintén az irányító hatóság felelőssége. A megfelelő auditnyomvonal teljesítése érdekében az egyes projektekre vonatkozó helyszíni ellenőrzések alapvető adatait rögzíteni kell a programokra vonatkozó információkat tartalmazó monitoringrendszerben is a CPR XIII. számú mellékletének I. 6. pontja szerint.

³⁸⁵ A műveletek kiválasztásához kapcsolódóan lásd a 2. fejezetet.

³⁸⁶ A szabálytalanságokkal kapcsolatban lásd a 4.2.6. fejezetet.

Az irányító hatóság írásban rögzíti a hitelesítési eljárásokat, dokumentál minden vizsgálatot, az elvégzett munkát, a vizsgálat időpontját és eredményeit, valamint a feltárt szabálytalanságokkal kapcsolatban hozott intézkedéseket.

A hitelesítési tevékenységet az igazolás követi. Az igazolási tevékenység keretében – összhangban a hazai szabályozással és intézményrendszerrel – az igazoló hatóság meggyőződik arról, hogy a költségnyilatkozatok adatai pontosak, megbízható számviteli rendszerekből származnak, és ellenőrizhető bizonylatokon alapulnak, továbbá az ezekben elszámolt költségek megfelelnek az alkalmazandó közösségi és nemzeti szabályoknak, és a programra alkalmazandó kritériumokkal összhangban finanszírozás céljából kiválasztott, valamint a közösségi és nemzeti szabályoknak megfelelő projektek tekintetében merültek fel.

4.2.3. Dokumentumalapú ellenőrzések

A hitelesítési tevékenységet megalapozó finanszírozási elemekről a tananyag 3. fejezete szól. A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet alapján a kedvezményezett és a támogató viszonylatában három, hitelesítés tárgyát képező kifizetési kérelem típust kezel az intézményrendszer: az előlegigénylést, az időközi kifizetési kérelmet és a záró kifizetési kérelmet. Ezek részletes bemutatását az előző fejezet tartalmazza.

4.2.3.1. Kockázatelemzés a dokumentumalapú ellenőrzéseknél

A CPR 74. cikk (2) bekezdése alapján az első szintű ellenőrzéseknek kockázatalapúnak kell lenniük, aminek megfelelően a hazai szabályozásban is jelentős módosulások történtek. A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 279–281. §-ai értelmében az irányító hatóság a kifizetési kérelem ellenőrzését megelőzően kockázatelemzést végez, amelynek módszertana kiterjed a kockázatelemzés szempontrendszerére és a kockázati szintek meghatározására. Mivel a kockázatalapú ellenőrzés a monitoring- és információs rendszerben valósul meg, így az irányító hatóság gondoskodik a kockázatelemzési módszertan informatikai rendszerben történő paraméterezéséről.

Indokolt esetben az irányító hatóság a kockázatelemzési módszertant és a kockázatelemzés szempontrendszerét módosíthatja. Például, ha akár az első, akár a második, akár a harmadik szintű ellenőrzések eredményeként olyan szabálytalanságtípusokat tárnak fel, amelyeket az eredeti kockázatelemzés figyelmen kívül hagyott, akkor a kontrollkockázatok csökkentésére irányuló, megfelelő „szűrő” kialakítása érdekében a kockázatelemzési szempontok, illetve módszertan módosítása, testre szabása válik indokolttá.

Ha nem áll rendelkezésre kockázatelemzési módszertan, akkor az irányító hatóság elvégzi a kifizetési kérelem és az alátámasztó dokumentumok teljes körű ellenőrzését.

A kifizetési kérelem beérkezését követően az irányító hatóság – a fentiek alapján – elvégzi a kockázatelemzést, amelynek eredményeként magas kockázat esetén a bizonylatokat ellenőrizni kell, míg alacsony kockázat esetén a bizonylatok legalább 10%-át, de legalább egy bizonylatot ellenőrizni kell.

4.2.3.2. Ellenőrzési szempontok

A kockázatelemzést követően az irányító hatóság a kifizetési kérelmet és az alátámasztó dokumentumokat a vonatkozó jogszabályok, a felhívás és a támogatási szerződésben foglalt elszámolhatósági szabályok szerint, ellenőrzőlista alapján ellenőrzi.³⁸⁷

4.2.4. Helyszíni ellenőrzések

Az első szintű ellenőrzés részeként az irányító hatóságnak helyszíni ellenőrzéseket kell lefolytatnia, amelyek tervezésekor teljesülnie kell annak az alapelvnek, hogy egyetlen projekt sem zárható ki a helyszíni ellenőrzések hatálya alól, ugyanakkor az ellenőrzések intenzitása függ a projektek jellegétől és kockázataitól. A helyszíni ellenőrzésekkel kapcsolatos hazai szabályok alig változtak a 2014–2020-as programozási időszakhoz képest, azokat a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 440–465. §-ai tartalmazzák.

A helyszíni ellenőrzés során kockázatelemzésen alapuló mintavételezéssel kiválasztott projektek megvalósításának helyszíni ellenőrzése történik meg, ugyanakkor a Korm. rendelet 444. §-a értelmében „a helyszíni ellenőrzés a kedvezményezett dokumentált egyetértése és a technikai feltételek rendelkezésre állása esetén történhet elektronikus alkalmazás használatával is. A helyszíni ellenőrzés tervezett helyszínén a kedvezményezett által készített olyan kép- és videófelvétel, amely kétségekívül igazolja a bizonyítandó tény, elfogadható helyszíni ellenőrzésnek.” A jogszabály ezen kitétele – reagálva a Covid–19-világjárvány okozta kihívásokra – megteremtí a helyszíni ellenőrzések rugalmasabb formában történő lebonyolításának lehetőségét.

A helyszíni ellenőrzéseket csoportosíthatjuk azok tervezhetősége, illetve időpontja szerint. A *tervezhetőség* szempontjából megkülönböztetünk tervezett, illetve rendkívüli helyszíni ellenőrzést, amelyre akkor kerül sor, ha a projektmegvalósítás vagy a fenntartás során felmerült információk ezt indokolják (például szabálytalanság gyanúja merül fel).

A helyszíni ellenőrzések a teljes projektciklust követhetik. A helyszíni ellenőrzésekre rendszerint akkor kerül sor, amikor a projekt már mind fizikai, mind pénzügyi értelemben a megvalósulás szakaszában van. A helyszíni ellenőrzések időbelisége alapján a következő típusokat különböztethetjük meg:

1. *közbenső* helyszíni ellenőrzés (a projektmegvalósítás szakaszában végzett ellenőrzés);
2. *záró* helyszíni ellenőrzés (záró kifizetési kérelem jóváhagyását megelőzően végzett ellenőrzés);
3. *fenntartási* helyszíni ellenőrzés (a projekt lezárását követően a fenntartási időszakban végzett ellenőrzés, amely jellemzően a projekt fenntartására, vagyis a vállalt indikátorok teljesülésére irányul).

A helyszíni ellenőrzések körébe nem tartozik, ugyanakkor a programok megvalósítása szempontjából fontos, preventív természetű ellenőrzési elem a *helyszíni szemle*. A helyszíni szemle nem tekinthető helyszíni ellenőrzésnek, ugyanis ebben a szakaszban a pályázó még nem áll támogatási jogviszonyban az irányító hatósággal, erre az ellenőrzési típusra a támogatási döntés meghozatala előtt kerül sor. A helyszíni szemle célja a támogatási kérelemben rögzített adatok

³⁸⁷ Lásd 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 282. §.

ellenőrzése. Az irányító hatóság így a projektkiválasztási eljárás keretében preventív jelleggel bizonyosodhat meg arról, hogy a projektgazda megfelelő kapacitással rendelkezik-e a projekt megvalósításához, illetve a támogatási feltételeknek megfelel-e. Az ellenőrzés a projektmegvalósítás tervezett helyszínén történik [256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 99. §].

A hatályos hazai szabályozás³⁸⁸ alapján a helyszíni ellenőrzésekre vonatkozó előírásokat a következő táblázat foglalja össze.

47. táblázat: A helyszíni ellenőrzések gyakoriságáról

Projekt támogatása < 100 M Ft	Projekt támogatása < 100 M Ft	100 M Ft < projekt támogatása < 1 Mrd Ft	1 Mrd Ft < projekt támogatása
Legalább a projektek 5%-a záró kifizetési kérelem jóváhagyása előtt	Ha az összesítőben szereplő támogatás > 20 M Ft, akkor legalább a projektek 15%-a záró kifizetési kérelem jóváhagyása előtt	Legalább egyszer, a záró kifizetési kérelem jóváhagyása előtt	Megvalósítás során legalább egyszer és a záró kifizetési kérelem jóváhagyása előtt

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

A helyszíni ellenőrzések éves tervezése során az irányító hatóság a következő feladatokat látja el:

1. *kockázatelemzési módszertant* készít a helyszíni ellenőrzésre kiválasztandó projektek ellenőrzésének lefolytatásához. A kockázatelemzés mellett a módszertan véletlenszerű mintavétellel is kiegészülhet, aminek eredményeként a kockázatosnak nem tűnő projektek köréről is átfogó információkhoz juthat az irányító hatóság;
2. lefolytatja a kockázatelemzést;
3. összeállítja az éves ellenőrzési tervet, amely alapján lefolytatja az ellenőrzéseket.

Az irányító hatóság a *kockázatelemzési módszertant* – írásban dokumentáltan – évente egyszer felülvizsgálja az ellenőrzések során kapott kvalitatív és kvantitatív eredmények, hibaszázalékok és más ismert kockázati tényezők figyelembevételével és az eredendő kockázatok mérséklésének céljával. Indokolt esetben³⁸⁹ a mintát ki kell terjeszteni annak érdekében, hogy a hasonló szabálytalanságok aránya csökkenjen, és ezáltal az Európai Bizottság felé költségnyilatkozatban igazolt összeg hibáktól mentes legyen. (Ehhez lásd még a 4.2.5. fejezetben foglaltakat.)

A módszertan felülvizsgálata szükséges a program előrehaladása miatt is,³⁹⁰ másrészt az első szintű ellenőrzések során szerzett tapasztalatok módszertanba történő beépítése hozzájárul a szabálytalanságok kiszűréséhez és a csalások megelőzéséhez.

Az éves ellenőrzési terv tartalmazza a vizsgálandó projektek megnevezését, vagy darabszámát és arányát konstrukciónként, az ellenőrzések típusát, ütemezését, a szükséges humánerőforráskapacitást [lásd 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 450. §].

A helyszíni ellenőrzéseket indokolt legkésőbb a projekt megvalósításának időszakában lefolytatni annak érdekében, hogy a korrekciós intézkedéseket még időben meg lehessen tenni. Hiszen

³⁸⁸ Lásd 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 442. §.

³⁸⁹ Ha az észlelt szabálytalanságok száma magas, vagy rendszerhibákat azonosítottak az első szintű ellenőrzés keretében, vagy speciális kockázatok merültek fel a kedvezményezettek egy körénél stb.

³⁹⁰ Más kockázatok merülnek fel ugyanis a program indulási időszakában, mint például akkor, amikor már a projektek többsége fenntartási időszakban van, és a program zárásának időpontja közeledik.

amennyiben a helyszíni ellenőrzések lefolytatására túl későn – csak a záró helyszíni ellenőrzés keretében vagy projektfenntartási szakaszban – kerül sor, akkor nagy az esélye annak, hogy a szabálytalan kiadásokat már benyújtották elszámolásra az Európai Bizottsághoz. (Különösen igaz ez infrastrukturális beruházások esetében, ahol többéves megvalósítási időszakról lehet szó.)

A beütemezett helyszíni ellenőrzés előtt az irányító hatóság a kedvezményezettet öt naptári nappal korábban írásban tájékoztatja. A tájékoztatás elsődleges célja, hogy a kedvezményezett az ellenőrzés lefolytatásához szükséges dokumentumokat, bizonylatokat rendelkezésre tudja bocsátani, továbbá a kedvezményezett részéről illetékes és felhatalmazott képviselő jelenlétét biztosítsa.

A hatályos hazai szabályozás alapján a helyszíni ellenőrzés keretében különösen a következők vizsgálata szükséges:

- a projekt támogatási szerződésnek megfelelő fizikai és pénzügyi előrehaladása³⁹¹ és azok összhangja, beleértve a termékek, szolgáltatások teljesítésének a támogatási szerződéssel való összhangját;
- a kifizetési kérelemhez benyújtott alátámasztó bizonylatok és dokumentumok eredeti példányainak rendelkezésre állása;
- a kifizetési igényléshez benyújtott összesítőkhöz kapcsolódó elszámoló bizonylatok megléte;
- az elszámoló bizonylatokhoz tartozó szerződések és a kapcsolódó teljesítésigazolások megléte és tartalma;
- a kedvezményezett által benyújtott nyilatkozat összhangja az azt megalapozó bizonylatokkal;
- a nyilvánosságra és tájékoztatásra vonatkozó közösségi és hazai szabályok betartása;
- a környezeti fenntarthatóság és esélyegyenlőség érvényesítése;
- a projektszintű elkülönített számviteli nyilvántartás vezetése;
- a projektben vállalt indikátorok és projektszintű mérföldkövek teljesüléséhez kapcsolódó dokumentumok.

A dokumentumalapú ellenőrzések során a kedvezményezettnek nem kell benyújtani az *összesítő szerezplő tételek* alátámasztó dokumentumait, ezért azokra a helyszíni ellenőrzések keretében különös hangsúlyt kell fektetnie az irányító hatóságnak. A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 445. §-a a vizsgálandó tételek számát a jóváhagyott kifizetési kérelemben az összesítővel elszámolt támogatás arányához köti. Az összesítőkhöz kapcsolódó tételeket véletlenszerűen kell ellenőrzésre kiválasztani, és az eljárást dokumentálni kell. A véletlenszerűen kiválasztott tételek mellett közvetlenül is kijelölhetők tételek ellenőrzésre. Amennyiben ismétlődő elszámolási hibát tárnak fel, további tételek ellenőrzése is szükséges a hiba lehatárolása érdekében.

A *rendezvények, képzések* helyszíni ellenőrzésére eltérő szabályok alkalmazandók, mivel azok megtörténte, a résztvevők létszáma később csak jelenléti ívek, fotók stb. alapján rekonstruálható. Emiatt a rendezvények, képzések helyszíni ellenőrzését azok megtartásának időpontjában kell lefolytatni, amiről a kedvezményezett nyolc nappal korábban tájékoztatja az irányító hatóságot. Ez a helyszíni ellenőrzési típus – jellemzően –, amennyiben nem terjed ki minden, fent rögzített ellenőrzési szempontra, céll ellenőrzésnek tekintendő.

³⁹¹ Például az adott eszközök fizikai leszállítása és a projekt érdekében történő használata, a beruházás fizikai előrehaladásának vizsgálata.

A fentiek alapján a helyszíni ellenőrzések komplex ellenőrzésnek tekinthetők: egyrészt a kifizetési kérelem részeként adminisztratív ellenőrzésre benyújtott dokumentumok meglétének vizsgálatát jelenti, másrészt pedig a projekt tényleges, fizikai megvalósulására és a mérőföldkövek, indikátorok teljesülésére fókuszál. A projektek típusának függvényében a helyszíni ellenőrzések során speciális módszereket is alkalmazhat az irányító hatóság.

Az első szintű ellenőrzések során mind a dokumentumalapú ellenőrzéseknél, mind a helyszíni ellenőrzéseknél szigorúan érvényesülnie kell az összeférhetetlenségi szabályoknak.

A helyszíni ellenőrzés folyamán az ellenőrök minden olyan kérdést tisztáznak, amely szükséges ahhoz, hogy a helyszíni ellenőrzés megállapításai megalapozottak legyenek. Az ellenőrök a helyszínen jegyzőkönyvet vesznek fel, amelyben rögzítik az elvégzett ellenőrzéseket és azok eredményét, továbbá a kedvezményezett álláspontját a megállapításokkal kapcsolatban. Szabálytalansági gyanú, illetve hiányosság feltárása esetén a jegyzőkönyv részét képezik a szükséges intézkedések is.

A hitelesítési jelentés³⁹² az irányító hatóság rendszeres (havi) jelentéstételi kötelezettsége az igazoló hatóság részére annak alátámasztására, hogy a támogatásokra irányuló dokumentumalapú és helyszíni ellenőrzési kötelezettségeket teljesítette.

Az első szintű ellenőrzések részeként az irányító hatóság helyszíni ellenőrzéseket folytat, amelyek követik a program, illetve az egyes projektek életciklusát. Az éves helyszíni ellenőrzési terv kockázatelemzésen alapul, az irányító hatóságnak a mintavétel módszertanát évente felül kell vizsgálnia. A helyszíni ellenőrzés keretében megtörténik a projekt fizikai megvalósulásának, valamint az adminisztratív ellenőrzés keretében benyújtott dokumentumok eredetiségének vizsgálata is.

4.2.5. Kockázatos területek

A Magas Szintű Csoport javaslatának eredményeként a 2021–2027-es programozási időszakban, figyelemmel a CPR Preambulumának (62) bekezdésére, az ellenőrzések során érvényesülnie kell a kockázatokkal való arányosság elvének, amely az első szintű ellenőrzések során a kockázatértékeléssel megállapított kockázatokra, míg az auditok során az Európai Unió költségvetését érintő kockázatokra vonatkozik. Emellett meg kell teremteni a források hatékony és eredményes felhasználása és a kapcsolódó költségek közötti egyensúlyt, vagyis a szabályozás a költség-haszon elv alkalmazására is kísérletet tesz.

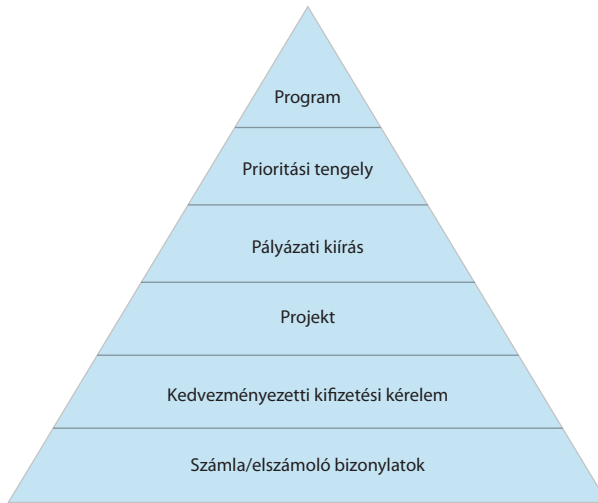
Fentiek alapján, ahogy azt a tananyag 4.1.1. alfejezeteiben már bemutattuk, a kockázatelemzés mind a dokumentumalapú ellenőrzés, mind a helyszíni ellenőrzések előtt meghatározó. Szükséges hangsúlyozni, hogy a cél nemcsak az erőforrás-takarékosság, hanem az is, hogy az ellenőrzések a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználásával azokra a kockázatos területekre irányuljanak, amelyek szabálytalanságokat okozhatnak a programok megvalósítása során.

³⁹² A hitelesítési jelentést az irányító hatóság köteles havonta elkészíteni és benyújtani az igazoló hatóság részére a tárgy hónapot követő hónap 20-ig. Delegált feladatellátás esetén a hitelesítési jelentést a közreműködő szervezet állítja össze, amelyet az irányító hatóság ellenjegyez. A hitelesítési jelentés az Európai Bizottság felé elszámolandó költségek megfelelőségét számszaki és szabályossági szempontból támasztja alá. A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 306. §-a értelmében, ha az irányító hatóság nem küldi meg a hitelesítési jelentést az igazoló hatóság számára, az a költségigazoló nyilatkozat felfüggesztését – és ezáltal a támogatások Európai Bizottságtól történő lehívását – eredményezheti.

Egyszerűen fogalmazva: a 100%-os mértékű dokumentumalapú ellenőrzésre jutó idő megosztható az érdemi kockázatelemzés elvégzése és a csökkentett mértékű dokumentumalapú ellenőrzés között, aminek eredményeként a hibák, illetve szabálytalanságok száma csökken.

A CPR értelmében a kockázatértékelés során „figyelembe kell venni olyan tényezőket, mint a végrehajtott *műveletek száma, típusa, mérete és tartalma, a kedvezményezettek*, valamint az előző irányítási *ellenőrzések és auditok során azonosított kockázati szint*”.

A hazai szabályozás – 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 449. § – a helyszíni ellenőrzéseket megelőző kockázatelemzés tartalmi szempontjait foglalja össze, figyelemmel a CPR-ban foglaltakra. Mielőtt a részletes szempontrendszert bemutatnám, érdemes – gyakorlatibb szemléletű – kitérőt tennünk az eredendő kockázatok különböző szintjeire.



54. ábra: Az eredendő kockázatok szintjei

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

A legmagasabb szinten a finanszírozó alap, valamint a *programszintű kockázatok* találhatóak, aminek oka az, hogy alapvetően ez határozza meg azt a beavatkozási területet, amelyre a támogatás felhasználható. Nem nehéz belátnunk, hogy eltérő kockázatok jellemzik a PO2-es, Zöldebb Európa szakpolitikai célkitűzéshez kapcsolódó projekteket, mint például a PO4-es, Szociálisabb és Befogadóbb Európa célkitűzéshez tartozó projekteket. A programok végrehajtására a gyakori szervezeti, illetve jogszabályváltozások kedvezőtlen hatással bírhatnak, ezért az intézményrendszerben vagy az első szintű ellenőrzés folyamatában történő módosítások egy-egy program egészére kihathatnak.

A programokon belüli *prioritási tengely* egy következő kockázati szintnek tekinthető amiatt, hogy mind a szakmai tartalom, mind a projekt mérete és megvalósítási időtartama szempontjából jelentős különbségek vannak a prioritások között egy-egy programon belül.³⁹³

³⁹³ Például egy környezetvédelemre irányuló programban helyet kaphatnak erdei iskolákra irányuló projektek is, illetve szennyvíztisztító építésére vonatkozók, amelyek között jelentős különbség van mind az elérendő célok és mérőszámok tekintetében meghatározott indikátorok, mind a projektek megvalósítása során.

Számba kell vennünk – egy-egy prioritáson belül – a különböző *pályázati kiírások* körét. Ennek oka az, hogy bár a beavatkozási terület azonos, eltérőek azok a célok, célcsoportok és akár a kedvezményezett kör is, amelyekre egy-egy pályázati kiírás irányul. Mindemellett a pályázatás során számos olyan részletszabályt (például pályázati kiírásra vonatkozó egyszerűsített költségelszámolási rendszer) és elvárást³⁹⁴ fogalmazznak meg, amely egyedi jelleget ölt. Gondoljunk csak arra, hogy a gazdasági környezet változása miatt akár egy programozási időszakon belül is cél lehet egy prosperálóbb időszakban a foglalkoztatotti létszám vagy árbevétel jelentős növelése, míg járvány sújtotta gazdasági környezetben a munkavállalói létszám megtartása.

A kockázati piramis következő szintjén a kedvezményezett áll, amelynek típusa és az általa – akár egyidejűleg, akár korábban – megvalósított projektek száma közvetlen hatással bír a projekt sikerességére vagy kudarcára. A pályázati felhívásokra, illetve a kedvezményezettek vonatkozó kockázati szempontokat részben a *helyszíni ellenőrzést megelőzően* mérlegelendő kockázati szempontok körében tárgyalom.

Végül pedig figyelemmel kell lennünk a *kedvezményezett* által beadott konkrét *kifizetési kérelmekre*, illetve az annak részét képező bizonylatokra és számlákra is, ugyanis eltérő lehet a kockázat egy kedvezményezett egyes kifizetési kérelmei között is. A teljesség igénye nélkül kockázati szempont lehet a *(köz)beszerzések kapcsán* a beszerzési eljárás típusa;³⁹⁵ a piaci árak vizsgálata; a megelőző közbeszerzési eljárások száma és fajtája; a vállalkozási szerződés módosításainak száma; szállítót érintő szabálytalanság korábbi, másik projektnél; szállítót váltás, az előrehaladás mértéke a vállalkozási szerződéshez mérten; a saját teljesítés (in house beszerzés) megvalósítása és annak költségei. A számlák és bizonylatok tekintetében kockázati szempont lehet: a számla összege a projekt teljes költségvetéséhez képest; az összesítővel elszámolt összeg mértéke; a bizonylaton szereplő költség típusa; a szállító származási országa; a bizonylat tárgya (például építés, eszköz-, szolgáltatás-, árubeszerzés, szoft költségek köre és mértéke, tanulmányok, képzések stb.).

A bizonylatszintű kockázatelemzés – figyelemmel a projekten belüli költségkategóriákra, valamint a fenti szempontokra is – projektszinten értelmezhető, vagyis a bizonylatok kockázatelemzése során – a fent leírtak alapján – célszerű figyelembe venni a magasabb szinteken megjelenő, a projekthez kapcsolódó további kockázatokat is.

Méltán vonhatjuk le a következtetést, hogy egy minden programra és minden kedvezményezettre érvényes kockázatelemzés olyan zsákruha lenne, amely senkinek sem jó, vagyis nem ad megfelelő kontrollt a felmerülő eredendő kockázatok kezelésére. Így a kockázatelemzési módszertannal szemben elvárható, hogy a kapcsolódó – általános és konstrukcióspecifikus – mutatókészlet és súlyozás módosíthatósága mellett testreszabható legyen, akár a fenti szintezés figyelembevételével.³⁹⁶

A felvező után vegyük sorra a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 449. §-a szerinti, *helyszíni ellenőrzést megelőzően* mérlegelendő kockázati szempontokat, értelmezve azokat különböző beavatkozási területeken, illetve a fenti kockázati piramis különböző szintjein.

1. *A felhívás kapcsán felmerülő kockázati tényezők*: az elérni kívánt célok, az elszámolható költségek köre, a pályázók köre, a várt projektek mérete, azok tervezett megvalósítási időtartama minden felhívás tekintetében eltérő. A kockázatelemzési módszertan akkor

³⁹⁴ Ez alapján kockázatot jelenthet például a pályázatot megelőző cégalakítás vagy telepbejegyzés.

³⁹⁵ Nyikos (2019): i. m.

³⁹⁶ A kockázatelemzés szintezésére vonatkozóan ugyanakkor sem európai uniós, sem hazai jogszabályi követelmény nincsen.

- hatékony, ha adott programon belül az egyes felhívásokra testreszabható kockázatelemzési értékkészlet és súlyozási szempontrendszer állítható fel.
2. *A projekt típusa:* nem nehéz belátnunk azt, hogy a projektek különböző típusai (például gépbeszerzésre irányuló projekt vs. kutatás-fejlesztési projekt) eltérő kockázatot mutatnak, ugyanakkor ezt a szempontot összefüggésbe lehet helyezni az elszámolható költségek körével is. Például gépbeszerzésre irányuló projekt, illetve kutatás-fejlesztési projekt esetében is elszámolhatók bérköltségek, ugyanakkor ezeknek az összes költséghez viszonyított aránya meglehetősen eltérő lesz.
 3. *A projekt összköltsége:* a költségvetés védelme érdekében ez értelmezhető abszolút értékben egy-egy projekt tekintetében, viszont a kockázatelemzés szempontjából egy adott felhíváshoz kapcsolódó projekteket alapul véve is.
 4. *A projekt tervezett megvalósítási időtartama:* ez a projektek jellegétől függően nagyon eltérő lehet a legegyszerűbb, egyszeri elszámoló projekttől a több éven át megvalósuló infrastrukturális nagyberuházásig. A megvalósítás időtartama mint érdemi kockázati szempont egy adott felhíváson belül értelmezhető jól, áttekintve az ahhoz tartozó projektek közötti különbségeket.
 5. *A kedvezményezett típusa:* sokféle lehet (például konzorcium, társulás, nonprofit szervezet, költségvetési szerv, egyház, külföldi vállalkozás magyarországi fióktelepe, egyéni vállalkozó, bt., kft., zrt. stb.), amelyek a megvalósítás és projektfenntartás szempontjából eltérő kockázatokat mutathatnak. Más kockázati tényező merül fel a kkv-szektor esetében, mint például megyei jogú városi önkormányzatoknál, ugyanakkor ez a szempont is adott felhíváson belül értelmezhető jól.
 6. *A kedvezményezett által megvalósított projektek száma:* egyfelől előny lehet, ha a kedvezményezettnek korábbi megvalósítási tapasztalata van, ugyanakkor azonos kedvezményezett által megvalósított projekteknél felmerülhet a kettős finanszírozás, valamint a támogatáshalmazódás kockázata is (például az adott projekt tárgyához hasonló tartalmú másik pályázat vagy nyertes projekt akár azonos, akár másik programban, akár eltérő programozási periódusban).
 7. *Támogatási arány:* a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás, valamint a célhozköthettség elve akkor teljesül leginkább, amikor a kedvezményezett magas önerejét kisebb mértékű támogatás egészíti ki a projekt megvalósítása érdekében.³⁹⁷ A szempont ugyanakkor egy pályázati felhíváshoz tartozó projektek között értelmezhető jól.
 8. *Az elszámolás típusa:* mely tartalmát tekintve lehet valós költségalapú elszámolás, illetve egyszerűsített elszámolási mód.
 9. *Az előleg mértéke és összege:* a kedvezményezettek likviditásának megőrzése által megfelelő mértékű előleg hozzájárul a projekt előrehaladásához. Túlzó mértékű előleg alkalmazása ugyanakkor a projekt előrehaladása és a költségvetés fegyelmezett megtartása szempontjából kontraproduktív lehet.³⁹⁸
 10. *A projekt megvalósítása során korábban felmerült problémák, szabálytalanságok száma.*

³⁹⁷ Ez összefüggésben van az adicionalitás elvével is.

³⁹⁸ Gondoljunk csak arra, hogy mi történne, ha munkavállalóként előre megkapnánk 20 havi fizetést! Motivált munkavállalóként vennénk részt a feladatok elvégzésében? Törekednénk a költségvetési fegyelem megtartására? Nem éreznénk késztetést – a pénzbőség illúziója miatt – drágább javak megvásárlására?

11. A kedvezményezett *más projektjei kapcsán felmerült szabálytalanságok és azok száma*: a szabálytalansági eljárások számán túl azok kimenetele vagy akár csalásra utaló jelek is szempontok a kockázatelemzés során.
12. A projekt megvalósításának *jelentős elmaradása* a tervezett ütemtervhez képest: ekkor felmerül a projekt előkészítésének, tervezésének megalapozottságával kapcsolatos kockázatok kérdése, illetve az idő előrehaladása okán esetleges többletköltségek felmerülése, költségvetésen belüli átcsoportosítások is. A mérföldkövekhez kapcsolódó beszámolók késedelmes benyújtásával (is) felfedezhető a projektmegvalósítási kockázat. Értelmezhető a szempont projektszinten is, illetve egy pályázati felhíváshoz kapcsolódó projektek összességében.
13. *Az előző helyszíni ellenőrzés óta eltelt idő*: ez alapvetően nem a projekttel kapcsolatos kockázat, hanem az irányító hatóság kockázata arra nézve, hogy nem tár fel esetleges szabálytalanságokat.
14. *Az audithatóság ellenőrzései során megállapított szabálytalanságok és kockázatok*: a kockázati piramis valamennyi szintjén értelmezhető szempont, ugyanakkor kiterjesztően is értelmezhető, figyelemmel a belső ellenőrök,³⁹⁹ az Európai Bizottság, az Európai Számvevőszék és az OLAF ellenőrzéseire is.
15. *A projekt életútja során bekövetkezett jogutódlás vagy projektátadás miatti változások*: többféle szempontból felvet kockázatokot, például a projekt eredeti céljainak teljesülése, támogatásra való jogosultság, fenntarthatóság, auditnyomvonal, dokumentumok megőrzése stb. Hasonló kockázatot jelentenek a kedvezményezett székhelyében/telephelyében bekövetkezett változások, valamint a jelentősebb szervezeti átalakulások.
16. *A projektmenedzsment költségei javára történt átcsoportosítás az elszámolható összköltségen belül*: a jogszabály a projektmenedzsmentet emeli ki, ugyanakkor ebbe a körbe sorolhatnánk az összes szoft költséget is, amelyek csak közvetetten szolgálják a projekt-célok megvalósulását.

Bár a hazai jogszabály csak közvetetten utal rá, kockázatot jelenthet a projekt megvalósíthatósági helyszíneinek száma (minél több a megvalósítási helyszín, annál komplexebb a projekt), a támogatási szerződés módosításainak száma például projektátadás, kedvezményezetti csere, költségnövekmények, költségátcsoportosítások, a projektcél és ezáltal az indikátorok akár részleges változása miatt.

A kockázatelemzési módszertanok kialakításakor a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük arra is, hogy a 2021–2027-es programozási időszak újszerű elemeként a dokumentumalapú és a helyszíni ellenőrzéseket is kockázatelemzés előzi meg. Az erőforrások felhasználása és az ellenőrzések szabálytalanságmegelőző jellege akkor a leginkább hatékony, ha a kétféle kockázatelemzés egymás komplementereként működik. Visszatulva a kontrollkockázatok bemutató 53. ábrára, illetve a 4.1.1. fejezetben foglaltakra, a komplementer típusú – informatikai eszközökkel támogatott – kockázatelemzésen alapuló dokumentumalapú és helyszíni ellenőrzés úgy funkcionálhat, mint ha megerősített, ugyanakkor ugyanannyi erőforrást felhasználó szűrőt építenének be az ellenőrzési rendszerbe.

Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, hogy a megfelelő auditnyomvonalat a kockázatelemzési módszertanok kialakításakor, illetve módosítása során, valamint az eredmények értékelésekor is

³⁹⁹ Különösen költségvetési szervek esetében.

biztosítani kell. Ennek érdekében szabályozandó, hogy a kockázatelemzési módszertanok – akár az értékkészlet, akár a súlyozás tekintetében – milyen gyakorisággal, milyen okok miatt és ki által változtatandók.⁴⁰⁰ Az – akár első, akár második, akár harmadik szintű – ellenőrzések során felmerülő szabálytalanságok folyamatos monitorozása hozzájárulhat a kockázatelemzési módszertan testreszabásához, ezáltal hatékony választ adva az újonnan felmerülő kockázati szempontokra és a szabálytalanságok számának csökkentésére.

A kockázatelemzési módszerek alkalmazása mellett a hazai szabályozás [a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 280. §-a] előírja azt is, hogy dokumentumalapú ellenőrzések esetében alacsony kockázat esetében is a bizonylatok legalább 10%-át ellenőrizni kell. Ez a szabályozás hozzájárul a hatókör-vakság (scope-vakság) elkerüléséhez, hiszen az alacsony kockázatú(nak vélt) rétegben feltárt szabálytalanságok újabb kockázati szempontok beépítéséhez vezethetnek a kockázatelemzési módszer finomhangolása során.

4.2.6. Szabálytalanságok kezelése

A költségvetés közvetett irányításban történő végrehajtása és a megosztott irányítás elve miatt – ahogy azt már a 4.1.1. fejezetben is láttuk – az ellenőrzések végrehajtása elsősorban a tagállamok felelőssége, ezáltal a szabálytalanságok megelőzése, felderítése, kezelése és a kapcsolódó korrekciós mechanizmusok végrehajtása is.

A szabálytalanságok Európai Bizottság felé történő bejelentésére vonatkozó részletes szabályokat a CPR XII. számú melléklete tartalmazza. A 2014–2020-as programozási időszakal összevetve nincs különbség abban, hogy a 10 ezer eurót meghaladó szabálytalanságokat kell bejelenteni. Fontos megjegyezni, hogy a bejelentett szabálytalanságok és csalások számát nagyban befolyásolja a tagállamban kialakított irányítási és kontrollrendszer működése, amely kulcsfontosságú szerepet tölt be a szabálytalanságok és csalások megelőzésében, felderítésében és kezelésében (lásd még a 4.1.1. és a 4.1.2. fejezetben foglaltakat).

A CPR 69. cikke, amely az irányítási és kontrollrendszerekkel kapcsolatban a tagállamok feladatait részletezi, kimondja, hogy a tagállamok „minden szükséges intézkedést megtesznek a szabálytalanságok – köztük a csalások – megelőzése, észlelése és korrigálása, valamint bejelentése érdekében”.

A szabálytalanságokat az Európai Bizottság kiemelten kezeli, ugyanis a CPR 96. cikke értelmében a tagállam felé történő kifizetési határidőt a Bizottság legfeljebb hat hónapra megszakíthatja abban az esetben, ha a „Bizottságnak kiegészítő ellenőrzéseket kell végeznie olyan információk beérkezését követően, amelyek szerint a kifizetési kérelemben szereplő kiadás szabálytalansághoz kapcsolódhat”.

Súlyosabb esetben a CPR 97. cikke szerint a Bizottság részben vagy egészben felfüggesztheti az időközi kifizetéseket, amennyiben „kifizetési kérelmekben feltüntetett kiadások olyan szabálytalansághoz kapcsolódnak, amelyet nem korrigáltak”. (A Bizottság megszünteti a kifizetések felfüggesztését, ha a tagállam meghozza a felfüggesztés megszüntetését lehetővé tevő szükséges intézkedéseket.)

A CPR 103. cikke értelmében a tagállamok által végrehajtott pénzügyi korrekciókat a számviteli év elszámolásaiban rögzíteni kell, ugyanakkor a tagállam újra felhasználhatja azt a programon

⁴⁰⁰ A gyakran változó kockázatelemzési módszertan követhetetlen lenne, míg egy robusztus rendszer nem tudna rugalmasan alkalmazkodni az alkalmazás során megszerzett elméleti és gyakorlati tapasztalatokhoz.

belül, kivéve, ha a pénzügyi korrekció rendszerszintű szabálytalanság miatt szükséges. A szabályozás tehát lehetővé teszi azoknak a szabálytalan összegeknek az újrafelhasználását, amelyet a tagállami – ellenőrzési és audit- – eljárások eredményeként állapítottak meg.

A CPR 104. cikke értelmében a Bizottság is végrehajthat pénzügyi korrekciót, amennyiben „olyan súlyos hiányosság áll fenn, amely veszélyezteti az alapokból a programra már kifizetett támogatást”, illetve a tagállam által benyújtott elszámolásokban szabálytalan kiadások szerepelnek, és azokat a tagállam nem észlelte és nem jelentette be. A 2014–2020-as programozási időszakhoz hasonlóan szintén pénzügyi korrekciót von maga után, ha a tagállam a bizottsági korrekciós eljárás megindítását megelőzően nem teljesítette a 97. cikk szerinti korrekciós eljárásokra vonatkozó kötelezettségeit.

A CPR a pénzügyi korrekció mértékének meghatározására vonatkozó általános előírásokat a XXV. számú mellékletben tartalmazza, amely széles körű mérlegelési jogkört és az irányítási és kontrollrendszer működésére fókuszáló szempontrendszert biztosít a Bizottság részére.

A tagállamok a CPR 69. cikk (2) bekezdése és a XII. számú melléklet alapján – a 2014–2020-as programozási időszakhoz hasonlóan – bejelentenek a Bizottságnak minden olyan szabálytalanságot, amely első közigazgatási vagy jogi ténymegállapítás tárgyát képezi.

A fenti jelentéstételi kötelezettség alól az alábbi esetek képeznek kivételt:

- szabálytalanságok, amelyek esetében az alapokból származó hozzájárulás összege 10 ezer eurónál alacsonyabb;
- a programban szereplő valamely műveletet részben vagy egészen nem valósítottak meg a kedvezményezett – nem csalásból eredő – csődje miatt;
- azon esetek, amelyeket a kedvezményezett önként hozott az irányító hatóság vagy az elszámolási feladatkört betöltő hatóság tudomására, még mielőtt e hatóságok bármelyike maga fedezte volna azt fel akár a közpénzekből való hozzájárulás kifizetése előtt, akár azt követően;
- azon esetek, amelyeket az irányító hatóság feltárt és korrigált a Bizottság számára benyújtandó kifizetési kérelemben való feltüntetés előtt.

Az egységes adatszolgáltatás érdekében az Európai Csalás Elleni Hivatal kifejlesztette még a 2014–2020-as programozási időszakban az IMS-rendszert (*irregularity management system*), amely a szabálytalanságokkal kapcsolatos jelentéstételre szolgál. Az adatok körét a CPR XII. számú mellékletének 2. szakasza rögzíti. A rendszerben nyilvántartott adatok statisztikai elemzésekre, illetve az ellenőrzések tervezésére is használhatók.

A fentiek alapján a szabálytalanságok megelőzése, feltárása, illetve korrigálása a tagállamok elemi érdeke, ennek megfelelően a hazai joganyag is részletesen szabályozza a szabálytalanságkezelési folyamatot [256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 383–402. §].

A szabálytalansági gyanúk vizsgálata a szabálytalansági eljárás keretei között történik, amelynek elsődleges célja annak megállapítása, hogy történt-e pénzügyi érdeksérelem, illetve az európai uniós forrást jog- és szabályszerűen használták-e fel. A szabálytalansági eljárás több lépésből áll, és a szabálytalanság tényének megállapításán túl a szabálytalanságkezelés módját is meghatározza.

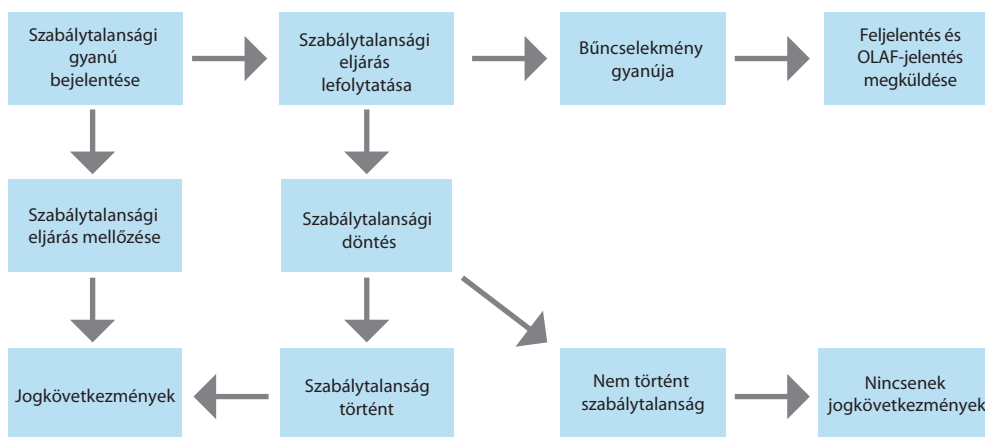
A szabálytalansági eljárást – a támogatási szerződés megkötését követően⁴⁰¹ – az irányító hatóság folytatja le, figyelemmel a projektcél megvalósulására. A szabálytalansági döntést

⁴⁰¹ Vagyis ha a támogatási szerződés megkötését megelőző, preventív célú helyszíni szemle során (lásd a 4.2.4. fejezetben írtakat is) derül fény arra, hogy a pályázó által benyújtott támogatási kérelemben

az eljárás megindításától számított negyvenöt napon belül kell meghozni, amely indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb azonos időtartamra meghosszabbítható. Amennyiben egy kedvezményezett tekintetében több szabálytalansági eljárás indult, az irányító hatóság azokat egyesítheti, ha a döntéshozatalt az indokolatlanul nem késlelteti, illetve a projekt cél megvalósulását indokolatlanul nem veszélyezteti.

A 2014–2020-as programozási időszaknak megfelelően az „irányító hatóság a szabálytalanságot a kedvezményezettre vonatkozóan állapítja meg akkor is, ha annak alapjául más személy vagy szervezet tevékenysége vagy mulasztása szolgált” [256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 385. §].

A szabálytalansági eljárás folyamatának főbb meghatározó pontjait – a jogszabály szerkezetében – az 55. ábra foglalja össze.



55. ábra: Szabálytalansági eljárás folyamata

Forrás: a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 383–402. §-a alapján Miklós-Molnár szerkesztése

4.2.6.1. Szabálytalansági gyanú

Szabálytalanság gyanúját bárki bejelentheti az irányító hatóságnál, továbbá az ellenőrzés keretében azon személyek, akiknek szabálytalansági gyanú jut a tudomásukra, haladéktalanul kötelesek bejelenteni azt az irányító hatóság részére, illetve az irányító hatóság munkatársai a projektciklus folyamán bármikor maguk is kezdeményezhetik az eljárást. Az irányító hatóság a szabálytalansági gyanú bejelentésének kézhezvételétől számított nyolc napon belül dönt a szabálytalansági eljárás megindításáról.

A 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 389. §-a alapján a szabálytalansági eljárás lefolytatása mellőzhető az alábbi esetekben:

- a szabálytalansággal érintett összeg kevesebb 100 ezer forintnál;
- a kedvezményezett ellen adósságrendezési, felszámolási, végelszámolási, kényszertörlési vagy a megszüntetésére irányuló egyéb eljárás indult;

rögzített adatok nem helytállóak, az nem vezethet szabálytalansági eljáráshoz. (Viszont a pályázat nem is jut el a támogatási szerződés szakaszába.)

- a kedvezményezett elismeri a szabálytalanságot;
- a szabálytalanság még azelőtt derült ki, hogy a kedvezményezett részére kifizetés történt volna;
- az audíthatóság vagy más ellenőrző szervezet által tett megállapításokat az irányító hatóság elfogadja;
- a kedvezményezett nem teljesíti az általános rendelet szerinti előírásokat;
- a kedvezményezett nem teljesíti a biztosíték meghosszabbítására vagy cseréjére vonatkozó kötelezettségét;
- rendszerszintű szabálytalanság történt;
- a jogkövetkezményt uniós jogszabály határozza meg.

A fenti esetekben az irányító hatóság a szabálytalansági eljárás mellőzésével, szabálytalansági jegyzőkönyv alapján állapíthat meg szabálytalanságot, és rendelhet el jogkövetkezményt. A szabálytalansági eljárás mellőzésének fenti esetei hozzájárulnak ahhoz, hogy az erőforrások a szabálytalanságok érdemi kivizsgálására legyenek fordíthatók.

4.2.6.2. Szabálytalansági eljárás

Az irányító hatóság a szabálytalansági eljárás megindításáról három napon belül tájékoztatja a kedvezményezettet, amittől eltekinthet, ha a tájékoztatás a szabálytalansági eljárás eredményességét veszélyeztetné. A tájékoztatás tartalmazza a szabálytalansági gyanú ismertetését, valamint a határidőt arra vonatkozóan, amelyen belül a kedvezményezett észrevételt tehet, és alátámasztó dokumentumokat küldhet az irányító hatóságnak.

Az irányító hatóság a szabálytalansági eljárás során betekinthez minden olyan dokumentumba, amely a szabálytalansági gyanú megítéléséhez szükséges, továbbá helyszíni ellenőrzést végezhet, és a kedvezményezettet meghallgathatja. Amennyiben a szabálytalanság megítélése Közbeszerzési Döntőbizottság, hatóság vagy bíróság hatáskörébe tartozó vagy különleges szakértelmet igénylő előzetes kérdés elbírálásától függ, az irányító hatóság a szabálytalansági eljárást a külön döntésig vagy a szakértői állásfoglalás elkészítéséig felfüggesztheti.

A szabálytalansági gyanúval érintett projekthez kapcsolódó kifizetést az irányító hatóság felfüggesztheti, ha a kifizetés szabálytalanságának megállapítása esetén veszélyeztetné a követelések behajtását.⁴⁰² Fontos azonban megjegyezni, hogy a kifizetések irányító hatóság általi felfüggesztése nem szakítja meg a projekt szakmai megvalósítását, ugyanakkor a kifizetések felfüggesztésének megszüntetéséig a projekttel kapcsolatos költségeket kizárólag a kedvezményezett finanszírozza.

Bűncselekmény gyanúja esetén a felmerüléstől számított 15 napon belül az irányító hatóság feljelentést tesz.

⁴⁰² A kedvezményezett nem nyújtott biztosítékot, a szabálytalansági gyanúhoz vezető cselekmény ismétlődő jellegű, bűncselekmény gyanúja merül fel, a kedvezményezett terhére korábban azonos típusú szabálytalanságot állapítottak meg, ugyanazon kedvezményezettel szemben más szabálytalansági eljárás van folyamatban, vagy a kifizetést követően az eredeti pénzügyi állapot nem állítható helyre.

4.2.6.3. Szabálytalansági döntés

Az irányító hatóság a szabálytalansági eljárási jegyzőkönyv alapján szabálytalansági döntést hoz. Az eljárás zárulhat a szabálytalanság tényének megerősítésével vagy annak megállapításával, hogy szabálytalanság nem történt.

Szabálytalanság megállapítása esetén az irányító hatóság a szabálytalanság jellegéhez és súlyához mérten arányos jogkövetkezményeket rendel el, amelyek a következők lehetnek:

- a projekt elszámolható költségeit és a támogatást arányosan csökkentheti, valamint a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezheti a kedvezményezettet. Ha a pénzügyi korrekció mértékét nem lehet számszerűsíteni, akkor átalánykorrekciót kell alkalmazni, amelynek mértékét a szabálytalanság súlya és pénzügyi következménye alapján kell meghatározni. A szabálytalansági eljárás lefolytatását követően az irányító hatóság a jogosulatlanul igénybe vett támogatás összegét visszaköveteli a kedvezményezettől;⁴⁰³
- a támogatási szerződéstől elállhat;
- javaslatot tehet a miniszter részére a kedvezményezett támogatási rendszerből történő határozott idejű, de legfeljebb öt évre történő kizárására;
- uniós jogi aktusban meghatározott egyéb jogkövetkezményt alkalmazhat.

A miniszter a www.palyazat.gov.hu oldalon közzéteszi a végleges szabálytalansági döntés vonatkozásában a kedvezményezett nevét, a projekt címét, a szabálytalanság elkövetése módját, a szabálytalanság következményét és a szabálytalansággal érintett összeget.

Ha a kedvezményezett úgy ítéli meg, hogy a szabálytalansági döntés jogszabálysértő, a támogatási szerződésbe vagy a felhívásba ütközik, akkor – az indokok megjelölésével – jogorvoslattal élhet az irányító hatóság felé [a jogorvoslatra vonatkozó szabályokat a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 403–416. §-ai részletezik].

Fontos hangsúlyozni, hogy a tagállam által feltárt szabálytalanságok esetében a szabálytalansággal érintett uniós támogatást a tagállam nem veszíti el, hanem újraallokálhatja.

4.2.6.4. Az Európai Bizottság felé történő jelentéstétel

A CPR 69. cikk (12) bekezdésében és a XII. számú mellékletében foglalt adatszolgáltatási követelményeknek való megfelelés érdekében a hazai szabályozás részletesen rögzíti, hogy az irányító hatóságok a jelentéstételi kötelezettség alá eső szabálytalanságokról az igazoló hatóság, illetve az OLAF Koordinációs Iroda részére jelentést küldenek az adatok továbbítása érdekében.

⁴⁰³ A követeléskezeléssel kapcsolatban lásd az 1.5.7. fejezetet.

4.3. Második szintű ellenőrzés

4.3.1. Auditthatósági feladatok

A 2021–2027-es programozási periódusban a CPR 71. cikk (2) bekezdése rendelkezik az auditthatóságról mint programthatóságról. A szabályozásban nincs változás a korábbi programozási időszakokhoz képest abban a tekintetben, hogy az auditthatóságnak függetlennek kell lennie az irányító hatóságtól, illetve az auditált szervezetektől. Magyarországon a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 24. § (2) bekezdése és a 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet értelmében az auditthatósági feladatokat az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (a továbbiakban: EUTAF) látja el.

Az auditthatóság feladatai tekintetében a 2014–2020-as programozási időszakhoz képest jelentős változások csak a kijelölési eljárás tekintetében vannak. A CPR 77. cikke részletezi az auditthatóság feladatait, amely alapján a program auditthatóságának fő feladata annak biztosítása, hogy a program irányítási és kontrollrendszere eredményes működésének vizsgálata céljából ellenőrzésekre kerüljön sor. Az auditthatóság főbb feladatait és az auditok típusait az 56. ábra foglalja össze.



- Részvétel a monitoringbizottság munkájában (megfigyelőként)
- Részvétel az ellenőri csoportok munkájában (nemzetközi programok esetében, ahol az auditthatóság nem Magyarországon van)

56. ábra: Az auditthatóság feladatai a 2021–2027 közötti időszakban

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

Az auditthatóság funkciója lényegében ugyanaz, mint a 2014–2020-as időszakban, beleértve az éves elszámolás rendszere miatti feladatokat is, amelyek az irányító hatóság vezetője által kiadott vezetői nyilatkozat (*management declaration*) értékelésére, valamint az éves elszámolás auditjára irányulnak.

A költségvetési rendelet 63. cikk⁴⁰⁴ (5) bekezdése értelmében a tagállamoknak minden év február 15-ig éves elszámolást és beszámolási csomagot kell benyújtaniuk. A számviteli év minden év július 1-jétől a következő év június 30-ig tart. A számviteli év lezárását követően az elszámolási feladatkört ellátó szervezet (igazoló hatóság) június 30-i fordulónappal július végéig kiállítja az utolsó időközi költségnyilatkozatot, és azt megküldi az Európai Bizottság részére. Ez az utolsó időközi költségnyilatkozat szolgál az audithatóság által elvégzett projektellenőrzések (mintavételes ellenőrzések) alapjául. Az audithatóságnak a beszámolóját február 15-ig kell elkészítenie, ebből tehát az következik, hogy a tagállamnak a június 30-i fordulónap és a február 15. közötti időszak áll a rendelkezésére:

- az utolsó időközi költségnyilatkozat benyújtására;
- az ellenőrzések tervezésére;
- az ellenőrzések – beleértve a helyszíni ellenőrzéseket is – lefolytatására;
- a jelentéstervezetek elkészítésére, egyeztetésére és véglegesítésére;
- az ellenőrzöttek részéről az intézkedések meghozatalára;
- a pénzügyi korrekciók éves elszámolásban történő rögzítésére;
- valamennyi intézkedésről történő beszámolásra;
- az audithatóság részéről az ellenőrzöttek által megtett intézkedések nyomon követésére;
- a vezetői nyilatkozat auditjára;
- az éves elszámolás auditjára;
- az éves kontrolljelentés és az éves auditvélemény elkészítésére.

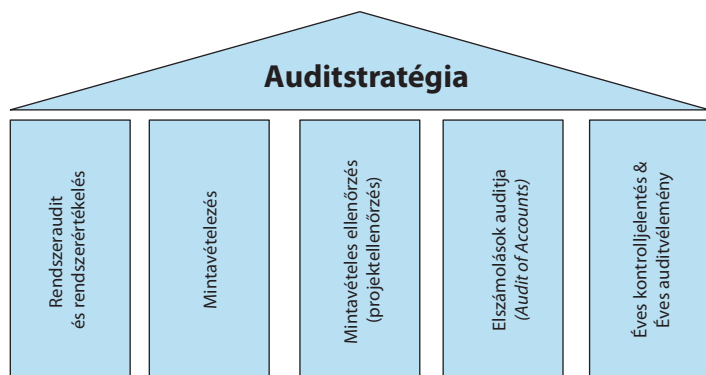
A hét és fél hónapos időszak⁴⁰⁵ rövidegére és az ellátandó feladatok mennyiségére és sokféleségére tekintettel hatékony módon szükséges az audithatósági feladatokat megtervezni, aminek egyik fő dokumentuma az auditstratégia.

4.3.2. *Auditstratégia*

A CPR 78. cikke értelmében az audithatóságok auditstratégiát készítenek, és ezt – és a programok előrehaladását is figyelembe véve – évente aktualizálják. Az auditstratégia több programra is kiterjedhet.

⁴⁰⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1046/2018/EU rendelete.

⁴⁰⁵ Erre a 7,5 hónapos időszakra esik a nyári szabadságolások és a karácsony időszaka is, amire az ellenőrzések tervezése során – az ellenőrzöttek szabadságolása miatt – célszerű figyelemmel lenni.



57. ábra: Az auditstratégia struktúrája

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

Az auditstratégia az audithatóság által lefolytatandó ellenőrzések általános tervezési dokumentumának tekinthető, amelynek jogszabályi háttérét a CPR 78. cikke és XXII. számú melléklete tartalmazza, amely az auditstratégiára vonatkozó sablont mutatja be. Az auditstratégia elsődleges célja az, hogy átláthatóvá váljon az a munka, amelyet az audithatóságnak éves szinten el kell látnia. A korábbi programozási időszaktól eltérően az Európai Bizottság az auditstratégiára vonatkozóan útmutatót (még)⁴⁰⁶ nem bocsátott ki. A korábbi programozási időszakra kiadott útmutató⁴⁰⁷ ugyanakkor támpontokat adhat az auditstratégia megalkotása során, tekintettel arra, hogy az ellátandó feladatokat illetően jelentős változások nem történtek, továbbá a korábbi iránymutatás részletesen meghatározza azokat az elemeket, amelyeket az auditstratégiának kell alkalmaznia.

Az auditstratégia Európai Bizottság számára történő benyújtása – összhangban a 2014–2020-as szabályozással – továbbra sem követelmény, ilyen módon annak tartalmát az Európai Bizottság előzetesen nem hagyja jóvá, ugyanakkor az auditstratégiát kérésre be kell nyújtani a Bizottság felé.

Az auditstratégiát, az éves kontrolljelentést és az éves auditvéleményt az Európai Bizottság az éves koordinációs ülések alkalmával⁴⁰⁸ vitatja meg a tagállamokkal, aminek jogszabályi alapját a CPR 77. cikk (6) bekezdése adja. Az audithatóság és az Európai Bizottság a CRP 70. cikk (1) bekezdése értelmében auditterveiket összehangolják.

Az auditstratégia – figyelemmel a CPR XXII. számú mellékletében foglalt sablonra – gyakorlatilag kijelöli azokat a módszertanokat, amelyek mentén a munka elvégezhető, foglalkozik az audittervekkel és azokkal a szereplőkkel, amelyek ennek a végrehajtásában érdekeltek. Az auditstratégia bevezetőjében rögzíteni kell, hogy mely programokra vonatkozik, azokat milyen alapokból finanszírozzák, illetve mi a stratégia által lefedett időszak. Ennek háttérében az áll, hogy a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy a programokat csoportosítva, audit tekintetében egységes módon kezeljék, egységes auditstratégiát alkalmazzanak rájuk. (Azonos irányítási és kontrollrendszer alatt működő programokat külön fel kell tüntetni a stratégiában.)

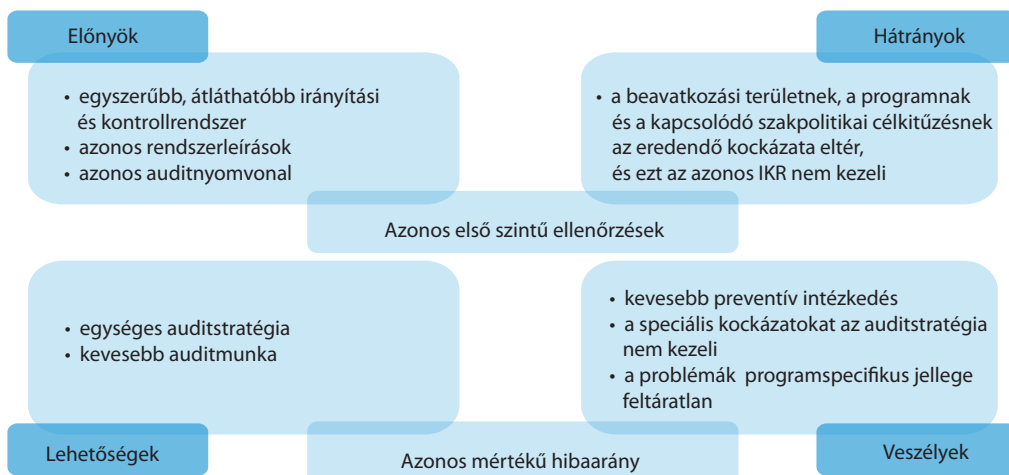
⁴⁰⁶ A Magas Szintű Csoport (lásd még a 4.2. fejezetben foglaltakat) kritikával illette az útmutatók magas számát és összterjedelmét a 2014–2020-as programozási időszakban.

⁴⁰⁷ EGESIF_14-0011-02 számú útmutató (Guidance for Member States on Auditstrategy).

⁴⁰⁸ Ezen alkalmak szolgálnak az audittervekkel és módszertanokkal kapcsolatos véleménycserére, valamint az irányítási és kontrollrendszer fejlesztésével kapcsolatos kérdések megvitatására is.

Az auditstratégia bevezetőjében fel kell tüntetni az audithatóságot, a stratégia kidolgozásában részt vevő szervezeteket, az audithatóság jogállását, továbbá meg kell erősíteni azt, hogy az audithatóság funkcionális és szervezeti függetlenséggel rendelkezik.

Többféle program azonos irányítási és kontrollrendszerben, csoportosítva történő, vagyis összevont kezelésének számtalan előnye és hátránya is van. Vegyük ezeket sorra az 58. ábra segítségével!



58. ábra: A programok összevonása az audit során – előnyök és hátrányok

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

Az audit szempontjából az azonos irányítási és kontrollrendszereket különböző beavatkozási területre irányuló, eltérő szakpolitikai célkitűzéseket szolgáló programok együttes kezelésé-ként⁴⁰⁹ értelmezhetjük. A megoldásnak számtalan előnye és hátránya is van. Kétségtelen előnye, hogy azonos rendszerleírás és auditnyomvonal mentén működik, ami egyszerűbb, átláthatóbb rendszerhez vezet. Hátránya viszont, hogy az adott program speciális, eredendő kockázatait nem kezeli speciálisan beépített kontrollok mentén, vagyis az azonos első szintű ellenőrzés előny és hátrány is lesz egyben. Auditszempontból nagy előny az, hogy kevesebb ellenőrzési munkával el lehet látni a feladatot, hiszen egységes auditstratégia mentén zajlik az ellenőrzés, ugyanakkor az audit a speciális, programspecifikus kockázatokat csak korlátozottan kezeli. Szintén hátrány, hogy a programok csoportosítása esetén egyéves auditvélemény készül, amely a programok egészére vonatkozóan tartalmaz hibaarányt és ezáltal alkalmazandó pénzügyi korrekciókat. Hátránya továbbá, hogy probléma felmerülése esetén az egész rendszer érintett lehet, nem csak egy program.

Az auditstratégia második fejezete a *kockázatelemzést*, míg a harmadik fejezete a módszertant tartalmazza. Ezek a fejezetek azért jelentősek, mert az audithatóság által lefolytandó ellenőrzések valamennyi típusát lefedik. A *rendszervizsgálatokról* a 4.3.4. fejezetben részletesen esik majd szó, ugyanakkor már itt érdemes rögzíteni, hogy a rendszervizsgálat

⁴⁰⁹ Egyfajta zsákruhaként, amely mindenkire rámegy valahogyan, de senkire sem passzol tökéletesen.

az éves auditmunka szignifikáns részeként értelmezhető annak érdekében, hogy az irányítási és kontrollrendszer működéséről az audithatóság megfelelő bizonyossággal rendelkezzen. Az audithatóságoknak kockázatértékelési eljárást kell lefolytatniuk, amelynek keretében meghatározandó, hogy melyik szervezet, illetve a CPR XI. melléklete szerinti irányítási és kontrollrendszerre vonatkozó rendszerértékelési főkövetelmény tekintetében merülhetnek fel olyan kockázatok, amelyek indokolják, hogy az adott terület ellenőrzése rendszervizsgálat keretében megtörténjen. Ilyen potenciális kockázati tényezők például a belső kontrollok minősége, az irányítási és kontrollrendszer (in)stabilitása, az utolsó audit óta eltelt idő, a szervezeti struktúra komplexitása, a projektek típusai, a kedvezményezettek köre stb. Ezeket a kockázati szinteket az audithatóságnak értékelnie kell, és ez alapján kell meghatároznia azt a sorrendet, amely mentén a rendszervizsgálatokat az audithatóság lefolytatja.

A rendszervizsgálatok mellett szükségessé válhat úgynevezett tematikus ellenőrzések lefolytatása is, amelyek azokra a területekre irányulnak, amelyek a legnagyobb kockázatot jelentik, ugyanakkor a rendszervizsgálat részeként nem vagy csak közvetetten kezelhetők. A tematikus ellenőrzések tekintetében – hasonlóan a 2014–2020-as programozási időszakban irányadó szabályozáshoz – a CPR XXII. számú mellékletének 3.2. pontja hét fő területet nevesít:

1. az alkalmazandó jog – például *közbeszerzési szabályok, állami támogatási szabályok, környezetvédelmi követelmények* – tekintetében végzett adminisztratív és helyszíni irányítási ellenőrzések minősége és mennyisége;
2. a *projektkiválasztás* minősége;
3. a *pénzügyi eszközök* kialakítása és végrehajtása;
4. az *elektronikus rendszerek* működése és biztonsága;
5. a *célértékekkel és mérföldkövekkel*, illetve a program célkitűzéseinek megvalósításában elért eredményekkel kapcsolatban az irányító hatóság által jelentett *adatok megbízhatósága*;
6. *pénzügyi korrekciók* (és az elszámolásokból levont összegek);
7. csalással kapcsolatos kockázatok értékelése által alátámasztott, eredményes és arányos *csalásellenes intézkedések* végrehajtása.

A kockázatértékelés keretében figyelemmel kell lenni a program előrehaladására is, hiszen bizonyos rendszerértékelési főkövetelmények csak korlátozottan vizsgálhatók egyes programmegvalósítási időszakokban, illetve késedelmes vizsgálatuk esetén az auditok preventív jellege elveszhet.⁴¹⁰

A 2014–2020-as programozási időszakban elvárás volt, hogy a programmegvalósítás első éveiben valamennyi rendszerértékelési főkövetelmény vizsgálata megtörténjen. Ez a preventív javaslat – útmutató hiányában – szabályozásszinten nem jelenik meg, ugyanakkor a tagállamok elemi érdeke, hiszen az auditok preventív javaslataival az irányítási és kontrollrendszerben lévő hibák így küszöbölhetők ki. Hasonló a helyzet abban az esetben, ha a programmegvalósítás időszakában jelentős változtatás történik az irányítási és kontrollrendszerben.

A rendszervizsgálatokkal az audithatóságoknak megfelelő bizonyosságot kell arról szerezniük a rendszerértékelés keretében, hogy a rendszerek megfelelően működnek-e ahhoz, hogy az európai uniós támogatások jog- és szabályszerűségét biztosítsák, továbbá a pénzügyi és egyéb

⁴¹⁰ A projektfenntartási időszakban már eső után köpönyeg lesz a kiválasztási eljárás vizsgálata, bár a következő pályázati kiírások tekintetében vagy a következő programozási időszakra vonatkozóan kétségtelenül tanulsággal szolgálhat.

információs rendszerek megfelelően teljes körűnek tekinthetők-e. Ennek érdekében az audithatóságok a kontrollrendszer tesztelését végzik el úgynevezett tesztelemes ellenőrzéseken (*walk-through test*) keresztül. Emellett interjúk keretében is meggyőződik az audithatóság a folyamatok működéséről. A rendszerértékelés során – amelyről a későbbiekben még szó lesz – meghatározó szerepe van az audithatóság korábbi ellenőrzési tapasztalatainak is.

A rendszerértékelési feladatok során a nemzetközi auditstandardokban szereplő irányelvek a meghatározók. Az audithatóságnak a tesztelemes értékelést megelőzően definiálnia kell azokat a határokat, amelyek esetében a rendszert eltérő módon minősítik megfelelő mértékűnek vagy pedig nem elég hatékonyan működőnek.

Az auditstratégiában – a CPR XXII. melléklet 3.3. pontjából adódóan – különös szerep jut a *mintavételes ellenőrzéseknek* vagy más néven projektellenőrzéseknek, amely megnevezéseket a következőkben – kissé elnagyolt módon, de a könnyebb érthetőség miatt – szinonim fogalomként használom. Az auditstratégiában rögzíteni kell, hogy az audithatóság milyen mintavételezési módszertan alapján választja ki ellenőrzésre a projekteket, aminek jogszabályi hátterét a CPR 79. cikke adja. (Külön ismertetést kell előterjeszteni azokra az évekre vonatkozóan, amikor a tagállamok egy vagy több program esetében a 83. cikkben meghatározott fokozottan arányos rendszer alkalmazását választják.) Fontos megjegyezni, hogy a CPR 79. cikk (4) bekezdése alapján a „Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy a 114. cikknek megfelelően felhatalmazáson alapuló jogi aktus útján kiegészítse ezt a cikket oly módon, hogy szabványosított, azonnal használható mintavételezési módszertanokat állapít meg, valamint meghatározza az egy vagy több programozási időszak lefedésének módozatait”. Vagyis míg a 2014–2020-as programozási időszakban a statisztikai mintavételezésre vonatkozóan egy részletes útmutató állt a tagállami audithatóságok rendelkezésére, addig a 2021–2027-es programozási időszakban külön jogszabály megalkotása várható.

A 2014–2020-as programozási időszakhoz képest nincs változás abban, hogy ha azonos irányítási és kontrollrendszerben működő programokról van szó, egy megbízhatósági szintet alkalmaz az audithatóság, vagyis a programok – fent már ismertetett – csoportosításával kisebb mintaméret érhető el.⁴¹¹ Az auditstratégiában rögzíteni kell azokat az eljárásokat is, amelyek alapján értékelik a mintavételes ellenőrzések eredményét, vagyis az egésznek az alapsokaságra történő extrapolálását, valamint a teljes hibaarány (TER) számítását.

Az audithatóságoknak – a megfelelő auditbizonyosság megszerzése érdekében – alaphelyzetben statisztikai mintavételezési módszereket kell alkalmazniuk, ugyanakkor a CPR 79. cikk (2) bekezdése értelmében 300-nál kevesebb mintavételi egységből álló alapsokaság esetén nem statisztikai mintavételezési módszer is alkalmazható a mintavételi egységek legalább 10%-ának véletlenszerű kiválasztása mellett. Ebben az esetben is elvárt, hogy a minta nagyságának elégségesnek kell lenni ahhoz, hogy az audithatóság megalapozott éves auditvéleményt tudjon kibocsátani.

Az auditstratégiára vonatkozó CPR XXII. számú melléklet 3.4. pontja az elszámolások auditjára,⁴¹² míg 3.5. pontja a vezetői nyilatkozat ellenőrzésére vonatkozik, amely összhangban a 2014–2020-as programozási időszakban alkalmazott gyakorlattal egyfajta éves rendszerességű minizárásnak tekinthető. Nincs változás az Európai Unió céljában abban a tekintetben, hogy a tagállamok éves elszámolásai csak jog- és szabályszerű költségeket tartalmazzanak. Ennek

⁴¹¹ Ugyanakkor a vizsgált elemekből az alapsokaság egészére nézve lehet következtetéseket levonni, vagyis az összevont programok egészére.

⁴¹² Más néven: *audit of accounts*.

érdekében – összhangban a CPR 77. cikk (3) bekezdés a) pont i. részében foglaltakkal – az éves elszámolások esetében az audithatóságoknak nyilatkozniuk kell arról, hogy ezek az elszámolások valóságosak, teljesek, pontosak és helytállóak. A nyilatkozat alapjául a rendszervizsgálati eredmények, a mintavételes ellenőrzések eredményei, az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék auditjelentései, valamint az irányító hatóság által készített vezetői nyilatkozat szolgálnak. Ezen információk alapján az audithatóságnak egy ellenőrzést kell lefolytatnia arra vonatkozóan, hogy az elszámolási feladatkört ellátó szervezet (igazoló hatóság) megfelelően korrigálta-e az éves elszámolásokat, megfelelően hajtotta-e végre az auditok és ellenőrzések alapján szükséges valamennyi levonást.

Az auditstratégia 4. fejezete a *tervezett audittevékenységeket* összegezi, és azoknak az ellenőrzési prioritásoknak és célkitűzéseknek a meghatározásáról szól, amelyekre az audithatóság külön hangsúlyt fektet. Az auditok költséghatékonyságának növelése érdekében, figyelemmel a program előrehaladásából származó, illetve az időközben feltárt kockázatokra is, úgynevezett gördülő tervezést célszerű alkalmazni, amely lehetőséget teremt az auditstratégia érdemi felülvizsgálatára és új ellenőrzési célkitűzések megfogalmazására.

A célokhoz erőforrásokat is szükséges rendelni annak érdekében, hogy az auditokat hatékonyan lehessen lefolytatni, amit az auditstratégia utolsó fejezetében kell bemutatni. Ebben a fejezetben szükséges azt is rögzíteni, ha az audithatóság más szervezetek bevonását vagy pedig a feladatok kiszervezését tervezi. A CPR 71. cikk (2) bekezdése szerint az audithatósági feladatok kiszervezése esetén az audithatóság felelősségének megtartása mellett gondoskodni kell arról is, hogy az auditot végző szerv független legyen az auditált szervezetektől. Ezzel összefüggésben a kiszervezéssel ellátott feladatok esetében az audithatóságnak megfelelően gondoskodnia kell az ellátott munka kiváló minőségéről, valamint az ellenőrzésbe bevont személyek megfelelő képzéséről, illetve az ő funkcionális függetlenségükről is.

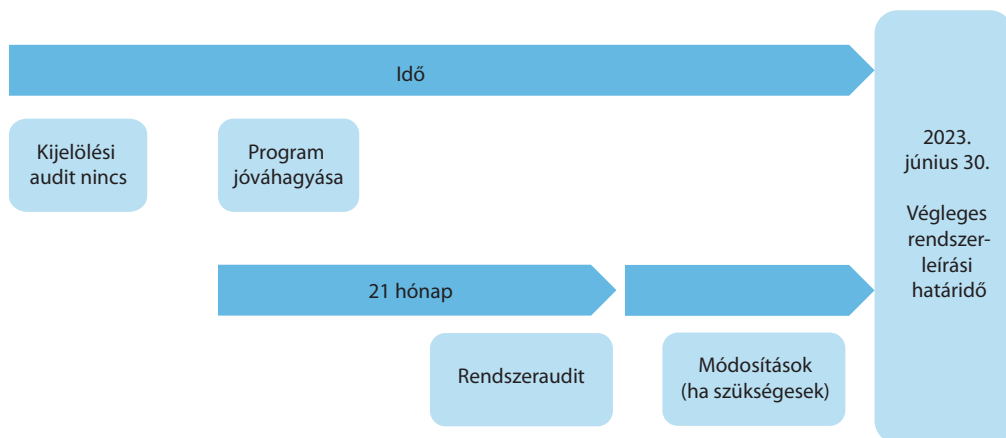
Az auditstratégiában ki kell térni valamennyi feladatra, amelyet az audithatóságnak a jogszabály szerint el kell látni. Tekintve, hogy az auditstratégia tervezési dokumentum, évente felülvizsgálandó.

4.3.3. A kijelölési audit elmaradása

A megosztott irányítási elv alapján az ellenőrzések elvégzése elsődlegesen a tagállamok feladata, ugyanakkor a kötelezően ellátandó feladatok köre a 2021–2027-es programozási időszakban megváltozott. Míg a 2007–2013-as programozási időszak elején elvégzett megfelelőségi vizsgálat (*compliance audit*) és a 2014–2020-as időszakban lefolytatandó kijelölési audit előfeltétele volt a Bizottság felé történő első költségnyilatkozat benyújtásának, addig a 2021–2027-es programozási időszakban a kijelölési auditra vonatkozó előírást eltörölték, tehát nincs a programok végrehajtási rendszerének kialakítására vonatkozóan kijelölésaudit-kötelezettség.

A CPR 69. cikk (11) bekezdése értelmében a tagállamnak legkésőbb az első számviteli év utolsó kifizetési kérelmének benyújtásáig, de legkésőbb 2023. június 30-ig rendelkeznie kell a CPR XVI. melléklete szerinti rendszerleírással.

A CPR 78. cikkének megfelelően az auditstratégiának ki kell terjednie az újonnan kijelölt irányító hatóságok, valamint elszámolási feladatkört ellátó szervezetek (igazoló hatóság) rendszerauditjaira, amelyeket a program jóváhagyását követő 21 hónapon belül kell az audithatóságnak elvégeznie. A folyamatot az 59. ábra szemlélteti:



59. ábra: Első rendszerauditok időpontja

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

Bár a kijelölési audit nem kötelező a tagállamok számára, mégis érdemes áttekinteni az irányítási és kontrollrendszerek felállítását és a kapcsolódó *set-up típusú rendszervizsgálatokat* meghatározó főbb szempontokat. A rendszervizsgálatok keretében az audithatóságnak – a megbízható éves auditvélemény kiadása érdekében – értékelnie szükséges a belső kontrollkörnyezettel, a kockázatkezeléssel, az irányítási és kontrolltevékenységekkel és a monitoringgal kapcsolatos feltételek teljesítését.

A set-up típusú rendszervizsgálat – hasonlóan a 2014–2020-as programozási időszakban kötelező kijelölési audithoz – újonnan felállított rendszerek, illetve újonnan kijelölt szervezetek esetében azt vizsgálja, hogy a felállított irányítási és kontrollrendszer megfelelőnek tekinthető-e. A set-up audit valamennyi, a CPR XI. számú mellékletében megjelölt főkövetelmény tekintetében a folyamatokra és azok szabályozottságára, az informatikai támogatásra, valamint a szükséges humán kapacitások biztosítására fókuszál. Ennek keretében értékelendő, hogy az irányító hatóság, illetve az elszámolási feladatkört ellátó szervezet (igazoló hatóság) rendelkezik-e megfelelően kidolgozott eljárásrendekkel és auditnyomvonallal:

- a belső ellenőrzési környezet;
- a kockázatkezelés;
- az irányítási és kontrolltevékenységek;
- a monitoringtevékenység tekintetében.

A CPR megengedő rendelkezése, hogy az audithatóság támaszkodhat a 2014–2020-as programozási időszak rendszervizsgálati eredményeire, amennyiben az irányítási és kontrollrendszerben nem történtek lényeges változások, ugyanakkor vizsgálati szempontként figyelembe kell venni az új programozási időszakban újonnan vagy hangsúlyosabban megjelenő követelményeket.

A 2021–2027-es programozási időszak tekintetében nincs különbség a megelőző programozási időszakhoz képest abban, hogy az irányító hatóságok feladataik egy részét közreműködő szervezetekre delegálhatják. Így a set-up típusú rendszervizsgálatok keretében vizsgálandó az is, hogy közreműködő szervezetek bevonása esetén vannak-e olyan írásos eljárások, amelyek alapján a delegált feladatok világosan lehatároltak a szervezetek között, és biztosított az irányító

hatóság megfelelő felügyelete a delegált feladat tekintetében. A CPR 2. cikk 32. pontja meghatározza az irányítási és kontrollrendszer azon kulcsfontosságú követelményeit, amelyek megfelelő működése elengedhetetlen a rendszer működése szempontjából, és amelyek súlyos hiányosságai pénzügyi következményekhez vezetnek.⁴¹³

Az első, set-up típusú rendszerauditot úgy kell tervezni, hogy az audithatóságnak – a fenti ábrára, illetve a 2023. június 30-i véghatáridőre figyelemmel – megfelelő idő álljon rendelkezésre a feladatok ellátásához, illetve a szervezeteknek a szükséges korrekciós intézkedések meghozatalához, esetlegesen az irányítási és kontrollrendszer módosításához.

Amennyiben az audithatóság az első rendszeraudit keretében problémákat észlel, megállapításokat fogalmaz meg, akkor a jelentéstervezet egyeztetési szakaszában lehetőség van a hiányosságok pótlására, illetve a szabályozók vagy akár a kontrollrendszer részleges felállításának módosítására annak érdekében, hogy az éves auditvéleményben az irányítási és kontrollrendszerre vonatkozóan minősítés nélküli vélemény⁴¹⁴ legyen kiadható. Kulcsfontosságú főkövetelményeknek történő részleges megfelelés esetén minősítés nélküli vélemény nem adható ki, ezért a tagállamok érdeke, hogy legkésőbb az első rendszervizsgálat lezárásáig megtegyék a szükséges korrekciós intézkedéseket.

A programozási periódus során jelentősebb változások történhetnek az irányítási és kontrollrendszerekben, amelyek esetén az újonnan bevont szervezetek set-up típusú vizsgálata (például írásos eljárások megléte, humán kapacitások) a későbbi rendszervizsgálat keretében értékelendő.

A 2021–2027-es programozási időszak elején a tagállamoknak fel kell állítaniuk az irányítási és kontrollrendszereiket, de kijelölési audit lefolytatása nem szükséges. A tagállamoknak azonban *legkésőbb az első számviteli év utolsó kifizetési kérelmének benyújtásáig, de legkésőbb 2023. június 30-ig rendelkezniük kell a CPR XVI. melléklete szerinti rendszerleírással.*

4.3.4. Rendszervizsgálatok és rendszerértékelés

4.3.4.1. Általános szempontok

A tagállamoknak – a 4.1.1. fejezetben ismertetettek szerint – olyan irányítási és kontrollrendszereket kell létrehozniuk, amelyek segítségével az európai uniós támogatások hatékonyan, szabályszerűen és jogszerűen használhatók fel. A rendszervizsgálatok tekintetében kevés változás van a 2014–2020-as programozási időszakhoz képest. Az audithatóság által elvégzett éves rendszervizsgálat célja továbbra is annak megállapítása, hogy az ellenőrzés alá vont program irányítási és kontrollrendszerének változásai és működése összhangban vannak-e a jogszabályokkal, belső szabályzatokkal, valamint a rendszeraudit tárgyát képező elemei, folyamatai biztosítják-e a támogatások jogszerű, szabályszerű és a támogatási célnak megfelelő felhasználását.

Az európai uniós támogatások ellenőrzésének rendszervizsgálatai a program előrehaladásához igazodóan különbözőek lehetnek.

⁴¹³ Bár a kijelölési audit nem követelmény, az irányítási és kontrollrendszerrel kapcsolatos keretszabályok változatlanlanságának okán mind a rendszerek felépítésekor és az irányító hatóságok önrértékelése során, mind azok auditja esetében érdemes figyelemmel lenni a korábbi programozási időszakra vonatkozó EGESIF_14-0013 útmutató Európai Bizottság: *Útmutató a tagállamok számára a kijelölési eljárásról.* EGESIF_14-0013. 2014. december 18b. mellékletében szereplő kérdéslístaakra.

⁴¹⁴ Lásd még a 4.3.7.2. fejezetben foglaltakat.

A programozási időszak elején az első rendszervizsgálat (set-up audit⁴¹⁵) keretében kell meggyőződni az irányítási és kontrollrendszer felállításáról elsődlegesen a szabályozókra, a folyamatokra, az informatikai támogatottságra, valamint a humán erőforrásokra fókuszálva.

A CPR 77. cikke értelmében az éves auditvélemény az irányítási és kontrollrendszer megfelelő működésére is kiterjed, ezért a programok megvalósításának idején rendszervizsgálatokat kell elvégezni.⁴¹⁶ Az irányítási és kontrollrendszerek értékelését a CPR XI. mellékletében foglaltakkal összhangban rendszerértékelési eljárás keretében a tagállami audithatóságoknak évente el kell végezniük, és arról az éves kontrolljelentésben be kell számolniuk.

A rendszervizsgálatra és rendszerértékelésre vonatkozóan az Európai Bizottság a 2021–2027-es programozási időszak tekintetében útmutatót (még) nem adott ki. Tekintettel azonban arra, hogy a főkövetelmények – ahogy azt a 44–46. számú táblázatok alapján látni fogjuk – jól megfeleltethetők a 2014–2020-as programozási időszak főkövetelményeinek, továbbá az audithatóságnak az éves auditvéleményben a korábbiaknak megfelelően kell nyilatkoztatnia a rendszerek működéséről, részletesen bemutatom a 2014–2020-as időszakra irányadó, a tagállamokban működő irányítási és kontrollrendszerek értékelésének közös módszertanáról szóló EGESIF_14-0010 számú útmutatót.

Az útmutató háromféleképpen is használható: egyrészt az irányító hatóságnak és az intézményrendszernek egyfajta önértékelési módszertanként, másrészt az audithatóság a rendszervizsgálatot követően rendszerértékelés szempontjából tudja alkalmazni. Harmadrészt pedig az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék a rendszer egészének⁴¹⁷ működése szempontjából használhatja. Az útmutató célja olyan objektív, konzisztens és transzparens értékelési rendszer meghatározása, amely biztosítja, hogy az irányítási és kontrollrendszerek értékelése egységes módon történjen. A korábbi programozási időszak tapasztalata alapján az útmutató hozzájárul ahhoz, hogy az Európai Bizottság az audithatóságok munkájára megfelelően támaszkodni tudjon.

Az audithatóság a rendszerértékelés eredményéről az éves kontrolljelentés keretében számol be az Európai Bizottság felé, valamint a végleges rendszervizsgálati jelentéseket meg is küldi részére. Amennyiben több program azonos irányítási és kontrollrendszer alatt működik, akkor a rendszeraudit együttesen is lefolytatható, tekintettel arra, hogy mind az intézményrendszeri szereplők, mind az általuk alkalmazott eljárások és folyamatok azonosak.

A rendszervizsgálat keretében ellátandó feladatok – a 2014–2020-as programozási időszakhoz képest változatlanul – a következők:

1. A szabályozási és eljárási környezet változásainak értékelése: a rendszer működését érintő jogszabályokban, belső eljárásrendekben, egyéb szabályozókban bekövetkezett változások rendszerre tett hatásainak értékelése, ugyanis bizonyos, jól működő eljárások módosítása vagy a kontrollok csökkentése negatív irányba módosíthatja a rendszert. Ugyancsak kontraproduktív lehet, és az adminisztrációs terheket növelheti a szabályok túlzott bonyolítása, az úgynevezett *gold plating*.

⁴¹⁵ Lásd a 4.3.3. fejezetet.

⁴¹⁶ Fokozottan arányos intézkedések esetében nem kell rendszervizsgálatot lefolytatni, lásd még ehhez a 4.4.3. fejezetben foglaltakat.

⁴¹⁷ Beleértve az audithatóságot is, vagyis az első és második szintű ellenőrzéseket együtt.

2. Az irányítási és kontrollrendszer változásainak értékelése: a korábban ellenőrzött állapothoz képest felmerült változások áttekintése, az újonnan kijelölt szervezetek set-up vizsgálata, a főbb szervezeti átalakítások, esetleges létszámváltozások befolyásának felmérése a rendszer működésére vonatkozóan.
3. A korábbi rendszervizsgálatok nyitott megállapításainak nyomon követése: az ellenőrzés részét képezi annak értékelése, hogy az ellenőrzött szervezetek a korábbi vizsgálatok megállapításai alapján a szükséges intézkedéseket meghozták-e, illetve azoknak a rendszer működése szempontjából milyen preventív hatásai vannak. A rendszervizsgálat során feltárt szabálytalanságok és kapcsolódó pénzügyi korrekciók nyomon követése részben a rendszervizsgálati nyomon követés során, részben az éves elszámolás auditjában keretében történik meg.
4. A kiválasztott főkövetelmények ellenőrzése: az auditstratégiával összhangban, jellemzően kockázatelemzési eljárást követően, a programok előrehaladására és korábbi ellenőrzési eredményekre is tekintettel kiválasztják a rendszervizsgálat keretében kiemelten ellenőrizendő főkövetelményeket. A kiválasztott főkövetelmények ellenőrzése egy vizsgálat keretében többféle módon történik. Egyrészt a horizontális kérdések vizsgálatával, másrészt tesztelek (úgynevezett *walk-through* tesztek) alkalmazásával. Az értékelési kritériumok egy része nem vizsgálható tesztelek útján, mivel általános érvényűek, teljesítésük nem közvetlenül kapcsolódik a programok, illetve a projektek végrehajtásához. Ilyenek például a feladatok delegálására, valamint a feladatok intézményrendszeren belül történő elhatárolására vonatkozó főkövetelmények, amelyek kizárólag horizontális kérdéslisták segítségével vizsgálhatók. Egyes főkövetelmények esetében lehetőség nyílik az alkalmazott eljárások tételes tesztelésére. Ennek első lépéseként meghatározandók azon elvek, amelyek mentén a – jellemzően szakmai szempontú – kiválasztás megtörténik. Ezt követően az ellenőrök a tesztelek vizsgálata alapján következtetéseket tudnak levonni arra vonatkozóan, hogy egy-egy folyamat tekintetében az adott intézményrendszeri szereplő a rá vonatkozó eljárásoknak megfelelően jár-e el.

A rendszervizsgálat lefolytatásával elegendő információ áll az audithatóság rendelkezésére ahhoz, hogy a rendszerértékelés lefolytatását követően átfogó következtetéseket tudjon levonni a rendszer működésére vonatkozóan, amely az éves auditvélemény részét is képezi.

4.3.4.2. Főkövetelmények

Az Európai Bizottság 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozó útmutatója 18 főkövetelményt tartalmaz, amelyek értékelésén keresztül alakul ki a rendszer egészére vonatkozó eredmény. A 2021–2027-es programozási időszakban a főkövetelményeket a CPR XI. számú melléklete rögzíti. A programozási időszakok közötti áttekintés érdekében a következő táblázatok foglalják össze az egyes főkövetelményeket.

48. táblázat: Az irányító hatósággal, illetve a közreműködő szervezetekkel kapcsolatos főkövetelmények

2007–2013	2014–2020	2021–2027
Főkövetelmény		
1. A tevékenységek világos leírása, felosztása és elválasztása az irányító hatóságban/közreműködő szervezetekben, illetve közöttük	1. A feladatkörök megfelelő szétválasztása, valamint megfelelő jelentéstételi és monitoringrendszerek, amennyiben a felelős hatóság egy másik szervezetet bíz meg a feladatok elvégzésével	1. A feladatkörök megfelelő elkülönítése és a közreműködő szervezetre ruházott feladatokat érintő jelentéstételre, felügyeletre és monitoringra vonatkozó, megfelelő, írásba foglalt rendelkezések
2. Műveletek kiválasztásának megfelelő eljárásai	2. A műveletek megfelelő kiválasztása	2. <i>A műveletek kiválasztására vonatkozó megfelelő kritériumok és eljárások</i>
3. Megfelelő tájékoztatás és stratégia, amely útmutatást biztosít a kedvezményezetteknek	3. A kedvezményezettek megfelelő tájékoztatása	3. A kedvezményezettek megfelelő tájékoztatása a kiválasztott műveletekhez nyújtott támogatásra alkalmazandó feltételekről
4. Megfelelő vezetői ellenőrzések	4. Megfelelő irányítási ellenőrzések	4. <i>Megfelelő irányítási ellenőrzések, ideértve a költségfüggetlen finanszírozásra vonatkozó feltevételek teljesítésének ellenőrzésére és az egyszerűsített költségelszámolási módszerekre vonatkozó megfelelő eljárásokat is</i>
5. Megfelelő ellenőrzési nyomvonal	5. Hatékony rendszer a kiadásokra és auditokra vonatkozó valamenyi dokumentum tárolásához, amely által biztosítható a megfelelő auditnyomvonal	5. <i>Hatékony rendszer annak biztosítására, hogy az auditnyomvonalhoz szükséges összes dokumentum rendelkezésre álljon</i>
6. Számítógép-alapú, megbízható könyvelési, monitoring- és pénzügyi jelentéskészítő rendszerek	6. Megbízható rendszer az adatok gyűjtéséhez, rögzítéséhez és tárolásához monitoring, értékelés, pénzügyi irányítás, ellenőrzés és audit céljából, ideértve a kedvezményezettekkel kialakított elektronikus adatszeresrendszerekkel való kapcsolatot	6. Megbízható elektronikus rendszer (amely össze van kapcsolva a kedvezményezettekkel való elektronikus adatszerére szolgáló rendszerekkel) az adatok monitoring, értékelés, pénzgazdálkodás, ellenőrzések és auditok céljából történő rögzítésére és tárolására, ideértve az adatok biztonságának, integritásának és bizalmas jellegének, valamint a felhasználók hitelesítésének biztosítását szolgáló megfelelő folyamatokat
7. Az ellenőrzési hatóság által észlelt rendszerhibák esetén szükséges megelőző és javító intézkedések	7. Arányos csalás elleni intézkedések hatékony végrehajtása	7. A csalás elleni arányos intézkedések hatékony végrehajtása
–	8. A vezetői nyilatkozatnak, valamint a végső auditjelentések és az elvégzett kontrollok éves összefoglalójának elkészítésére vonatkozó megfelelő eljárások	8. A vezetői nyilatkozat elkészítésére vonatkozó megfelelő eljárások

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

A táblázat áttekintésével levonhatjuk a következtetést, hogy a főkövetelményekben megjelenő változások követik a CPR változásait, vagyis nevesítetten megjelenik az egyszerűsített költségelszámolásra, illetve a költségfüggetlen finanszírozásra⁴¹⁸ vonatkozó szempont, továbbá az informatikai rendszerekre vonatkozó 6. főkövetelménynél bővül az elvárásrendszer.

49. táblázat: Az igazoló hatósággal, illetve a 2021–2027-es időszakban az elszámolási feladatkörrel kapcsolatos főkövetelmények

2007–2013	2014–2020	2021–2027
Főkövetelmény		
1. A tevékenységek világos leírása, felosztása és elválasztása az irányító hatóságban/közreműködő szervezetekben, illetve közöttük	9. A feladatkörök megfelelő szétválasztása és megfelelő rendszer annak biztosítására, hogy egy másik szervezet a program auditstratégiájának megfelelően végrehajtott audit során rendelkezzen a szükséges működési függetlenséggel, és figyelembe vegye a nemzetközileg elfogadott auditstandardokat	– <i>Megjegyzés: nem jelenik meg külön főkövetelményként, mert amennyiben az irányító hatóság látja el a feladatot, nem releváns a szempont</i>
2. Megfelelő ellenőrzési nyomvonal és számítógépes rendszer	10. A kifizetési kérelmek elkészítésére és benyújtására vonatkozó megfelelő eljárások	10. A kifizetési kérelmek és az elszámolások elkészítésére és benyújtására, valamint az elszámolások teljességének, pontosságának és valóságának megerősítésére vonatkozó megfelelő eljárások <i>Megjegyzés: irányító hatósághoz, illetve elszámolási feladatkört ellátó szervezethez rendelt főkövetelmény, amelyben a kifizetési kérelmekre és az elszámolásokra is vonatkozó szempont egyaránt megjelenik</i>
3. Megfelelő megállapodások, amelyek biztosítják az igazolások megbízhatóságát és szilárd megalapozottságát	11. A bejelentett kiadások és a kapcsolódó közpénzből való hozzájárulás megfelelő számítógépes nyilvántartása	– <i>Megjegyzés: a 6. számú főkövetelmény tartalmilag lefedi a szempontot</i>

⁴¹⁸ Lásd a 3. fejezetben foglaltakat.

2007–2013	2014–2020	2021–2027
Főkövetelmény		
4. Kielégítő intézkedések a jogtalan kifizetések visszafizetésére és a visszafizethető összegekről készült beszámolók megőrzésére	12. A visszafizettetendő, visszafizettetett, valamint visszavont összegekre vonatkozó megfelelő és teljes körű adatok	–
	13. Az elszámolások elkészítésére és azok teljességének, pontosságának és helytállóságának igazolására vonatkozó megfelelő eljárások	9. <i>Az elszámolásokban szereplő kiadás jogszerűségének és szabályszerűségének igazolására szolgáló megfelelő eljárások (irányító hatósághoz rendelt)</i>

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

50. táblázat: Az audithatósággal kapcsolatos főkövetelmények

2007–2013	2014–2020	2021–2027
Főkövetelmény		
1. A tevékenységek világos leírása, felosztása és elválasztása	14. A feladatkörök megfelelő szétválasztása, valamint megfelelő jelentéstételi és monitoringrendszerek, amennyiben a felelős hatóság egy másik szervezetet bíz meg a feladatok elvégzésével	11. A feladatkörök megfelelő elkülönítése és funkcionális függetlenség az audithatóság (és adott esetben az audithatóság felelőssége mellett ellenőrzési tevékenységet végző bármely olyan szerv, amelyre az audithatóság támaszkodik, és amelyet felügyel) és egyéb programhatóságok közötti, valamint a nemzetközileg elfogadott auditstandardoknak megfelelően végzett audittevékenység
	2. Megfelelő rendszerellenőrzések	15. Megfelelő rendszerauditok
3. Műveletek megfelelő ellenőrzése	16. A műveletek megfelelő auditálása	13. <i>Megfelelő műveletauditok</i>
–	17. Az elszámolások megfelelő auditálása	14. Megfelelő elszámoláauditok
4. Megfelelő éves ellenőrzési jelentés és ellenőrzési vélemény	18. Megfelelő eljárások megbízható auditvélemény adásához és az éves ellenőrzési jelentés elkészítéséhez	15. <i>Megbízható auditvélemény adására és az éves kontrolljelentés elkészítésére vonatkozó megfelelő eljárások</i>

Megjegyzés: Az audithatóság ellenőrzésére az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék jogosult. A rendszerértékelés lefolytatásakor az audithatóság nem végez önértékelést

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

A táblázatban feltüntetett főkövetelmények összehasonlítása alapján megállapíthatjuk, hogy az audithatóság tekintetében lényeges változások nincsenek.

A CPR 2. cikk 32. pontja értelmében súlyos hiányosság, ezáltal pénzügyi következményekhez vezethet, ha a 2., 4., 5., 9., 12., 13. és 15. főkövetelmények nem megfelelően teljesülnek, és a rendszerértékelés során *bármelyikük (!)* 3-as vagy 4-es rendszerértékelési minősítést kap.

Az alábbiakban röviden áttekintjük, hogy miért kiemelték ezek a főkövetelmények a programok hatékony és eredményes végrehajtása szempontjából, illetve milyen kockázatot hordoz azok sérelme.

51. táblázat: Főkövetelmények a programok hatékony és eredményes végrehajtása szempontjából és a kockázatok

Főkövetelmény	Szempontok és kockázatok
2. A műveletek kiválasztására vonatkozó megfelelő kritériumok és eljárások	<ul style="list-style-type: none"> – megfelelő kiválasztási eljárások és kritériumok hiányában a projektek nem járulnak hozzá (vagy nem megfelelő mértékben) a célkitűzések teljesítéséhez és az eredmények eléréséhez – horizontális politikák egyedi projektek kiválasztásánál fokozottan érvényesítendő (fenntartható fejlődés, környezetvédelmi szabályok, esélyegyenlőség, megkülönböztetésmentesség) – pályázati eljárások közzététele és kérelmek megfelelő kritériumok szerinti értékelése a programmegvalósítás alapja
4. Megfelelő irányítási ellenőrzések, ideértve a költségfüggetlen finanszírozásra vonatkozó feltételek teljesítésének ellenőrzésére és az egyszerűsített költségelszámolási módszerekre vonatkozó megfelelő eljárásokat is	<ul style="list-style-type: none"> – a főkövetelmény gyakorlatilag a 4.2. fejezetben ismertetett első szintű ellenőrzések teljes körét magában foglalja – idetartoznak például: közbeszerzések, tárgyi és időbeli elszámolhatóság, állami támogatások, kettős finanszírozások elkerülése, helyszíni ellenőrzések lefolytatása – megfelelő első szintű ellenőrzések hiányában a szabálytalanságok és csalások valószínűsége megnő, ezért a fenti témakörökre vonatkozó <i>tematikus ellenőrzések</i> körét a CPR – auditstratégiára vonatkozó – XXII. számú mellékletének 3.2. pontja is nevesíti
5. Hatékony rendszer annak biztosítására, hogy az auditnyomvonalhoz szükséges összes dokumentum rendelkezésre álljon	<ul style="list-style-type: none"> – lásd a 4.1.3. fejezetet
9. Az elszámolásokban szereplő kiadás jogszerűségének és szabályszerűségének igazolására szolgáló megfelelő eljárások	<ul style="list-style-type: none"> – a programok megvalósításának jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó követelmény – az Európai Bizottsággal való elszámolás alapja, mivel biztosítani kell az elszámolások teljességét, pontosságát, helytállóságát, valamint az ellenőrzések során feltárt szabálytalan összegek levonását
12. Megfelelő rendszerauditok	<ul style="list-style-type: none"> – középpontjában az irányítási és kontrollrendszerek kulcsfontosságú főkövetelményei állnak – preventív javaslatokat fogalmaz meg a kontrollrendszer erősítésére vonatkozóan korrekciós intézkedések által – az éves auditvélemény részét képezi
13. Megfelelő műveletauditok	<ul style="list-style-type: none"> – a rendszervizsgálatokkal együtt a tagállam szempontjából a második szintű ellenőrzést jelentik (lásd a 4.1.2. fejezet 1. ábra második szűrőjét) – szabálytalanságok feltárására irányul – az éves auditvélemény részét képezi
15. Megbízható auditvélemény adására és az éves kontrolljelentés elkészítésére vonatkozó megfelelő eljárások	<ul style="list-style-type: none"> – a feltárt problémák kvalitatív és kvantitatív elemzése által átfogó képet ad a programok jog- és szabályszerű végrehajtásáról, az irányítási és kontrollrendszer működéséről, valamint az elszámolások teljességéről, pontosságáról és valódiságáról

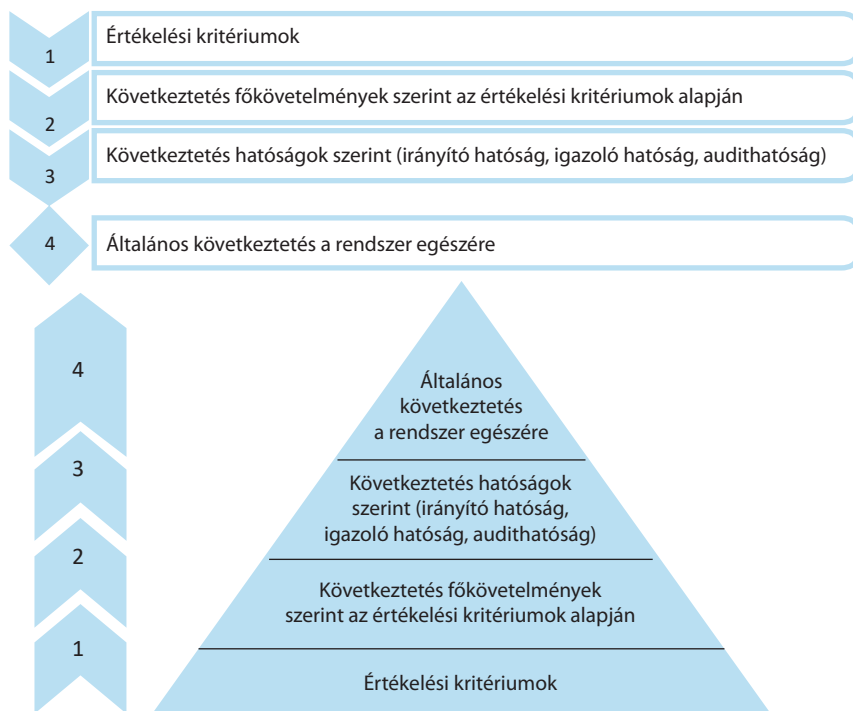
Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

4.3.4.3. A rendszerértékelés lépései és minősítése

Cél az, hogy a rendszerértékelés és az azt megalapozó rendszervizsgálat eredményeképpen megfelelő következtetést vonhassunk le az irányítási és kontrollrendszer működésére vonatkozóan, amihez következetesen egymásra épülő lépések sorát kell betartanunk a 60. ábrán foglaltak szerint.

A főkövetelményeken belül az Európai Bizottság által kiadott módszertani útmutató úgynevezett értékelési kritériumokat tartalmaz. A rendszerértékelési eljárás során alapelv, hogy az auditornak figyelemmel kell lennie a korábbi audittapasztalatokra, az irányítási és kontrollrendszerben történő változásokra, valamint az intézményrendszer által megtett intézkedésekre is. A rendszerértékelés során az egyes főkövetelményeket és értékelési kritériumokat 1-től 4-ig terjedő skálán szükséges értékelni a következők szerint:

1. Jól működik. Nincs szükség javításra, vagy csak kisebb javítás szükséges.
2. Működik. Egyes területeken javításra van szükség.
3. Részben működik. Jelentős javításra van szükség.
4. Lényegében nem működik.



60. ábra: A rendszerértékelés lépései

Forrás: Európai Bizottság (2014. december 18a): i. m.

A rendszerértékelési eljárás négy lépésője a következő:

1. Első lépésként az értékelési kritériumok osztályozása történik meg, egy 1-től 4-ig terjedő skálán. Ehhez elemezni kell a rendelkezésre álló ellenőrzési bizonyítékokat,

- a felhalmozott ellenőrzési tudást és az ellenőrzés során szerzett valamennyi információt, beleértve az ellenőrzési listákban rögzített információkat is.
2. A rendszerértékelési eljárás második lépéseként az értékelési kritériumok eredményei alapján következtetéseket vonunk le az egyes főkövetelményekre vonatkozóan. Ebben meghatározó szerepet tölt be azoknak a problémáknak és szabálytalanságoknak az azonosítása, amelyek az irányítási és kontrollrendszer hiányosságaira utalnak. A főkövetelmények értékelése során figyelemmel kell lenni az értékelési kritériumokból származó eredményeken túl arra is, hogy milyen hatása lehet azoknak a szabálytalanságoknak, amelyek megelőzésére vagy feltárására az irányítási és kontrollrendszer nem képes.
 3. A rendszerértékelési eljárás harmadik lépéseként a főkövetelmények értékelését követően az egyes szervezetek működésére vonatkozó következtetéseket kell levonni, figyelemmel a következőkre: minden egyes főkövetelmény értékelésének külön-külön kell megtörténnie, azonban a szervezeti szintű értékelés során figyelemmel lehetünk enyhítő tényezőkre, amelyek lehetővé teszik, hogy bizonyos főkövetelmények gyengeségeit más főkövetelmények erősségei kompenzálják egy-egy szervezet esetében. (Például a csekély szervezeti létszám ellenére jól működő informatikai rendszerrel könnyen automatizálhatók egyes kontrollpontok.) Ugyancsak enyhítő tényezőként értékelhető, ha a rendszerértékelést megelőzően, azonban a vizsgált időszakot követően javító intézkedéseket tett az adott szervezet. Ha a főkövetelmények közül a kiemelt főkövetelmények jellemzően 1-es vagy 2-es kategóriába sorolhatók, akkor annak pozitív befolyása van a szervezeti szintű értékelés meghatározására.
 4. A rendszerértékelési eljárás utolsó lépéseként a szervezeti szintű értékelést követően a rendszer egészére vonatkozó következtetéseket lehet levonni, figyelemmel azokra a kompenzáló kontrollokra is, amelyek az egyes szervezetek közötti feladatmegosztásból adódhatnak. Ha például a rendszerértékelési eljárás során azt látjuk, hogy a közreműködő szervezet által alkalmazott első szintű ellenőrzések nem kellően hatékonyak, ugyanakkor az irányító hatóság jelentős lépéseket tesz a közreműködő szervezet munkájának felülvizsgálata – és ezáltal javítása – tekintetében, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy összességében működnek olyan kompenzáló kontrollok, amelyek lehetővé teszik, hogy a rendszer hatékonyan működjön. A rendszer egészére vonatkozó következtetés levonásakor ugyanígy figyelembe lehet venni azokat a megtett vagy tervezett intézkedéseket, amelyek az irányítási és kontrollrendszerben feltárt problémák javítására irányulnak.



61. ábra: Rendszerértékelési kategóriák

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

A rendszerértékelés eredményeként a rendszer besorolása – a CPR XI. számú mellékletének II. táblázata értelmében a 61. ábra szerint – négyféle kategóriába lehetséges. Az 1. kategória esetében levonhatjuk azt a következtetést, hogy a rendszer jól működik, csak kisebb javítások szükségesek. Ebben az esetben az ellenőrzés során nem találtunk hiányosságokat, vagy csak olyan csekély mértékűeket, amelyeknek a rendszer működése szempontjából nincs meghatározó szerepe. A 2. kategória azt mutatja, hogy a rendszer működik ugyan, de néhány javításra szükség van. Ez a kategória azt jelenti, hogy a feltárt hiányosságok hatásai mérsékelt jelentőségűek, és a rendszer működését javító intézkedéseket foglaltunk meg. A 3. kategória szerint olyan súlyos hiányosságokat találtunk, ami alapján a rendszer csupán részlegesen működik, így jelentős javítások szükségesek. A 4. rendszerértékelési kategória szerint a rendszer lényegében nem működik. Ebben az esetben az ellenőrzés nagyon súlyos hiányosságokat tárt fel, amelyek kiterjedt szabálytalanságokhoz vezethetnek. A rendszer 3. és 4. kategóriába való minősítése súlyos hiányosság, amely a CPR 96. cikke alapján a fizetési határidő megszakításához vezethet, és a tagállamoknak azonnali korrekciós intézkedéseket kell tenniük.

A rendszerértékelés értelme gyakorlatilag az, hogy az ellenőrzéssel bizonyosságot szerzünk arról, hogy milyen módon működik az irányítási és kontrollrendszer. A rendszerértékelés eredménye egyrészt alapot biztosít a mintavételes ellenőrzések tervezésekor használt megbízhatósági és bizonyossági szintek meghatározásához, másrészt az éves kontrolljelentés és az éves auditvélemény részét képezi.

Fontos megjegyezni, hogy amikor az audithatóság végzi egy-egy programra vonatkozóan a rendszerértékelést, akkor saját magára vonatkozóan önértékelési szempontokat nem vesz figyelembe. Amikor viszont az Európai Bizottság vagy az Európai Számvevőszék végzi a rendszerértékelést egy-egy program tekintetében, akkor az audithatósági funkciók értékelése is megtörténik. Ilyen módon a tagállami értékelésben az audithatóságnak is meghatározó szerep jut.

A *rendszeraudit* keretében megtörténik az irányítási és kontrollrendszer működésének többszempontú, átfogó vizsgálata. A rendszerauditok során az audithatóság meggyőződik arról, hogy a rendszer működése – az esetleges változásokat követően is – összhangban van-e a vonatkozó szabályozásokkal, illetve a rendszer kialakítására vonatkozó alapelvekkel. A rendszervizsgálat eredményeként minden évben megtörténik a rendszer értékelése. Az irányítási és kontrollrendszerek értékelése során a rendszer egyes elemeit első lépésben értékelési kritériumok mentén vizsgálják, majd az egyes főkövetelmények szintjére vonatkozó következtetéseket fogalmazzák meg. Ezt a lépést az irányítási és kontrollrendszer egyes szereplőire levont következtetés kialakítása követi, aztán vonható le az egész rendszert minősítő átfogó következtetés. A teljes rendszerre kiadott rendszerértékelési vélemény képezi az alapját a későbbi ellenőrzések tervezésének.

4.3.5. A műveletek auditja

A CPR 79. cikkében szabályozott műveletek auditja az eddigiek szerint mintavételes ellenőrzések, illetve projektellenőrzések szóhasználat alatt is szerepel. A 2014–2020-as programozási időszakkal összehasonlítva a mintavételes ellenőrzések terén kevés változás indokolt, hiszen egyrészt az ellenőrzési folyamatokat megalapozó auditstandardok nem változékonyak, másrészt a támogatások elszámolásának szabályrendszere is csak csekély mértékben módosult.⁴¹⁹

⁴¹⁹ Egyszerűbben megfogalmazva: az elszámolásokat alátámasztó (köz)beszerzések, szerződések, számlák, teljesítésgazdálkodások, fizikai előrehaladási mutató nem változnak attól, mert egyik programozási periódusból

4.3.5.1. A mintavételes ellenőrzések módszertana

Az audithatósági feladatokban kiemelt szerepet töltenek be a projektek mintavételes ellenőrzései, mert – a rendszerértékelési eredményekkel összefüggésben – ezek alapozzák meg az éves auditvélemény irányítási és kontrollrendszer működésére, valamint a kiadások jog- és szabályszerűségére vonatkozó komponenseit.⁴²⁰ A mintavételes ellenőrzések célja tehát kettős. A projektellenőrzések egyrészt az irányítási és kontrollrendszer, vagyis az alkalmazott első szintű ellenőrzési folyamatok szubsztantív teszteléseként értelmezhetők a rendszer működésének egésze szintjén,⁴²¹ másrészt az egyedi projektek ellenőrzéséből származó megállapítások alapján átfogó képet kaphatunk a Bizottságnak benyújtott elszámolásokban szereplő összegek jog- és szabályszerűségéről. Az átfogó kép kialakítása érdekében megfelelő mintavételezési módszereket kell alkalmazni, amelyeket a következő alfejezetben ismertetek.

Az ellenőrzés egyrészt arra irányul, hogy az Európai Bizottság felé elszámolt kiadások elszámolható költségek-e, a kiadások valóságosak-e, bizonylatokkal alátámasztottak-e, összegükben pontosak-e, valamint az azokat alátámasztó ügyletek jog- és szabályszerűek-e. Vizsgálandó továbbá, hogy a kedvezményezettek felé történő kifizetések szabályszerűek voltak-e, a projektek végrehajtása megfelelt-e a jogszabályokban, belső eljárásrendekben és a támogatási szerződésben előírtaknak, különös figyelemmel a projektek számszerűsíthető eredményeire (mérőföldkövek és indikátorok), illetve a projektek a programok célkitűzéseivel összhangban vannak-e. Fentiek mellett az ellenőrzés célja a szabálytalanságok, csalások, visszaélések megelőzése, feltárása, illetve a kapcsolódó jogkövetkezmények és a pénzügyi korrekciók alkalmazása is.

A CPR 79. cikk (3) bekezdése értelmében a mintavételes ellenőrzéseknek csak akkor kell magában foglalniuk a fizikai végrehajtás helyszíni auditját, ha azt a projekt típusa szükségessé teszi.⁴²²

A mintavételes ellenőrzések alapelvei a következőkben foglalhatók össze:

- A mintavételezés alapja az Európai Bizottság felé igazolt, költségnyilatkozatban benyújtott számlák és elszámoló bizonylatok sokasága, hiszen ezáltal értelmezhető a mintavételes ellenőrzés a rendszer működésének vizsgálatakor szubsztantív tesztként, az audit *ex post* jellege miatt.
- A mintavételes ellenőrzések keretében egy projekt, illetve egy mintavételi egység⁴²³ esetében alaphelyzetben minden tételt ellenőrizni kell. Amennyiben azonban – a tételek magas száma vagy típusa miatt – ez nem lehetséges, akkor olyan, matematikai/statisztikai mintavételezési módszerrel kiválasztott, úgynevezett belső mintát kell alkalmazni, amelynek segítségével a projekt, illetve a mintavételi egység egészére következtetéseket

a következőbe lépünk át. Ez alól viszont kivételt jelentenek az egyszerűsített költségelszámolási móddal, illetve a költségfüggetlen finanszírozással elszámolt tevékenységek.

⁴²⁰ A mintavételes ellenőrzésre kiválasztott projektek mintavételezési módszertanát a következő alfejezet tartalmazza.

⁴²¹ Összefüggésben a rendszervizsgálati és a rendszerértékelési eredményekkel.

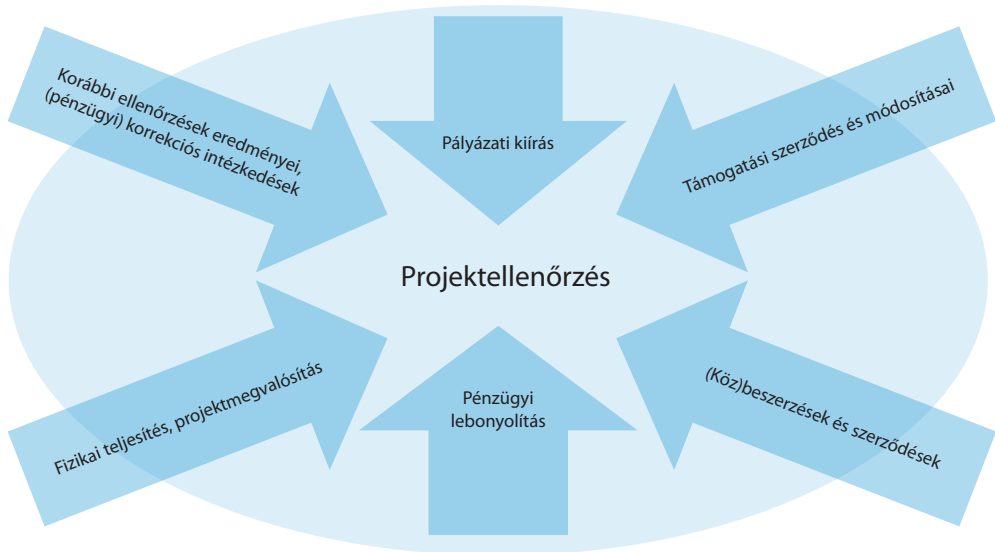
⁴²² Például képzési projektek esetén a képzés megvalósulásának időpontjában az audithatóság az auditok *ex post* jellege és az időbeli eltérés miatt nem tud jelen lenni.

⁴²³ Mintavételi egység lehet egy projekthez egy számvetési év alatt benyújtott valamennyi költség, de akár egy projekthez kapcsolódó egy kifizetési kérelem is, lásd még a 4.3.5.2. alfejezetet.

lehet levonni. Belső mintavételezés esetén a mintavétel módszertanát, valamint a minta alapján levont következtetéseket megfelelően dokumentálni szükséges.⁴²⁴

- A mintavételes ellenőrzések keretében dokumentumalapú, és amennyiben a projekt jellege indokolja,⁴²⁵ helyszíni ellenőrzés is történik.
- Az ellenőrzési eredményeket értékelni, illetve kategorizálni szükséges annak érdekében, hogy az éves kontrolljelentés összeállításakor a kvalitatív és kvantitatív elemzéshez szükséges alapadatok rendelkezésre álljanak.
- A mintavételes ellenőrzés lezárultával a megtett intézkedéseket nyomon kell követni. Szabálytalanságok megállapítása esetén a megtett pénzügyi korrekciós intézkedéseket legkésőbb az éves elszámolás auditjának keretében értékelni kell.

A mintavételes ellenőrzések szempontrendszerét a 62. ábra szemlélteti.



62. ábra: A projektellenőrzések

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

1. A mintavételes ellenőrzés keretében a teljes folyamat vizsgálata megtörténik, amelynek első lépése a *pályázati kiírás* áttekintése és értékelése, valamint az állami támogatással kapcsolatos szabályok vizsgálata.⁴²⁶ Ez az auditfeladat túlmutat az adott projekt ellenőrzésén, hiszen a kiírással kapcsolatosan feltárt esetleges hiba/hiányosság/szabálytalanság érintheti valamennyi, az adott pályázati kiírás alapján megvalósuló projektet. Ennek a lépésnek a keretében vizsgálandó, hogy a pályázati kiírás a program céljával összhangban van-e, illetve hogy az értékelés szempontrendszere megegyezik-e

⁴²⁴ Ez az audithatóság auditnyomvonalának részét képezi.

⁴²⁵ Például infrastrukturális beruházások.

⁴²⁶ Nyikos (2018b): i. m.

- a monitoringbizottság által előzetesen meghatározottal. A pályázati kiírás szintű szabálytalanság jellemzően rendszer-szabálytalanság jellegű.⁴²⁷
2. A vizsgálat tárgyát képezi továbbá a pályázatbefogadás feltételrendszerének, a pályázat értékelési szakaszának vizsgálata, valamint a támogatás odaítélésének és a támogatási döntés jogszerűségének értékelése. Az ellenőrzés ugyanígy vonatkozik a *támogatási szerződés*, annak módosításai, valamint a mögöttes okok vizsgálatára, figyelemmel a pályázati kiírás célkitűzéseire és követelményrendszerére is.
 3. A mintavételes ellenőrzések keretében vizsgálandó, hogy a kedvezményezett a projekt megvalósítása során figyelembe vette-e a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelvét. Hasonlóan fontos alapelv az is, hogy az elszámolt költségek a projekt céljaihoz kötötten merülhetnek csak fel. Fentiek érdekében a projektellenőrzés során értékelni kell valamennyi *szerződést* és azok módosításait, amelyekhez kapcsolódóan költségeket számoltak el. A vizsgálat kiterjed a szerződéskötést megelőző beszerzési, illetve *közbeszerzési* eljárások részletes vizsgálatára. Beszerzési eljárások esetében a legnagyobb hangsúly a *piaci áraknak* való megfelelésen, míg közbeszerzések esetében a közbeszerzési eljárás jogszerűségének vizsgálatán van.
 4. A jogi feladatok áttekintésével párhuzamosan a *pénzügyi lebonyolítás szabályszerűségről* is meggyőződnek az ellenőrök. Ennek keretében – valós költség-alapú elszámolás esetén – vizsgálják a projekt keretében elszámolt költségek valóságát, dokumentumokkal való alátámasztottságát, valamint tárgyi és időbeli elszámolhatóságát, figyelemmel a pályázati kiírásban, illetve a nemzeti elszámolhatósági útmutatóban foglaltakra. Szintén vizsgálják a pénzügyi ellenőrzés keretében a költségek támogatási döntéssel, szerződéses feltételekkel való összhangját. A kifizetési kérelem vizsgálatának részét képezi annak ellenőrzése, hogy a megfelelő önerőt a kedvezményezett biztosította-e, az előleg igénylésének és elszámolásának módja a jogszabályban meghatározottaknak megfelelően történt-e, illetve nem áll-e fenn kettős finanszírozás vagy támogatáshalmazódás gyanúja. Ez jellemzően abban az esetben tekinthető auditkockázatnak, amennyiben egy kedvezményezett egyidejűleg több projekt lebonyolításában érintett. A pénzügyi ellenőrzés részeként az auditnyomvonal vizsgálata érdekében az ellenőrök összevetik, hogy a kedvezményezettnél fellelhető számviteli nyilvántartásokban szereplő összegek megegyeznek-e az intézményrendszer által nyilvántartott összegekkel. A vizsgálat tárgyát képezi továbbá a pénzügyi adatok informatikai rendszerbe történő helytálló és teljes körű feltöltöttsége is.

Egyszerűsített költségelszámolási módok esetén a pénzügyi ellenőrzés során a hangsúly az alkalmazott módszer megfelelőségén, a lefedett költség típusokon, azok definícióján és a számítási módszereken van. Egyszerűsített költségelszámolási módszer esetén – az első szintű ellenőrzéshez hasonlóan – a második szintű ellenőrzés is arra korlátozódik, hogy teljesültek-e a költségek kedvezményezett részére történő megtérítésének feltételei, vagyis a kedvezményezett és az IH közötti megállapodásban foglalt kifizetési feltételeket betartották-e, megfelelően alkalmazták-e a kapcsolódó módszertanokat. Az ellenőrzés nem támaszkodik számlákra, szerződésekre, teljesítésigazolásokra, ugyanakkor az elszámolt költségtétel *eredményét* alátámasztó dokumentumokat a kedvezményezettnek rendelkezésre kell bocsátania.

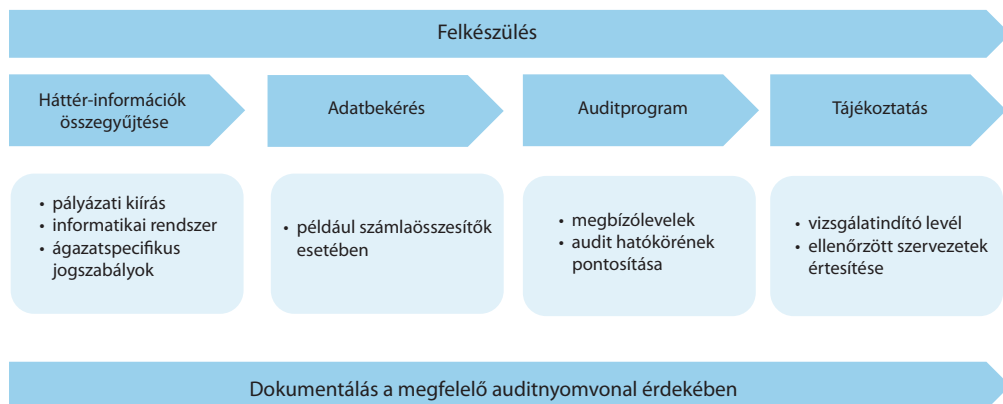
⁴²⁷ A szabálytalansági típusokat ennek a fejezetnek a végén részletezem.

5. Az audit keretében meg kell győződni a projektmegvalósítás és a pályázati célkitűzések (fizikai) teljesítéséről, valamint a vállalt indikátorok státuszáról. Az ellenőrzés részét képezi a projekt fizikai megvalósulása és a támogatási szerződés közötti összhang vizsgálata. A projektmegvalósítás ellenőrzésébe beletartozik a számlák mögött szereplő teljesítésigazolásokról részletes áttekintése: meg kell győződni az ellenőrnek arról, hogy a teljesítés valóban alátámasztott-e, és a projekt érdekében merült-e fel. Helyszíni ellenőrzésre akkor kerül sor, ha azt a projekt jellege indokolja.
6. Az audit keretében áttekintik valamennyi korábbi ellenőrzés eredményeit is, amelyeket például belső ellenőrzési tevékenység keretében folytattak, vagy pedig az Európai Bizottság, illetve Európai Számvevőszék, vagy bármilyen egyéb külső szervezet – beleértve az audithatóságot is – végzett el. A korábbi ellenőrzések eredményeiként a szabálytalanságok kezeléséről, az alkalmazott jogkövetkezményekről és a pénzügyi korrekciók vizsgálatáról is meg kell győződni ugyanúgy, ahogy azoknak a javító intézkedéseknek a végrehajtásáról is, amelyek a projekt megvalósításának szabályszerűségét garantálhatják.

Az audit keretében a feltárt hibák, hiányosságok, szabálytalanságok kategorizálása⁴²⁸ is megtörténik.

A mintavételes ellenőrzések alapvetően négy jól lehatárolható, de egymásra épülő lépésre tagolhatók.

1. Felkészülés az auditra



63. ábra: Felkészülés az auditra

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

Az auditra való felkészülés keretében az ellenőrök *összegyűjtenek* valamennyi az ellenőrizendő projekttel kapcsolatban elérhető *háttér-információt*. Ezek a projektekre vonatkozó ágazatspecifikus jogszabályok, a pályázati kiírás, az informatikai rendszerben szereplő adatok (adott esetben az ellenőrzöttektől történő bekérés útján, például az egyes számlaösszesítők tételeinek tartalma).

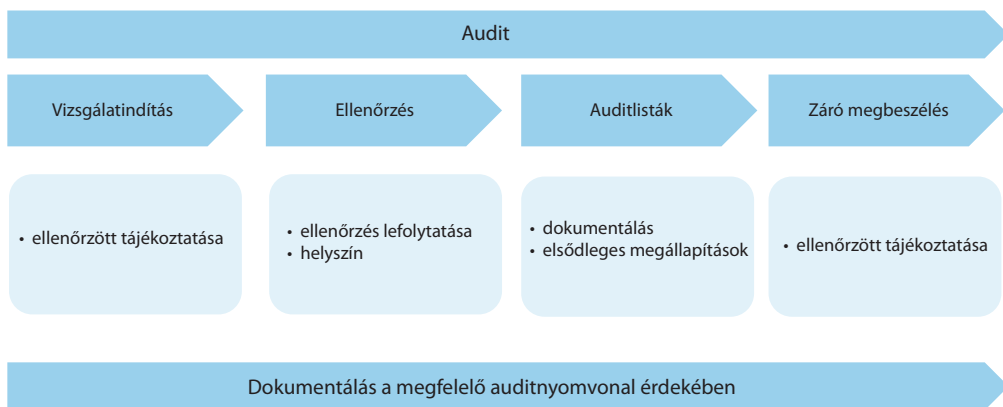
⁴²⁸ Rendszer-szabálytalanság, anomália, véletlen hiba, lásd még az előző alfejezetben foglaltakat.

Az adatbekérést követően az auditprogram összeállítására kerül sor, és lehetőség nyílik a hatókör módosítására is. Az auditprogram célja, hogy egy dokumentumban összefoglalják az adott vizsgálat fő paramétereit: az ellenőrzés tárgyát, célját, hatókörét, a vizsgálandó területeket és a vizsgálat lefolytatásának időbeli, szervezeti és felelősségi kereteit. Az ellenőrzési célnak és feladatoknak, illetőleg az ellenőrzés típusának megfelelően kell megválasztani az ellenőrzés végrehajtásához szükséges vizsgálati eljárásokat és módszereket, amelyek jellemzően adatbekérésen alapuló elemzések és a projekt jellegétől függően helyszíni ellenőrzések. Az ellenőrzés felkészülési szakaszában a megbízólevelek is elkészülnek, aminek célja az, hogy a megbízott ellenőr felhatalmazással rendelkezzen az ellenőrzött szervezeteknél történő feladat-végrehajtásra.

Az auditot be kell jelenteni az ellenőrzött szervezet vezetőjének annak érdekében, hogy az ellenőrizendő szervezet fel tudjon készülni az ellenőrzésben való aktív közreműködésre, illetve az ellenőrzés támogatására.

2. Az audit végrehajtása

A folyamat legfontosabb elemének az ellenőrzés második szakasza, a végrehajtás tekinthető.



64. ábra: Az audit végrehajtása

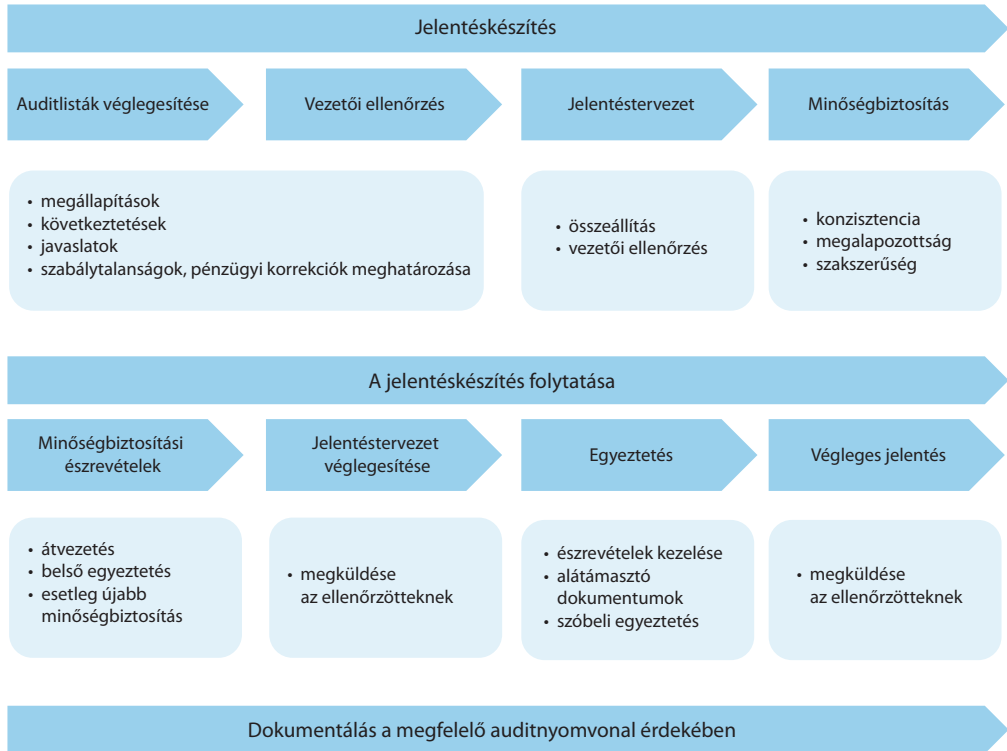
Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

Az ellenőrzött tájékoztatása az ellenőrzés céljáról és hatóköréről *vizsgálatindító* megbeszélés keretében történik. Az ellenőrzések lefolytatása során az ellenőrök áttekintik a projektdokumentációt és a projekt megvalósításának (fizikai) bizonyítékait, lekövetik, tesztelik a folyamatokat, tisztázzák az ellenőrzöttel a felmerülő kérdéseket, majd pontosan kitöltik – a fent rögzített ellenőrzési szempontok mentén kialakított – ellenőrzési listákat (audit-ellenőrzőlisták). Az ellenőrzés részét képezi az információszerzés és a megállapításokat megalapozó bizonyítékok beszerzése. Amennyiben a projekt jellege indokolja, helyszíni ellenőrzésre kerül sor, amelynek keretében megvizsgálják a fizikai megvalósulást és az előrehaladást is.

Az ellenőrzés végrehajtásának utolsó lépéseként *záró megbeszélés*re kerül sor, amelynek keretében az ellenőrzött szervezet vezetőjét tájékoztatják az ellenőrzés során felmerült kockázatokról.

3. Jelentéskészítés

Az ellenőröknek az ellenőrzés során tett megállapításokat minden esetben írásos formában kell ismertetniük, illetve dokumentumokkal alátámasztaniuk.



65. ábra: Jelentéskészítés

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

Az ellenőrzés harmadik szakasza a jelentéskészítés, amelynek keretében először az *auditlisták véglegesítése* történik meg, majd a kapcsolódó munkaanyagok *vezetői ellenőrzését* követően elkészül a *jelentéstervezet*. A jelentéstervezet alátámasztja az elvégzett ellenőri munkát, rögzíti a lefolytatott eljárásokat, az elvégzett tesztek és a levont következtetéseket, a megállapítások alapján megfogalmazott szabálytalanságokat, hibákat, hiányosságokat, azok kategorizálását, valamint a pénzügyi korrekciós javaslatokat.

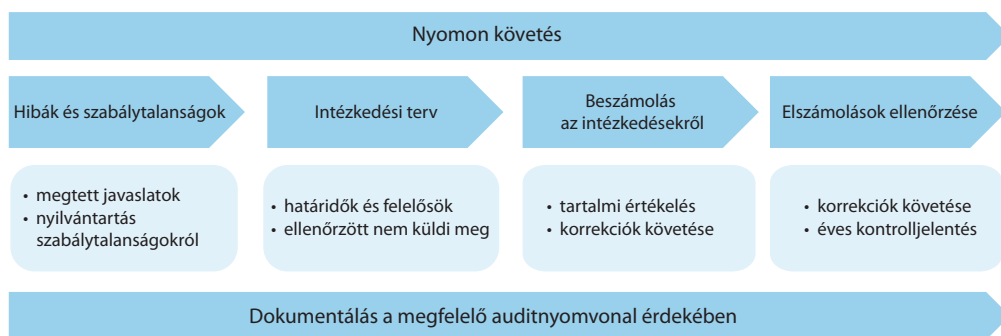
Az ellenőrző szervezetek – az auditstandardok figyelembevételével – a munka megfelelő színvonalának biztosítása érdekében *minőségbiztosítást* alkalmazhatnak. Ennek célja a munkaanyagok és a jelentéstervezet közötti konzisztencia tesztelése, a megállapítások alátámasztottságának vizsgálata, illetve az ellenőrzés szabályszerűségének, hatékonyságának, eredményességének, objektivitásának és dokumentáltságának megállapítása.

Az ellenőrök a minőségbiztosítási észrevételek átvezetését és a belső egyeztetést követően a *végleges jelentéstervezetet* megküldik az ellenőrzött szervek részére. Az ellenőrzöttek a 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet 10. § (2) bekezdése alapján az észrevételeikről – mintavételes ellenőrzés

esetén 15 naptári napon belül⁴²⁹ – tájékoztatják az audithatóságot. Amennyiben az ellenőrzött szervezet vitatja az ellenőrzés megállapításait, szóbeli egyeztető megbeszélést lehet tartani, amelynek célja a megállapítások és következtetések elemzése, valamint az összeállított javaslatok egyeztetése. Az egyeztetést követően a jelentést lezárják, és kibocsátják a *végleges jelentést*.

4. Nyomon követés

Az ellenőrzések utolsó szakasza a javaslatok végrehajtásának nyomon követése. Amennyiben az audithatóság az ellenőrzés során hibát, hiányosságot, szabálytalanságot tárt fel, és ennek eredményeként javaslatokat tett, akkor az ellenőrzötteknek intézkedési tervet kell készíteniük a feladatok, felelősök és a határidők megnevezésével. Az ellenőrzött szervezetek felelősek az intézkedési tervek végrehajtásáért, nyilvántartásáért.



66. ábra: Nyomon követés

Forrás: Miklós-Molnár szerkesztése

Az ellenőrzöttek az intézkedési tervre vonatkozó beszámolót a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 487. § (3) bekezdése értelmében november 30-ig megküldik az audithatóságnak, amely a megállapításokat rendszeresen nyomon követi annak érdekében, hogy az Európai Bizottság felé fennálló éves beszámolási kötelezettségének eleget tudjon tenni. A pénzügyi korrekcióval járó megállapítások nyomon követése az éves elszámolás helytállósága miatt kiemelten fontos.

4.3.5.2. Mintavétel

A mintavételezés célja – nemcsak az európai uniós támogatások tekintetében, hanem összességében⁴³⁰ – az, hogy a mintavételezés eredményeként érvényes következtetéseket tudjunk levonni a sokaság⁴³¹ egészére nézve. A mintavételezés lehet statisztikai és nem statisztikai. Míg a statisztikai mintavételezési módszerek esetében az eredmények az egész alapsokaságra értelmezhetők, addig nem statisztikai mintavételi módszerek esetében ez nem feltétlenül igaz.

⁴²⁹ Ez a határidő rendszervizsgálat esetében 22 naptári nap.

⁴³⁰ Például orvostudományban, társadalomtudományi kutatásokban.

⁴³¹ Egy adott számviteli évben az Európai Bizottság felé bejelentett költségeket jelenti.

Mind a statisztikai, mind a nem statisztikai módszereknek számtalan előnye és hátránya van. A statisztikai mintavételezés legnagyobb előnye az, hogy – mivel matematikai formulákon alapul – a mintából származtatott eredmények az alapsokaság egészére kivetíthetők, így érvényes következtetéseket vonhatunk le a rendszer működésének egészére vonatkozóan.

A nem statisztikai mintavételezési módszer legnagyobb előnye, hogy az auditor részére – összhangban az ISA 300-as standardban⁴³² foglaltakkal – meglehetősen nagy szabadságot biztosít különösen a mintaméret meghatározása során. Ilyen módon az auditmunkát kevesebb erőforrással, ugyanakkor a problémákra, a kockázatos területekre fókuszálva lehet elvégezni. A módszer hátránya ugyanakkor, hogy a nem statisztikai mintavételezési módszerből származó eredmények jellemzően nem vetíthetők ki az alapsokaság egészére vonatkozóan, és ilyen módon érvényes következtetés levonására kevésbé alkalmasak.

A CPR 79. cikke értelmében az audithatóság évente elvégzi az Európai Bizottság felé bejelentett kiadások ellenőrzését az adott számviteli év vonatkozásában. Ebből adódóan az audithatóság által lefolytatott második szintű ellenőrzés csak azokra a költségekre fókuszál, amelyeket az Európai Bizottság felé elszámoltak, ezáltal a mintavételes ellenőrzések *ex post* jellegűek.

A mintavételes ellenőrzés során meghatározó, hogy az audithatóság milyen mintavételi módszert alkalmaz.

28. szövegdoboz: Kitekintés a korábbi programozási időszakok mintavételezési módszereire

A 2000–2006-os programozási időszakban a tagállamok a mintavételezés során kockázatelemzési eljárást alkalmaztak, amelynek keretében egy átfogó kockázatelemzést követően azonosították azokat a legsúlyosabb kockázati tényezőket, amelyek hatással lehetnek a projektek megvalósításának a szabályszerűségére. A kockázatelemzést követően a 2000–2006-os programozási periódusban azokat a projekteket választották ki, amelyek az előzetes értékelés alapján a legkockázatosabbnak voltak tekinthetők.

Így azok az audithatóságok, amelyek megfelelően megalapozott kockázatelemzési eljárást alkalmaztak, olyan projekteket auditáltak, amelyek meglehetősen problémásak voltak. Így az ezen projektekből kapott ellenőrzési eredmények jelentős mértékben felülreprezentálták az adott alapsokaságban szereplő projektekre vonatkozó hibaarányt. Ennek a kockázatelemzési eljárással történő mintavételezésnek a következtében elszámolási viták alakulhattak ki a tagállamok, illetve az Európai Bizottság között. Előbbiek orvoslására már a 2007–2013-as időszakban, majd a 2014–2020-as időszakban is statisztikai mintavételi módszerek alkalmazását követelte meg az audithatóságoktól az Európai Bizottság, amelytől eltérni csak különleges esetekben lehet. A mintavételezés módjára vonatkozóan módszertani útmutatót bocsátott az Európai Bizottság a tagállami audithatóságok rendelkezésére annak érdekében, hogy egy-egy módszertanokat alkalmazzanak az EU egész területén.

A mintavételezésre vonatkozó szabályok a 2021–2027-es programozási időszakban kissé megváltoztak a korábbiakhoz képest. A CPR 79. cikk (2) bekezdése értelmében, ha az alapsokaság háromszáznál kisebb mintavételi egységből áll, akkor az audithatóság szakmai megítélése alapján

⁴³² International Standard on Auditing 300: *Planning an Audit of Financial Statements*.

nem statisztikai mintavételi módszer is alkalmazható. Ebben az esetben a mintavételi egységek legalább 10%-át le kell fedni véletlenszerű kiválasztás mentén. A mintavételezésre vonatkozó szabályok egyebekben változatlanok, így a következőkben – figyelemmel a 2014–2020-as programozási időszakra irányadó, EGESIF_16-0014-00 számú mintavételezési útmutatóra – a mintavételezés főbb lépéseit ismertetem, amelyek a következők:

1. Alapsokaság meghatározása
 1. Mintavételezési egységek
 2. Rétegzétség
2. Sokaság paraméterei – statisztikai mintavételezés esetén
 1. Várható hiba
 2. Megbízhatósági szint
 3. Szórás
3. Mintaméret meghatározása
4. Minta kiválasztása
5. Auditmunka lefolytatása
6. Eredmények kvantitatív értékelése

Az audithatóság a meghatározott előírásokkal összhangban és a nemzetközileg elfogadott auditstandardok figyelembevételével kidolgozza a minta kiválasztásának módszerét, amelyet az auditstratégiában is rögzít.

A mintavételezés első lépése az alapsokaság meghatározása. A CPR 79. cikk (1) bekezdése értelmében a 2014–2020-as programozási időszakhoz képest nincs változás abban, hogy a mintavételes ellenőrzések alapját az Európai Bizottság felé költségnyilatkozatban elszámolt összegek jelentik. Ahogy a 4.3.1. fejezetben, az audithatósági feladatoknál rögzítettük, a számviteli év július 1-jétől a következő naptári év június 30-ig tart, amelyre vonatkozó éves auditvéleményt a tagállamoknak február 15-ig kell elküldeniük az Európai Bizottság részére. Ilyen módon a mintavételes ellenőrzések tervezésére, lefolytatására, az eredmények egyeztetésére, nyomon követésére, valamint az Európai Bizottság felé történő beszámolásra kevesebb mint hét és fél hónap áll a tagállamok rendelkezésére. Annak érdekében, hogy a tagállamok a mintavételes ellenőrzéseket a megfelelő módon tudják tervezni és ütemezni, célszerű a mintavételes ellenőrzéseket több ütemben, például félévente tervezni és lefolytatni.

A több lépésben történő tervezésnek szintén vannak előnyei és hátrányai. A legnagyobb előnye az, hogy az audithatósági munka legalább két részre tagolható, ezáltal a kapacitásokat éves szinten kiegyenlítetten lehet felhasználni. A módszer nehézségét az okozza, hogy a statisztikai mintavételezéshez szükséges alapinformációkkal az első időszakra történő tervezéskor az audithatóság még nem rendelkezik, így az irányító hatóság becslésére kell támaszkodnia az adott számviteli évre vonatkozó kifizetési előrejelzések tekintetében. Amennyiben ezek a becslések nem teljesen pontosak, akkor a második időszaki mintavételezést követően az audithatóságnak magasabb mintaméret alkalmazására lehet szüksége az első időszakra vonatkozóan. Ezért is van nagy szerepe az éves feladatok tervezése során az audithatóság, az irányító hatóság és az igazoló hatóság szoros együttműködésének.

Az alapsokaság tehát az Európai Bizottság felé egy adott időszakban elszámolt költségek körét jelenti. Amennyiben a tagállam a kétperiódusos mintavételezés mellett dönt, akkor az első periódusra vonatkozó költségnyilatkozat szolgál az első időszakban a mintavételezés alapjául.

A legelső feladat a mintavételezési egységek meghatározása, amelyet a CPR 2. cikk 38. pontja definiál.⁴³³ A megalapozott éves auditvélemény érdekében az audithatóságnak arra kell törekednie, hogy statisztikai mintavételezési módszereket alkalmazzon, amire akkor van lehetőség – a költségek és az eredmények arányosságát is szem előtt tartva –, ha az alapsokaság legalább 150 elemű. Amennyiben egy adott időszakban, egy adott programra vonatkozóan nincs 150 projekthez kapcsolódó költsége az Európai Bizottság felé elszámolva, akkor az audithatóságnak lehetősége van az alapsokaság elemszámának növelésére azzal, hogy a kedvezményezett által az adott időszakban benyújtott kifizetési kérelmeket veszi alapul. Ilyen módon a mintavételezés alapegységeként nemcsak a projekt egésze szolgálhat, hanem a kedvezményezett által benyújtott kifizetési kérelem is. A mintavételi egységet szakmai megítélés alapján az audithatóság határozza meg.

Az Európai Bizottság felé bejelentett, igazolt költségnyilatkozatot alátámasztó számlalista kumulatív jellegű, vagyis pozitív és negatív összegeket egyaránt tartalmaz. Míg a pozitív réteg a Bizottság felé elszámolt költségeket jelenti, addig a negatív réteg a végrehajtott korrekciókat. A két réteg közötti tartalmi eltérés miatt azok külön statisztikai mintavételezési réteget képeznek az ellenőrzés tervezése során. Az audithatóság korábbi szakmai tapasztalatai alapján a sokaságot – különösen a kockázat vagy a várható hibaarány tekintetében – hasonló jellemzőkkel rendelkező mintavételi egységekből álló részsokaságokra bontással rétegezheti. A rétegezésnek az az alapvető célja, hogy a hasonlókat a hasonlókkal együtt kezeljük, viszont a különbözőktől eltérően. Rétegezésnek tekinthető például, ha a pénzügyi eszközöket (azok visszatérítendő jellege miatt) elkülönítve kezeljük a vissza nem térítendő támogatásoktól. Általánosságban érvényes, hogy a mért érték tekintetében az egymástól jelentősen eltérő rétegeket szétválasztva a minta jobban és pontosabban értékelhető eredményt szolgáltat. Az alapsokaság meghatározását és a rétegezést követően második lépésben meg kell határozni azokat a matematikai, statisztikai paramétereket, amelyek a minta elemszámát meghatározzák (ilyen például a megbízhatósági szint és a lényegességi szint).

52. táblázat: A rendszerből nyert megbízhatóság és a mintavételes ellenőrzések tervezésekor használandó megbízhatósági szint közötti kapcsolat

Bizonyosság a rendszerauditok eredményei alapján	Megbízhatóság	Megbízhatósági szint (%)
Jól működik, csak kisebb javítások szükségesek (1. kategória)	Magas	Legalább 60
Működik, de néhány javításra szükség van (2. kategória)	Átlagos	70
Részben működik, lényeges javításokra van szükség (3. kategória)	Átlagos	80
Alapvetően nem működik (4. kategória)	Alacsony	Legalább 90

Forrás: Európai Bizottság (2017. január 20.): i. m.

A CPR XX. számú mellékletének 5.9. pontja alapján a mintavételi műveletekhez használt lényegességi szint 2%. A várható hiba előzetes becsléséhez jó alapot adhatnak a korábbi évek mintavételes ellenőrzésének tapasztalatai, a programozási időszak kezdetén pedig a pilotminta ellenőrzése során nyert tapasztalatok.

Az alapsokaság paramétereinek meghatározását követően a mintavétel módszerének és a minta méretének meghatározása történik, amelyre vonatkozóan többféle módszer lehetséges. Az európai

⁴³³ Olyan egység – amely lehet egy művelet, egy műveleten belüli projekt vagy egy kedvezményezett kifizetési kérelme –, amelyekre az auditált sokaságot a mintavételezés céljából felosztják.

uniós támogatások ellenőrzésében a legelterjedtebb a pénzegységalapú mintavétel,⁴³⁴ amelynek legnagyobb előnye az, hogy relatíve kicsi mintaméret mellett is a költségek nagy hányada ellenőrizhető. Ennek a módszernek a hátránya ugyanakkor, hogy a nagyobb értékű elemek nagyobb valószínűséggel kerülnek bele a mintába, és ilyen módon a vizsgált elemek között az értékek szerinti legnagyobbakat ellenőrzik, esetenként a projektmegvalósítás minden évében. Vagyis az egyes kisebb méretű projektek mintába kerülésének valószínűsége alacsony.

A statisztikai mintavételezési módszer alkalmazását követően rendszeresen át kell tekinteni, hogy a minta reprezentatívnak tekinthető-e. Az audíthatóság szakmai szempontú elbírálás alapján dönt arról, hogy szükség van-e további műveletekből válogatott kiegészítő minta vizsgálatára a felismert sajátos kockázati tényezők figyelembevétele, valamint annak érdekében, hogy minden program megfelelő mértékben lefedett legyen a művelet típusok, kedvezményezett, közreműködő szervezetek és prioritási tengelyek tekintetében, vagyis a reprezentativitási kritériumok⁴³⁵ érvényesülése érdekében. Amennyiben bizonyos szempontok mentén a minta nem reprezentatív, kiegészítő mintavétellel újabb projektek vonhatók ellenőrzés alá. A kiegészítő mintavételezés történhet véletlenszerűen is úgy, hogy csak a lefedetlen réteg elemei képezik az alapsokaságot. A kiegészítő mintavétel történhet szakértői kiválasztással is, például kockázati vagy logisztikai szempontok mentén. A kiegészítő minták ellenőrzésének eredményeit a véletlenszerű statisztikai mintától függetlenül kell értékelni, illetve azokról az éves kontrolljelentésben elkülönítetten kell beszámolni. A kiegészítő mintában talált szabálytalanságokat az audíthatóság nem veszi figyelembe a véletlenszerű minta hibaarányának értékelésekor.

4.3.5.3. Hibaarány-számítás

A mintavételes ellenőrzések lefolytatását követően sor kerül az értékelésre, vagyis a mintavételes ellenőrzésekből származó eredmények matematikai és statisztikai értelmezésére. Annak érdekében, hogy a tagállamok egységes módon számolják a programokra vonatkozó hibaarányt, az Európai Bizottság a 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozóan egy útmutatót⁴³⁶ adott ki a hibaarány számítására. Tekintettel arra, hogy a CPR 2. cikkében szereplő fogalom-meghatározások a 2014–2020-as időszakban alkalmazott terminológiával azonosak, építhetünk a korábbi időszakra vonatkozóan kiadott iránymutatásra. Így a hibaarány-számítás folyamatát a következőkben ennek mentén taglalom, amihez érdemes előzetesen áttekinteni a CPR 2. cikkében szereplő fogalmakat:

33. pont: *rendszerszintű szabálytalanság*: bármely olyan szabálytalanság, amely megismétlődhet, és nagy valószínűséggel hasonló művelet típusok esetében következik be, és amelyet súlyos hiányosság okoz, beleértve azt is, ha nem dolgozták ki az e rendelet és az alapspecifikus szabályok szerinti megfelelő eljárásokat;
34. pont: *összes hiba*: a kivetített véletlenszerű hibák, valamint adott esetben a körülhatárolt rendszerszintű hibák és a nem korrigált anomáliák összege;

⁴³⁴ MUS: *monetary unit sampling*.

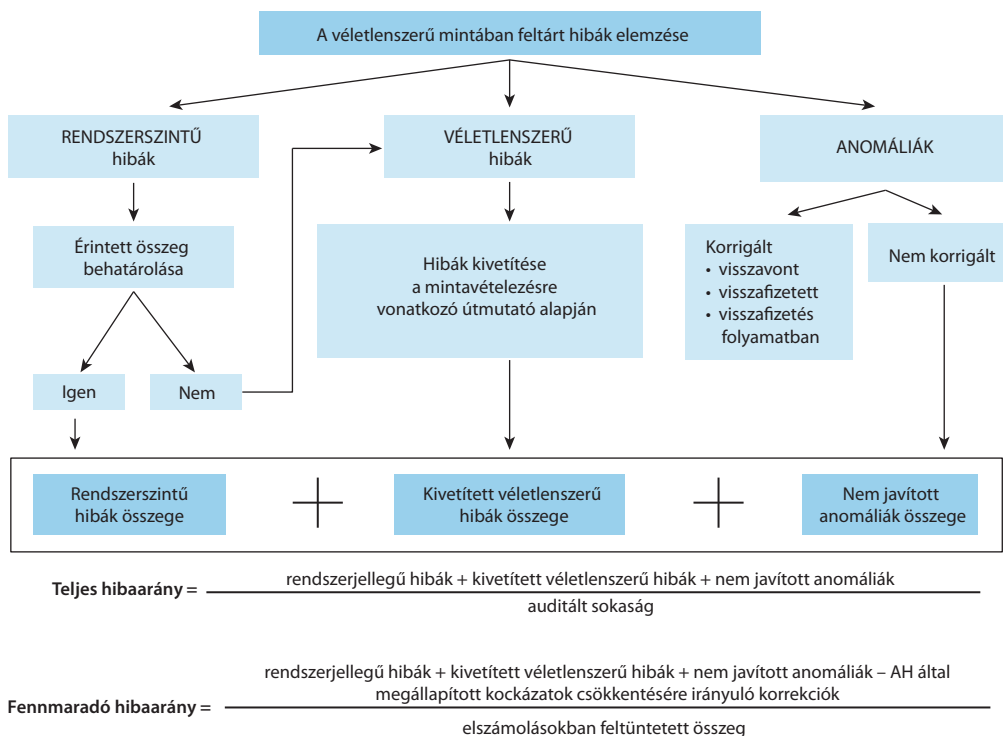
⁴³⁵ Európai Bizottság (2017. január 20.): i. m.

⁴³⁶ Európai Bizottság: *Útmutató a tagállamok számára az ellenőrző hatóságok által benyújtandó éves kontrolljelentésről és ellenőri véleményről, továbbá az ellenőrző hatóságok által feltárt hibák kezeléséről a fennmaradó teljes hibaarányok megbízható meghatározása és bejelentése érdekében*. EGESIF_15-0002-04. 2018. december 17.

35. pont: *teljes hibaarány*: az összes hiba elosztva az auditált sokasággal;

36. pont: *fennmaradó hibaarány*: az összes hiba, levonva belőle az audíthatóság által megállapított kockázatok csökkentése céljából a tagállam által alkalmazott pénzügyi korrekciókat, majd elosztva az elszámolásokban feltüntetett kiadásokkal.

A CPR szintjén a fogalmak között nem határozták meg a hiba, a véletlen hiba, illetve az anomália fogalmát, azonban erre a későbbiekben még visszatérünk.



67. ábra: A teljes (TER) és fennmaradó (RTER) hibaarány számítására vonatkozó folyamat

Forrás: Európai Bizottság (2018. december 17.): i. m., átszerkesztett formában

Megjegyzendő, hogy a kapcsolódó útmutató értelmében „hibának” minősül a Bizottságnak bejelentett kiadás valamely szabálytalanság miatti számszerűsíthető túlbecslése, vagyis szabálytalanságokat értünk alatta. (Az ábra is ennek megfelelően értelmezendő.)

A programra vonatkozó teljes hibaarány (TER) számolása során alapvetően három hibatípust veszünk figyelembe.

1. Az egyik kategóriába a rendszerszintű szabálytalanságok tartoznak, vagyis olyanok, amelyek megismétlődhetnek, és nagy valószínűséggel hasonló művelettípusok esetében következnek be. (Ilyen lehet például egy pályázati kiíráshoz kapcsolódó szabálytalanság, amely az összes kapcsolódó projektre hatással van.) Rendszerszintű szabálytalanságok esetében indokolt a hiba teljes körű feltárása, vagyis kiegészítő audítmunka segítségével meg kell győződni a hiba kiterjedésének mértékéről. Amennyiben a rendszerszintű

- szabálytalanságok lehatárolása megtörténik, ezeket a szabálytalanságokat elkülönítve lehet kezelni a hibaarány számítása során (lásd a folyamatábrát).
2. A hibák másik típusát az úgynevezett véletlen hibák alkotják, ezek reprezentálják az alapsokaságban szereplő szabálytalan kifizetéseket. A hibák többsége ebbe a kategóriába sorolható. A véletlen hibákhoz hasonló hibák valószínűleg a nem vizsgált sokaságban is szerepelnek. A véletlen hibák értékelése azzal a statisztikai mintavételezési módszertannal összhangban történik, amellyel a mintavételezés történt. A véletlen hibákat tehát ki kell vetíteni (projektálni).
 3. A hibák harmadik csoportját az anomáliák jelentik. Az anomáliákra vonatkozó iránymutatást az ISA 300-as standard ad, miszerint egy-egy szabálytalanság csak kivételes esetekben minősíthető anomáliának. Az ellenőrzés során meg kell győződni arról, hogy a sokaság fennmaradó része nem lehet érintett az adott hibával, így az anomáliák alátámasztása érdekében kiegészítő auditmunka szükséges. Az anomáliák elkülönítve kezelendők a programszintű hibaarány számításakor. Amennyiben az anomáliákra vonatkozó pénzügyi korrekció megtörtént, a felmerült szabálytalanság mértékét nullával kell figyelembe venni a teljes hiba számolásakor. Amennyiben az anomália korrigálása az éves beszámoló időszakáig nem történik meg, akkor kizárólag az anomália összegét kell figyelembe venni, azonban nem szükséges azt a véletlen hibához hasonlóan kivetíteni.

A programszintű értékelés során a projektek alulértékelése nem vehető figyelembe. Vagyis ha egy 100 euró értékű elszámolásban az ellenőrzés során 20 euró értékű szabálytalanságot tárunk fel, tehát összességében 80 euró elszámolható költséget találunk az Európai Bizottság felé igazolt költségek között, ugyanakkor a kedvezményezettnek észleljük, hogy van 10 eurónyi költség, amit elszámolhatott volna, de nem tett meg, akkor ezek a hibák egymással nem kompenzálhatók. Vagyis a szabálytalanság értékét 20 euróban határozzák meg, az elszámolható költségek értéke pedig 80 euró. Az Európai Bizottság logikája a számítás mögött vélhetően az, hogy az Európai Bizottság felé igazolt költségek már az első szintű ellenőrzést követően elszámolt összegek, így amennyiben azokban szabálytalanság van, akkor az az első szintű ellenőrzés gyengeségére vezethető vissza, továbbá nem zárható ki az sem, hogy a 10 eurónyi költséget a kedvezményezett időközben benyújtotta elszámolásra.

A teljes hibaarányt úgy kell kiszámolni, hogy a rendszerszintű hibák összegét, a véletlenszerű hibákból származó kivetített összeget, valamint az éves beszámolásig nem korrigált anomáliák összegét elosztjuk az alapsokasággal.⁴³⁷ Amennyiben ez a hányados 2%, azaz a lényegességi szint alatti, akkor az audíthatóság „minősítés nélküli” éves auditvéleményt bocsáthat ki,⁴³⁸ amennyiben a rendszerértékelés minősítése 1-es vagy 2-es kategória.

Amennyiben a teljes hibaarány (TER) 2% feletti, akkor a „minősítés nélküli” éves auditvélemény kiadásának az a feltétele, hogy a *fennmaradó hibaarány (RTER)* 2% alatti legyen. Ennek érdekében a tagállamnak az összes hibát csökkentenie kell az audíthatóság által megállapított kockázatok csökkentésére irányuló pénzügyi korrekciók mértékével, ugyanakkor ez az éves elszámolásban megjelenő összeget – vagyis a tört nevezőjét is – csökkenti.

A mintavételes ellenőrzések keretében az audíthatóságnak megfelelő bizonyosságot kell szereznie arról, hogy a költségnyilatkozatban szereplő projektekhez kapcsolódó költségek jogszerűek

⁴³⁷ Ez az az összeg, amely a mintavételezés alapjául szolgált, és amelyet korábban az Európai Bizottság felé költségnyilatkozatban már benyújtottak.

⁴³⁸ Lásd még az Európai Bizottság felé történő beszámolásról szóló 4.3.7. fejezetet.

és szabályszerűek-e. Ennek érdekében a második szintű ellenőrzés során mintavételi módszereket kell alkalmazni. Amennyiben a mintavételi egységek száma meghaladja a 300-at, statisztikai mintavételezési módszerek alkalmazandók. Ez lehetővé teszi, hogy a mintavételből származó eredmények matematikai-statisztikai értékelési módszerekkel a teljes alapsokaságra, illetve az adott számviteli évben az Európai Bizottság felé elszámolt költségekre értelmezhetőek legyenek.

Az audithatóság által végzett mintavételes ellenőrzésekre utólag, a költségnyilatkozat Európai Bizottsághoz történő benyújtását követően kerül sor. A mintavételes ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy az igazolt költségek tekintetében a kifizetések szabályszerűek voltak-e, a projektek végrehajtása megfelelt-e a vonatkozó jogszabályokban, belső eljárásrendekben és a támogatási szerződésben előírtaknak, valamint az auditnyomvonalnak. Az ellenőrzések során vizsgálandók a támogatási szerződések, a megkötött szerződések, valamint az azokat megelőző (köz)beszerzési eljárások, a projektmegvalósítás és a pályázati célkitűzések (fizikai) teljesítése, a pénzügyi lebonyolítás szabályszerűsége és a költségek tárgyi és időbeli elismerhetősége, a korábbi ellenőrzések eredményei és az ellenőrzés során feltárt hibák, hiányosságok, szabálytalanságok rendszerjellege.

4.3.6. Éves elszámolások és a vezetői nyilatkozat

4.3.6.1. Éves elszámolások ellenőrzése

Az audithatóság évente, az auditvélemény kiadását megelőzően végzi el az elszámolási feladatkört ellátó szervezet (igazoló hatóság)⁴³⁹ által elkészített elszámolások ellenőrzését. Az elszámolások vizsgálata az éves elszámolás tervezetének végső hitelesítése, amelynek keretében ellenőrizni kell, hogy a szükséges levonások megtörténtek-e.

Az elszámolások ellenőrzésére vonatkozóan az Európai Bizottság rendeleteiben nincs fix határidő megállapítva, viszont a február 15-ével történő benyújtás a költségvetési rendelet 63. cikk (5) bekezdése és a CPR 98. cikk (1) bekezdése értelmében adott, ezért nemzeti szabályozás keretében szükséges meghatározni azt, hogy az irányító hatóság, az igazoló hatóság és az audithatóság között milyen a munkamegosztás.

Az ellenőrzés célja, hogy megalapozott bizonyosságot szerezzen arról, hogy az elszámolások megfelelően tartalmazzák a CPR 98. cikk (3) bekezdése, valamint a kapcsolódó XXIV. számú melléklete által előírt elemeket, vagyis valóságosak, teljesek, pontosak, tehát megbízható és valós képet adnak az adott programban egy számviteli évben elszámolandó összegről. Az éves elszámolás függelékei a következők:

1. függelék: az elszámolási feladatkört ellátó szerv elszámolási rendszereiben rögzített összegek, amelyek nem tartalmazzák olyan egyedi célkitűzésekhez kapcsolódó kiadásokat, amely célkitűzések esetében nem teljesülnek a feljogosító feltételek;
2. függelék: a számviteli év során visszavont összegek;
3. függelék: a pénzügyi eszközökhöz fizetett program-hozzájárulások összegei;
4. függelék: a kiadások egyeztetése, vagyis a költségnyilatkozatokban és az elszámolásokban lévő eltérések magyarázata;

⁴³⁹ Az alfejezetben következetesen igazoló hatóság terminológiát használók.

5. és 6. függelék: olyan egyedi célkitűzésekhez kapcsolódó kiadásokra vonatkozó információk, amelyek esetében a feljogosító feltételek nem teljesültek (a 6. függelék az MMIA, a BBA és a HAVE alapokra vonatkozik);
7. függelék: állami támogatással kapcsolatban kifizetett előlegek.

Az ellenőrzés az igazoló hatóság nyilvántartásában rögzített tételeken keresztül történik. Az elszámolások auditja során az audithatóság figyelembe veszi a korábbi ellenőrzések következtetéseit, vagyis a rendszerauditokat, a mintavételes ellenőrzéseket, az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék ellenőrzéseit, más ellenőrzési szervek eredményeit, beleértve az első szintű ellenőrzéseket, illetve a kapcsolódó szabálytalanságkezelést is. A fenti ellenőrzésekkel összhangban elvégzi az elszámolások auditját. Az ellenőrzés a program prioritásainak szintjén, valamint finanszírozó alaponként és régiókatégoriánként a következő főbb szempontokra irányul:

- az Európai Bizottság felé bejelentett elszámolható költség összege megegyezik-e az adott számviteli évről vonatkozóan benyújtott kifizetési kérelmekben szereplő kiadásokkal és a kapcsolódó közpénzből való hozzájárulással, illetve amennyiben eltérések mutatkoznak, az elszámolásokban megfelelő magyarázatot adtak-e az összegek egyeztetése érdekében;
- a számviteli év során visszavont tételek megegyeznek-e az igazoló hatóság nyilvántartásával, és kellően alátámasztottak-e;
- a vizsgálat alatt álló tételek kikerültek-e az elszámolásból;
- minden szükséges korrekció megjelenik-e az elszámolásban, beleértve a feltárt szabálytalanságokat;
- a pénzügyi eszközök részére kifizetett program-hozzájárulásokat és az állami támogatások kedvezményezettnek kifizetett előlegeit alátámasztják-e az irányító hatóságtól és az igazoló hatóságtól származó információk.

Az éves elszámolás során a tagállamoknak a CPR 98. cikk (6) bekezdése alapján különösen a következőket kell levonniuk:

- szabálytalanságok, amelyekre vonatkozóan pénzügyi korrekciót alkalmaztak;
- olyan költségek, amelyek jogszerűségének és szabályszerűségének értékelése folyamatban van (például szabálytalansági gyanúval érintett tételek vagy az Európai Bizottság auditja során feltárt megállapítások, amelyekhez kapcsolódó tételek lehatárolása zajlik);
- azon pénzügyi korrekció összege, amely a fennmaradó hibaarány 2% alá csökkentéséhez szükséges.

Az elszámolások ellenőrzésének rendszervizsgálaton keresztül történő tesztelése a 9. főkövetelménnyel⁴⁴⁰ vizsgálható. A rendszeraudit a vonatkozó számviteli év elején is indulhat, amelynek keretében a fókusz az irányító hatóságra és az igazoló hatóságra, a közöttük lévő kommunikációra, valamint az informatikai rendszerekre helyeződik.

A rögzítendő és elektronikusan tárolandó adatok körét a CPR 72. cikk (1) bekezdés e) pontja, valamint a kapcsolódó, XVII. számú melléklet tartalmazza. Ennek értelmében az informatikai nyilvántartás részét képezik alapadatok szintjén a projekthez kapcsolódó kiadások elszámolásban feltüntetett összegei, a visszavont kiadások, valamint a szabálytalanságokra vonatkozó adatok

⁴⁴⁰ Az elszámolásokban szereplő kiadás jogszerűségének és szabályszerűségének igazolására szolgáló megfelelő eljárások.

is. Így tehát a megfelelően működő, az adatokat tartalmazó és azok aggregálására képes informatikai rendszer az éves elszámolásokban szereplő adatok helyességének egyik garanciája. Így a programozási időszak elején szükséges az igazoló hatóságra, valamint az informatikai rendszerekre vonatkozó rendszeraudit lefolytatása annak érdekében, hogy az esetlegesen felmerülő nyilvántartási problémákat az időszak elején orvosolni lehessen. Az igazoló hatóság rendszerauditjakor célszerű a kontrollok tesztelését elvégezni arra vonatkozóan is, hogy milyen hatékonyan teljesülnek a feladatok az igazoló hatóság szintjéről származó tranzakciókból vett minták alapján, továbbá annak megállapításához, hogy az elszámolások megbízható és valós képet mutatnak-e.

Az elszámolások ellenőrzése során felhasználandók a *mintavételes ellenőrzések* eredményei is, vagyis az, hogy a szabálytalan vagy szabálytalansági gyanúval érintett összegek kiemelése megtörtént-e, a pénzügyi korrekciók megfelelően tükröződnek-e az adott számviteli év nyilvántartásában.

Az éves elszámolások ellenőrzésének részeként értelmezhetők a negatív tételek ellenőrzései is. Ahogy azt a mintavételezésről szóló fejezetben jeleztük, az alapsokaság rétegezése első lépésben pozitív és negatív elemek tekintetében történik meg. A negatív elemekre eltérő tartalmuk és a levonás jellege miatt külön vizsgálatokat kell lefolytatni. Amennyiben ezeknek a negatív elemeknek az ellenőrzését az elszámolások ellenőrzésének részeként értelmezzük, akkor a negatív tételek módosított hatókörű ellenőrzésével a feladat jelentős része elvégezhető. A negatív tételek ellenőrzésekor a következő kérdések vizsgálhatók:

- A negatív tételeket a megfelelő kategóriák szerint sorolták-e be, vagyis a visszavont tételek körébe. Amennyiben a negatív összeg nem csak egy számviteli évre vonatkozik, akkor a korrekciót a számviteli évek között megfelelően végrehajtották-e.
- A levonásra vonatkozó magyarázatok megfelelőek-e az irányító hatóság és az igazoló hatóság rendszerében. A levonásokat alátámasztó eljárások formálisan megfelelőek-e, a meghozott szabálytalansági eljárások eredményével az audithatóság egyetért-e, a korrekciós eljárások megfelelően megtörténtek-e.

4.3.6.2. A vezetői nyilatkozat ellenőrzése

A 2014–2020-as programozási időszakkal egyezően az éves elszámolási csomag részét képezi – összhangban a megosztott irányítás alapelveivel, valamint az éves elszámolások benyújtásával – az irányító hatóság vezetője által aláírt vezetői nyilatkozat. Azonban az azt alátámasztó éves összefoglalót az új időszakra vonatkozó CPR formálisan nem nevesíti, csak annak tartalmi elvárását tartja fenn a költségvetési rendelet 63. cikk (5) bekezdése b) pontja, miszerint a tagállamok február 15-ig benyújtják a Bizottságnak „a végső ellenőrzési jelentések és az elvégzett kontrollok éves összefoglalóját – beleértve a rendszerekben azonosított hibák és gyengeségek jellegének és mértékének elemzését is –, valamint a megtett vagy megtenni tervezett korrekciós intézkedéseket”. A vezetői nyilatkozat kiadásának megalapozottságához – és figyelemmel a 8. számú főkövetelményre – az irányító hatóságnak az elkészítésére vonatkozóan megfelelő eljárásokkal kell rendelkeznie.

A vezetői nyilatkozat sablonját a CPR XVIII. számú melléklete rögzíti, amelyben az irányító hatóság vezetőjének a következő, főbb tartalmi pontokról kell nyilatkoznia:

- az elszámolásokban szereplő információk megfelelősége, pontossága, hiánytalansága;
- a kiadások jogszerűsége és szabályszerűsége;

- a folyamatban lévő vizsgálatok tárgyát képező összegek és szabálytalanságok elszámolásból történő kiemelése;
- a program mutatóira, mérőföldköveire és előrehaladására vonatkozó adatok megbízhatósága;
- eredményes és arányos csalásellenes intézkedések bevezetése, figyelemmel az azonosított kockázatokra;
- a program végrehajtásával kapcsolatos reputációs ügyek nyilvánossága.

A vezetői nyilatkozatot az audithatóság az éves auditvélemény kiadását megelőzően értékeli a következők szerint:

- az irányító hatóság vezetője által benyújtott vezetői nyilatkozat formai és tartalmi ellenőrzése;
- határidő betartása;
- az audithatóságnak elegendő bizonyossággal kell rendelkeznie arról, hogy a vezetői nyilatkozat elkészítésére vonatkozó irányító hatósági módszertanok, eljárásrendek megfelelő alapot biztosítanak-e a dokumentum kiadásához.⁴⁴¹

Amennyiben az audithatóság által lefolytatott korábbi ellenőrzések, illetve a vezetői nyilatkozat tartalma között ellentmondás van, a dokumentumok közötti összhang megteremtése érdekében szükséges az irányító hatóság és az igazoló hatóság egyeztetése még az éves auditvélemény Európai Bizottság felé történő megküldését megelőzően.

A 2014–2020-as programozási időszakhoz hasonlóan az audithatóság feladata az irányító hatóság vezetője által évente kiadott vezetői nyilatkozatok értékelése. Az audithatóság feladata, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a dokumentumban foglalt tartalom összhangban van a saját audittevékenységének eredményével. Szintén feladat az elszámolások ellenőrzése, amelynek célja azt alátámasztani, hogy az elszámolások tartalmazzák a CPR által előírt elemeket, valamint azt, hogy a visszavont összegeket megfelelően feltüntették-e.

4.3.7. Az Európai Bizottság felé történő beszámolás

4.3.7.1. Éves kontrolljelentés

Az Európai Bizottság és a tagállamok közötti osztott felelősség értelmében a Bizottság a lehető legnagyobb mértékben támaszkodni kíván a tagállamokra a költségvetés végrehajtása során. Ennek meghatározó részét képezi az audithatóságok éves munkájára való támaszkodás.⁴⁴²

A CPR 77. cikk (5) pontja alapján – hasonlóan a 2014–2020-as programozási időszakhoz – az audithatóság minden év február 15-ig elkészíti az éves kontrolljelentést⁴⁴³ és az éves auditvéleményt. Az éves kontrolljelentésben szerepelnek az irányítási és kontrollrendszerekben talált hiányosságokra vonatkozó megállapítások, valamint a javasolt és végrehajtott korrekciós intézkedések.

⁴⁴¹ Rendszervizsgálat keretében vizsgálandó 8. főkövetelménynél: „A vezetői nyilatkozat elkészítésére vonatkozó megfelelő eljárások.”

⁴⁴² Ehhez lásd még a 4.4.2. és 4.4.3. fejezetben foglaltakat is.

⁴⁴³ ACR: *Annual Control Report*.

Az éves kontrolljelentés a megelőző számveteli évre (előző naptári év június 30-ával záruló 12 hónapos időszak) vonatkozik, és összegzi valamennyi ellenőrzés eredményét, amelyet az audithatóság az ellenőrzési stratégiával – mint legfőbb tervezési dokumentummal – összhangban elvégzett.

Az éves kontrolljelentés sablonját a CPR XX. számú melléklete tartalmazza, amelynek szempontrendszerét annak logikáját követve mutatom be.

1. Bevezetés

A Bevezetés általános áttekintést nyújt az érintett programról, vagy ha több programot fed le, akkor programokról, valamint az intézményrendszer szereplőiről. Ennek keretében tartalmazza a jelentés elkészítéséért felelős audithatóság, illetve a feladatba esetlegesen bevont egyéb szervezetek megjelölését, a referencia- és ellenőrzési időszakot, az irányítási és kontrollrendszer szereplőinek felsorolását, valamint a jelentés elkészítése folyamatának bemutatását. Amennyiben az audithatósági feladatokat részben kiszervezik, akkor ebben a fejezetben kell rögzíteni, hogy az audithatóság miként támaszkodik más szervezetek munkájára.

2. Az irányítási és kontrollrendszerek jelentős változásai

Az éves kontrolljelentés bemutatja és értékeli azokat az intézményi változásokat, amelyek hatással lehetnek a rendszer egészének működésére, különös tekintettel a közreműködő szervezetekre, valamint az elszámolási feladatkörrel megbízott szervre. Ebben a fejezetben kell annak igazolását bemutatni, hogy az audithatóság a CPR 72–76. és 81. cikkének megfelel. A fokozottan arányos intézkedések⁴⁴⁴ alkalmazására irányuló információkat is itt kell bemutatni.

3. Az auditstratégiában bekövetkezett változások

Ez a fejezet ad lehetőséget az audithatóságnak arra, hogy bemutassa és indokolja az auditstratégiában, illetve a módszertanában bekövetkezett egyes változásokat és azok okait. Kifejezetten fel kell tüntetni a mintavételezési módszertanokra irányuló módosításokat, amennyiben az a fokozottan arányos intézkedések eredménye.

4. Rendszerauditok

Az éves kontrolljelentés egyik legfontosabb fejezete, ugyanis az irányítási és kontrollrendszer értékelésének alapjául szolgáló auditmunkát összegzi. Amennyiben egy-egy programot több alapból finanszíroznak, szükséges rögzíteni, hogy az auditmunka eredménye mely alapokra vonatkozik.

A fejezet a következő főbb pontokat tartalmazza:⁴⁴⁵

- a rendszerauditot végző szervezet megjelölését, illetve amennyiben a feladatot részlegesen kiszervezték, annak részleteit is be kell mutatni;

⁴⁴⁴ Lásd még a 4.4.3. fejezetben foglaltakat.

⁴⁴⁵ Amennyiben alaponként eltérés mutatkozik az auditeredményekben, akkor az eltéréseket szükséges bemutatni.

- a rendszerauditok, illetve tematikus ellenőrzések tárgyának kiválasztásához alkalmazott kockázatelemzési módszert az auditstratégiával összhangban;
- a rendszeraudit és a tematikus ellenőrzési megállapítások és következtetések ismertetését, valamint a rendszerhibának minősített esetek bemutatását és kezelését a pénzügyi korrekciók számszerűsítésével (mind a múltra, jellemzően pénzügyi korrekciók alkalmazásával, mind a jövőre vonatkozóan, inkább preventív jelleggel);
- a korábbi számviteli évek rendszerauditjai során tett javaslatok teljesülésének nyomon követését;
- a rendszeraudit alapján elért bizonyossági szintet (alacsony/közepes/magas) és annak alátámasztását.

Amennyiben a beszámolóval érintett időszak fokozottan arányos intézkedések hatálya alá tartozik, ezáltal az irányítási és kontrollrendszer megbízhatóan működik, akkor az éves kontrolljelentés ezen fejezete nem releváns, mert az audithatóságnak nem kell rendszervizsgálatot lefolytatnia.

5. Mintavételes ellenőrzések

Az éves kontrolljelentés másik meghatározó része – különösen a teljes hibaarány (TER) számolása miatt – a következő főbb pontokat tartalmazza:

- a mintavételes ellenőrzést lefolytató szervezet megjelölése;
- az alkalmazott mintavételi módszertan az auditstratégiában foglaltakkal összhangban;
- a mintavételezési paraméterek⁴⁴⁶ és az alátámasztó számítások bemutatása;
- az elszámolásokban szereplő összegek és a számviteli év során a kifizetési kérelmekben feltüntetett összegek összegegyeztetése a véletlenszerű minta alapjául szolgáló sokasággal;
- negatív mintavételi egységek kezelése és annak igazolása, hogy a pénzügyi korrekciók alkalmazására vonatkozó határozatokat visszavonásokként rögzítették-e az elszámolásokban;
- nem statisztikai mintavételezési módszer esetén a módszer alkalmazásának indokai, az auditok alá vont mintavételi egységek százalékos aránya és a véletlenszerű mintavétel biztosítása érdekében tett intézkedések, a minta reprezentativitására vonatkozó eljárások;
- a lefolytatott projektellenőrzések ellenőrzési eredményeinek összegzése a következők mentén: hibák típusai mintavételi egységenként,⁴⁴⁷ feltárt hibák jellege különös tekintettel a rendszerszintűnek minősített szabálytalanságokra;
- alkalmazott pénzügyi korrekciók mértéke;
- a programszintű teljes hibaarány (TER) és a fennmaradó hibaarány (RTER) összehasonlítása a 2%-os lényegességi küszöbvel, és annak kapcsolata az éves auditvéleménnyel;
- a korábbi számviteli évekre vonatkozó auditok eredményeinek nyomon követése, valamint a pénzügyi korrekciók végrehajtásának összegzése;
- szabálytalanságtípusokat kategorizáló táblázat, amely az ellenőrzési eredmények kvalitatív és kvantitatív értékeléséhez szükséges;
- a mintavételes ellenőrzések alapján az irányítási és kontrollrendszerre vonatkozóan levonható átfogó következtetések.

⁴⁴⁶ Többek között: lényegességi szint, megbízhatósági szint, mintavételi egység, várható hibaarány, alapsokaság mérete.

⁴⁴⁷ Lásd még a 4.3.5.2. alfejezetben foglaltakat.

6. Éves elszámolások auditja

Az elvégzett ellenőrzésekről történő beszámolás fontos része az éves kontrolljelentésnek, mivel az éves elszámolások teljessége, pontossága és valódisága az Európai Bizottsággal történő elszámolás alapja. Az e tekintetben elvégzett auditmunka aspektusai a következők:

- az elszámolások auditjának elvégzéséért felelős szervezet megjelölése;
- az audithatóság elszámolások ellenőrzésére alkalmazott módszere annak érdekében, hogy meg tudjon győződni az éves elszámolások valódiságáról, teljességéről, pontosságáról, vagyis arról, hogy összességében megbízható és valós képet ad-e;
- levont következtetések, beleértve a kapcsolódó pénzügyi korrekcióknak és azok elszámolásokban való megjelenésének feltüntetését is;
- az esetlegesen rendszerhibának minősített tételek és kezelésük bemutatása.

7. Egyéb információk

A fejezet olyan kiegészítő információkat tartalmaz, amelyek segítenek az Európai Bizottságnak a program ellenőrzéseiből levont következtetések pontosabb megértésében. Az objektív adatok mellett segítséget nyújt egy árnyaltabb és összetettebb kép kialakításában, lehetőséget nyújt az audithatóságnak minden olyan információ közzétételére, amelyet az éves kontrolljelentés más fejezeteiben nem tüntettek fel. Itt kell rögzíteni a feltárt csalásgyanús eseteket és kezeléseiket is, valamint a jelentés benyújtása előtt felmerült, az éves auditvéleményt befolyásoló tényezőket.

8. Az általános bizonyossági szint meghatározása

Itt mutatják be az irányítási és kontrollrendszer működésével kapcsolatos általános bizonyossági szint meghatározásának módját a rendszerauditok és a mintavételes ellenőrzések eredményei alapján. A fejezet részét képezi továbbá a nem pénzügyi korrekcióval végrehajtott enyhítő intézkedések és a végrehajtott pénzügyi korrekciós intézkedések értékelése figyelemmel az irányítási és kontrollrendszerek fejlesztésére, valamint az uniós költségvetésre gyakorolt hatásukra is.

9. Mellékletek

Az éves kontrolljelentés meghatározó részét képezik a mellékletek, amelyekben az egyes ellenőrzésekre vonatkozó információkat részletesen kifejtik. A rendszerauditok eredményét összesítő rendszerértékelő táblázat mellett a mellékletek között kap helyet a hibaarány-számítással kapcsolatos adatokat bemutató táblázat is.

4.3.7.2. Éves auditvélemény

Az éves auditvélemény kiadását a CPR 77. cikk (3) bekezdés a) pontja és a kapcsolódó XIX. számú melléklete szabályozza. A 2014–2020-as programozási időszakkal megegyezően az audithatóság három fő témakörben nyilatkozik: egyrészt arról, hogy a program irányítási és kontrollrendszere megfelelően működik-e; másrészt arról, hogy az elszámolások teljesek, pontosak és valódiak-e; harmadrészt pedig arról, hogy a Bizottságnak benyújtott elszámolásokban szereplő kiadások

jogszerűek és szabályosak-e. Fentiekén túl az audithatóság véleménye az irányító hatóság vezetője által kiadott nyilatkozat megkérdőjelezhetetlenségéről is szól.

Az éves auditvélemény típusai a következők lehetnek.

- Minősítés nélküli véleményt akkor adnak ki, ha az irányítási és kontrollrendszer megfelelően működik, az elszámolásokban szereplő kiadások jog- és szabályszerűek, és az elszámolások megbízható és valós képet mutatnak. Ez összességében azt jelenti, hogy az ellenőrzések során az audithatóság nem tár fel olyan súlyú és mértékű hiányosságot, szabálytalanságot, amely a rendszer működését érdemben befolyásolná.
- Korlátozott véleményt akkor adnak ki, ha a fenti szempontok csak korlátozottan jelenthetők ki. Ilyen például, ha a rendszerauditok során a feltárt hibák, hiányosságok gyakorisága, mértéke és kockázata potenciálisan veszélyezteti a rendszer zavartalan működését. A korlátozott véleményen belül a potenciális hatások mértékére figyelemmel korlátozott⁴⁴⁸ vagy jelentős hatást különítünk el.
- Elutasító véleményt akkor adnak ki, ha az audithatóság által lefolytatott ellenőrzések a rendszert alapvetően nem működőnek ítélik, vagy ha azok a szabálytalanságok jelentős mértékű előfordulását állapítják meg.

Az éves auditvéleményt és az éves kontrolljelentést egyidejűleg, február 15-ig kell megküldeni az Európai Bizottság részére, a két dokumentum között tartalmi összhangnak kell lennie.

Az éves auditvélemény alapjául az auditstratégiával összhangban elvégzett rendszervizsgálatok, tematikus ellenőrzések, mintavételes ellenőrzések szolgálnak, ugyanakkor az audithatóságnak figyelembe kell vennie az éves elszámolások ellenőrzését, valamint a vezetői nyilatkozat tartalmát is. Bár az auditvéleményre vonatkozóan bizottsági iránymutatást még nem adtak ki, a szabályok változatlansága miatt irányadónak tekinthetjük a korábbi programozási időszak iránymutatását.

53. táblázat: Az éves auditvélemény típusa és az ellenőrzési eredmények közötti összefüggések

Auditvélemény	Az AH értékelése		
	A rendszerértékelés minősítése	Teljes hibaarány (TER) a mintavételes ellenőrzések eredményeként	A korrekciós intézkedések végrehajtása
Minősítés nélküli	1. vagy 2. besorolás	és $TER \leq 2\%$	Korrekciók végrehajtva
Korlátozott/minősített (limitált hatással)	2. besorolás	és/vagy $2\% < TER \leq 5\%$	Ha a fennmaradó hibaarány (RTER) $\leq 2\%$ és a korrekciók végrehajtva, minősítés nélküli lehet a vélemény
Korlátozott/minősített (jelentős hatással)	3. besorolás	és/vagy $5\% < TER \leq 10\%$	Korrekciós intézkedések nem teljes mértékben végrehajtva
Elutasító	4. besorolás	és/vagy $TER > 10\%$	Korrekciós intézkedések nem teljes mértékben végrehajtva

Megjegyzés: TER (total error rate): teljes hibaarány; RTER (residual total error rate): fennmaradó hibaarány
 Forrás: EGESIF_15-0002-02 számú bizottsági útmutató

⁴⁴⁸ A CPR-ban szereplő magyar nyelvű fordítás némileg megtévesztő. A korlátozott véleményben, vagyis *qualified opinion*ben rögzített hatás lehet korlátozott (*limited*) vagy jelentős (*significant*). Talán érthetőbb lenne minősített véleménnyről beszélni korlátozott vagy jelentős hatás mellett.

Az éves elszámolás valamennyi dokumentumát (éves kontrolljelentés, éves auditvélemény, vezetői nyilatkozat és éves elszámolások) a tagállamoknak az SFC-rendszeren⁴⁴⁹ keresztül február 15-ig kell elküldeniük az Európai Bizottság részére.

Az audithatóság minden év február 15-ig éves auditvéleményt, valamint annak alátámasztásául éves kontrolljelentést nyújt be az Európai Bizottságoz. Az éves kontrolljelentés összegzi a benyújtást megelőző számviteli évre (június 30-ával záruló 12 hónapos időszak) ellátott, az auditstratégiával összhangban lefolytatott ellenőrzések eredményeit.

4.4. Harmadik szintű ellenőrzés

4.4.1. Az Európai Bizottság audittevékenysége

Az Európai Bizottság hatásköreit és feladatait a CPR 70. cikke határozza meg. Ez alapján a Bizottság meggyőződik arról, hogy a tagállam rendelkezik-e olyan irányítási és kontrollrendszerrel, amelynek segítségével képes a programok hatékony és eredményes végrehajtására. Az új szabályok azt is egyértelművé teszik, hogy a Bizottság egy adott információt csak egy alkalommal kérhet be. A Bizottság ezért kockázatértékelésen alapuló auditstratégiát és audittervet készít.

Míg a 2014–2020-as programozási időszakban az ellenőrzéseket az alapokért felelős főigazgatóságok látták el, addig 2021. július 1-jétől létrejött a Közös Audit Igazgatóság,⁴⁵⁰ amely a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO) és a Foglalkoztatási, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóság (DG EMPLOYMENT) alapjaihoz tartozó ellenőrzéseket látja el.⁴⁵¹

A Közös Audit Igazgatóság hat ellenőrzési és egy koordinációs osztályból áll. Az ellenőrzési osztályai országonként szerveződnek, ami lehetővé teszi a szinergiák kihasználását egyrészt a kapacitások, másrészt a korábbi, országspecifikus tapasztalatok tekintetében. A Bizottság az ellenőrzéseit – tagállamonként, alaponként, programonként – kidolgozott kockázatelemzés alapján, esetleg a földrajzi egységekkel, szükség szerint más főigazgatóságokkal együttműködve tervezi meg és hajtja végre.

A CPR-ben új szabályként jelenik meg, hogy a Bizottság az auditokat az elszámolások elfogadását követően három naptári éven belül folytatja le, amely alól kivételt képeznek a csalás gyanújával érintett projektek. A nemzetközi auditstandardokkal összhangban a Bizottság tisztviselői részére a tagállamoknak hozzáférést kell biztosítaniuk a műveletekkel és az irányítási és kontrollrendszerekkel kapcsolatos nyilvántartásokhoz, adatokhoz, információkhoz és dokumentumokhoz, továbbá a Bizottság tisztviselői helyszíni ellenőrzéseket folytathatnak.

Feladatai ellátása érdekében a Bizottság helyszíni auditokat folytathat, amelyekről 15 nappal korábban értesítést küld az illetékes programhatóságok részére.

Fontos a Bizottsággal szemben támasztott azon követelmény is, miszerint három hónapon belül meg kell küldenie a tagállam számára (1) az ellenőrzést követően az auditjelentés tervezetét; (2) a jelentéstervezetre nyújtott tagállami válasz kézhezvételét követően a végleges jelentést.

⁴⁴⁹ *System for Fund Management in the European Union*: az ESB-alapok menedzsmentjéhez IT adatkommunikációs rendszer.

⁴⁵⁰ Más néven: *Joint Audit Directorate for Cohesion*; DAC: *Direction de l'Audit conjointe de la Cohésion*. Lásd European Commission: *Technical Meeting with Audit Authorities*. 2021. június 4.

⁴⁵¹ A többi alaphoz kapcsolódó ellenőrzést viszont továbbra is az illetékes főigazgatóságok látják el.

Nem számít bele a három hónapos időszakba azonban a tagállamnak címzett – legfeljebb két hónapos határidő melletti – kiegészítő információkérés és annak teljesítése. Továbbá a fenti határidők mellett a Bizottság a – tervezetszintű vagy végleges – jelentését csak az Európai Unió valamelyik nyelvén⁴⁵² köteles megküldeni, és nem a tagállam hivatalos nyelvére lefordítva köteles átadni. A határidők meghosszabbíthatók, ha a Bizottság és az illetékes programhatóság erről megállapodik.

Amennyiben a Bizottság audittevékenysége során szabálytalanságot tár fel, pénzügyi korrekciót alkalmazhat, amely (a feltárt szabálytalanság okozta számszerűsített pénzügyi érdeksérelem alapján) egyedi vagy (a feltárt szabálytalanságok rendszerjellegű okán kivetített) általánosan jellegű lehet. Az audittevékenység során a Bizottság preventív természetű, az irányítási és kontrollrendszer módosítására irányuló javaslatokat is megfogalmazhat (különösen az úgynevezett korai megelőző rendszerauditok keretében⁴⁵³), továbbá felhívhatja a tagállamok figyelmét a túlszabályozásokra⁴⁵⁴ is, illetve egyszerűsítési lehetőségekre.

4.4.2. Egységes auditintézkedések

Az Európai Bizottság és a tagállami audithatóság az arányos ellenőrzések érdekében összehangolják terveiket, továbbá évente legalább egy alkalommal összeülnek, hogy „megvizsgálják az auditstratégiát, az éves kontrolljelentést és az auditvéleményt, koordinálják auditterveiket és -módszereiket, valamint véleményt cseréljenek az irányítási és kontrollrendszerek fejlesztésével kapcsolatos kérdésekről” [lásd a CPR 77. cikk (6) bekezdését].

Az új időszaki szabályozás célja az auditok számának lényeges csökkentése az egységes auditelv alkalmazásának kiterjesztésével. A CPR 80. cikke értelmében a Bizottságnak és az audithatóságoknak figyelembe kell venniük az egységes audit és az uniós költségvetésre jelentett kockázattal való arányosság elveit. Eszerint alapszabályként el kell kerülniük a kiadások kettős pénzügyi auditját, ezáltal is csökkentve az auditok költségét és a kedvezményezettek adminisztratív terhét. Kivételt jelent, ha az audithatóság arra a következtetésre jut, hogy az ellenőrzések hiányában nem lehet megalapozott auditvéleményt készíteni.

Az ellenőrzések során a Bizottságnak és a tagállami audithatóságoknak is az informatikai rendszerekben tárolt információt, adatokat, nyilvántartást és az elvégzett első szintű ellenőrzések eredményeit kell felhasználniuk.

Amennyiben a Bizottság megbízhatónak tartja az audithatóság véleményét, illetve a tagállam részt vesz az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködésben, a Bizottság auditjai az audithatóság munkájára korlátozódnak.

A CPR 80. cikk (3) bekezdése értelmében:

„A művelet lezárásának számviteli évével azonos számviteli évre vonatkozó elszámolások benyújtása előtt a Bizottság vagy az audithatóság csak egy auditot végezhet el azon műveletek esetében, amelyeknél az elszámolható kiadások teljes összege nem haladja meg a 400 000 EUR-t az ERFA

⁴⁵² A jelentéstervezetek ugyanis alapvetően angol nyelven készülnek és állnak rendelkezésre, majd ezt követően fordítják le őket az érintett tagállam hivatalos nyelvére.

⁴⁵³ Más néven EPSA: *early preventing system audit*.

⁴⁵⁴ Más néven *gold plating*.

vagy a Kohéziós Alap esetében, a 350 000 EUR-t az IÁA455 esetében, a 300 000 EUR-t az ESZA+ esetében vagy a 200 000 EUR-t az ETHAA, az MMIA, a BBA vagy a HAVE esetében. A többi művelet esetében számviteli évenként legfeljebb egy auditot kell végezni a művelet lezárásának számviteli évével azonos számviteli évre vonatkozó elszámolások benyújtása előtt, és ezt az auditot vagy az audithatóság, vagy a Bizottság végzi. A Bizottság vagy az audithatóság egy adott évben nem végezheti el a műveletek auditját, ha a Számvevőszék abban az évben már végzett auditot, feltéve, hogy az audithatóság vagy a Bizottság fel tudja használni a Számvevőszék auditjának eredményeit feladatai teljesítéséhez.”

A fenti könnyítések nem alkalmazhatók akkor, ha fennáll a szabálytalanság kockázata vagy a csalás gyanúja, vagy a hatékony működésére vonatkozó bizonyíték megszerzéséhez az audithatóság munkájának újbóli elvégzésére van szükség, vagy bizonyíték van az audithatóság munkájában fennálló súlyos hiányosságra.

4.4.3. Fokozottan arányos intézkedések

A fokozottan arányos intézkedéseket, illetve azok alkalmazási feltételeit a CPR 83. és 84. cikke szabályozza.

Amennyiben a Bizottság két számviteli év tekintetében megerősítette, hogy a program irányítási és kontrollrendszere hatékonyan működik – a CPR 84. cikke alapján ehhez a Bizottság figyelembe veszi az érintett tagállam részvételét az Európai Ügyészség létrehozása tekintetében folytatott megerősített együttműködésben –, és a teljes hibaarány (TER) 2% alatt van, a tagállam élhet a fokozottan arányos intézkedésekkel, amelyek a következő számviteli év elejétől alkalmazandók.

A programozási időszak kezdetén akkor alkalmazhatók fokozottan arányos intézkedések, amennyiben a fenti feltételek a 2014–2020-as programozási időszakban végrehajtott hasonló programnál teljesültek, továbbá az irányítási és kontrollrendszer a 2021–2027-es időszak tekintetében jelentős mértékben az előző program rendelkezésein alapul.

A fokozottan arányos intézkedések keretében az irányító hatóság az első szintű ellenőrzések során alkalmazhat kizárólag nemzeti eljárásokat, amelyekhez külső szervek által elvégzett ellenőrzéseket is alapul vehet, feltéve, hogy elegendő bizonyítékkal rendelkezik e szervek kompetenciájára vonatkozóan. Ezzel párhuzamosan az audithatóság a 4.3.5. fejezetben bemutatott tevékenységét (mintavételes ellenőrzések) az érintett program vagy programsorozat tekintetében 30 mintavételi egység statisztikai kiválasztásán alapuló mintára kiterjedő auditjára korlátozhatja,⁴⁵⁶ és nem kell rendszerauditokat lefolytatnia. A fentiekén túl a Bizottság a fokozottan arányos intézkedések keretében a saját auditjait az audithatóság munkájának felülvizsgálatára korlátozza, kivéve, ha a rendelkezésre álló információk az audithatóság munkájában súlyos hiányosságra utalnak.

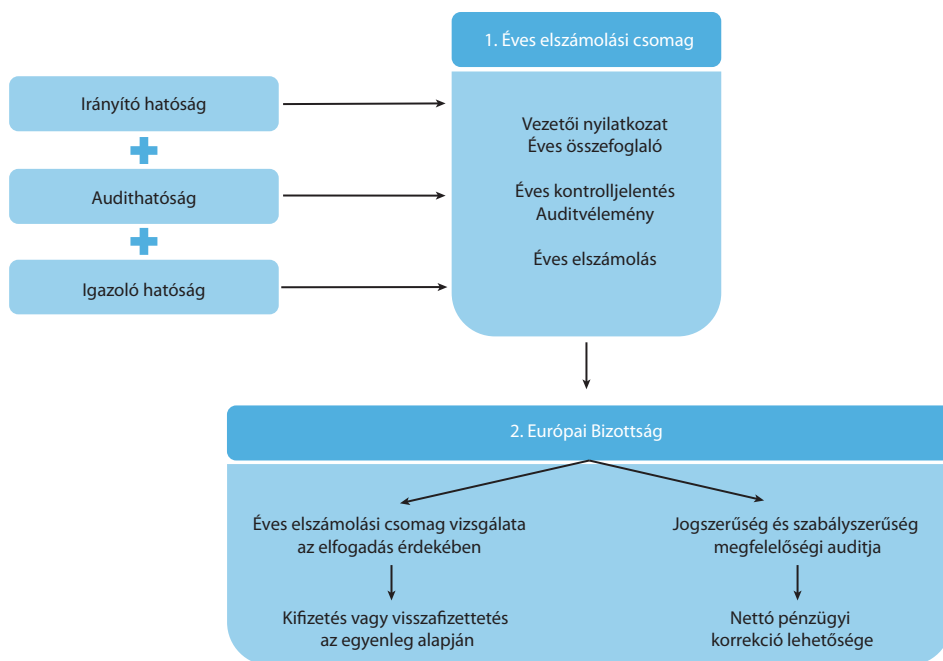
Összességében azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az új előírások támogatják a tartósan jól működő irányítási és kontrollrendszereket, valamint a programozási időszakok közötti csekély változtatásokat az első szintű ellenőrzésre és az auditra vonatkozó követelmények jelentős mértékű csökkentésével.

⁴⁵⁵ IÁA: Igazságos Átmenet Alap.

⁴⁵⁶ Ha az alapsokaság 300-nál kisebb mintavételi egységből áll, akkor nem statisztikai mintavételi módszer is alkalmazható.

4.4.4. Az Európai Számvevőszék audittevékenysége

Az Európai Számvevőszék (a továbbiakban: ECA) 2017-től kezdődően új SoA (State of Assurance) módszertant⁴⁵⁷ alkalmaz, amely figyelembe veszi egyrészt az éves elszámolás keretében a tagállam által beadott valamennyi dokumentumot, másrészt a Bizottság éves elszámoláshoz kapcsolódó jóváhagyási és kifizetési folyamatait és ellenőrzéseinek eredményeit, illetve az ezekhez kapcsolódó pénzügyi korrekciókat.



Az igazoló hatóság külön szervezetként történő kijelölése a 2021–2027-es programozási időszakban a CPR szerint nem követelmény

68. ábra: Az éves elszámolás folyamata a tagállamoknál és a Bizottságnál

Forrás: European Court of Auditors (2017): i. m. 10.⁴⁵⁸ Miklós-Molnár fordítása

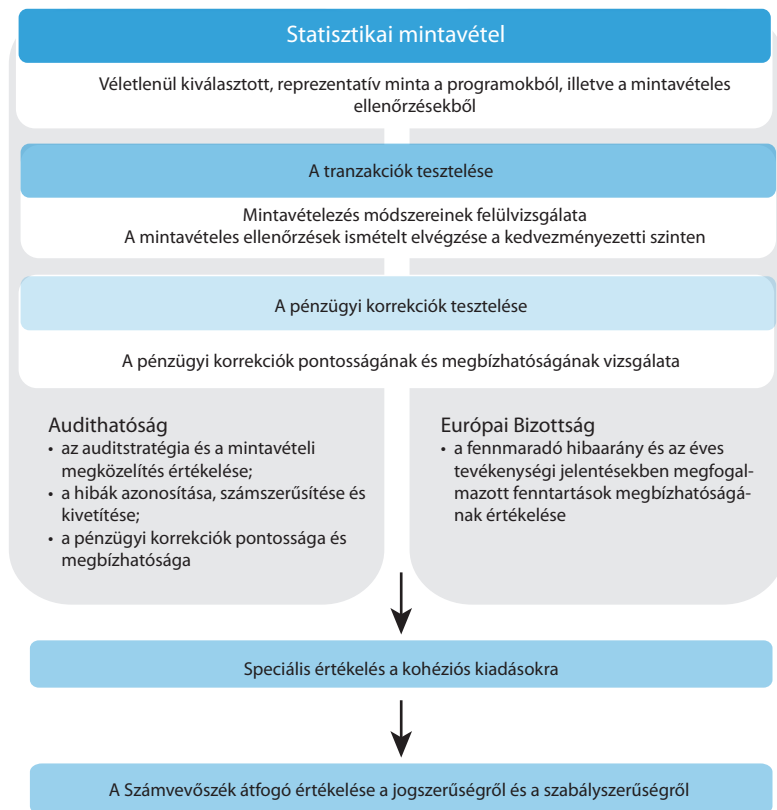
A módszertan alapján – a 2017. évet megelőző gyakorlattal ellentétben – nem az irányító hatóságnál, illetve a kedvezményezettnél végzik az ellenőrzéseiket, hanem az audithatóságoknál, illetve az Európai Bizottságnál. Emiatt az audithatóságokat érintő ellenőrzések száma 2017 óta megnőtt.

Az ECA auditmegközelítése statisztikai mintavételezésre, a kiválasztott műveletek *re-performance* típusú ellenőrzésére, valamint az alkalmazott pénzügyi korrekciók tesztelésére irányul. Ennek keretében vizsgálják az audithatóság által alkalmazott stratégiát, mintavételezési módszertanokat, a szabálytalanságok feltárását, értékelését, számszerűsítését, a hibaarány számolását, valamint az alkalmazott pénzügyi korrekciók megbízhatóságát. Az ECA ellenőrzései keretében

⁴⁵⁷ European Court of Auditors: *The ECA's Modified Approach to the Statement of Assurance Audits in Cohesion*. 2017.

⁴⁵⁸ Az igazoló hatóság külön szervezetként történő kijelölése a CPR szerint nem követelmény.

azt is vizsgálja, hogy a Bizottság értékelése a maradványhibára vonatkozóan megfelelő-e, illetve az éves tevékenységi jelentésben⁴⁵⁹ foglaltak megfelelőek-e.



69. ábra: Az Európai Számvevőszék által alkalmazott módszertan fő lépései

Forrás: European Court of Auditors (2017): i. m. 10. Miklós-Molnár fordítása

Az ECA a vizsgálatindító levelet az Állami Számvevőszéken keresztül juttatja el Magyarország számára, amelyben rögzíti, hogy az ellenőrzésre melyik program tekintetében és milyen formában – helyszíni ellenőrzéssel vagy kizárólag dokumentumalapon⁴⁶⁰ – kerül sor. Az ECA ellenőrzéseivel kapcsolatos feladatokat a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 10. §-a alapján a Miniszterelnökség látja el. A vizsgálatindító levél tartalmazza az ellenőrzés alá vont időszakot, továbbá a teljesítendő adatszolgáltatást és annak határidejét is. Az ellenőrzések lefolytatását követően az ECA úgynevezett egyeztető levelet⁴⁶¹ bocsát ki, amelyre a tagállam válaszlevélben észrevétel tehet. Az észrevételezési szakaszt követően úgynevezett lezáró levél⁴⁶² kiadásával zárul az ECA

⁴⁵⁹ AAR: *Annual Activity Report*.

⁴⁶⁰ A Covid–19-világjárvány miatt a távoli, úgynevezett *remote auditok* száma megnőtt, míg a tényleges helyszíni ellenőrzések száma csökkent.

⁴⁶¹ Más néven *clearing letter*.

⁴⁶² Más néven *closure letter*.

ellenőrzése. Az Európai Bizottság ellenőrzéseihez hasonlóan az ECA-ellenőrzések is javaslatokat fogalmazhatnak meg az irányítási és kontrollrendszer vonatkozásában, továbbá egyedi vagy rendszerszintű szabálytalanságok esetén pénzügyi korrekciós javaslatot tehetnek.

A megosztott felelősség és a költségvetés végrehajtásának kötelessége miatt az Európai Bizottság feladatai és felelőssége is megjelenik az ECA ellenőrzései során. Ezzel összefüggésben az ECA záró levelének kiadását követően az Európai Bizottság veszi át a nyomonkövetési feladatokat, amelyek több lépésre tagolódnak. Első lépésként az ECA felvetéseire vonatkozóan a tagállam választ készít a Bizottság részére, amely második lépésben kialakítja végleges álláspontját. Harmadik lépésként a tagállam választ adhat a Bizottság végleges álláspontjára, majd negyedik lépésként technikai egyeztetésre kerülhet sor a tagállam és a Bizottság között. A folyamat záró lépésként a Bizottság lezáró levelet küld, értelemszerűen a javaslatok végrehajtását követően.

VÁKÁT OLDAL

5. Monitoring és értékelés

A monitoring nyomon követést jelent, amelyen keresztül a döntéshozók folyamatos visszajelzést kapnak arról, hogy a fejlesztési programok inputjai (vagyis a rendelkezésre álló erőforrások) hogyan járulnak hozzá az előirányzott kimenetek (outputok) megvalósulásához, illetve a megvalósult kimenetek hogyan alakulnak az elvárt szinthez képest. A monitoring magában foglalja tehát következtetések levonását is. Önmagában az, hogy tudjuk, hogy a beavatkozások keretében támogatott projektek milyen kimeneteket mutattak fel, nem jelent monitoringot, ha nem értelmezzük az eredményeket, vagyis nem vetjük össze az előrehaladást a lefektetett elvárásokkal. A monitoring esetében tehát a kérdés nem (csak) az, hogy „megtörténtek-e a beavatkozások”, hanem leginkább, hogy „a megtörtént beavatkozások hogyan viszonyulnak az előttünk álló célokhoz”, hol szükséges beavatkozás, hogy a kitűzött célok teljesüljenek.⁴⁶³

Az értékelés szó angol megfelelője (*evaluation*) a francia *évaluer* szóból ered, amelynek jelentése „megtalálni valaminek az értékét” vagy „értékel”. A fejlesztéspolitikában értékelés alatt folyamatban lévő vagy már lezajlott beavatkozás vizsgálatát értjük abból a szempontból, hogy a vizsgált beavatkozás elérte-e célját, vagy másképpen fogalmazva: volt-e hatása, illetve hogy megállapítsuk a céljaink elérése érdekében, hogy melyek azok az eszközök, amelyek működnek, és amelyek nem. Az értékelési tevékenység esetében kiemelt jelentősége van a beavatkozási logikának, ugyanis az értékelés azt vizsgálja, hogy a beavatkozás kimenete és az előirányzott eredmény között van-e kapcsolat.

Az értékelés irányulhat egy beavatkozásra, de akár egy programra, akár egy stratégiára is. Ugyanakkor ez a fejezet nem foglalkozik a projektértékeléssel, mivel a hazai fejlesztéspolitikában ez a pályázók projektjeinek kiválasztási szempontrendszer szerinti vizsgálatát takarja, így ez nem tekinthető programértékelési tevékenységnek.⁴⁶⁴

Fontos megemlítenünk az audittevékenységekkel kapcsolatos különbségeket annak érdekében, hogy se a monitoring, se az értékelési tevékenység ne legyen összekeverhető az ellenőrzési tevékenységgel. Utóbbi ugyan szintén a fejlesztéspolitikai tevékenységek vizsgálatával foglalkozik, de más szempontrendszer és logikai megközelítés alapján, mint az értékelés vagy a monitoring. Az ellenőrzés szabályalapú vizsgálatot jelent, vagyis azt, hogy egy projekt, beavatkozás vagy program a szabályoknak, rendelkezéseknek megfelelően valósult-e meg. A nem megfelelés szabálytalanság, illetve csalás gyanúját vonja maga után. Az eredményorientált megközelítés ugyanakkor – ahogy fent említettük – a programok minőségi megfelelését garantálja, és nem a szabályszerű megfelelést. A két elv jól megfér egymás mellett, amennyiben sem az eredményorientáció, sem a szabályszerűség igénye nem lép túl hatáskörén, és nem megy a másik rovására (az ellenőrzési tevékenység részletes bemutatását lásd a 4. fejezetben).

A monitoring és társterületei (értékelés és ellenőrzés) funkciókban való különbségeit az 54. táblázat mutatja be.

⁴⁶³ Nyikos (2017a): i. m. 452–453.

⁴⁶⁴ Nyikos (2017a): i. m. 452–453.

54. táblázat: A monitoring, az értékelés és az ellenőrzés funkciók jellemzői

	Monitoring	Ellenőrzés	Értékelés
Cél	A kitűzött célokhoz viszonyított megvalósulás vizsgálata	A szabályoknak, előírásoknak való megfelelés vizsgálata	A tevékenység hatásának vizsgálata a megoldani kívánt társadalmi-gazdasági probléma viszonylatában
Időbeliség	Folyamatos	Folyamatos	Pontszerű
Tevékenység végzője	Belső	Belső vagy külső	Külső
Jelleg	Operatív	Operatív	Tudományos, elemző
Visszacsatolás módja	Kiigazítás	Szankció	Tanulás

Forrás: Hajdu szerkesztése

A jól beágyazott monitoring- és értékelési tevékenységek egyértelműen hozzájárulnak a fejlesztési programok sikeres végrehajtásához, azon belül pedig garantálják a programok eredményességét. Fontos ezen kijelentés kapcsán ugyanakkor, hogy mindkét tevékenységnek *beágyazottnak* kell lennie: amennyiben a monitoring- és értékelési következtetések nem hasznosulnak, azok a döntéshozatalba nem csatornázódnak be, sem a monitoring, sem az értékelés önmagában nem képes garantálni a fejlesztések sikerét. Az alábbiakban vázlatosan áttekintjük azokat a feltételeket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a monitoring- és értékelési funkciók érdemben képesek legyenek hozzájárulni a programok sikeres működéséhez. Ez az úgynevezett eredményorientált irányítás keretrendszere. A keretek ismerete mellett könnyebben érthető meg a kohéziós politika keretében finanszírozott programok monitoringjának és értékelésének rendszere is.

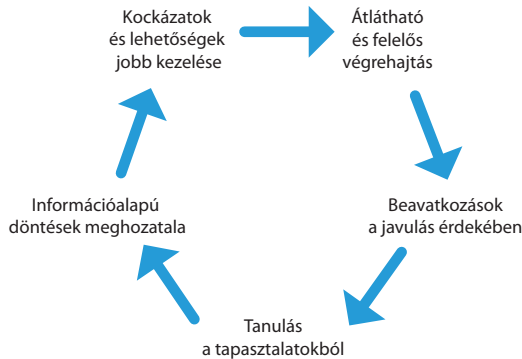
5.1. Eredményorientált irányítás

Eredményorientált irányítás (angolul *results-based management* vagy RBM) alatt értjük azt a tágabb értelemben vett irányítási módot, amely a minél jobb teljesítményt és felmutatható eredmények létrehozását tekinti elsődlegesnek. Az RBM (vagy más elnevezéssel MfDR – *managing for development results*: „fejlesztési eredményekért működni, irányítani”⁴⁶⁵) a 21. századra a fejlesztési programok menedzsmentje során az egyik leginkább elterjedt törekvéssé vált. Ennek az irányítási módnak a lényege, hogy a végrehajtás során a rendelkezésre álló eszközökkel a végrehajtókat a fejlesztési programok végső céljára emlékeztesse, és biztosítsa a visszacsatolást a végső cél felé vezető úton arról, hogy hol tartunk, hol kell beavatkozni annak érdekében, hogy a végső cél teljesüljön. Az irányítási módszer elterjedéséhez az is hozzájárult, hogy az adófizetők részéről egyre nagyobb az igény az átláthatóságra: mire mennek el a közpénzből finanszírozott programok kiadásai, és milyen eredmények valósultak meg általuk.

A jó RBM egy folyamatos tevékenység folyamatos visszacsatolással, amely magában foglalja a folyamatos tanulást (mit hogyan csináltunk eddig), és a tevékenységek eszerint való módosítását,

⁴⁶⁵ Az RBM inkább a fejlesztési programokat végrehajtó szervezetek belső folyamatainak irányítását, míg az MfDR inkább a külső fejlesztési eredmények menedzselését jelenti. Tekintettel azonban arra, hogy az MfDR kevésbé jól fordítható magyarra, mint az RBM, a magyar kifejezésként a továbbiakban maradunk az 'eredményorientált irányítás' használatánál azzal, hogy tartalmilag elsősorban az MfDR célú monitoring- és értékelési keretrendszerekre összpontosítunk.

javítását. A tanulás nemcsak a meglévő programokkal elérhető eredményeket biztosítja, hanem javítja a közreműködők készségét arra, hogy a jövőre vonatkozóan jobb fejlesztési döntéseket hozzanak. Nincs eleve tökéletes fejlesztési terv vagy program, a tanulás és visszacsatolás biztosítja azt, hogy a fejlesztési programok megvalósítása eredményesen történjen. Ennek kapcsán pedig kiemelt jelentősége van annak, hogy *hogyan* hajtunk végre egy fejlesztési programot.



70. ábra: Az RBM logikája

Forrás: United Nations Development Programme: *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. 2009

Továbbá az intézményrendszer elköteleződése az RBM iránt – értelemszerűen – kritikus feltétel, enélkül az RBM logikájának a teljes végrehajtási rendszerben való érvényesíthetőségének garantálása nem biztosítható. Megkülönböztethetjük egymástól az elköteleződés mélységét és terjedelmét.

Amennyiben az elköteleződés mélysége nem megfelelő, fennáll a veszélye annak, hogy az RBM logikája kizárólag a végrehajtási szintek egyes szintjein (például a felső vezetés által) megfogalmazott deklarációkban jelenik meg, de a végrehajtás alsóbb szintjei a megszokottak mentén hajtják végre a programokat, érdemi paradigmaváltásra nem kerül sor. Projektszinten jó példa erre a kedvezményezettek érdemi hozzáadott érték nélküli, a szükségesnél nagyobb terhet jelentő ellenőrzése, a bürokratikus elvárásoknak való megfelelés nyomon követése ahelyett, hogy arra koncentrálna a projektet felügyelő, nyomon követő intézményrendszer, hogy a projektekkel milyen eredményt, a fejlesztési célhoz hasznosan hozzájáruló projektkimenetet valósít meg a kedvezményezett. Másik példa lehet a végrehajtási intézmény ódzkodása a támogatás biztosításától olyan kedvezményezettek részére, amelyek ugyan adott esetben kiváló projektötlettel rendelkeznek, de nem rendelkeznek hosszú, tőkeerős életúttal. Az attól való félelem miatt, hogy a kedvezményezett a végrehajtás során „bebukik”, nem tudja megvalósítani a projektjét, az intézményrendszer inkább biztosra megy, és esélyt sem ad az egyébként lehet, hogy kiváló eredményeket ígérő projekteknek. Nagyon fontos tehát, hogy az intézményrendszerben dolgozók értsék, és egyben nagyra értékeljék az eredményorientált irányítást, és lehetőség szerint működési kultúráként tekintsenek rá, semmint egy előírásra, amelyet kötelezően figyelembe kell venni.

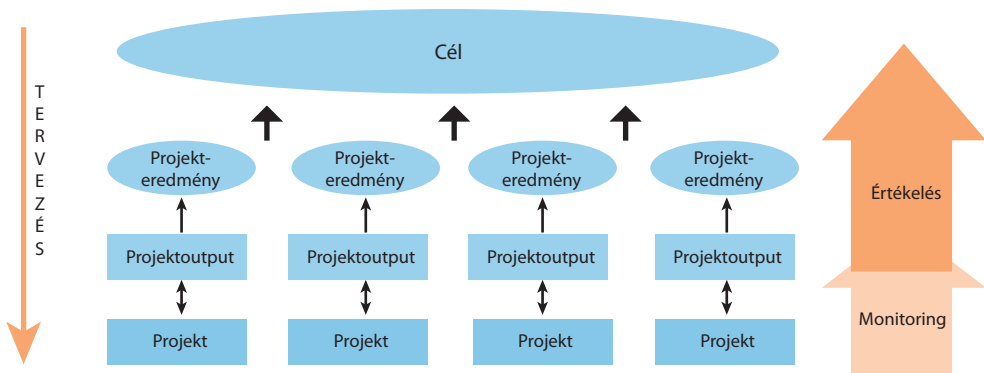
Igaz az is, hogy felső vezetői elköteleződés nélkül az alsóbb végrehajtási szintek nem tudnak érdemben az RBM szerint működni, hiszen lesz egy másik szemlélet (például ami a gyorsaságot helyezi előtérbe, egy „futószalagszerű”, az adminisztratív megfelelést előtérbe helyező

végrehajtási mód), amely mentén a végrehajtást irányítani szükséges (például mert ez alapján kapnak bónuszt a dolgozók). Vagyis a felső vezetés elköteleződése a szükséges minimum az RBM érvényesítéséhez.

Az elköteleződés terjedelme azt mutatja, hogy hány közreműködő ismeri a fejlesztésekkel kapcsolatos kihívásokat, kockázatokat, az ezekre adott válaszokat, jó gyakorlatokat. Minél több, annál inkább biztosítható a jobb végrehajtás. Ezért is az RBM alapvető feltétele a partnerség, a lehető legtöbb érdekelt fél bevonása és az, ha a tanulás a levont következtések minél szélesebb körű disszeminációjával párosul.

Ahogy a fentiekben bemutattuk, az RBM alapvető lényege abban áll, hogy a végrehajtás során a célok megvalósítása lebeg a szemünk előtt, és minden döntést, intézkedést ennek szellemében hajtunk végre. Ebből adódóan a tervezési folyamat kritikus jelentőségű, hiszen a tervezés során jönnek létre azok a célok, amelyeket az RBM során nyomon követünk.

Miért fontos a jó tervezés? Egyrészt mert megfelelő tervezés nélkül a programokra fordított forrásokat rossz időben vagy rossz módon hajtják végre, ami nem megfelelő eredményekkel járhat. Leegyszerűsítve: megfelelő tervezés nélkül a fejlesztési források elköltése nem más, mint elszalasztott lehetőség arra vonatkozóan, hogy jobbá tegyünk a mindennapjainkat, vagyis fejlesszük társadalmi-gazdasági és környezeti állapotunkat. Másrészt megfelelő tervezés nélkül váratlanul érhetik a végrehajtókat olyan kihívások, felmerülő problémák, amelyek ad hoc kezelése a teljes fejlesztési program kudarcával járhat. Harmadrészt a tervezés révén tudatában lehetünk annak, hogy az elért eredmények tényleg azok-e, amelyeket megcéloltunk. Monitoring és értékelés szempontjából ennek a területnek van a legnagyobb jelentősége, amit a 71. ábra mutat be.



71. ábra: Tervezés és monitoring kapcsolata

Forrás: Hajdu szerkesztése

A fentiekből így nem nehéz levezetni, hogy a monitoring- és értékelési tevékenységek az RBM logikai szemléletében kiemelt jelentőségű tevékenységek. Ezzel párhuzamosan az ezeket a tevékenységeket ellátó szervezeti egységeknek is tudatában kell lenniük tevékenységük kiemelt jellegének és annak, hogy az általuk kinyert információk és következtetések milyen jelentőséggel bírnak a döntéshozók felé való visszacsatolásban és ezáltal a fejlesztési programok sikerében. Egy RBM-szemléletű végrehajtás során a monitoring tehát sohasem tisztán adatkinyerési, összegzési és riportolási funkciót, az értékelés pedig nem csak kommunikációs funkciókat hordoz, ezeken túlmutat következtetések, javaslatok megfogalmazásával.

Fontos azt is leszögezni, hogy a monitoring- és értékelési tevékenységeket is meg kell *tervezni*. Ha ezek a tevékenységek rendszertelenül zajlanak, a döntéshozók ugyanúgy nem tudnak megfelelő információt kinyerni a döntéseikhez, ami a gyakorlatban olyan, mintha nem is működnenek. Továbbá mivel a monitoring projektszintre épül, a programszintű monitoring addig nem tud érdemi információt kinyerni, amíg a projektszintű adatok rendelkezésre állása nem biztosított, ugyanígy az értékelés addig nem tud működni, amíg a monitoring keretében adatok gyűjtésére nem kerül sor. Ezért is a fejlesztési programok tervezése általában – és jó esetben – már magába foglalja a monitoring- és értékelési tevékenység megtervezését is.

55. táblázat: Egy RBM-rendszerben működő monitoring- és értékelési rendszer lehetséges szintjei és funkciói

Kicsoda?	Miért felel?	Időzítés és módszerek
Felső vezető döntéshozó (Például a kormány egy tagja, kormánybizottság, kinevezett állami vezető stb.)	<ul style="list-style-type: none"> – RBM iránt való elköteleződés, az RBM szellemiségének és kapcsolódó elvárások megfogalmazása az intézményrendszer felé és ennek megfelelő ösztönzőrendszer kiépítése – Az anyagi kapacitások folyamatos biztosítása a monitoring- és értékelési tevékenységek ellátása érdekében (monitoring- és információs rendszer üzemeltetése, külsős adatbeszerzések, humán kapacitás rendelkezésre állása, adatelemzési szoftverek beszerzése stb.) – Felső vezetői jelentéstételi rendszerrel kapcsolatos elvárások megfogalmazása – Visszacsatolási mechanizmusok kiépítése (felfelé, de felfülről jövő visszacsatolás továbbítása lefelé is) – Átláthatóság biztosítása 	Már a programok tervezésekor, de legkésőbb indulásakor
Szenior/központi/koordinációs stb. monitoring-/értékelési szervezeti egység (A fent említett döntéshozói szint munkaszervezete, például kabinet vagy titkárság)	<ul style="list-style-type: none"> – A teljes országos fejlesztési program spektrumának nyomon követése – Programszintű adatok, értékelési eredmények összegzése, harmonizálása – Felső vezetői döntést igénylő helyzetek monitoringja, döntés-előkészítése, jelentéstétel – Visszacsatolás a programvégrehajtók felé – A nyilvánosság tájékoztatása, közérdekű adatszolgáltatás – Kapcsolattartás más forrásokból finanszírozott fejlesztési programok koordinátoraival 	A programok indulásától kezdve folyamatosan
Programszintű monitoring- és értékelésvezető munkatárs	<ul style="list-style-type: none"> – Projektszintű adatok összegzése, harmonizálása – Programvezetői döntést igénylő helyzetek monitoringja, döntés-előkészítése, jelentéstétel – Visszacsatolás a projektmenedzserek felé – Kapcsolattartás a partnerfejlesztési programok koordinátoraival – A nyilvánosság tájékoztatása, közérdekű adatszolgáltatás – Értékelési kérdések megfogalmazása, értékelések menedzsmentje 	A programok indulásától kezdve folyamatosan
Projektmenedzserek	<ul style="list-style-type: none"> – Projektek nyomon követése – Kapcsolattartás más projektmenedzserekkel 	A projektétület során

Forrás: Hajdu szerkesztése

A monitoring- és értékelési rendszerek megtervezésekor nem elegendő csak a funkciók beazonosítására koncentrálni, azt is szükséges megtervezni, hogy *mit* fogunk nyomon követni és értékelni. Az RBM szellemében, amennyiben az eredményességre törekszünk, akkor nem érdemes az erőforrásainkat arra pazarolni, hogy minden egyes lehetséges cél vonatkozásában monitoring- és értékelési funkciót állítunk fel, ehelyett arra érdemes koncentrálni, ami a fejlesztési cél elérése szempontjából a legfontosabb, vagy leginkább erőforrás-igényes beavatkozás a végrehajtás során.

Egy egyszerű példával szemléltetve: ha a programunk célja az elérési idő csökkentése (eredménycél), és ennek érdekében új autópályák építését (program- és projektoutput) tartalmazza a fejlesztési program, akkor a rendelkezésre álló források és a már megépült kilométerek számát fogjuk nyomon követni, figyelve arra, hogy a nagy infrastrukturális beruházásoknál jellemző kockázatokat (időbeni elhúzóadás, árnövekedés) folyamatosan nyomon követjük annak érdekében, hogy idejében lehessen korrigálni, amennyiben azt látjuk, hogy a kockázatok kezdenek valósággá válni. Ugyanígy az értékelések során a programjainkból finanszírozott útépitések hatását fogjuk vizsgálni az eljárási idők alakulására. Nem fogjuk az autópálya építésével együtt járó kiegészítő beavatkozások outputjait és eredményeit számba venni (például megépült hullóátjárók hossza és az elgázolt hullók számának csökkenése). Ezek nyomon követése természetesen nem mellékes, de azt fontos látnunk, hogy nem kell teljességre törekednünk a monitoring során, nem ez a cél. A teljes képet kell látnunk átfogóan, nem szabad elveszni a cél szempontjából irreleváns részek között. Ezt azért fontos aláhúzni, mert minden, amit nyomon követünk, adatot igényel, és ez az adatszükséglet jellemzően a kedvezményezettnél csapódik le. Minden esetben tisztában kell lennünk azzal, hogy az adatszükségletünk arányos-e azzal, amire valójában kíváncsiak vagyunk a végrehajtás során (a fejlesztési célunk szempontjából), és az adatszükségletünk teljesítése nem ró-e aránytalan terhet a kedvezményezettre. (Általában a projektektől távolabb eső, „felsőbb” szinteken szoktak újabb és újabb, izgalmasnak tűnő adatigények megfogalmazódni, nem számolva annak teljesíthetőségi korlátaival vagy költségeivel.) Minden addicionális adminisztratív költség ugyanis szintén ellentétes az RBM szellemiségével.

5.2. Monitoring

Ahhoz, hogy a kohéziós programokkal kapcsolatos monitoringtevékenységekre vonatkozó 2021–2027-es előírásokat kontextusba tudjuk helyezni, elengedhetetlen legalább az előző programozási időszakban betöltött helyükkel való összevetés.

A 2014–2020-as időszak kohéziós végrehajtási szabályainak megalkotását az eredményorientáció minél teljesebb körű érvényesítésének elve határozta meg. Ez magában foglalta az úgynevezett abszorpciósi céltól való elhatárolódással, az Európai Unió régiói közötti fejlettségbeli különbségek csökkenthetőségét érintő dilemmákkal, valamint a kohéziós politika hozzáadott értékének fessegetésével kapcsolatos kérdéseket.⁴⁶⁶ A kérdéseket illetően folytatott európai szintű diskurzus természetesen kihatott arra is, hogy a kohéziós politikára vonatkozó monitoring- (és értékelési) elvárásokra egy átfogó keretrendszer megfelelően részletes és átfogó formában határozta meg a politika végrehajtási rendeletében, kiegészítve több, a Bizottság által kiadott útmutatóval is. Nem véletlenül, hiszen a monitoring és az értékelés – jellegükből adódóan – kulcsfontosságú

⁴⁶⁶ Nyikos (2017a): i. m.

tevékenységek a kohéziós politika napi szintű végrehajtásában ahhoz, hogy a politika keretében rendelkezésre álló forrásokat minél cél- és eredményorientáltabb módon lehessen felhasználni.

A fenti szellemiség a 2021–2027-es időszak végrehajtási szabályainak tervezésekor némileg visszaszorult. Ennek legfőbb oka, hogy az Európai Bizottság a jogszabályjavaslata során minden téren a végrehajtási jogszabályok egyszerűsítésére törekedett. Ez alól természetesen a monitoring- és értékelési tevékenység sem volt kivétel, és ennek következtében a tagállamok által kötelezően ellátandó monitoring- és értékelési tevékenységek szűkültek. Természetesen emellett, hogy a jogszabályi előírásokból eredő felesleges adminisztratív terhek csökkentése kiemelt cél, az is elmondható, hogy a Bizottság egyszerűsítési javaslatai nem minden esetben voltak következetesek, és ezért több olyan, a monitoring- és értékelési tevékenységek hatékonysága szempontjából fontos elem esett ki a 2021–2027-es szabályozásból, amelyet a 2014–2020-as időszakban a tervezés-monitoring-értékelés ciklus egységét tekintve többé-kevésbé jól felépítetten már bevezettek vagy megerősítettek. A monitoring területén ez a jelenség leginkább a jelentéstételi kötelezettségekkel kapcsolatos tartalmi elvárások (a megvalósított fejlesztéspolitikai intézkedésekből elért eredmények tartalmi áttekintése) adatszolgáltatásra való redukálása révén érhető tetten.

A legfőbb probléma az előírások kurtításával az, hogy a 2014–2020-as időszak érdemi végrehajtása 2015-ben kezdődött el (részben az uniós jogszabályok és a többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások elhúzódása miatt), a Bizottság pedig 2018 májusában jelentette meg a 2021–2027-re vonatkozó javaslatát, így az eredményorientált megközelítést előtérbe helyező végrehajtási módszerek „kipróbálására” mindössze 2–2,5 év állt a tagállamok rendelkezésére a hétéves programozási időszakból. Amikor is egyben – a Bizottság jogszabályjavaslata alapján – világossá vált, hogy az előírások egyes részeit (például a teljesítménytartalék intézménye) a következő időszakban majd eltörlik. Mindez azt is jelenti, hogy a tagállamokban – különösen azokban, ahol az eredményorientáció térnyeréséhez komoly paradigmaváltásra is szükség volt vagy szükség lett volna – kiérlelt monitoring- és értékelési eljárások a rendelkezésre álló időszakban feltehetően nem tudtak/tudnak érdemben meghonosodni.

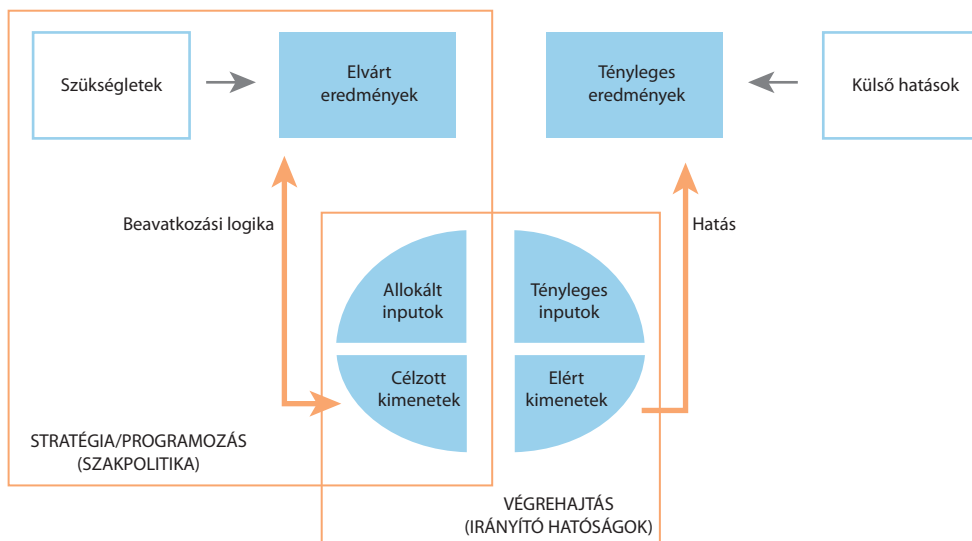
Az eredményességet elősegítő tevékenységek EU-s szintű szűkítésére vonatkozó bizottsági javaslat annak fényében is meglepő, hogy az Európai Unió Tanácsa 2017 áprilisában, a kohéziós miniszteri ülést követően elfogadott tanácsi következtetéseiben⁴⁶⁷ éppen ezen tevékenységek megerősítését üdvözölte. A miniszterek (többek között) megállapították:

- „a kohéziós politika erősíti az »uniós projektet« azáltal, hogy közvetlenül az uniós polgárok érdekeit szolgálja; hiszen olyan projekteket támogat, amelyek kézzelfoghatóak és láthatóak a végrehajtás helyén, ezért a Politika sikeres végrehajtása pozitívan befolyásolja az EU megítélését az uniós polgárok körében;
- fontos ezért, hogy a tagállamok erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy az európai strukturális és beruházási alapok 2014–2020 közötti programidőszakának induló szakaszában megerősítsék azokat a stratégiákat és mechanizmusokat, amelyek segítségével a beruházások teljesítése eredményessé tehető”.

Akár mennyire is csökkent a monitoring-előírások mennyisége és ezáltal az elvégzendő monitoring típusú feladatok száma, a monitoringtevékenységeket meghatározó keretrendszer a 2014–2020-as időszakéval azonos,⁴⁶⁸ ennek pedig fő eleme az úgynevezett beavatkozási logika.

⁴⁶⁷ Az Európai Unió Tanácsa: *A kohéziós politika hatékonyabbá, relevánsabbá és láthatóbbá tétele polgáraink számára*. 2017.

⁴⁶⁸ Nyikos (2017a): i. m.



72. ábra: Fejlesztéspolitikai beavatkozási keretrendszer

Forrás: Hajdu szerkesztése

A beavatkozási logika határozza meg a kitűzött eredmények és a kiválasztott beavatkozások közötti összefüggést (az intézkedések hatásait az eredményekre⁴⁶⁹), azt a logikai relációt, amely alapján feltételezhetjük, hogy a beavatkozásaink sikeresek lesznek. Mindezt a tervezés során szükséges meghatározni. Enélkül a monitoring (és az értékelés) nem képes érdemi funkcióját ellátni, vagyis a kitűzött célokhoz mért előrehaladás nyomon követését. Beavatkozási logika nélkül egy fejlesztési program olyan beavatkozások sorozata, ahol nem tudjuk előre, hogy egy-egy beavatkozás milyen kitűzött eredményekhez kíván hozzájárulni, ezek teljesülhetnek-e egyáltalán, és végeredményben nem mutatható ki, hogy a fejlesztési program végrehajtása eredményes volt-e.

A továbbiakban bemutatjuk a fejlesztési programok monitoringjára vonatkozó követelményeket. A tagállamoknak biztosítaniuk kell az alábbiakat:

- a tagállamoknak úgynevezett teljesítménymérési keretet kell létrehozniuk, amely lehetővé teszi a program teljesítésének monitoringját, értékelését és az arra vonatkozó jelentéstételt a program végrehajtása során, valamint hozzájárul az alapok általános teljesítményének méréséhez;
- a programok előrehaladását monitoringbizottságnak kell megtárgyalnia;
- a Bizottság és a tagállam között rendszeres egyeztetéseket szükséges szervezni a programokban elért előrehaladás áttekintésére (éves teljesítmény-felülvizsgálat);
- meghatározott időközönként és meghatározott tartalommal szükséges rendszeres jelentéseket és adatokat benyújtani az Európai Bizottságnak (jelentéstétel, adattovábbítás).

⁴⁶⁹ Lásd például: Nyikos–Laposa–Béres (2020): i. m. 346–361.

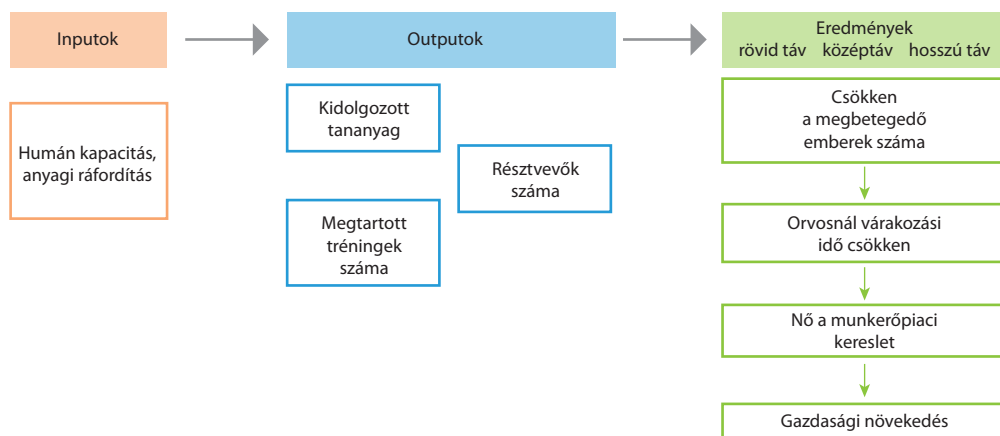
5.2.1. Teljesítménymérési keret (indikátorok)

A fejlesztési programokban meghatározott eredményeket, valamint a beavatkozások kimeneteit indikátorok segítségével számszerűsítjük, illetve tartjuk nyilván. A szó a latinból származik, az *indicare* főnévi igenév jelentése 'megjelöl', 'jelent'. Indikátorok nélkül lehetetlen lenne ellátni a monitoring- és értékelési tevékenységeket, hiszen nélkülük nem lenne lehetőség vizsgálni, mérni a fejlesztéspolitikai intézkedések kimeneteit, eredményeit.

Az inputindikátorokkal a rendelkezésre álló forrásokat fejezzük ki pénzben számszerűsítve, ebből adódóan általában pénzügyi indikátoroknak is nevezzük őket.

A kimeneti vagy outputindikátorok a beavatkozások közvetlen kimenetét mérik, és ebből adódóan függetlenek a külső tényezőktől. Az outputindikátorok kiindulási (bázis-) értéke a beavatkozás indulásakor nulla, célértékét pedig a programokban határozzák meg az egyedi célkitűzések szintjén 2024-re és 2029-re vonatkozóan, illetve a projektek esetében a kedvezményezett támogatási szerződésében vagy támogatói okiratában.

Az eredményindikátorok – alapesetben – nem kapcsolódnak közvetlenül a projektek kimeneteléhez, hanem olyan gazdasági, társadalmi, környezeti jelenségre irányulnak, amelyek megváltoztatására a beavatkozások és a beavatkozások keretében finanszírozott projektek kimenetei irányulnak. Ezeknek az eredményindikátoroknak a legfontosabb jellemzője, hogy a bennük mért változás nemcsak a fejlesztéspolitikai beavatkozások hatására történik, hanem más, a fejlesztéspolitika szempontjából külső hatások is szerepet játszanak az értéke alakulásában. Ezek az eredményindikátorok ideális esetben külső, már meglévő, elérhető adatbázisokból nyerhetők ki.



73. ábra: Indikátorok összefüggései egy prevenciós szemléletformáló beavatkozási példán keresztül szemléltetve

Forrás: Hajdu szerkesztése

ESZA+ esetében már a 2014–2020-as időszakban is rendelkezésre álltak, ám újdonságként a 2021–2027-es időszaktól kezdődően az ERFA/KA esetében is elvárás eredményindikátorok mérése közvetlenül a projektek szintjén is. Célértékeiket egyedi célkitűzésenként határozzák meg a fejlesztési programokban.

Elvieken az *azonnali eredményindikátorok* azt hivatottak kimutatni, hogy a projektek által elért eredmények milyen projektszintű eredményekhez járultak hozzá. Ezekről a kedvezményezett jelent adatot. Ugyanakkor a kapcsán bemutatott példán keresztül levezethető, hogy azonnali eredményindikátorok nem minden esetben használhatók. A példa esetében egy azonnali eredményindikátor lehetne például az, hogy a ténylegesen a programban részt vevők között hogyan csökkent a megbetegedések száma. Ebben az esetben a részt vevő kedvezményezett személy jelentene arról adatot, hogy megbetegedett-e, vagy sem. Ha 100 résztvevő közül 0 személy jelent megbetegedést például a részvétel utáni három hónapban, akkor a program messzemenően sikeresnek mondható. Ugyanakkor honnan lehetne tudni, hogy mennyi lett volna a részvétel nélkül a megbetegedések száma? Lehet, hogy ugyancsak nulla – akár egyéb, a mi fejlesztési programunktól független beavatkozások hatására. Ebben az esetben a részvétel tulajdonképpen felesleges volt, hiszen a program nélkül sem regisztráltak volna megbetegedést, vagyis a programra fordított kiadásokat nem eredményesen és hatékonyan használták fel. A program érdemi hatását az mutatná meg, ha ismernénk, hogy a *program nélkül* és a *program mellett* hányan betegedtek volna meg. Ezek különbsége adná ki a program hatását a célként kitűzött eredmény vonatkozásában. Ez nem állapítható meg, hiszen az előbbi adatot (azt, hogy a *program nélkül* hányan betegedtek volna meg) nem ismerjük. Ezért is egy azonnali eredményindikátor mérésének ebben az esetben nincs is relevanciája, hiszen a mérése, gyűjtése érdemi információval tulajdonképpen nem bír. Vagyis ezt az indikátort csak úgy alkalmazhatjuk, hogy mindvégig tisztában kell lennünk azzal, hogy az indikátor értékének változásában külső hatások is szerepet játszottak vagy játszhattak (például más programok). Ezt pedig értékelési tevékenységgel lehet kimutatni, vagyis azt, hogy a programnak az indikátor értékének változásában pontosan mekkora szerepe volt. Erről részletesen az *Értékelés* című fejezetben lesz szó. Ami itt lényeges: a monitoring alapján és az indikátorok segítségével levonható következtetések végesek, az indikátorok nem tudják kiváltani az értékelések szerepét a visszacsatolásban. Az indikátorok akkor hasznosak, ha a funkciójuknak megfelelően alkalmazzák őket.

Az indikátorokat megkülönböztethetjük aszerint is, hogy az uniós jogszabályok előírják-e az alkalmazásukat, vagy sem. A *programspecifikus indikátorok* alkalmazását nem írja elő uniós jogszabály. Ezeket az irányító hatóság határozza meg, és jellemzően olyan output- és/vagy eredményindikátorok, amelyeket az Európai Bizottság nem mér, de a hazai stratégiák és fejlesztési programok monitorozása szempontjából az irányító hatóságnak vagy szakpolitikai felelősnek relevánsak. Azok az indikátorok, amelyekről az Európai Bizottságnak adatot kell szolgáltatni, az úgynevezett *közös indikátorok*. Az Európai Bizottság a közös indikátorok tagállami adatait uniós szinten összesíti és prezentálja. Ezeket az indikátorokat minden tagállam releváns fejlesztési programjában kötelezően alkalmazzák. Annak érdekében, hogy adatot lehessen szolgáltatni róluk a Bizottságnak, a felhívásokban az alkalmazásuk kötelező (ellentétben a programspecifikus indikátorokkal), vagyis a kedvezményezetteknek kötelező adatot szolgáltatni ezekről az indikátorokról. A közös indikátorokat az alapspecifikus rendeletek tartalmazzák. A 2014–2020-as időszakhoz képest újdonság, hogy a közös indikátorok immáron az ERFA/KA esetében is magukban foglalnak eredményindikátorokat is, ez korábban csak az ESZA+ vonatkozásában volt így. Az ERFA/KA esetében a közös indikátorok szakterületi célkitűzésenként és specifikus célokként lettek meghatározva, az ESZA+ esetében egy általános indikátorlistát állítottak össze, amelyet minden beavatkozás esetében függetlenül annak tématerületétől egységesen kell alkalmazni.

Az ESZA+ rendelet további előírásokat is rögzít az indikátorokra vonatkozóan. Ezek szerint a közös indikátorokat lehetőleg nemek szerinti bontásban kell nyilvántartani (nő, férfi, nem bináris). Továbbá a közös eredményindikátorokra vonatkozó célértékeket abszolút értékben vagy

százalékos arányban kell megállapítani, de a lejelentett értékeit abszolút értékben kell kifejezni. A programspecifikus eredményindikátorokat és a kapcsolódó célértékeket akár mennyiségi, akár minőségi alapon meg lehet határozni.

A közös indikátorok listáját a melléklet tartalmazza.

56. táblázat: Az indikátorok köre

	Közös (Jogszabályban rögzített indikátorkör)	Programspecifikus (Irányító hatóság által meghatározható indikátorkör)
Output	ESZA+, ERFA/KA: közös outputindikátorok	ESZA+, ERFA/KA: programspecifikus outputindikátorok
Eredmény	ESZA+, ERFA/KA: közös azonnali eredményindikátorok Csak ESZA+: közös hosszabb távú eredményindikátorok	ESZA+, ERFA/KA: programspecifikus azonnali eredményindikátorok ESZA+, ERFA/KA: programspecifikus hosszabb távú eredményindikátorok

Forrás: Hajdu szerkesztése

A fejlesztési programokban alkalmazott output- és eredményindikátorok, ezek kiválasztásának módszertana, az outputindikátorok esetében a 2024-ig elérendő célok (az úgynevezett mérföldkövek) és mindkét indikátortípus esetében a 2029 végéig elérendő célértékek összefoglaló elnevezése az úgynevezett teljesítménymérési keret. A mérföldköveket és a célértékeket egyedi célkitűzésenként kell meghatározni minden fejlesztési program vonatkozásában (a technikai segítségnyújtás és az ESZA+-finanszírozású anyagi nélkülözés kezelésére vonatkozó egyedi célkitűzés kivételével).

A teljesítménymérési keret létrehozására vonatkozó módszertannak az alábbiakat kell tartalmaznia:

- a tagállam által a mutatók kiválasztása céljából alkalmazott kritériumok;
- a felhasznált adatok, adatminőség-biztosítás, valamint a számítási módszer;
- a mérföldkövek és célértékek elérését esetlegesen befolyásoló tényezők; valamint figyelembevételük módja.

Amennyiben az Európai Bizottság kéri, a tagállam köteles megküldeni számára a fenti módszertant.

A megfelelő indikátorok kiválasztása kapcsán fontos aláhúzni, hogy egy indikátor akkor képes megragadni egy fejlesztéspolitikai beavatkozás kimeneteit és eredményeit, amennyiben megfelel az alábbi, általános érvényű módszertani feltételeknek:⁴⁷⁰

- legyen érvényes és jelentéssel bíró (releváns);
- legyen érzékeny és specifikus a vizsgált jelenség szempontjából. (Az érzékenység arra utal, hogy a vizsgált jelenség változására képes legyen érzékenyen reagálni, mégpedig gyorsan és megbízható módon.);
- legyen kutatásokkal megalapozott;
- legyen statisztikailag is helytálló, megbízható;
- legyen érthető és könnyen interpretálható;

⁴⁷⁰ Havasi Éva: Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. *Statisztikai Szemle*, 85. (2007), 8. 677–689.

- mondja el a viszonyát a kapcsolódó indikátorokhoz (hogyan illeszkedik a többi indikátorhoz);
- tegye lehetővé a nemzetközi összehasonlítást (egyszerre legyen használható hazai és nemzetközi célokra);
- legyen alkalmas a mélyebb bontásokra is (ne csak globálisan, összesítve mondjon valamit a vizsgált jelenségről, hanem területi, társadalmi csoportokra vonatkozó bontásokban is);
- legyen hosszabb távra (is) konzisztens (ellentmondásmentes);
- legyen időszerű, időben rendelkezésre álló, naprakész;
- kapcsolódjon a felmerülő és sürgető társadalmi-gazdasági kérdésekhez, a politikai döntésekhez;
- legyen kényszerítő erejű (impozáns), érdeklődésre számot tartó és izgalmas (legyen érzékeny a fontos és érdeklődésre számot tartó kérdésekre).

Ugyanilyen fontos azonban, hogy a kohéziós politika szempontjából specifikus elvárásoknak is megfeleljenek. Utóbbi szempontok az alábbi kérdések mentén foglalhatók össze:⁴⁷¹

- Minden releváns közös indikátor fel van-e tüntetve a fejlesztési programokban (mivel használatuk, mérésük kötelező)?
- Megfelelő programozási szintre lett-e betervezve az indikátor (indikátorok az egyedi célkitűzések szintjén lettek megtervezve)?
- Lesz-e kimutatható hatás az output- és az eredményindikátor között (megfelelő-e a beavatkozási logika)?
- Az indikátorokat elsődlegesen a közös indikátorok listájából választották-e ki, nincs-e duplikáció olyan programspecifikus indikátorokkal, amelyek valójában ugyanazt mérik, mint egy hasonló, közös indikátor?
- Az eredményindikátorok kapcsán:
 - Elérhető-e külső adatbázisban az eredményindikátor? Van-e mértékegysége? Megbízhatóan rendelkezésre fog-e állni az adat?
 - Rendelkezésre áll-e az adatfelvétel módja?
 - Van-e bázisérték, ha igen, milyen adatforrásból?
- Az indikátorok fejlesztési programba foglalt célértékei reálisak-e (van-e mögöttük módszertan)?

5.2.2. *Monitoringbizottságok*

A monitoring keretében végzett adatgyűjtésnek a programok előrehaladásáról és ezen adatok jelentésekbe foglalásának nem lenne különösebb értelme, amennyiben ezeket az információkat ne tárgyalná meg egy döntéshozó fórum, és az információk alapján leszűrhető következtetések alapján nem történnének beavatkozások a programok végrehajtásában.

Ezen fórumokat, a monitoringbizottságokat a tagállamoknak a programok elfogadásáról szóló, az Európai Bizottság által kiadott határozatot követő három hónapon belül kell felállítaniuk. A monitoringbizottságokat lehetőség van programonként felállítani, de egy monitoringbizottság több programot is lefedhet. A monitoringbizottság ajánlásokat tehet az irányító hatóságnak

⁴⁷¹ Nyikos (2017a): i. m.

a programvégrehajtásra vonatkozóan, de akár horizontális témákban is (például a kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentését célzó intézkedésekre vonatkozóan).

Minden monitoringbizottság maga alkotja meg és fogadja el ügyrendjét, amelynek kötelező elemként tartalmaznia kell az összeférhetlenség megelőzésére és az átláthatóság elvének alkalmazására vonatkozó rendelkezéseket. Az ügyviteli szabályzatot nyilvánosságra kell hozni. Új elem a 2021–2027-es szabályozásban, hogy a monitoringbizottsággal közölt minden, a program megvalósítására vonatkozó információt és adatot szintén nyilvánosságra kell hozni az erre szolgáló honlapon. Ez alól csak az lesz kivétel, ha uniós jog vagy nemzeti jogszabályok biztonsági, közrendi, bűnügyi nyomozások, vagy személyes adatok védelme érdekében zárják ki a közzétételt. Ahogy korábban is, a monitoringbizottság tagjainak listája szintén nyilvános.

A tagállam határozza meg a monitoringbizottságok összetételét, ennek során arra kell törekednie, hogy a programhatóságok és a partnerek száma egyensúlyban legyen. Magyarországon a monitoringbizottságok tagjai:

- az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter);
- az irányító hatóság;
- az államháztartásért felelős miniszter;
- a szakpolitikai felelősök;
- a konstrukciófelelősök;
- területi érintettség esetén a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter, valamint a Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért felelős miniszter;
- a gazdaságfejlesztési zóna komplex fejlesztéséért felelős kormánybiztos;
- a megyei önkormányzatok érdekképviseleti szerve;
- a fővárosi közgyűlés;
- a gazdasági és szakmai érdekképviseleti szervek;
- a szociális partnerek;
- a civil szervezetek.

A tagok szavazati joggal rendelkeznek, ugyanakkor lehetőség van a monitoringbizottsági üléseken olyan szereplőknek is részt venni, akik nem számítanak tagoknak (így értelemszerűen szavazati joguk nincs). Meghívott lehet például az Európai Beruházási Bank, az Európa Tanács Fejlesztési Bank, a nemzetközi pénzügyi kapcsolatokért felelős miniszter, a nem európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikáért felelős miniszter, az igazoló hatóság, az audíthatóság, a holdingalapot végrehajtó szervezet, és ha kijelölik, a közreműködő szervezet. Az Európai Bizottságnak nincs szavazati joga, az üléseken nyomonkövetési és tanácsadói jelleggel vesz részt. A monitoringbizottságot a tagállam képviselője elnöklí, az elnököt Magyarországon a miniszterelnök nevezi ki miniszterelnöki határozattal. A monitoringbizottság titkársági feladatait az irányító hatóság látja el.

Az Európai Bizottság eredeti javaslata szerint nem lett volna automatikus az, hogy a bizottságot a tagállam képviselője elnöklí. Másrészt az Európai Bizottság javaslata szerint minden résztvevő egyben tag lett volna, és a tagoknak automatikusan szavazati joggal kellett volna rendelkezniük. A jogszabályok tárgyalása során azonban kiderült: a tagállamok szerint ez nagyban nehezítené a programok végrehajtását és monitoringját, hiszen a részleges érdekeltséggel rendelkező tagokat eddig vendégként hívhatták meg az ülésekre tájékoztatás céljából, így azonban a gördülékeny végrehajtás érdekében várhatóan csökkenteni kellett volna a meghívottak számát, hogy azok ne váljanak automatikusan szavazati joggal rendelkező taggá. A gyakorlatban tehát az Európai Bizottság eredeti javaslata tulajdonképpen a partnerség csorbulásához is vezetett

volna, ezért maradt meg a tagokra és a szavazati jogukra vonatkozó, a 2014–2020-as időszakéhoz hasonló, fent ismertetett szabályozás.

A monitoringbizottságnak jóváhagyási jogköre van az alábbi témaköröket illetően:

- a műveletek kiválasztására használt módszertan és kritériumok, ideértve ezek változtatásait (a Bizottság kérésére a műveletek kiválasztásához használt módszertant és kritériumokat, beleértve azok bármilyen változását, legalább 15 munkanappal a monitoringbizottsághoz történő benyújtásuk előtt be kell nyújtani a Bizottságnak);
- éves teljesítményjelentés, valamint végső teljesítményjelentés;
- az értékelési terv és annak esetleges módosítása;
- az irányító hatóság javaslatai a program módosítására.

A monitoringbizottság konzultációs jelleggel az alábbi témaköröket vizsgálja:

- a programvégrehajtás állásának áttekintése, ideértve a kitűzött célokban való előrehaladást is;
- minden olyan körülmény áttekintése, amely kihat a programvégrehajtásra, valamint az intézkedések számbavétele, amelyek ezen körülmények kezelésére irányulnak;
- annak megállapítása, hogy a program hogyan járul hozzá releváns országspecifikus ajánlások megvalósításához;
- a pénzügyi eszközök esetében az azokban előzetesen foglalt elemek vizsgálata;
- az értékelések végrehajtásának áttekintése, az értékelések szintézisei és a megállapítások nyomon követése;
- a kommunikációs és láthatósági intézkedések végrehajtása;
- adott esetben a stratégiai fontosságú műveletek végrehajtása terén elért előrehaladás;
- a feljogosító feltételek teljesítése és ezek követése mindvégig a programozási időszak alatt;
- adott esetben a közintézmények, partnerek és kedvezményezettek adminisztratív kapacitásépítése terén elért előrehaladás;
- annak áttekintése, hogy a program hozzájárulása az InvestEU végrehajtásához hogyan alakul;
- az Európai Unió Alapjogi Chartáját érintően tett, valamely alapvető jog tekintetében meghozott határozaton vagy jelentésen alapuló bejelentésekkel, valamint az Egyesült Nemzetek keretében 2006. december 13-án, New Yorkban elfogadott, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezményrel összefüggésben megtett, uniós fejlesztéspolitikai tárgyú intézkedések.

Magyarországon az irányító hatóságok működtetik a programok szerinti monitoringbizottságokat.

Magyarország a partnerségi megállapodás szintjén is létrehozott monitoringbizottságot. A partnerségi megállapodás szintű monitoringbizottság biztosítja az ESB-alapokból finanszírozott programok közötti összhangot és koordinációt, valamint nyomon követi a partnerségi megállapodásban meghatározott célkitűzések, valamint a horizontális elvek és politikák teljesülését.

A partnerségi megállapodás szintű monitoringbizottságba a miniszter felkérésére tagot delegál:

- a minisztériumok európai uniós fejlesztéspolitikáért felelős állami vezetője;
- az irányító hatóság;
- a Magyar Tudományos Akadémia;
- az államháztartásért felelős miniszter;
- a szakpolitikai felelősök;
- a konstrukciófelelősök;

- területi érintettség esetén a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter, valamint a Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért felelős miniszter;
- a gazdaságfejlesztési zóna komplex fejlesztéséért felelős kormánybiztos;
- a megyei önkormányzatok érdekképviselői szerve;
- a fővárosi közgyűlés;
- a gazdasági és szakmai érdekképviselői szervek;
- a szociális partnerek;
- a civil szervezetek.

A fenti tagok egyenlő szavazati joggal rendelkeznek. A partnerségi megállapodás szintű monitoringbizottságba a miniszter felkérésére továbbá tanácskozási joggal rendelkező tagot delegálhat:

- a fent fel nem sorolt miniszter;
- az Európai Bizottság;
- az igazoló hatóság;
- az audíthatóság.

A monitoringbizottságba és a partnerségi megállapodás szintű monitoringbizottságba tagot delegáló szervezetek listája nyilvános. A partnerségi megállapodás szintű monitoringbizottság titkársági feladatait az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter látja el.

5.2.3. Éves teljesítmény-felülvizsgálat

A monitoringbizottsági üléseken túl az Európai Bizottság és a tagállamok teljesítmény-felülvizsgálatot is szerveznek a programidőszak alatt. Ezt évente legalább egy alkalommal kötelező megszervezni. Egy adott felülvizsgálati ülésnek több program is tárgyát képezheti. A felülvizsgálati ülés elnöki tisztségét (a monitoringbizottságtól eltérően) az Európai Bizottság, vagy amennyiben a tagállam ezt kéri, a tagállam és az Európai Bizottság közösen tölti be. A tagállam és az Európai Bizottság közös megegyezéssel dönthet úgy, hogy nem tartanak felülvizsgálati ülést. Ez esetben a felülvizsgálat írásban végezhető el.

A tagállam a felülvizsgálati ülés előtt legalább egy hónappal információkat szolgáltat az Európai Bizottság részére azokról a témákról, amelyeket a monitoringbizottságok konzultációs jelleggel vitatnak meg (lásd fenn). Az említett információknak a tagállam rendelkezésére álló legfrissebb adatokon kell alapulnia. A felülvizsgálati ülés eredményét kölcsönösen elfogadott jegyzőkönyvben kell rögzíteni.

A tagállamnak kötelező intézkednie a felülvizsgálati ülésen felvetett, a program végrehajtását érintő problémák elhárítása céljából, és a megtett intézkedésekről három hónapon belül tájékoztatnia kell az Európai Bizottságot.

5.2.4. Teljesítményjelentés, adattovábbítás

A monitoringfunkciókat a 2014–2020-as időszakhoz képest ezen a területen vágták a leginkább vissza. A 2014–2020-as időszakban részletesen meghatározott jelentéstételi formalítások gyakorlatilag a nullára redukálódtak, és helyüket elektronikus adatszolgáltatási formák vették át. A logika a változtatások mögött az volt, hogy így gyorsabban lehet aktuális előrehaladási

adatokat kinyerni, míg a jelentéstétel kvázi eltörlésével elmaradó tartalmi, minőségi értékeléseket a programok előrehaladásáról, a programok végrehajtása során azonosított kihívásokat, valamint a zászlóshajóprojekteket, legjobb gyakorlatokat bemutató tartalmakat a monitoringbizottságokon, illetve az éves teljesítmény-felülvizsgálat során mutatják be. Ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak a jövőben nem szükséges kvalitatív elemzést vagy értékelést készíteni a programok előrehaladásáról. A kvantitatív adatok rendelkezésre állása kulcsfontosságú, de a szerző véleménye szerint önmagukban nem tudják pótolni egy alapos és átfogó elemzés hozzáadott értékét, nem tudják javítani a programok és a programok végrehajtásának minőségét.

Az adatszolgáltatási kötelezettség értelmében a tagállamoknak minden év január 31-ig, április 30-ig, július 31-ig, szeptember 30-ig és november 30-ig továbbítaniuk kell a Bizottság részére a programokra vonatkozóan a támogatásban részesített projektek számát, azok teljes elszámolható költségét, az alapokból nyújtott uniós támogatás és a kedvezményezettek által lehívott teljes (uniós és hazai társfinanszírozás) támogatás összegét.

Minden év január 31-ig és július 31-ig kell továbbítani az output- és eredményindikátorok értékeit a már támogatásra jogosult projektekre vonatkozóan. Szintén évente két alkalommal kell adatot szolgáltatni a pénzügyi eszközökkel összefüggésben az alábbiakról:

- az elszámolható kiadás pénzügyi terméktípusonként;
- az elszámolható kiadásként bejelentett irányítási költségek és díjak összege;
- az alapokon kívül igénybe vett, magán- és közforrásból származó források összege pénzügyi terméktípusonként;
- az alapokból pénzügyi eszközökhöz nyújtott támogatásnak a 60. cikkben említett kamata és más nyeresége, illetve az alapokból nyújtott támogatásból eredő, a 62. cikk szerinti visszafizetett források;
- a végső kedvezményezetteknek nyújtott olyan hitelek, sajáttőke- vagy kvázisajáttőkebefektetések összértéke, amelyeket a program forrásaival garantáltak, és ténylegesen kifizettek a végső kedvezményezetteknek.

Az adattovábbításra minden esetben elektronikus úton kerül sor. Az első adattovábbítás 2022. január 31-ig esedékes, az utolsó 2030. január 31-ig. Az adatszolgáltatással kapcsolatban az Európai Bizottság eredetileg azt írta volna elő, hogy az adatszolgáltatási határidőben érvényes kedvezményezetti adatok álljanak rendelkezésre, de helyett egy olyan kompromisszum született a tárgyalások alatt, hogy a tagállamoknak arról kell adatot szolgáltatniuk, amit a kedvezményezett a saját projekt előrehaladása alapján legutoljára eljuttatott az irányító hatóságnak, és így az adatszolgáltatási határidőben rendelkezésre áll.

Az adatokat kétféleképpen, az egyes prioritások esetében egyedi célkitűzésenként és – ERFA, ESZA+ esetében – régiókatégerőként kell lebontani; valamint beavatkozási kategóriáinként.

A beavatkozási kategóriáknak több típusa van:

- beavatkozási terület;
- finanszírozási forma;
- területi dimenzió;
- területi végrehajtási mechanizmusok;
- tematikus célkitűzések;
- ESZA másodlagos téma dimenziója;
- gazdasági tevékenység;
- elhelyezkedés.

A beavatkozási kategóriák célja, hogy a pénzügyi adatokat témánként csoportosítva lehessen nyilvántartani. Ez alapján például a gazdasági tevékenység kategóriáinak esetében rendelkezésre áll az az adat, hogy egy-egy ágazat mekkora fejlesztési forrásban részesült. A beavatkozási területek a CPR I. mellékletében találhatóak. A beavatkozási kódoknál szereplő úgynevezett éghajlati és környezetvédelmi együttműködők is azt mutatják, hogy egy adott beavatkozási terület mekkora arányban járul hozzá az éghajlatváltozással és környezetvédelemmel kapcsolatos célkitűzésekhez.

5.2.5. Záró teljesítményjelentés

A tagállamoknak 2031. február 15-ig kell benyújtaniuk az Európai Bizottságnak egy program záró teljesítményjelentését. Ez az egyetlen olyan jelentés tehát, amely nem adatszolgáltatásra épül, hanem egy tényleges jelentés készül. A záró teljesítményjelentésben azokban a témákban, amelyeket a monitoringbizottság konzultációs céllal vizsgál (lásd fent), értékelni kell a program célkitűzéseinek teljesülését.

Az Európai Bizottság megvizsgálja a záró teljesítményjelentést, és az annak beérkezése napjától számított öt hónapon belül közli az irányító hatósággal az esetleges észrevételeit. Amennyiben az Európai Bizottság észrevételt tett, az irányító hatóságnak az adott észrevételekkel kapcsolatos valamennyi szükséges információt rendelkezésre kell bocsátania, és adott esetben három hónapon belül tájékoztatnia kell az Európai Bizottságot a megtett intézkedésekről. Az Európai Bizottság azt követően, hogy minden szükséges információt megkapott, két hónapon belül tájékoztatja az irányító hatóságot a jelentés elfogadásáról. Amennyiben az Európai Bizottság az említett határidőn belül nem tájékoztatja az irányító hatóságot, a jelentést elfogadottnak kell tekinteni.

5.2.6. Monitoring- és információs rendszer

A monitoring- és értékelési tevékenység megfelelő ellátásához elengedhetetlen a megfelelő szintű és minőségű adatok rendelkezésre állása. Az adatok kapcsán kiemelten fontos, hogy az adatok rendelkezésre állása időben is garantált legyen, vagyis azonos adatbázisok időszakokon átívelően legyenek elemezhetőek elsősorban azonos adatstruktúra és tartalom alapján. Az uniós szabályozás értelmében a tagállamok (irányító hatóságok) feladata nyilvántartási rendszer létrehozása, amely elektronikusan tárolja az egyes támogatott projektekre vonatkozó, azok monitoringjához, értékeléséhez, pénzügyi irányításához, ellenőrzéséhez és auditjához szükséges adatokat, beleértve adott esetben a műveletek egyes résztvevőire vonatkozó adatokat is.⁴⁷² Szintén az irányító hatóság feladata annak biztosítása, hogy ezeket az adatokat összegyűjtsék, rögzítsék és tárolják a rendszerben. Szintén szükséges biztosítani, hogy ezen adatok a teljes programozási időszakra vonatkozóan összesítve álljanak rendelkezésre.⁴⁷³

Már a 2014–2020-as időszakban is a tagállamoknak biztosítaniuk kellett, hogy a kedvezményezettek és a programhatóságok közötti minden információcsere elektronikus adatszerrendszereken keresztül történjen, és hogy a kedvezményezetteknek minden, a támogatáshoz szükséges információt és adatot csak egyszer nyújtsanak be. A következő időszakban a Bizottság

⁴⁷² Tamás Laposa: Digital Service Maturity: Development of an e-Cohesion-Specific Model. *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science*, 18. (2019), 3. 81–96.

⁴⁷³ Nyikos (2017a): i. m.

javaslata alapján ez a rendelkezés nem változott volna, mégis egyes tagállamok kezdeményezése következtében enyhült a jogszabály, és a kedvezményezett kifejezett kérésére lehetőség van arra, hogy az irányító hatóság elfogadhasson papíralapú információcserét is az adatok rögzítésére és tárolására vonatkozó kötelezettségének sérelme nélkül (utóbbi, jelenleg érvényes előírás változatlanul megmaradna).

Magyarországon a Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer Európai Unió Programok Rendszere (FAIR EUPR) szolgál a kohéziós fejlesztési források rendelkezésre álló kerete, az indikátorok és azok teljesülésének nyilvántartására. A nyilvántartott adatok körét a melléklet tartalmazza.

Az Európai Bizottság és a tagállamok között működő adatszolgáltatási rendszer elnevezése SFC2021. Ez biztosítja a tagállam és a Bizottság közötti valamennyi hivatalos információcserét. Funkcióit tekintve:

- interaktív formanyomtatványok vagy a rendszer által a korábban rögzített adatok alapján automatikusan előre kitöltött formanyomtatványok;
- automatikus számítások, amennyiben azok csökkentik a felhasználók kódolási feladatait;
- a továbbított adatok belső koherenciáját, valamint ezen adatoknak az alkalmazandó szabályokkal való összhangját igazolni hivatott, automatikus beágyazott ellenőrzések;
- az SFC2021 felhasználóit figyelmeztető, a rendszer által generált jelzések arra vonatkozóan, hogy bizonyos műveletek elvégezhetők, vagy nem végezhetők el;
- a rendszerbe bevitt információ kezelésének online nyomon követése;
- a múltbeli adatok rendelkezésre állása egy adott programra vonatkozóan bevitt valamennyi információ tekintetében;
- a 910/2014/EU rendelet szerinti kötelező elektronikus aláírás rendelkezésre állása, amelyet bírósági eljárásokban bizonyítékként fogadnak el.

Vis maior, vagyis az SFC2021 üzemzavara vagy az SFC2021-gyel való összeköttetés olyan hiánya esetén, amelynek időtartama az információk benyújtásának előírt határidejét megelőző egy hétben vagy a december 18-a és 26-a közötti időszakban meghaladja az egy munkanapot, illetve bármely más időszakban az öt munkanapot, a tagállam és a Bizottság közötti információcsere nyomtatott formában is történhet, amely esetben a benyújtás időpontjának a dokumentum postai bélyegzésének időpontját kell tekinteni. Amennyiben a vis maior oka megszűnik, az érintett fél késedelem nélkül beviszi az SFC2021-be a papíron már megadott információkat.

5.2.7. A monitoring intézményrendszere

5.2.7.1. Hazai intézményrendszer

Az irányító hatóságok jellemzően saját monitoring szervezeti egységet működtetnek, ők felelnek az éves jelentések összeállításáért, a monitoringbizottságok szervezéséért és lebonyolításáért, ugyanakkor ezeket általában egységes módszertanok alapján végzik, amelyek kialakításáért a központi monitoring szervezeti egység felelős. Magyarországon így fontos szerep jut a központi monitoring szervezeti egységnek is, amelyet az uniós fejlesztésekért felelős miniszter irányít. A központi monitoring szervezeti egység módszertani és adatszolgáltatási támogatást nyújt az irányító hatóságoknak, amelynek keretében az irányító hatóságok monitoringgal kapcsolatos feladataikat ellátják, így:

- koordinálja az egyes programokra vonatkozó összesített adatok Európai Bizottság részére történő továbbításával kapcsolatos feladatokat, ütemtervet, közös sablont, módszertant és adatbázist biztosít az irányító hatóság számára;
- módszertani támogatást nyújt az indikátorokhoz szükséges adatok beszerzéséhez és előállításához.

A központi monitoring szervezeti egység önálló hatáskörben látja el továbbá az alábbi feladatokat:

- nyomon követi az általános rendeletben meghatározott feljogosító feltételek teljesülését;
- működteti és fejleszti a programok végrehajtását támogató monitoring- és információs rendszert;
- az irányító hatósággal együttműködve nyomon követi a programok pénzügyi előrehaladását, koordinálja az európai bizottsági és a hazai jelentések, adatszolgáltatások készítését;
- az irányító hatósággal együttműködve a felidei felülvizsgálat során meghatározza a programmódosítás elveit;
- felügyeli a teljesítmény-keretrendszert, nyomon követi a részcélok és célértékek teljesülését;
- az irányító hatósággal együttműködve nyomon követi a programok szakmai előrehaladását, amely keretében:
 - nyomon követi az indikátorok teljesítését;
 - az irányító hatóság által szakmai szempontból véleményezett rendszeres jelentést készít a kormány részére a forrásvesztés elkerülése érdekében;
- az irányító hatósággal együttműködve ellátja az általános rendelet szerinti értékelési tervvel összefüggő feladatokat a partnerségi megállapodás minden programjára vonatkozóan, amely keretében:
 - koordinálja a tagállami jelentéstételi kötelezettséget;
 - az irányító hatósággal együttműködve monitoring- és értékelési munkacsoportot működtet a programok előrehaladásának nyomon követése és értékelése érdekében.

A monitoringfelelős⁴⁷⁴ feladatai:

- tájékoztatja az arra jogosult szervezeteket és a fejlesztési program végrehajtásában érintett minisztereket a projektek vagy fejlesztési programok végrehajtásának helyzetéről;
- irányítja a nyilvántartásokkal kapcsolatos feladatokat, ennek keretében gondoskodik a jogosultságkezelésről, jelentéskészítésről, az információbiztonsági és adatbiztonsági feladatok ellátásáról;
- figyelemmel kíséri a fejlesztési források felhasználásával bonyolított eljárásokat;
- pénzügyi monitoringtevékenységének keretében vizsgálja a rendelkezésre álló források felhasználását;
- szakmai monitoringtevékenységének keretében nyomon követi a támogatások felhasználásával megvalósuló projektek vagy programok – az azok célkitűzéseinek megfelelő – eredményes végrehajtását, különös tekintettel a terveknek való megfelelés követelményeire;
- tájékoztatja a minisztert a tervektől való eltérésről, a projektek vagy fejlesztési programok végrehajtása tekintetében korrekciós javaslatokat kezdeményez;

⁴⁷⁴ A 60/2014. Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése szerint a miniszter által kinevezett monitoringtevékenységek ellátásáért felelős állami vezető.

- alkalmazásgazdaként gondoskodik a FAIR szakmai felügyeletéről, folyamatos és biztonságos üzemeltetéséről, valamint továbbfejlesztéséről;
- biztosítja a FAIR és az EMIR alkalmazás üzemeltetéséhez szükséges beállítások elvégzését és a kapcsolódó feladatok ellátását.

5.2.7.2. Unió intézményrendszer

Az Európai Bizottság a 2014–2020-as időszakban a tagállamok éves végrehajtási jelentései alapján évente összefoglaló jelentést, továbbá egy, a rendelkezésre álló, a program értékelései során tett megállapításokról szóló összefoglalást készített, valamint 2017-ben és 2019-ben a Bizottság stratégiai jelentést készített, amely összefoglalta a tagállamok részletes előrehaladási jelentéseit. Ezeket a jelentéseket az Európai Bizottság az Európai Parlamentnek és az Európai Unió Tanácsának nyújtotta be. A 2021–2027-es időszaktól kezdődően a kohéziós jogszabályok nem rögzítenek az Európai Bizottság számára addicionális jelentéstételt. Ez azt jelenti, hogy a kohéziós politikáról jelentés az EU éves költségvetési tervezéséhez kapcsolódóan készül, amikor is a következő évi költségvetési tervszámok mellékleteként az Európai Bizottság összegzi a kohéziós politika célkitűzéseinek megvalósítása során elért előrehaladást.

Ezenkívül az Európai Bizottság az EU működéséről szóló szerződésből fakadó kötelezettségként háromévente készíti el kohéziós jelentését. Az utolsó, hetedik kohéziós jelentés 2017-ben készült.⁴⁷⁵ A kohéziós jelentés tartalma:

- beszámoló a gazdasági, társadalmi és területi kohézió elérése terén elért eredményekről, beleértve a régiók társadalmi-gazdasági helyzetét és fejlődését, valamint az uniós prioritások integrációját;
- beszámoló az alapok, az EBB-finanszírozás és más pénzügyi eszközök szerepéről, valamint egyéb uniós és nemzeti szakpolitikáknak az elért eredményekre gyakorolt hatásáról;
- adott esetben a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése, valamint az uniós prioritásainak elérése érdekében szükséges jövőbeli uniós intézkedések és szakpolitikák meghatározása.

A kohéziós jelentés túlmutat a kohéziós politika értékelésén, egyben jelentős dokumentum, ugyanis az abban foglaltak alapvetően formálják a Politika végrehajtásának megítélését és a jövőjével kapcsolatos irányokat, elképzeléseket.

Az Európai Bizottság Regionális és Várospolitikáért Felelős Igazgatóságának Magyarországgal szembeni felelős szervezeti egysége vesz részt továbbá a fent említett monitoringbizottsági és éves teljesítmény-felülvizsgálati üléseken.

5.3. Értékelés

Az uniós szabályok nem határozzák meg, hogy a tagállamok milyen módon látják el az értékelési tevékenységüket. Az értékeléseket a program végrehajtásáért felelős hatóságoktól funkcionálisan független szakértők végzik (tekintettel arra, hogy az értékelések megállapításainak visszahatásai

⁴⁷⁵ European Commission: *Eighth Report on Economics, Sociat and Territoria Cohesion*.

lehetnek a fejlesztési programokra), ami Magyarországon (és általában a tagállamokban), közbeszerzés keretében beszerzett külső értékelőket jelent, míg maga az intézményrendszer értékelésmenedzsmenttel foglalkozik.

Az uniós szabályozás három aspektus kapcsán határoz meg előírásokat:

- az értékelési tevékenység ellátása kötelező: a tagállamok a programidőszak alatt értékeléseket készítenek a programok kidolgozása minőségének és végrehajtásának javítása érdekében, valamint ezek eredményessége, hatékonysága és hatása felmérésére (ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak az értékelések elkészítéséhez szükséges feltételeket is biztosítaniuk kell);
- kötelező értékelési tartalom: minden értékelésnek ki kell térnie az értékelt programnak az európai stratégiai célokhoz való hozzájárulására, valamint a GDP növekedéséhez és a munkanélküliség csökkentéséhez való hozzájárulására;
- nyilvánosság: minden értékelést a lakosság számára hozzáférhetővé kell tenni.

5.3.1. Az értékelések fókuszai

Az uniós források felhasználásának értékelése az alábbiak szerint vizsgálódik:

- relevancia;
- hatásosság;
- hatékonyság;
- koherencia;
- uniós hozzáadott érték.

A relevancia az adott beavatkozás/program társadalmi/gazdasági/környezeti igényekre adott válaszait és a kijelölt célok összefüggését vizsgálja. Ez a szempont már a beavatkozási logika megtervezésekor felmerül, hiszen amennyiben az adott intézkedések nem adnak választ létező igényekre, akkor azoknak nincsen létjogosultságuk, legyenek azok bármilyen hatékonyak vagy hatásosak. Az EU által finanszírozott programok esetében ezért szoros kapcsolat van az uniós hozzáadott érték és a relevancia között a következő kérdés alapján: mi az a szint, ahol az adott igényt a leginkább meg lehet célozni. Uniós szinten így azokat a felmerülő igényeket kell megcélozni, amelyeket ezen a szinten lehet a leginkább kezelni.

A hatásosságon keresztül azt vizsgáljuk, hogy a programok mennyiben érték el céljukat. Az értékelés időpontjától függően vizsgálható, hogy a programok jó úton haladnak-e a célok elérésében, illetve utólagos értékelésnél azt, hogy elérték-e a céljukat. Ha a programok nem jó úton haladnak a célok felé, illetve nem sikerült elérni azokat, akkor az értékelésen keresztül kaphatunk választ arra, hogy milyen tényezők akadályozták azt.

A hatékonyságon keresztül a célok elérése érdekében felhasznált erőforrások és a program által elért változások közötti kapcsolatot vizsgáljuk. A vizsgálat során a program által választott eszközöket a lehetséges alternatívákkal is összehasonlítjuk: más eszközökkel is elérhető lettek volna-e a bekövetkezett változások, illetve azok kevesebb vagy több erőforrás felhasználásával jártak volna-e. A vizsgálat részét képezi a hatékonyságot csökkentő tényezők (például túlzott adminisztratív költségek) azonosítása.

Külső és belső koherenciát különböztetünk meg. A külső koherencia azt vizsgálja, hogy az adott program hogyan viszonyul más stratégiákhoz, illetve programokhoz. Megvalósultak-e szinergiák, vagy ellentétes hatások voltak megfigyelhetők? Vizsgálható az uniós, illetve a nemzeti

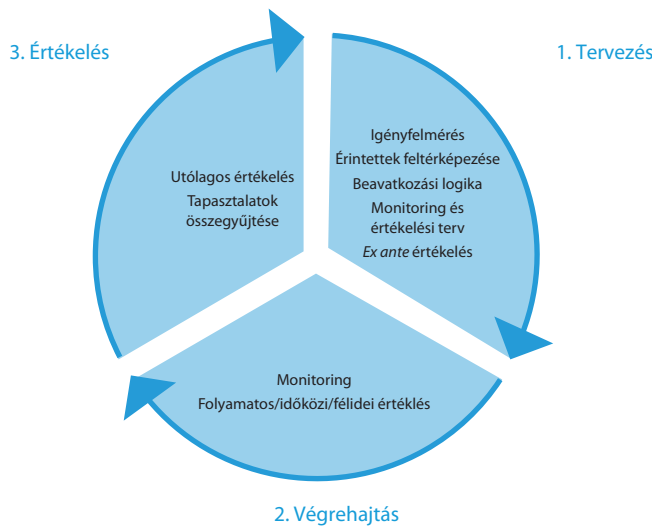
szint egyaránt. A belső koherencia a programon belüli intézkedések és beavatkozások egymásra hatásának értékelését jelenti.

Uniói társfinanszírozású programok esetében fontos kérdés, hogy az adott program mennyiben járult hozzá a nemzeti vagy magasabb szinten értelmezett célok teljesüléséhez. A rendelkezésre álló szűkös uniós költségvetés miatt is érdemes vizsgálni, hogy mik azok a beavatkozások, amelyeket uniós szinten érdemes finanszírozni, és amelyeket inkább nemzeti forrásból.

5.3.2. Az értékelések időhorizontja

Az értékelésnek kulcsszerepet kell kapnia a programvégrehajtás mindhárom fő szakaszában:

- tervezés: előzetes (*ex ante*) értékelés;⁴⁷⁶
- végrehajtás: folyamatos/időközi/félidei értékelés;
- utólagos (*ex post*) értékelés.



74. ábra: Az értékelés helye a programciklusban

Forrás: United Nations Office on Drugs and Crime: *Evaluation Handbook Guidance for Designing, Conducting and Using Independent Evaluation at UNODC*. 2017. 11. alapján Béres szerkesztése. Online: www.unodc.org/documents/evaluation/Tools/UNODC_Evaluation_Handbook.pdf

5.3.2.1. Ex ante értékelés

A 2014–2020-as költségvetési periódusig az uniós alapok végrehajtása során kötelező volt *ex ante* értékelés elvégzése, ezután az uniós jogszabályok a tagországra bízták, hogy önkéntes alapon lefolytatják-e azt. Ez a típusú értékelés gyakorlatilag a programtervezés külső és független

⁴⁷⁶ A 2021–2027-es költségvetési időszakra vonatkozó szabályozás nem tartalmazza az *ex ante* értékelés kötelező alkalmazását, ugyanakkor a programalkotók önkéntesen továbbra is alkalmazhatják ezen eszközt.

minőségbiztosítását jelenti. Az értékelésnek részletesen kell vizsgálnia a programok különböző feltételeknek való megfelelését az egyes költségvetési periódusokban, illeszkedve az uniós jogszabályokhoz. Végso soron azonban ez a típusú értékelés is az előző fejezetben említett relevancia/hatásosság/hatékonyság/koherencia/uniós hozzáadott érték mentén vizsgálja a terveket. Mivel előzetes értékelés, ezért nem a megvalósulást vizsgálja, hanem a tervek megfelelőségét a felmerülő igények irányában, a rendelkezésre álló eszközök megfelelőségét és a pénzügyi források elégségességét, a belső és a külső koherenciát, a tervezett beavatkozások logikai megfelelőségét, a programok hozzájárulását az uniós közös célokhoz, illetve azt, hogy biztosítva legyen, hogy a végrehajtás során, illetve az utólagos értékeléshez megfelelő mennyiségű és minőségű információ álljon rendelkezésre.

5.3.2.2. Értékelés a végrehajtás során

A végrehajtás során elvégzett értékelések célja, hogy lehetőséget adjanak még a végrehajtási időszak során az esetlegesen szükséges korrekciókra. Ezeket az értékeléseket igény szerint lehet indítani, illetve előzetes elhatározás esetén félidei értékeléseket is lehet végezni. Ez utóbbi előnye, hogy mivel az értékelésekre egyazon időben kerül sor, így összehasonlíthatók lesznek a különböző programok, illetve tagországok közötti eredmények. Hátránya azonban, hogy egyszerre nagy adminisztratív kötelezettséget ró az intézményrendszerre. Ha nincsen előre kijelölve, hogy mikor induljanak értékelések, előfordulhat, hogy azokra nem kerül sor; azonban félő, hogy az előre kijelölt időpontban (mondjuk, félidőben) még nem áll úgy a programok végrehajtása, hogy érdemi következtetéseket lehetne levonni. Érdemes tehát észszerűen kombinálni a különböző típusokat és a kötelezően előírt értékelésekre értékelhetőségi vizsgálatot készíteni.

5.3.2.3. Ex post értékelés

Az *ex post* értékelés célja a programvégrehajtás tanulságainak utólagos összegyűjtése a jövőbeli programok javítása érdekében. Mivel az *ex post* értékelést csak a végrehajtási időszakot követő valamennyi idő elteltével lehetséges megkezdeni annak érdekében, hogy az értékeléshez szükséges adatok és információk már elérhetőek legyenek, ezért általában a tapasztalatok közvetlenül a következő költségvetési időszak programjainak tervezésébe már nem tudnak beépülni. Nagyon fontos ezért, hogy az értékelések eredményei ne menjenek veszendőbe, és alkalomadtán a programok időszakon belüli módosításakor, de legkésőbb az egyvel későbbi időszak tervezésekor már figyelembe vegyék azokat.

5.3.3. Az értékelési folyamat

Az értékelési folyamat az *ex ante* értékeléssel már a tervezés során elindul. A programciklusok és a finanszírozás miatt azonban ezeket érdemes még az előző időszaki értékelési tervekbe bevenni. Ennek oka, hogy a programok költségvetése csak azok elfogadása után biztosított, így a tervek értékelésére az adott időszaki programokból még nincsen mód. A programok elfogadása után, az értékelések erőforrásainak rendelkezésre állásakor érdemes elkészíteni azt a tervezetet, amely az értékelési tevékenység szervezetőjét fogja adni.

5.3.3.1. Értékelési terv

Annak érdekében, hogy az értékelések tervezése és végrehajtása nyomon követhető legyen, valamint az értékelésmenedzsment lefolytatásához szükséges feltételek rendelkezésre álljanak, a 2014–2020-as időszakhoz hasonlóan 2021–2027-ben is kötelezően értékelési tervet kell készíteni a tervezett programértékelésekről. Az értékelési terv az egyik központi eleme egy jól működő értékelési rendszernek. A tervek elkészülte az irányító hatóságok felelőssége, akár ők maguk készítik el, akár felkérnek rá más egységeket. A terveket legkésőbb a programok jóváhagyását követő egy éven belül be kell nyújtani a monitoringbizottságoknak. Az értékelési terv fő elemei az Európai Bizottság javaslata⁴⁷⁷ alapján:

Célok, lefedettség, koordináció

- bevezető, a terv fő céljai;
- lefedettség és indoklás: annak magyarázata, hogy mely programokra és mely alapokra vonatkozik a terv, és miért;
- az értékelések fő fókuszterületei;
- az értékelési munka összehangolási mechanizmusai a különböző irányító hatóságok és releváns szereplők között.

Értékelési keretrendszer

- egyértelmű felelősségi körök;
- az értékelési folyamat leírása – az érintett szervek feladatainak részletezése: értékelési irányító bizottság, technikai munkacsoportok, tudományos vagy egyéb szakértői tudományos hozzájárulás, monitoringbizottság stb.;
- egyéb érdekelt bevonási mechanizmusai az értékelési munkába;
- az értékelő szakértelem forrása (például külső/belső), illetve az értékelési tevékenység függetlenségét biztosító pontok;
- értékelési képzési program;
- az értékelési eredmények hasznosulásának és kommunikációjának folyamata, az eredményeik nyomon követésének módja: hogyan kerülnek nyilvánosságra az értékelések, hogyan továbbítják azokat a Bizottságnak stb.;
- az értékelések költségvetése;
- a minőségbiztosítási folyamat.

A tervezett értékelések leírása

- az értékelés tárgya és indoka;
- a felhasználandó módszerek és adatigény;
- az adatok elérhetősége;
- az értékelés tervezett kezdete és időigénye;
- becsült költségigény.

⁴⁷⁷ European Commission: *Performance, Monitoring and Evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021–2027*. Commission Staff Working Document, 2021. 17.

Az értékelési terv tartalmát, az elért eredmények alapján is, minden évben felülvizsgálják. Első körben a szakpolitikai felelősök és az irányító hatóságok tesznek észrevételeket, ami alapján:

- módosulhat egyes értékelések végrehajtása, vagy
- a tervbe új értékelést emelhetnek be, vagy
- az értékeléseket összevonhatják, vagy
- az értékelés törlésére kerül sor.

Ezután a módosított értékelési terveket benyújtják a monitoringbizottságoknak. Az értékelési terv jóváhagyását és nyomon követését a monitoringbizottságok végzik el, vizsgálják az elért előrehaladást az értékelési terv, valamint az értékelések során tett megállapításokra reagáló nyomonkövetési intézkedések végrehajtása terén. A monitoringbizottságok által jóváhagyott és így hatályossá vált értékelési tervet minden év júniusáig be kell mutatni a partnerségi megállapodás szintű monitoringbizottságnak, majd a terv felkerül a www.palyazat.gov.hu honlapra.⁴⁷⁸

Az értékelési terv hatálya – az elvégzett felülvizsgálatoktól függetlenül – jogszabály szerint a programidőszak végéig szól, vagyis az értékelési tervben foglalt értékelések 2029. december 31-ig finanszírozhatók.

Az értékelési tervet a program elfogadása után legfeljebb egy évvel el kell juttatni az illetékes monitoringbizottságnak.

Az értékelési tervet az ERFA, KA és az ESZA+ értékelési terv esetében a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége állítja össze az irányító hatóságok és a szakpolitikai felelősök bevonásával. Ennek keretében:

- a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége elkészíti az értékelési tervet az irányító hatóságok javaslatai alapján;
- a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége az értékelési tervet megküldi az irányító hatóságoknak;
- az irányító hatóságok az értékelési tervet benyújtják az operatív program monitoringbizottságának;
- az értékelési terv minden monitoringbizottság által történt jóváhagyását követően a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége benyújtja az értékelési tervet az Európai Bizottságnak.

Az értékelési terv módosítását bármelyik program monitoringbizottsága vagy a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége kezdeményezheti, de rendszeres felülvizsgálati körökre is sor kerül. A módosítás kiterjedhet:

- további értékelési témakör beemelésére;
- értékelési témakör törlésére;
- értékelési témakör szintjének vagy típusának módosítására.

Új témakör beemelése esetén szükséges teendők:

- annak ellenőrzése, hogy a szükséges pénzügyi-közbeszerzési és humán erőforrás-feltételek rendelkezésre állnak-e;
- annak felmérése, hogy korábbi vagy más értékelési témakörökkel nem kerül-e átfedésbe a javasolt értékelési témakör.

⁴⁷⁸ Nyikos (2017a): i. m. 479–480.

Értékelési témakör törlése esetén azt szükséges ellenőrizni, hogy az értékeléssel lefedett prioritási tengely(ek) vonatkozó specifikus céljában elérendő eredményeket és hatásokat más értékeléssel vizsgálják-e.

Az értékelési témakör szintjének vagy típusának módosítása esetén:

- annak ellenőrzése, hogy az értékeléssel lefedett prioritási tengely(ek) vonatkozó specifikus céljában elérendő eredmények és hatások vizsgálata biztosított-e;
- a prioritási tengelyenként legalább egy darab hatásértékelés lefolytatása biztosított-e.

A monitoringbizottság fogadja el és hagyja jóvá az értékelési terv módosításait is, valamint nyomon követi azok megvalósulását is.⁴⁷⁹ Az értékelésért felelős szervezeti egység továbbá az elkészült értékelések összefoglaló jelentését minden év meghatározott időszakában elkészíti és megküldi az érintett irányító hatóság(ok)nak annak érdekében, hogy az irányító hatóságok az éves teljesítmény-felülvizsgálat során beszámoljanak azokról.

5.3.3.2. Az értékelés lépései

Az értékelési terv elkészülte és elfogadása után elkezdődhet az abban szereplő értékelések végrehajtása.⁴⁸⁰

Első lépésben *értékelhetőségi vizsgálatot* kell végezni, világosan megfogalmazott célokkal, az értékelésbe bevonható sokaság felméréssel, a vizsgálandó stratégiákkal, tevékenységekkel, forrásokkal, kimenetekkel, eredményekkel és hatásokkal. Az értékelhetőségi vizsgálatnak háromféle kimenetele lehet:

- az értékeléshez minden minimális információ rendelkezésre áll, jól körülhatárolt, így az elvégezhető;
- nem áll még elegendő információ rendelkezésre (például nincsen még befejezett projekt, amelyeken mérni lehetne a program eredményességét), vagy az értékelés tárgya nem kellően meghatározott – ekkor az értékelést el kell halasztani arra az időre, amikor a megfelelő információk rendelkezésre állnak, illetve az értékelés tárgya már kellően jól meghatározott;
- az értékelés a megadott fókusszal nem végezhető el – ekkor újra kell definiálni az értékelés tárgyát, az értékelési kérdéseket, az alkalmazandó módszertant stb.

Az *érdekelti kör bevonására* már az értékelési kérdések kialakításakor, az értékelés megtervezésekor sor kerülhet. Ennek haszna egyrészt szakmailag kompetens tudás bevonása, illetve az értékelési folyamat felé releváns támogatottság kialakítása. A folyamat lépései:

- az érdekelti kör meghatározása;
- az érdekeik és várakozásaik megértése;
- az értékelési kérdések áttekintése;
- az értékeléssel kapcsolatos információáramlás folyamatának kialakítása.

⁴⁷⁹ Nyikos (2017a): i. m. 479–480.

⁴⁸⁰ Ontario Agency for Health Protection and Promotion: *At a Glance: The Ten Steps for Conducting an Avaluation*. Toronto, ON, Queen's Printer for Ontario, 2015.

Az értékelés erőforrás- és időigényes tevékenység, ezért érdemes idejében jól megbecsülni a *szükséges erőforrásokat és időigényt*. Az alábbiakat kell mérlegelni:

- világos célja van az értékelésnek;
- az értékelés eredményei jól használhatók lesznek;
- a döntéshozók hajlandók lesznek az értékelés eredményeit figyelembe venni és adott esetben változtatni a programon;
- a megfelelő erőforrások rendelkezésre állnak;
- az időzítés megfelelő.

Ez a lépés annyiban több az értékelhetőségi vizsgálatnál, hogy nemcsak azt vizsgáljuk, hogy lehetséges-e elvégezni azt, hanem azt is, hogy megéri-e a befektetendő erőforrásokat ráfordítani.

A jó *értékelési kérdések meghatározása* az értékelés kulcsa. Ezeket érdemes egyeztetni a fő érdekelttekkel. Az értékelési kérdések kialakításakor a következőket érdemes figyelembe venni:

- a program megvalósításának mely fázisában vagyunk (lásd *ex ante*/előzetes, végrehajtás közbeni vagy *ex post*/utólagos értékelés);
- a korábbi releváns értékelések eredményei;
- a szükséges/lehetséges döntéseket a programmal kapcsolatban;
- az érdekelték igényeit;
- a felhasználható erőforrásokat.

Az értékelés céljához, az értékelési kérdésekhez, az adatok elérhetőségéhez és megbízhatóságához, valamint az érdekelték elvárásaihoz *illeszkedő vizsgálati módszert kell kiválasztani*. Ezután a módszertan igényeihez illeszkedő adatgyűjtési módszert kell kiválasztani, amihez az alábbiakat érdemes megfontolni:

- Mit mérjünk? – megfelelő indikátorok, változók kiválasztása;
- Mikor gyűjtünk adatot? – csak a program előtt, csak a program után, a program előtt és után is;
- Milyen adatot gyűjtünk? – kvalitatív/kvantitatív/mindkettő;
- Kitől gyűjtünk adatot? – releváns alcsoportok, reprezentativitás stb.

Az *értékelés megtervezése* során szükséges meghatározni az értékelési tevékenységeket, a felelősöket, a feladatokat, az erőforrás-allokációt és a határidőket. Az értékelés megtervezésének eredményeit általában, formális külső beszerzés esetén a feladatleírás (angolul *terms of reference*, a továbbiakban: ToR) tartalmazza. A feladatleírás az összes előző lépés során beazonosított információt magába foglalja annak érdekében, hogy a külső értékelő minél jobban fel tudja mérni a feladatot. A feladatleírás pontosítása a szakmai ajánlatban, illetve a szerződéskötés után az indítójelentésben történhet.

Mivel az értékeléseket általában külső szakértők készítik el, kiemelt jelentősége van annak, hogy az értékelési feladatot pontosan meghatározzák, és az értékelések tervezett tartalmát, az elvárt módszertanokat és értékelési eljárásokat világosan megfogalmazzák, hiszen ezek nélkül a szándékolt értékelési tartalom nem garantálható. A ToR tartalmazza, hogy milyen célból és kinek készül az értékelés, mit fog vizsgálni, hogyan és milyen időtartam alatt fog elkészülni, kiknek a közreműködése szükséges, milyen erőforrások (beleértve a módszertanokat, adatokat stb.) szükségesek az értékelés lefolytatásához, és mi lesz az elvárt eredmény (értékelési jelentés és mellékletei).

A ToR legfontosabb része annak leírása, hogy mit vizsgál az értékelés, vagyis az értékelési kérdések meghatározása.

Elmondható, hogy minél pontosabb, minél egzaktabb egy ToR, annál jobb értékelés fog készülni. Minél pontosabb a feladat meghatározása, annál jobban átgondolja az értékelésmenedzser, hogy az értékelési tartalom elvégzéséhez szükséges feltételek adottak-e: például a kvantitatív elemzéshez szükséges adatok rendelkezésre állása, az értékelés időtartama lehetővé teszi-e az érdekelt felek teljes körű bevonását (például interjúk, fókuszcsoportok keretében). Irreális olyat elvárni az értékelőtől, aminek feltételei nem adottak, vagy olyan pótlólagos ráfordítások mentén teremthetők meg, amelyek nem állnak arányban a feladat céljával. Minél pontosabb a feladat meghatározása, annál inkább nyomon követhető lesz az értékelés teljesítése (praktikusan az értékelés nyomon követése).

A feladatleírás konkrét és értékelhető kérdéseket tartalmazzon, amelyekhez a fejlesztési programokból konkrét indikátorok illeszthetők, hiszen elvont, elnagyolt értékelési kérdésekre elvont és elnagyolt válaszok születnek, ez viszont nem előremutató az értékelés funkcióját tekintve, vagyis hogy orientálja a döntéshozókat a minőségi programtervezés és végrehajtás irányába.

Az értékeléshez *gyűjtendő és felhasznált adatok* minősége és mennyisége nagyban meghatározza az értékelés minőségét. Elsődleges adatfelvétel esetén figyelmet kell fordítani a válaszadók és az adatgyűjtők megfelelő motivációjára. Amennyiben felmerül valamilyen gyanú az adatok manipulálására, módosítsuk az adatfelvételi stratégiánkat! Mára a számítógépes adatrögzítés szinte kizárólagossá vált, mivel jelentősen növeli az adatfelvétel hatékonyságát és felhasználhatóságát.

A gyűjtött adatokat megfelelő adatbázisokba rendezzük, lehetőség szerint összekapcsoljuk, majd ellenőrizzük azok minőségét. Ezután az adatokat olyan formára hozzuk, hogy kielemezhetőek legyenek, majd elvégezzük az adatelemzést, hogy hozzájussunk az eredményekhez. Az értékelésnek ez a része a leginkább módszertanigényes, itt van a legnagyobb szükség tapasztalt szakértőre.

Az *eredmények értelmezésekor* is érdemes minél inkább bevonni a folyamatba a különböző érdekelt feleket azért, hogy segítsenek javaslatokat megfogalmazni. Az eredményeken alapuló javaslati listát, majd ebből kommunikációs anyagokat érdemes készíteni. Ez utóbbiak sokféle formát ölthetnek a hagyományos, írott jelentéstől a prezentáción keresztül akár a rövid videóig. A vizualizáció nagyon fontos eleme az értékelés eredményei elterjesztésének (disszemináció).

Az értékelés eredményeiből *kialakított javaslatok véglegesítésébe* érdemes bevonni az érdekelt feleket. A javaslatokból érdemes akciótervet készíteni és időről időre nyomon követni annak megvalósulását.

5.3.3.3. A fejlesztéspolitikai programok értékelési intézményrendszerének jellemzői

Ahogy korábban említettük, az értékeléseket jellemzően külső, közbeszerzés keretében kiválasztott és beszerzett, a megfelelő módszertani és szakmai ismeretekkel rendelkező értékelők készítik el. Ehhez kapcsolódóan a végrehajtási intézményrendszer értékelésmenedzsmen-tevékenységet folytat. Az értékelésmenedzsmen-tevékenység az alábbi fő lépésekből áll:⁴⁸¹

- az értékelési témakörök időbeni, közbeszerzési szempontú csoportosítása az értékelések ütemtervével összhangban;

⁴⁸¹ Nyikos (2017a): i. m. 479–480.

- közbeszerzések előkészítése és lefolytatása;
- a közbeszerzések szakmai és pénzügyi előrehaladásának nyomon követése;
- a közbeszerzésekhez kapcsolódó szerződés-kötési feladatok;
- a szerződések szakmai és pénzügyi előrehaladásának nyomon követése;
- a szerződések teljesítésigazolása és a kifizetések teljesítése.

Az értékelési tervben szereplő értékelések lefolytatásához kapcsolódóan felmerülő feladatok:

- az értékelések lefolytatásához szükséges feladatleírások tartalmának és a teljesítési követelmények meghatározása;
- az értékelések feladatleírásának elkészítése;
- az értékelések lefolytatásához szükséges szakértői interjúk megszervezése az értékelő és az érintett szereplők között;
- az elkészült értékelések megvitatását célzó szakmai rendezvények előkészítése és szervezése;
- az elkészült értékelések véleményeztetésének lefolytatása és ezek továbbítása az értékelő felé, valamint annak nyomon követése, hogy az észrevételeket átültették-e.

5.3.4. Bevezetés az értékelések módszertanába

Az alábbiakban bemutatjuk az értékelések során alkalmazott leggyakoribb hatásértékelési módszereket megalapozó statisztikai fogalmakat, illetve az értékelések során alkalmazott kvalitatív módszereket.

Kétféle statisztikát különböztetünk meg:

- leíró statisztika;
- következtető/induktív statisztika.

A leíró statisztika az adatok rendezésére, összesítésére, leírására és bemutatására koncentrál, míg a következtető statisztika az eredmények általánosítását, következtetések levonását célozza a mintából a teljes populációra. Az értékelések mindkét statisztika módszereit használják, az értékelések eredményei elsősorban a következtetési statisztika eszközeivel állnak elő.

57. táblázat: A leíró és a következtetési statisztika céljai és módszerei közötti különbség

	Leíró statisztika	Következtetési statisztika
Célok	A meglévő adatok összegzése és jellemzése	<ul style="list-style-type: none"> – Következtetések a rendelkezésre álló (minta) adatokból a teljes populációra – Kapcsolatok és okozati összefüggések felderítése és mérése
Módszerek	<ul style="list-style-type: none"> – Összegzés – Grafikus megjelenítés 	<ul style="list-style-type: none"> – Becslés (pont, intervallum) – Hipotézisvizsgálat – Kapcsolatok feltárása (korreláció, regresszió)

Forrás: Béres szerkesztése

5.3.4.1. Mintavétel

A statisztikák készítéséhez adatokra van szükségünk, amelyeket elemezni tudunk. Attól függően, hogy mennyire teljes körű a megfigyelésünk, alapvetően kétféle adatfelvételt különböztethetünk meg:

- a teljes sokaságra vonatkozó adatfelvétel (cenzus);
- mintavétel.

A teljes sokaságra vonatkozó adatfelvétel esetén a változóink értéke közvetlenül megfigyelhető, így nagy pontossággal⁴⁸² meg tudjuk adni azok értékét. Mintavételkor a változó értéke nem figyelhető meg közvetlenül, csak becsülhető, pontossága függ a mintanagyságtól és a reprezentativitástól. Mivel a teljes sokaság megfigyelése rendkívül költséges, ezért ezt csak nagyon ritkán alkalmazzuk (a legismertebb teljes körű adatfelvétel a Központi Statisztikai Hivatal által tízévente végzett népszámlálás). A leggyakrabban mintát veszünk az adott sokaságból, és abból próbálunk releváns következtetéseket levonni a teljes sokaságra. A mintavétel költsége függ a mintanagyságtól és a reprezentativitástól (minél többféle tulajdonságra vagyunk kíváncsiak az adott sokaságból, annál költségesebb az adatfelvétel).

5.3.4.2. Adatstruktúrák

A felvett adatokat strukturálnunk kell. Attól függően, hogy milyen típusú adatokat vettünk fel, azokat különböző típusú adatbázisokba tudjuk rendezni. Ha egy adott időpontban veszünk fel különböző egyedekről adatot, akkor *keresztmetszeti* adatbázist tudunk kialakítani.

58. táblázat: Példa a keresztmetszeti adatok struktúrájára

i	t	y	x
1	1	$y(1, 1)$	$x(1, 1)$
2	1	$y(2, 1)$	$x(2, 1)$
3	1	$y(3, 1)$	$x(3, 1)$

Forrás: Béres szerkesztése

Az 58. táblázatba három egyedről ($i = 1, 2, 3$) felvett kétfajta adatot (y, x) rendeztünk egy időpontban ($t = 1$). Ilyen típusú adattábla például három ország egyazon évben mért gazdasági növekedési és foglalkoztatási adata.

Amennyiben egy egyedet figyelünk meg több időpontban, akkor *idősoros* adatokról beszélünk.

⁴⁸² Természetesen a teljes sokaságra vonatkozó adatfelvétel esetében is előfordulhatnak kimaradó egyedek, mert például az adatfelvevők éppen nem tudják elérni a sokaság egy-egy tagját.

59. táblázat: Példa az idősoros adatok struktúrájára

i	t	y	x
1	1	$y(1, 1)$	$x(1, 1)$
1	2	$y(1, 2)$	$x(1, 2)$
1	3	$y(1, 3)$	$x(1, 3)$

Forrás: Béres szerkesztése

Az 59. táblázatban egy egyed ($i = 1$) három különböző időpontbeli ($t = 1, 2, 3$) megfigyelését szemléltettük kétfajta adatra (y, x). Ilyen típusú adattábla például egy ország három különböző évben megfigyelt gazdasági növekedési és foglalkoztatási adata.

A legtöbb információt és a legjobb elemezhetőséget biztosító adatfelvétel több egyed több időpontbeli megfigyelése, ezeket a típusú adatbázisokat *paneladatbázisoknak* nevezzük.

60. táblázat: Példa a panelbe rendezett adatok struktúrájára

i	t	y	x
1	1	$y(1, 1)$	$x(1, 1)$
1	2	$y(1, 2)$	$x(1, 2)$
1	3	$y(1, 3)$	$x(1, 3)$
2	1	$y(2, 1)$	$x(2, 1)$
2	2	$y(2, 2)$	$x(2, 2)$
2	3	$y(2, 3)$	$x(2, 3)$
3	1	$y(3, 1)$	$x(3, 1)$
3	2	$y(3, 2)$	$x(3, 2)$
3	3	$y(3, 3)$	$x(3, 3)$

Forrás: Béres szerkesztése

A paneladatokra a 60. táblázatban három egyed ($i = 1, 2, 3$), három időpontbeli ($t = 1, 2, 3$) megfigyelését rögzítettük két változóra (y, x). Ilyen típusú adattábla például három ország három különböző évben megfigyelt gazdasági növekedési és foglalkoztatási adata.

5.3.4.3. Véletlen változók

A statisztikai vizsgálatok során mindig úgynevezett véletlen változókkal dolgozunk. A véletlen változó egy jellemző, mérés vagy számlálás, amely véletlenszerűen változik egy bizonyos halmaz vagy minta szerint. A bekövetkezés véletlenszerű, mivel nem ismerjük a pontos eredményt, de tudjuk, hogy bizonyos események bizonyos valószínűséggel történnek. A változók szokásos jelölése a már korábbiakban említett x, y, z stb.

A véletlen változókra az egyik legjellemzőbb példa a kockadobás eredményének valószínűsége. A dobások az alábbi lehetséges kimenetekkel rendelkeznek:

61. táblázat: A kockadobások lehetséges értékei egy kocka esetén

A dobás értéke	A dobás lehetséges kimeneteinek száma	Az egyes értékek bekövetkezési valószínűsége (%)
1	1	16,7
2	1	16,7
3	1	16,7
4	1	16,7
5	1	16,7
6	1	16,7
		100,0

Forrás: Béres szerkesztése

Egy hatoldalú kockával minden lehetséges kimenet egyszer következhet be. Mivel hatféle kimenet lehet, ezért az egyes kimenetek valószínűsége minden esetben $1/6$ (~16,7%).

62. táblázat: A kockadobások lehetséges értékei két kocka esetén

A dobás értéke	A dobás lehetséges kimeneteinek száma	Az egyes értékek bekövetkezési valószínűsége (%)
2	1	2,8
3	2	5,6
4	3	8,3
5	4	11,1
6	5	13,9
7	6	16,7
8	5	13,9
9	4	11,1
10	3	8,3
11	2	5,6
12	1	2,8
		100,0

Forrás: Béres szerkesztése

Két kocka esetén a kimenetek lehetséges száma már változik, így a bekövetkezések valószínűsége is. Kettőt csak egy esetben dobhatunk (1–1), hármát már kétszer (1–2, 2–1) stb. A kimenetek valószínűsége minden esetben a dobás lehetséges kimeneteinek száma osztva az összes lehetséges kimenet számával. Két kockával 36-féle eredményt tudunk dobni, így például a 3-as dobás valószínűsége $2/36$, azaz körülbelül 5,6%.

63. táblázat: A kockadobások lehetséges értékei három kocka esetén

A dobás értéke	A dobás lehetséges kimeneteinek száma	Az egyes értékek bekövetkezési valószínűsége (%)
3	1	0,5
4	3	1,4
5	6	2,8
6	10	4,6
7	15	6,9

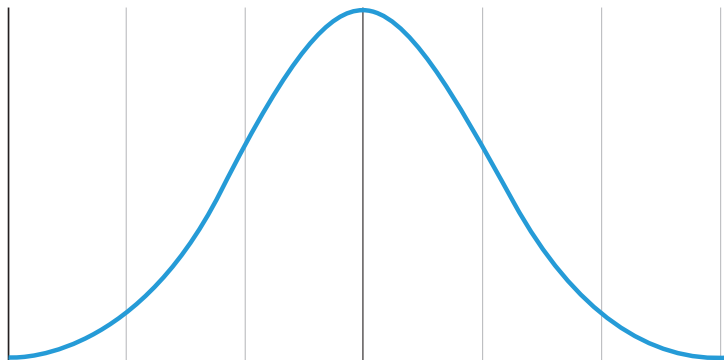
A dobás értéke	A dobás lehetséges kimeneteinek száma	Az egyes értékek bekövetkezési valószínűsége (%)
8	21	9,7
9	25	11,6
10	27	12,5
11	27	12,5
12	25	11,6
13	21	9,7
14	15	6,9
15	10	4,6
16	6	2,8
17	3	1,4
18	1	0,5
		100,0

Forrás: Béres szerkesztése

Három kocka esetén már elég sok variációval rendelkezünk. Ha összeadjuk, hányféle variáció lehetséges (216), és elosztjuk, hogy mennyi esetben jöhet ki az adott szám, akkor megkapjuk a kimenetel valószínűségét. Három kockával hatot dobni például $10/216$, azaz körülbelül 4,6% valószínűséggel tudunk.

5.3.4.4. Valószínűség-eloszlás

A valószínűség-eloszlás mutatja meg, hogy egy véletlen változó bizonyos értéket milyen valószínűséggel vesz fel. A véletlen változók lehetnek folytonosak, illetve diszkrét. Diszkrét esetben a bekövetkezési valószínűséget megkapjuk az elemi események bekövetkezési valószínűségének összeadásával. (Lásd a dobókockás példát.) Folytonos valószínűségi változó esetén ezt nem tehetjük meg, hiszen nullát kellene szoroznunk végtelennel (egy elemi esemény bekövetkezésének valószínűsége nulla, de tetszőlegesen kis szakaszon végtelen elemi esemény helyezkedik el). Folytonos valószínűségi változók esetében ezért úgynevezett sűrűségfüggvényt használunk, amely minden elemi eseményhez valószínűséget rendel. Tipikus sűrűségfüggvény például az úgynevezett haranggörbe (a későbbiekben normális eloszlás):



75. ábra: A standard normális eloszlás görbéje

Forrás: www.scribbr.com/statistics/standard-normal-distribution/

5.3.4.5. Skálatípusok

Az adatfelvételek fontos osztályozási tulajdonságát jelentik a mérési skálák. Általában négyfajta mérési skálát szoktunk alkalmazni:

- nominális (névleges) skála;
- ordinális (sorrenden alapuló) skála;
- intervallumskála;
- arányskála.

A nominális skála a legegyszerűbb típus. A vizsgálat eredményeit osztályokba, kategóriákba soroljuk, és az értékeket csupán egyfajta kódoknak tekintjük, közöttük semmilyen számszerűsíthető viszonyítási alapot nem feltételezünk. A nominális skálára példák a nemi, nemzetiségi hovatartozás, egészségi állapot (például beteg/egészséges).

Az ordinális skála annyival több a nominális skálánál, hogy az egyes értékek sorrendbe rendezhetők. Tudjuk, hogy az egyik érték nagyobb vagy kisebb a másikonál, de nem tudjuk megmondani, hogy mennyivel, azaz az értékek közötti különbségeknek nincsen matematikai jelentése. Ordinális skálára példák a kérdőívekben szereplő kvalitatív felvételek (például elégedettségfelmérésnél lehet: nagyon elégedett, inkább elégedett, inkább elégedetlen, nagyon elégedetlen) vagy a katonai rendfokozatok.

Az intervallumskála esetén az értékek közötti különbségnek már van matematikai jelentése és az értéknek önmagában van értelmezhetősége. A legismertebb intervallumskála a hőfokmérés (Celsius- vagy Fahrenheit-skála).

Az arányskála rendelkezik az intervallumskála minden tulajdonságával, annyival több annál, hogy létezik abszolút nulla pontja. Adatelemzések során ezek a legjellemzőbb adattípusok (magasság, árak, mennyiségek stb.).⁴⁸³

5.3.4.6. Alapvető mintajellemzők

A gyűjtött adatokról érdemes először elkészíteni az alapstatisztikákat, hogy a legfontosabb mintajellemzők alapján képet tudjunk alkotni. Ilyen fontos jellemzők:

- a középértékek: átlag, medián, módusz;
- a szóródás: minimum, maximum, interkvartilis terjedelem, szórás, variancia;
- a grafikus megjelenítés: például hisztogram, boxplot használata.

A *középértékek* igen jó információ-tömörítő jellemzők. Az *átlag* az összes egyed választott tulajdonságának összege osztva az egyedek számával:

$$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n x_n}{n}$$

⁴⁸³ Az arányskála és az intervallumskála közötti különbségtételkor fontos észrevennünk, hogy intervallumskálán az összeadás és a kivonás értelmes műveletek, a szorzás és az osztás már nem (nem mondhatjuk például, hogy háromszor olyan meleg van, mivel a nulla Celsius-fok egy önkényesen kiválasztott viszonyítási pont). Ugyanakkor arányskálán már a szorzás és az osztás is értelmes műveletek.

A *medián* az a középvérték, amelynél az összes megfigyelt egyed 50%-a kisebb, 50%-a pedig nagyobb. Páratlan számú megfigyelés esetén a medián a középső egyed értéke, páros számú megfigyelés esetén pedig a középső két egyed tulajdonságai megfigyelt értékének az átlaga. Az alábbiakban ezt két példán szemléltetjük attól függően, hogy négy vagy öt megfigyelésünk van egy adott népességből vett mintán az emberek magasságára (centiméterben) vonatkozóan.

64. táblázat: A medián számítása (cm)

<i>i</i>	<i>n</i> = 4	<i>n</i> = 5
1	160,0	160
2	170,0	170
3	175,0	175
4	180,0	180
5	–	185
A medián értéke	172,5	175

Forrás: Béres szerkesztése

A *módusz* a megfigyelt tulajdonság legtöbbször előforduló értéke. Az alábbiakban egy példán keresztül szemléltetjük a módusz értékének meghatározását.

Nyitás után 6 órán keresztül megfigyeljük egy üzletben, hogy óránként mennyit vásárolnak egy adott termékből.

65. táblázat: Példa az egy módusú mintára

Időintervallum	9:00–10:00	10:00–11:00	11:00–12:00	12:00–13:00	13:00–14:00	14:00–15:00
Vásárlók száma	2	3	5	1	4	3

Forrás: Béres szerkesztése

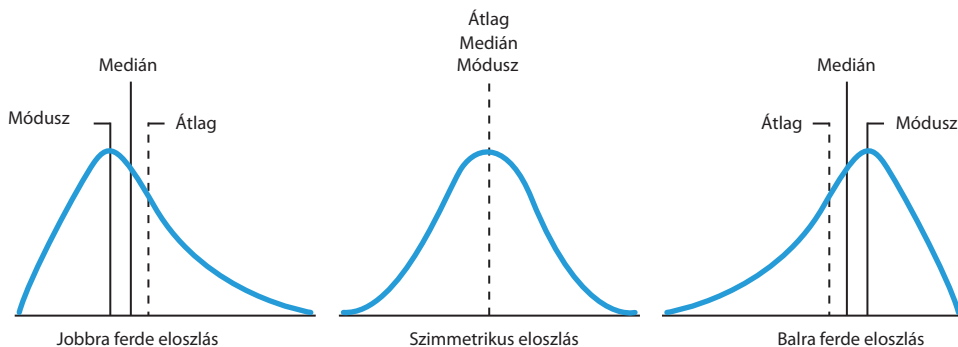
A fenti egyszerű példában a legtöbbször megjelenő érték a 3, azaz ez a megfigyelt értékek módusza. A módusz azonban nem minden esetben egyértelmű: egy apró módosítással a példánkban kétmódusú mintáról beszélhetünk:

66. táblázat: Példa a kétmódusú mintára

Időintervallum	9:00–10:00	10:00–11:00	11:00–12:00	12:00–13:00	13:00–14:00	14:00–15:00
Vásárlók száma	2	3	5	1	2	3

Forrás: Béres szerkesztése

Ebben az esetben kétmódusú mintáról beszélhetünk, hiszen a 2 és a 3 ugyanannyi esetben jelenik meg.



76. ábra: Középértékek különböző eloszlások esetén

Szimmetrikus, egycsúcsú eloszlások esetében, mint például a normális eloszlás, a középértékek ugyanott helyezkednek el. A jobbra ferde eloszlások esetében a legkisebb értéket a módusz veszi fel, ezután következik a medián, végül az átlag a legnagyobb érték. A balra ferde eloszlások esetében a sorrend fordított. Gazdasági adatoknál a sokaság sokszor jobbra ferde (például sok alacsonyabb árbevételű vállalkozás mellett kevés nagyvállalat működik, vagy a lakosság jövedelmi viszonyait is az jellemzi, hogy sokaknak inkább alacsonyabb/közepes a jövedelme, és keveseknek magas, ugyanakkor nagyon alacsony jövedelem mellett senki nem él, hiszen az életben maradáshoz valamekkora jövedelemre szükség van), így ez a fajta eloszlás a fejlesztéspolitikában is fontos szerepet tölt be.

A minta egy másik fontos jellemzője a szóródás. A szóródás az egyedek tulajdonságainak egymástól való eltérését hivatott megjeleníteni. Amennyiben a szóródás nagy, az egyedek inkább különbözőek. A szóródás fontos mérőszáma a szórás, amit az átlagtól való átlagos eltérésként foghatunk fel. Fontos tulajdonsága, hogy a mértékegysége ugyanaz, mint az eredeti jellemzőnek. Kétfajta szórást szoktunk megkülönböztetni. A teljes népesség szórása:

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n}}$$

Ahol:

σ : a népesség valamely jellemzőjének szórása;

n : a népesség összes egyedének száma;

\bar{x} : a népesség valamely jellemzőjének átlagos értéke;

x_i : a népesség i tagja jellemzőjének értéke.

A minta szórása, amennyiben nem ismerjük a teljes sokaság szórását, hanem mintából becsljük:

$$s = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n - 1}}$$

Ahol:

s : a minta valamely jellemzőjének szórása;

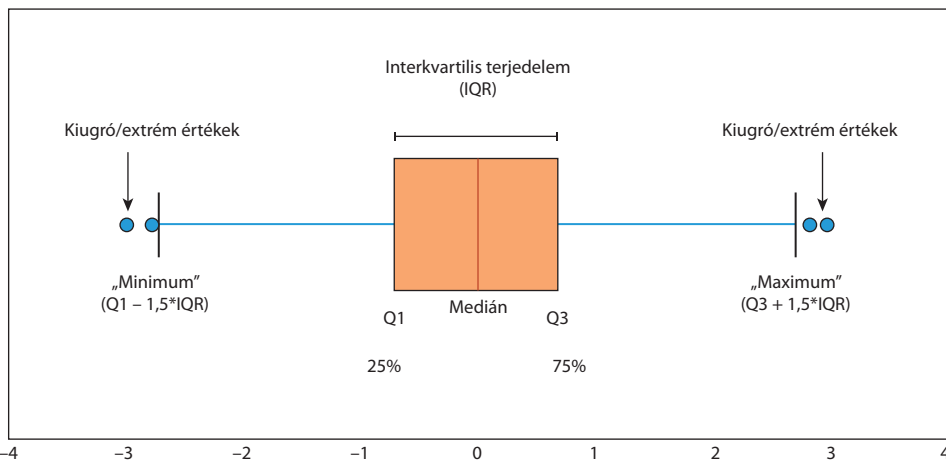
n : a minta elemszáma;

\bar{x} : a minta valamely jellemzőjének átlagos értéke;

x_i : a minta i tagja jellemzőjének értéke.

5.3.4.7. Grafikus ábrázolási módok

A mintaeloszlást jó szemléltető ábra készíthető úgynevezett *boxplot* alkalmazásával.

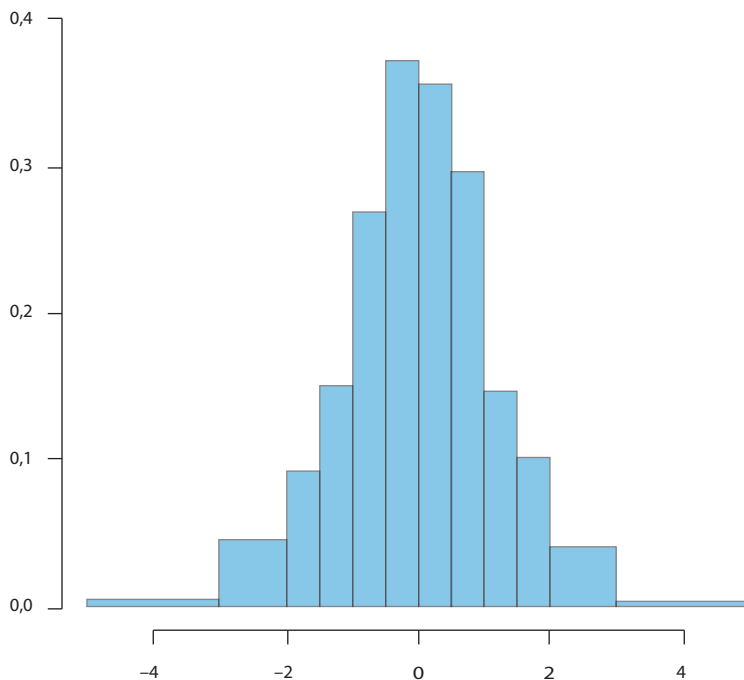


77. ábra: A boxplot ábra jellemzői

Forrás: <https://towardsdatascience.com/understanding-boxplots-5e2df7bcbd51> alapján Béres szerkesztése

A boxplot ábra középső doboza tartalmazza a sokaság egyedeinek 50%-át a 25–75% közötti részt (interkvartilis terjedelem), és a dobozban jelöljük a medián értékét is. A doboztól balra és jobbra lemérjük az interkvartilis terjedelem másfélszeresét, a vonalat addig húzzuk, amíg az abba beleeső legnagyobb és legkisebb értéket elérjük. Az ezen kívül eső értékeket kiugró vagy extrém értékeknek nevezzük.

A grafikus megjelenítő eszközök közül a megfigyelésünk eloszlását jól szemlélteti még az úgynevezett hisztogram.



78. ábra: Hisztogram

Forrás: <https://hu.wikipedia.org/wiki/Hisztogram> alapján Béres szerkesztése

A hisztogram lényege, hogy koordináta-rendszerben ábrázoljuk, hogy adott értékek között a sokaság mekkora része (%-a) helyezkedik el. A hisztogram jól szemlélteti az eloszlás ferdeségét és csúcsosságát.

5.3.4.8. Mintavétel

A következőkben bevezetünk néhány fontos fogalmat:

- paraméter: a teljes népességre vonatkozó jellemző (például a teljes magyar népesség átlagos magassága);
- statisztika: a minta valamely jellemzője (például 100 véletlenszerűen kiválasztott magyar állampolgár magassága);
- becslés: egy olyan statisztika, amellyel a teljes népességre vonatkozó paramétert becsljük.

A legtöbbször nem tudjuk megfigyelni a teljes sokaságot, mivel az nagyon költséges és időigényes lenne, ezért általában mintát veszünk. A minta a teljes népesség egy része, a mintából szeretnénk következtetéseket levonni a teljes népességre vonatkozóan. Itt fontos megjegyezendő fogalom a mintavételi hiba, azaz a mintából számított statisztika, amellyel a teljes népességre vonatkozó paramétert becsljük, és a népességre vonatkozó paraméter tényleges, ámde nem megfigyelt értéke közötti különbség. A mintavételi hiba elméletben becslhető, de a tényleges értéke általában nem ismert.

A mintavétel módszere tekintetében két mintavételi típust különböztethetünk meg:

- véletlen mintavétel;
- nem véletlen mintavétel.

A véletlen mintavétel fontos tulajdonsága, hogy

- a teljes népesség minden egyes elemének/tagjának ugyanakkora esélye van bekerülni;
- minden egyes tagra megmondható, hogy mekkora esélye van bekerülni a mintába.

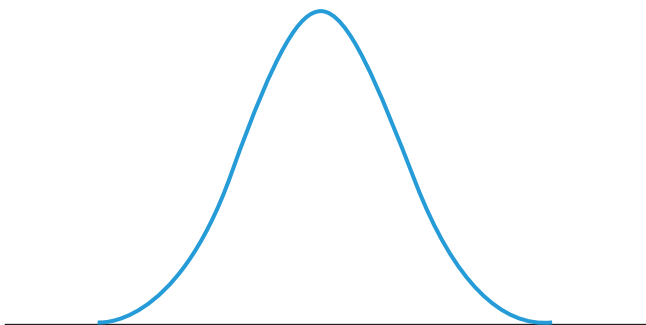
Véletlen mintavétel esetén becsülhető a mintavételi hiba.

Nem véletlen mintavétel esetén a feltételek nem állnak fenn, ezért nem tudjuk becsülni a mintavételi hibát.

Egy fontos fogalom a továbbiakra nézve a *centrális határeloszlás tétele*, amely kimondja, hogy ha egy tetszőleges populációból megfelelően nagy véletlen mintákat veszünk, akkor a mintajellemző átlaga normális eloszláshoz közelít. A normális eloszlás függvénye:

$$f(x) = \frac{1}{\sigma\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{(x-\mu)^2}{2\sigma^2}}$$

Grafikonja pedig a következő.



79. ábra: A normális eloszlás grafikonja

Forrás: Béres szerkesztése

A normális eloszlás függvényét egyértelműen meghatározza az átlag és a szórás. A normális eloszlás központi helyet foglal el a statisztikai vizsgálatokban. Sok, a természetben megfigyelhető sokaság normális vagy közel normális eloszlást követ. Ilyen például az emberek magassága. Emlékezzünk, hogy a gazdasági adatoknál jellemző a jobbra ferde eloszlás. Megfelelő átalakításokkal azonban ezek közel normális eloszlásra transzformálhatók. A logaritmusfüggvény például egy ilyen alkalmas transzformáció lehet.

Az értékelések során általában erőforráskorlátok miatt nem tudjuk megfigyelni a teljes sokaságot, azonban szeretnénk becsülni a jellemzőit. Ilyenkor a statisztikai paraméterbecslést alkalmazzuk. Ha van egy megfelelően nagy mintánk, becsülni tudjuk a népesség paraméterét a minta statisztikáiból. Mivel azonban nem a teljes populációból számolunk, ezért a becslésünk nagy valószínűséggel eltér a tényleges paraméterértéktől. Tudunk viszont adni egy intervallumot és egy valószínűséget, hogy a tényleges paraméterérték hol található.

A konfidenciaintervallum azt mondja, hogy a lehetséges minták bizonyos százalékánál ezen intervallumon belül lesznek az értékek. A konfidenciaintervallum meghatározásakor felhasználjuk a már említett centrális határeloszlás tételét, amely szerint bármilyen eloszlásból veszünk mintákat, ha kellően sok mintát veszünk, akkor a mintaátlagok a normális eloszláshoz közelítenek. Ezt kihasználva a konfidenciaintervallum meghatározásának képlete adott. Attól függően, hogy milyen bizonyossággal szeretnénk meghatározni az intervallumot, a normális eloszlás tulajdonságait felhasználva az intervallum számítható:

Ha valahonnan ismert a sokaság szórása:

$$\bar{x} \pm z^* \frac{\sigma}{\sqrt{n}}$$

Ahol:

\bar{x} : a mintaátlag;

z^* : a standard normális eloszlás adott konfidenciaintervallum melletti értéke;

σ : a sokaság ismert szórása;

n : a mintanagyság (a megfigyelések száma).

Ha a sokaság szórása nem ismert, vagy a minta kicsi:

$$\bar{x} \pm t_{n-1}^* \frac{s}{\sqrt{n}}$$

\bar{x} : a mintaátlag;

t_{n-1}^* : a Student-féle t -eloszlás adott konfidenciaintervallum melletti értéke;

s : a minta szórása;

n : a mintanagyság (a megfigyelések száma).

A mellékletekben megtalálhatók azok a táblázatok, amelyekkel a z és a t értékek meghatározhatók. A leggyakrabban a 95%-os konfidenciaintervallumot használjuk. A standard normális eloszlás esetén ekkor $z = 1,96$. Figyeljük meg, hogy a t -eloszlás esetén, amennyiben a megfigyeléseink száma elég nagy, a t -érték szintén közelít a standard normális eloszláséhoz.

5.3.5. Az értékeléshez felhasználható adatbázisok

5.3.5.1. A hazai fejlesztéspolitikai adatbázis⁴⁸⁴

ESZA-, ERFA-, KA- és ETHA-finanszírozású programok esetében az úgynevezett EPTK (Elektronikus Pályázói Tájékoztató) felület elektronikusan benyújtott támogatási kérelmek adatait továbbítja az Európai Unió Programok Rendszerébe (a továbbiakban: EUPR). A programok keretében így beérkező támogatási kérelmek projektútjának nyilvántartása és ügyintézése az EUPR-ben történik.

Magyarországon a Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer (a továbbiakban: FAIR) biztosítja a megfelelést az uniós szintű elvárásnak a monitoring- és információs rendszerre

⁴⁸⁴ Nyikos (2017a): i. m.

vonatkozóan. A FAIR gyűjti és rögzíti a fejlesztési forrásokból megvalósuló fejlesztésekkel kapcsolatos valamennyi adatot, így különösen a támogatások odaítélése, a támogatásokból megvalósuló fejlesztések végrehajtása, a támogatások kifizetése, felhasználásuk ellenőrzése és monitoringja során keletkező összes olyan adatot, amely a támogatások naprakész nyilvántartásához szükséges (beleértve a pénzügyi adatokon túl a projektek indikátoradatait is). Ennek megfelelően az EUPR (is) továbbítja a FAIR-be a szükséges adatokat.

A FAIR ugyanakkor nemcsak az EU-s támogatások adatait tartalmazza, hanem más támogatási célleírányzatok (hazai költségvetési célleírányzatok) adatait is. Abban az esetben ugyanis, ha egy hazai előírányzat a projektjei vonatkozásában kezelt adatainak nyilvántartásához még nem rendelkezik monitoring- és információs rendszerrel, akkor jogszabály alapján köteles erre a FAIR egyik alrendszerét (EU-s támogatások esetében ez az EUPR) használni.

Abban az esetben pedig, ha egy támogatási előírányzatra már elérhető valamilyen monitoring- és információs rendszer, köteles megadott adattartalommal a FAIR-nek adatot szolgáltatni.

Az, hogy minden hazai és EU-s támogatás adata lekérdezhető egy közös rendszerből, jelentős előrelépést jelent a korábbi időszakokhoz képest, amikor a papíralapú nyilvántartás keretében az adatok felhasználása nehézkes volt vagy lehetetlen, pláne nem egy közös adatbázisból való lekérdezésük.

5.3.5.2. Külső adatbázisok⁴⁸⁵

Amíg a FAIR-ből kinyerhető fejlesztéspolitikai adatok alapvetően a monitoringtevékenység ellátásához elengedhetetlenek, addig az értékelési tevékenység ellátásához ezek az adatok ugyanúgy szükségesek, de nem elégségesek. Mivel az értékelés az eredményekben megélt változásokat vizsgálja, valamint azt, hogy ezekben volt-e hatása a fejlesztéspolitikai beavatkozásoknak,⁴⁸⁶ az eredmények elemzéséhez mindenképpen szükségesek külső adatbázisokból származó indikátorok, adatok is.

Az értékelések lefolytatása és az érdemi előrehaladás nyomonkövethetősége érdekében a külső adatbázisoknak évről évre összehasonlíthatónak kell lenniük (azonos módszertannal álljanak elő az adatok). A monitoringtevékenység keretében ezért gondoskodni kell arról, hogy ezek az adatbázisok hosszú távon rendelkezésre álljanak, vagy – amennyiben bizonyos adatok nem érhetők el – további szervezetek bevonásával gondoskodni kell az előállításukról.

5.3.5.3. Kvalitatív információk

A kvalitatív információk kiegészítik a kvantitatív adatokat. Az értékelések során mindkét adates információ típus alkalmazása elengedhetetlen az állami beavatkozások eredményességének vizsgálatában. A kvalitatív információk az alábbi módszerekkel nyerhetők ki:

- irodalomfeldolgozás és a rendelkezésre álló dokumentumok áttekintése;
- interjú;
- kérdőíves felmérés;

⁴⁸⁵ Nyikos (2017a): i. m.

⁴⁸⁶ Lásd például: Béres et al. (2019): i. m. 1–17.

- fókuszcsoporthoz;
- szakértői panel;
- esettanulmány.

Az alábbiakban röviden bemutatjuk a fenti módszertanokat.

Az irodalomfeldolgozás és a rendelkezésre álló dokumentumok feldolgozásának célja a vizsgált állami beavatkozás/program kontextusának, valamint a program működési logikájának megértése. Jellemzően az alábbi dokumentumtípusokat érdemes feldolgozni:

- jogi háttér (helyi, országos);
- eredeti programdokumentumok;
- adatok és jelentések nyomon követése;
- tudományos szakértői tanulmányok.

A kulcsfontosságú érdekelt felekkel folytatott részletes interjúk elengedhetetlenek a végrehajtás előtt, alatt és után. A főbb érdekelt felek:

- a programok finanszírozását befolyásoló döntéshozók;
- végrehajtási intézményrendszer;
- releváns egyéb programok döntéshozói és végrehajtói;
- a célsoporthoz kapcsolódó civil szereplők.

A kérdőíves felmérés célja megérteni a beavatkozás indokait, feltárni a beavatkozási logikát és megérteni a kedvezményezett motivációkat és tapasztalatokat.

A kérdőíves felmérések alapvető jellemzői:

- a minta mérete és a mintaválasztási módszer reprezentativitása;
- az elfogadható válaszadási arányok biztosítása;
- a kérdőív alapos megtervezése;
- a kontrollesoporthoz kialakítása.

A felmérések legfontosabb kérdései támogatási programoknál általában:

- a program ismertsége és elérhetősége;
- a hatékonysággal való elégedettség, szemben a program kifizetett céljaival;
- várt és elért eredmények és hatások;
- önértékelés;
- a támogatási programba való jelentkezés motivációja;
- a támogatottak viselkedésére gyakorolt hatások;
- az eredeti tevékenységhez való hozzáadott érték;
- a hatások jelentkezésének időhorizontja.

A fókuszcsoporthoz az értékelések egy jól használható módszere. Lényege, hogy strukturált vita formájában feltárja a résztvevők nézeteit és elképzeléseit és azok folyamatos finomítását. Először a piacutatásban használták, ma már azonban széles körben használják a társadalomtudományokban és az értékelésekben is.

A fókuszcsoporthoz céljai és előnyei:

- összefogja a különböző érdekelt feleket, és nagy mennyiségű információt viszonylag rövid idő alatt összegyűjt;

- a módszer lehetővé teszi az értékelő számára, hogy megvizsgálja a résztvevők különböző perspektíváit és érdekeit;
- a módszer különösen értékes olyan témák vagy területek elemzéséhez, ahol eltérő véleményeknek adnak hangot, vagy amelyek különösen összetett kérdéseket tartalmaznak.

A szakértői panel egy speciális munkacsoport, amelyet az értékelés során, annak támogatására hoznak létre. A szakértői panelek általában független szakértőkből állnak, akik az értékelt program által lefedett területeken elismertséggel rendelkeznek. A folyamatot a különböző forrásokból származó információk szintézisére, különböző nézőpontok ütköztetésére használják annak érdekében, hogy végül általános következtetéseket vonjanak le. A szakértői panelek a beavatkozásról és annak hatásairól szóló értékelés támogató eszközei, magában foglalják a beavatkozással kapcsolatos fő információkat, valamint a programot megelőző időszak tapasztalatait és a külső körülmények felmérését.

Az esettanulmányok egy támogatási program mélyreható vizsgálatát jelentik. Fontos, hogy felmérjük az adott beavatkozás környezetét, és lehetőleg minél több nézőpontot jelenítsünk meg. Rendszerszintű megközelítés jellemzi az esettanulmányt, amely egyedi esetekből próbál általánosítani, illetve mélyfúrásokat végezni. Különös figyelmet fordít a kontextusra és a részletekre, a komplex, valós életbeli kölcsönhatások és folyamatok megértése van a középpontban.

Az esettanulmányokat általában a következőkre használjuk:

- a beavatkozások működési mechanizmusainak feltárása;
- a kritikus elemek azonosítása;
- a végrehajtás elemzése;
- a programok tényleges hatásainak elemzése, illusztrációja.

5.3.6. Hatásértékelési módszerek

Az alábbiakban bemutatjuk a leggyakrabban használt hatásértékelési módszereket, amelyek a leginkább használatosak az uniós társfinanszírozású fejlesztési programok területén:

- tényellentétes hatásértékelés;
- makroökonómiai hatásmodellek;
- elméleti alapú hatásértékelés.

5.3.6.1. Tényellentétes hatásértékelés⁴⁸⁷

A tényellentétes hatásértékelés célja annak feltárása, hogy egy-egy program, beavatkozás „milyenre működik”. A módszer lényege, hogy összehasonlítja a programban részt vevő (a továbbiakban kezelt csoportként hivatkozunk rájuk), illetve a programból kimaradó (a továbbiakban kontrollcsoportként hivatkozunk rájuk), megfelelően kiválasztott egyedek (vállalatok, személyek stb.) teljesítményét.⁴⁸⁸

⁴⁸⁷ Nyikos (2017a): i. m. 488–492.

⁴⁸⁸ Lásd például Nyikos et al. (2020): i. m.

A módszer nagyszámú kedvezményezett esetében használható, azonban csak akkor, ha nem terjed ki a teljes populációra. Ebből adódóan jól alkalmazható például a fejlesztéspolitika keretében felhasznált vállalati, illetve képzési támogatások hatásosságának vizsgálatára, mivel itt rendelkezésre áll a támogatásokban részesülő, illetve nem részesülő csoport is. Nem (vagy csak nehézkesen) használható például az olyan általános, mindenkit érintő állami beavatkozásoknál, mint például az adókedvezmény.

A módszerre azért van szükség, mert nem lehet egyszerűen összehasonlítani az adott támogatott program előtti és utáni, illetve a programban részt vevők és nem részt vevők teljesítményét. Az első esetben nem tudjuk, hogy mi történt volna a támogatottal, ha nem vesz részt a programban, a másikon pedig nem lehetünk biztosak abban, hogy a programban részt vevők és kimaradók között eleve nincs különbség. A cél az lenne, hogy megtudjuk, mi lett volna a programban részt vevőkkel, ha nem vesznek részt a programban, és ezt összevessük azzal a helyzettel, amelyet a támogatott program után elért. Mivel az a helyzet, hogy a támogatott nem vesz részt a programban, nem megfigyelhető, ezért szükség van ennek a nem létező helyzetnek (angolból átvett szóval tényellentétes – *counterfactual* – helyzetnek) a mesterséges megkonstruálására. A módszerek minden esetben ennek a tényellentétes állapotnak a megalkotását célozzák megfelelő kontrollcsoport kialakításával.

Az alkalmazott módszereket két típusba sorolhatjuk:

- kísérleti hatásértékelés;
- kvázi kísérleti hatásértékelés.

A kísérleti hatásértékelés esetében már magát a programot is a későbbi értékelés szempontjait figyelembe véve alakítják ki. A támogatottakat és a programból kimaradókat ebben az esetben véletlenszerűen választják ki (hasonlóan az orvosi kísérletekhez) a program előtt, és a program zárása után a két csoport teljesítményét pedig egyszerűen összehasonlítják.

Például, ha a program célja a vállalatoknál a foglalkoztatás növelése, egyszerűen, két kivonással megkapható a program hatása:

$$[A1(t + 1) - A0(t + 1)] - [A1(t - 1) - A0(t - 1)]$$

Ahol:

$A1(t + 1)$ – a foglalkoztatottak száma a programban részt vevő vállalatoknál a program után.

$A0(t + 1)$ – a foglalkoztatottak száma a programból kimaradó vállalatoknál a program után.

$A1(t - 1)$ – a foglalkoztatottak száma a programban részt vevő vállalatoknál a program előtt.

$A0(t - 1)$ – a foglalkoztatottak száma a programból kimaradó vállalatoknál a program előtt.

A véletlen kiválasztás azért működik, mert ebben az esetben bizonyítható, hogy kellően nagyszámú vizsgált egyed esetén a program előtt a részt vevő és a kimaradó csoport átlagos mutatói nem térnek el szignifikánsan, azaz „elégéggé hasonlóak”.

A kvázi kísérleti hatásértékelési módszerekkel olyan programok hatásossága is vizsgálható, amelyeknél a kiválasztás nem véletlenszerű volt. Mivel az uniós programok esetében cél, hogy a támogatásokat azok kapják, akik a program megtervezői szerint megfelelnek valamilyen kritériumoknak, ezért az uniós programok területén szinte soha nem fordul elő a véletlen kiválasztás. A véletlen kiválasztás nagy előnye, hogy mind a megfigyelhető (például egy támogatott vállalat

pénzügyi, foglalkoztatási mutatói vagy egy képzésben részt vevő neme, életkora, iskolai végzettsége), mind a nem megfigyelhető (például egy támogatott vállalat menedzsmentjének tervei, ambíciói vagy egy képzésben részt vevő egyéni ambíciói) változókra igaz, hogy nincs szignifikáns különbség a kezelt és a kontrollcsoport jellemzői között. A kvázi kísérleti módszerek egyik fő törekvése, hogy a nem megfigyelhető változók hatásait kiszűrje.

A kvázi kísérleti hatásértékelésnek négy módszere ismert:

- párosítás (*matching*);
- különbségek különbsége (*double difference*);
- szakadásos vizsgálat (*regression discontinuity*);
- instrumentális változók módszere (*instrumental variable*).

A *párosítás* lényege, hogy megfigyelhető változók alapján alakítanak ki egy, a támogatottakhoz a program előtt eléggé hasonló kontrollcsoportot (azt, hogy két csoport mikor eléggé hasonló, a módszer alkalmazójának kell eldöntenie). A program lezárása után pedig összevetve a kezelt és a kontrollcsoport teljesítményét, megkapjuk a program hatását. (Ebben az esetben úgy tekintünk a kontrollcsoportra, mintha ők lennének a támogatásban részt vevő vállalatok abban a nem létező esetben, ha nem vettek volna részt a programban.)

Előnye: könnyen érthető a módszer logikája.

Hátránya: a nem megfigyelhető változókat nem tudja kezelni.

A *különbségek különbsége* módszer lényege, hogy összeveti a kezelt és a kontrollcsoport teljesítményét a program előtt és után, és ezekből különbséget képezve kapjuk meg a program hatását. A dupla kivonás miatt a vizsgált időben állandó (például az ágazat, amelyben a támogatást kapott vállalat működik) és azon változók, amelyek mindkét csoportra azonosan hatnak (például az általános gazdasági környezet), kiesnek, ezért nem torzítják a hatás mérését.

Előnye: az időben állandó és a kezelt, valamint a kontrollvállalkozásokra ugyanúgy ható nem megfigyelhető változók kezelése.

Hátránya: nehezebben érthető.

A *szakadásos vizsgálat* logikájának lényege, hogy egy „pont” környezetében feltételezhetően az egyedek eléggé hasonlóak egymáshoz. Egy olyan pályázat esetében például, ahol egy adott ponthatárt elérők kapnak támogatást, az alatta levők pedig nem, a ponthatárnál csak egy kicsit jobban és egy kicsit alulteljesítők között feltehetően nincs jelentős különbség. Ezért a ponthatárnál egy kicsit több pontot kapottakat vehetjük kezelt, az egy kicsit alulteljesítőket pedig kontrollcsoportnak. A program lezárulása után pedig a kezelt és a kontrollcsoport teljesítményének összevetésével megkapjuk a program hatását.

Előnyei: az időben változó nem megfigyelhető változókat kezeli, könnyen érthető.

Hátránya: csak lokális hatásokat tud mérni, mivel csak a kezelt és a kontrollcsoportok egy részét tudja bevonni a vizsgálatba (a ponthatár környékén lévők).

Az *instrumentális változók* módszerének lényege, hogy olyan változókat von be az elemzésbe, amelyek nem mozognak együtt a támogatás hatását befolyásoló nem megfigyelhető változókkal, de a programban való részvétellel igen. Ezzel a plusz információval jobban tudja mérni ez a módszer a program hatását, mint egyéb módszerek.

Előnye: az időben változó nem megfigyelhető változókat kezeli.

Hátránya: nehezen érthető.

„Tényellentétes hatásvizsgálat a visszatérítendő és vissza nem térítendő támogatások kkv-kra gyakorolt hatásairól Magyarországon” (kivonat)

A kutatási kérdések: A kis mértékű támogatásoknak van-e hatásuk a támogatott kkv-k teljesítményére? Van-e különbség a visszatérítendő és a vissza nem térítendő támogatások hatásaiban? Ezek a hatások eltérnek-e a gazdaságilag fejlettebb és gazdaságilag kevésbé fejlett régiókban egymástól?

Az értékelés leírása: Bár a vállalatok nagy összegű támogatásokat kapnak a strukturális alapokon keresztül, korlátozott a tudásunk a különböző támogatási típusok hatásairól. A kohéziós politika kkv-kra vonatkozó céljainak elérése érdekében a visszatérítendő támogatások jelentősége megnőtt. Meglehetősen kevés számú vizsgálat készült a visszatérítendő és vissza nem térítendő támogatások hatásairól. Mindkét támogatási forma egyaránt elérhető volt fejlettebb és a kevésbé fejlett magyarországi régiókban.

Módszertan: Az elemzés tényellentétes hatásvizsgálattal készült: becsült részvételi valószínűség szerinti párosítást használt, amelyet kiegészített a különbségek különbsége módszer, hogy megvizsgálhatók legyenek a különböző típusú támogatások hatásai a vállalatok teljesítményére. Az elemzés először a legközelebbi szomszéd párosítás módszerével kiválasztotta a támogatott kkv-k kontrollpárjait úgy, hogy azok gazdasági adataikban hasonlítottak a támogatott vállalatokhoz egy évvel a támogatás megszerzése előtt, illetve ágazatukban, régiójukban és működési idejükben. A párosítás eredményeképpen adódott a támogatott és kontrollvállalatok csoportja, amelyek a legfontosabb megfigyelhető jellemzőikben így azonosak voltak. Ezután a különbségek különbsége módszerrel a konstans meg nem figyelhető változók hatásait kiszűrték.

Eredmények:

- A visszatérítendő támogatások magasabb számú statisztikailag szignifikáns hatással bírnak.
- A kkv-knak juttatott támogatások jobban hatnak a kevésbé fejlett régiókban.

Ezek az eredmények csak bizonyos típusú támogatásokra, vállalatokra, gazdasági környezetre igazak, további hasonló értékelések szükségesek azon következtetés levonásához, hogy a visszatérítendő támogatások hatékonyabbak.

Forrás: Béres Attila – Závecz Gergő: Tényellentétes hatásvizsgálat a visszatérítendő és vissza nem térítendő támogatások kkv-kra gyakorolt hatásairól Magyarországon. 2016

5.3.6.2. Makroökonomiai hatásmodellek

Az előzőekben bemutatott hatásértékelések alapvetően a kedvezményezettek szintjén, a kedvezményezettek állapotában végbement változások mentén szemléltetik az intézkedések hatásmechanizmusait, illetve igyekeznek ezeket számszerűsíteni.

A hatásértékeléseknek ugyanakkor létezik egy makroökonomiai szinten értelmezett verziója is, amely a fejlesztéspolitikai beavatkozások keretében a gazdaságba jutó pénzügyi források

össességének a makroökonómiai környezetben és környezetre kifejtett hatásával foglalkozik.⁴⁸⁹ Vagyis ezek a modellek a beavatkozások által közvetlenül érintett szereplőknél, szereplők által jelentkező hatásokon túlmutató (a GDP-ben, foglalkoztatásban, bérekben stb. megjelenő), tova- gyűrűző változások nyomán követését ragadják meg.

A fejlesztéspolitikai intézkedések ilyen típusú hatásvizsgálatára különféle gazdasági modellek terjedtek el. A modellek egymástól az általuk alkalmazott gazdaságelméletek, rendelkezésre álló adatok tekintetében és az ezekből adódó kalibrálásukban különböznek. Az Európai Bizottság által használt, fejlesztéspolitikai szempontból releváns modellek:

- HERMIN-modell;
- QUEST III-modell;
- RHOMOLO-modell.

Magyarországon a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, majd annak jogutódjaként a Miniszterelnök- ség megbízásából a fentiekől részben eltérő modell készült. Az úgynevezett makroregionális (GMR) modell bevonja a földrajzi dimenziót is a modell kalibrálása során, több okból:⁴⁹⁰

- minden beavatkozás a tér egy adott pontjában történik, és annak hatásai onnan terjed- hetnek tovább távolabbi pontokba;
- az induló effektus a pozitív vagy negatív agglomerációs hatások eredményeképpen fel- sokszorozódhat, vagy akár kisebbé is válhat már viszonylag rövid távon;
- a beavatkozás eredményeképpen esetlegesen kiváltott munka- és tőkemigráció tovább növelheti vagy csökkentheti a kiinduló hatásokat, amelyek révén a gazdaság térszerkezete is átrendeződhet (dinamikus agglomerációs hatások);
- az előbbi földrajzi hatások következtében ugyanolyan értékű és szerkezetű fejlesztés- politikai beavatkozások – azok eltérő térbeli eloszlásai révén – eltérő makroökonómiai eredményeket vonnak maguk után. Ezen különböző eredmények kimutatására a tér nél- küli, hagyományos modellek nem képesek, következésképpen az általuk adott hatások torzítottak lesznek.

30. szövegdoboz: Makrogazdasági becslések

A 2004–2006-os és a 2007–2013-as becslések eredményei szerint, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által használt GMR-Magyarország modell alapján az európai uniós támogatások a gazdaság kínálati oldalának támogatásával a technológiai fejlődésen, a fizikai és a humán tőke minőségének javításán keresztül tartós pozitív hatással vannak a gazdasági növekedésre.

A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret 2007–2013-ig tartó időszakában, a programozási időszak végére (2015) a modell alapján a GDP volumene körülbelül 9%-kal lenne magasabb, mint a támogatások nélkül lett volna, abszolút számokra lefordítva ez mintegy 2700 milliárd forintot jelent. A foglalkoztatottak száma pedig 2015-re mintegy 5%-kal lenne magasabb a támogatások nélküli helyzethez képest, ez körülbelül 200 ezer főt jelent.

⁴⁸⁹ Nyikos (2013a): i. m. 165–185.

⁴⁹⁰ Attila Varga – Péter Járosi – Tamás Sebestyén: *Modeling the Economic Impacts of Regional R&D Subsidies: The GMR-Europe Model and Its Application for EU Framework Program Policy Impact Simulations*. 2011.

Egyben megfigyelhető a foglalkoztatási hatások elhalványulásának jelensége:

- a technológiai fejlődés és a beruházási támogatások miatt a gazdaság tőkeintenzitása nő;
- a támogatások rövid távú keresleti hatásának elhalványulásával a gazdaság növekedési dinamikája lassul, így a foglalkoztatási szint nem tartható fenn azon a szinten, mint a program végrehajtása során.

Az EU-s támogatások 2020-ig tartó makrogazdasági hatásainak becslésekor Keresztély (Keresztély Tibor: *Az EU-transzferek felhasználásának eredményessége és makrogazdasági hatásai*. 2013. Online: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/770/2/Keresztely_Tibor_thu.pdf) arra kereste a választ, hogy a fejlesztéspolitikai beavatkozások hatására hogyan alakul Magyarország felzárkózása, többek között GDP-adatokat alapul véve. A HERMIN-modell alapjait felhasználó, de azt egyben továbbfejlesztő vizsgálatai alapján azt találta, hogy a vizsgált időszakban minimális mértékű felzárkózás valószínűsíthető, azzal, hogy az EU-s támogatások esetleges csökkenése lassítaná a GDP-növekedés ütemét, ugyanakkor a források összetételének változása (K+F, humántőke-fejlesztésre és innovációra fordított kiadások növelése) gyorsítaná a GDP növekedését 2020-ig.

Forrás: Béres szerkesztése

5.3.6.3. Elméleti alapú hatásértékelés

Az elméleti alapú hatásértékelés (*theory based impact evaluation*) célja, hogy beazonosítsa az egyes támogatási típusok hatásmechanizmusait, tesztelje, hogy az egyes lépések hogyan működnek, és melyek a befolyásoló tényezők. Ez a típusú vizsgálat elsősorban kvalitatív információkat használ, és megpróbálja feltárni a hatásmechanizmus minden egyes lépését. Az értékelés irodalomfeldolgozáson, kérdőíves felméréseken, interjúkon és esettanulmányokon keresztül próbálja ezeket a lépéseket beazonosítani. A módszer akkor működik igazán jól, ha a kvalitatív eszközöket kiegészítik kvantitatív vizsgálatokkal, tipikusan ilyen a tényellentétes hatásértékelés. Az elméleti alapú hatásértékelés egyik gyakran alkalmazott módszere az úgynevezett bayesi hálózatelemzés (*Bayesian network analysis*). A hálózatelemzés célja, hogy beazonosítsa a támogatások hatásmechanizmusainak egyes lépéseit, és ezekhez lehetőség szerint ok-okozati irányokat, valamint valószínűségeket rendeljen.

31. szövegdoboz: Példa a bayesi hálózatelemzésre

Azt szeretnénk kiszámítani, mekkora a valószínűsége, hogy a számítógépünk nem fog bekapcsolni, és nem fogunk tudni rajta dolgozni.

Áramkimaradás esetén a gép biztosan nem működik, az áramkimaradás valószínűsége 10%. Abban az esetben, ha a gép hibásan működik, 50% a valószínűsége, hogy nem fog bekapcsolni, a hibás működés valószínűsége pedig 20%. A kérdés: mekkora a valószínűsége, hogy a gép nem fog bekapcsolni?

A megoldáshoz írjuk fel az összes lehetséges eseményt:

Áramkimaradás	Hibás működés	
0	0	A gép bekapcsol.
1	0	A gép nem kapcsol be.
0	1	A gép 50%-os valószínűséggel kapcsol be.
1	1	A gép nem kapcsol be.

Az összes lehetséges esemény valószínűsége összesen 100%, mivel valamelyik biztosan bekövetkezik. Ha felírjuk az összes lehetséges esemény valószínűségét, kiszámíthatjuk, mekkora a valószínűsége, hogy a gép bekapcsol. Az áramkimaradás és a hibás működés egymástól függetlenek, ezért az együttes bekövetkezésük valószínűsége $10\% \times 20\% = 2\%$. Annak valószínűsége, hogy csak áramkimaradás van, és nincs hibás működés: $10\% - 2\% = 8\%$. Annak valószínűsége, hogy csak hibásan működik, és nincs áramkimaradás, $20\% - 2\% = 18\%$. Ha ez utóbbit korrigáljuk a hibás működéshez társítható 50%-os bekapcsolási valószínűséggel, akkor megkapjuk, hogy a hibás működés miatt a gép $18\% \times 50\% = 9\%$ -os valószínűséggel nem kapcsol be. Ha ezt a hármat összeadjuk, megkapjuk, hogy a gép: $2\% + 8\% + 9\% = 19\%$ -os valószínűséggel nem kapcsol be.

Az előzőek könnyen beilleszthetők a fejlesztéspolitikai logikába is: a számítógép működése a program működését szimbolizálhatja, az okok pedig a program működését befolyásoló tényezőket (például a támogatás nagysága, a kiválasztási kritériumok, a gazdasági környezet vagy a kedvezményezett menedzsmentjének motivációs szintje).

Forrás: Béres szerkesztése

5.3.7. Félidei felülvizsgálat

A monitoring- és értékelési tevékenységekhez kapcsolódó fogalom a programok előrehaladásának félidei felülvizsgálata. A 2014–2020-as időszakhoz képest szintén jelentős változás a korábbi, eredményességmérési keret néven bevezetett pozitív és negatív ösztönzőrendszer és teljesítménytartalék megszűnése.⁴⁹¹ Előbbi helyett az úgynevezett rugalmassági összeg intézményét alkalmazzák a 2021–2027-es időszakban. Ugyanakkor a rugalmassági összeg logikája más, mint a korábbi teljesítménytartaléké. Míg 2014–2020-ban a teljesítménytartalék felhasználását a programokban meghatározott indikátorcélokhoz mért előrehaladás alapján lehetett felhasználni vagy elveszíteni (egy viszonylag bonyolult számítási módszertan alapján), addig a rugalmassági összeg lényege – nevéből is kikövetkeztethetően, hogy a hétéves programvégrehajtás során a kezdeti tervekhez képest felmerülő új kihívások kezelésére álljon rendelkezésre tartalékforrás a programokban, ne legyen a programok teljes kerete megítélve a kedvezményezettek számára, ami csökkenti a kohéziós politika reagálókészségét az új kihívásokra.

A rugalmassági összeg tagállamoként eltérő nagyságú attól függően, hogy a programokról elfogadott határozatban a 2026. és 2027. évre vonatkozóan milyen EU-s hozzájárulási összeg lett megállapítva. A rugalmassági összeg ezen két év EU-s hozzájárulásának 50%-a, és programként szükséges nyilvántartani.

⁴⁹¹ Ennek részletes leírását lásd: Nyikos (2017a): i. m.

A rugalmassági összeg nem hozzáférhető a projektek támogatására mindaddig, amíg az Európai Bizottság határozatot nem hoz a rugalmassági összeg felhasználásának megerősítéséről. A felhasználással kapcsolatos döntést az Európai Bizottság a programok előrehaladásának félidős felülvizsgálata alapján hozza meg. A felülvizsgálatra 2025. március 31-ig kerül sor, és a tagállamok végzik el a programjaik vonatkozásában. A felülvizsgálat eredményét az Európai Bizottságnak kell benyújtani. A felülvizsgálat során az alábbiakat kell figyelembe venni:

- a 2024-ben elfogadott releváns országspecifikus ajánlásokban megjelölt új kihívások;
- amennyiben a program szempontjából releváns, az integrált nemzeti energia- és klímaterv végrehajtásában elért eredmények;
- a szociális jogok európai pillére alapelveinek érvényesítése terén elért eredmények;
- az érintett tagállam vagy régió társadalmi-gazdasági helyzete, különös tekintettel a területi szükségletekre, figyelembe véve minden jelentős negatív pénzügyi, gazdasági vagy társadalmi fejleményt;
- a vonatkozó értékelések főbb eredményei;
- az outputmértérföldkövek teljesítése terén elért eredmények, figyelembe véve a program végrehajtása során felmerült főbb nehézségeket.

A felülvizsgálat eredménye alapján a tagállam javaslatot tesz a rugalmassági összeg felhasználására, valamint ha azt a tagállam a program félidős felülvizsgálatát követően szükségesnek tartja, vagy ha a 2024-es releváns országspecifikus ajánlások indokolják, a tagállam programmódosítási javaslatot is benyújthat a Bizottságnak. A módosításoknak az alábbiakat kell tartalmazniuk:

- a források módosított összege prioritásonként;
- módosított vagy új indikátor-célértékek.

Ezt követően az Európai Bizottság jóváhagyja a módosított programot, beleértve a rugalmassági összeg végleges elosztását is. Amennyiben a félidős felülvizsgálat eredményeképpen a tagállam úgy ítéli meg, hogy a programot nem kell módosítani, az Európai Bizottság:

- a felülvizsgálat benyújtását követő három hónapon belül határozatot fogad el, amelyben megerősíti a rugalmassági összeg végleges elosztását; vagy
- amennyiben szerinte viszont szükség van program(ok) módosítására, a felülvizsgálatot követő két hónapon belül felkéri a tagállamot arra, hogy nyújtson be módosított programot.

A Bizottság jelentést készít a félidős felülvizsgálat eredményéről, és 2026 végéig benyújtja azt az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.

Fogalomtár

A közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR – Common Provisions Regulation): Több közös irányítás alá tartozó alapot szabályozó uniós rendelet. A 2014–2020-as időszakra nézve az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet. A 2021–2027-es időszakra nézve a Bizottság 2018 májusában tette közzé javaslatát, amely megállapítja a következő hét megosztott irányítás alá tartozó alapra irányadó szabályokat: az Európai Regionális Fejlesztési Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Szociális Alap Plusz, az Európai Tengerügyi és Halászati Alap, a Menekültügyi és Migrációs Alap, a Belső Biztonsági Alap és a Határigazgatási és Vízügyeszköz.

A leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap (FEAD – Fund for European Aid to the Most Deprived): Olyan eszköz, amely a társadalom legszegényebb tagjait igyekszik segíteni, mégpedig az élelmiszersegély és az alapvető anyagi segítség hosszú távú, a szegénységből való kiemelést célzó társadalmi befogadási intézkedésekkel való kombinálása révén.

A statisztikai célú területi egységek nomenklatúrája (NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics): A regionális statisztikákban és a források elosztásakor használt besorolás, amely a tagállamokat három kategóriába tartozó régiókra bontja tovább a meglévő nemzeti közigazgatási alegységeknek és a népességszám tekintetében meghatározott küszöböknek megfelelően. E kategóriák a nagyobb területek irányából a kisebbek felé haladva a következők: NUTS 1 (3–7 millió lakos), NUTS 2 (800 000 – 3 millió lakos) és NUTS 3 (150 000–800 000 lakos).

Átmeneti régió: Olyan régió, amelyben az egy főre jutó GDP az uniós átlag 75%-a és 90%-a (2014–2020) vagy 75%-a és 100%-a (2021–2027) közé esik.

Berlini módszer: 1999-ben kidolgozott módszertan, amely a kohéziós források regionális és nemzeti jólét, valamint munkanélküliség alapján történő elosztására szolgál. Jóllehet a módszer alapjait tekintve nem változott, a kritériumai minden programozási időszakban alakultak az új kihívásokhoz és szakpolitikai célkitűzésekhez.

DG REGIO (Directorate-General for Regional and Urban Policy): Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság.

EMVA: Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap.

ESBA: Európai Stratégiai Beruházási Alap, az EBB menedzsmentjével megvalósuló közvetlen EU-s fejlesztési eszköz a 2014–2020-as programozási időszakban.

ESB-alapok: Európai Strukturális és Beruházási Alapok: az ESZA, az ERFA, a KA, az EMVA és az ETHA.

ETHA: Európai Tengerügyi és Halászati Alap.

Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF): Pénzügyi eszköz, amely beruházási prioritásokat azonosít, és pénzügyi támogatást nyújt az energetikai, közlekedési, valamint az információs és kommunikációs technológiai ágazatok számára a nagy teljesítményű, fenntartható és összekapcsolt infrastruktúra megteremtéséhez. Az eszközt közvetlenül a Bizottság irányítja.

Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA): Alap, amelynek célja a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése az egész Európai Unióban a regionális egyensúlyhiányok korrigálásával, amely a következő kiemelt területek számára nyújtott pénzügyi támogatás formájában valósul meg: innováció és kutatás; digitális menetrend; kis- és középvállalkozások és a karbonszegény gazdaság.

Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+): A 2021–2027-es költségvetési időszak alatt működő uniós alap, amelynek célja az oktatási és foglalkoztatási lehetőségek megteremtése és a szegénység kockázatának kitett emberek helyzetének javítása. Elődjétől, az Európai Szociális Alaptól eltérően az ESZA+ az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezést és a leginkább rászorulókat támogató európai segítségnyújtási alapot is magában foglalja.

Európai Területi Együttműködés (ETE): A régióközi, határokon átnyúló és transznacionális együttműködés kerete, amely a szakpolitikai cseréket és a közös fellépés végrehajtását irányítja. Az ERFA finanszírozza.

Fejlettebb régió: Olyan régió, amelyben az egy főre jutó GDP meghaladja az uniós átlag 90%-át (2014–2020) vagy 100%-át (2021–2027).

Kevésbé fejlett régió: Olyan régió, amelyben az egy főre jutó GDP nem éri el az uniós átlag 75%-át.

Kohéziós Alap (KA): Uniós alap, amelynek célja a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése az unióban az azon tagállamokban megvalósuló beruházások finanszírozásával, amelyekben az egy lakosra jutó bruttó nemzeti jövedelem nem éri el az uniós átlag 90%-át.

Kohéziós politika: Az unió fő beruházási politikája, amelynek célja a régiók és a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése a munkahelyteremtés, az üzleti versenyképesség, a gazdasági növekedés, a fenntartható fejlődés és a határokon átnyúló és régióközi együttműködés előmozdítása révén. Finanszírozása az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+) és a Kohéziós Alap (KA) keretében történik.

Programidőszak: Az az időszak, amelyen belül az uniós kiadásokat megtervezik és végrehajtják.

Strukturális alapok: Az Európai Szociális Alap (ESZA és ESZA+⁴⁹²) és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA).

Többéves pénzügyi keret (MFF – Multiannual Financial Framework): Az unió kiadási terve, amely (szakpolitikai célkitűzéseken alapuló) prioritásokat és felső határokat határoz meg, és általában hét évre szól. Ez biztosítja azt a struktúrát, amelyen belül meghatározzák az éves uniós költségvetéseket az egyes kiadási kategóriák kiadásainak korlátozásával. A jelenlegi MFF a 2021-től 2027-ig tartó időszakra vonatkozik.

⁴⁹² A 2021–2027-es programidőszakban.

Mellékletek

AZ ESZA+ közös indikátorai (ESZA+ rendelet)

1. Közös kimeneti mutatók a személyeket célzó műveletekhez

1.1. A résztvevőkre vonatkozó közös kimeneti mutatók a következők:

- munkanélküliek, beleértve a tartós munkanélkülieket is,
- tartós munkanélküliek,
- inaktív személyek,
- foglalkoztatottak, beleértve az önfoglalkoztatókat,
- 18 év alatti gyermekek száma,
- 18 és 29 év közötti fiatalok,
- 55 éves és idősebb résztvevők száma,
- legfeljebb alsó középfokú (ISCED 0–2) végzettséggel rendelkező személyek,
- felső középfokú (ISCED 3) vagy posztsekunder (ISCED 4) végzettséggel rendelkező személyek,
- felsőfokú (ISCED 5–8) végzettséggel rendelkező személyek,
- a résztvevők összlétszáma.⁴⁹³

Az e pontban felsorolt mutatók a 4. cikk (1) bekezdésének l) pontjában foglalt egyedi célkitűzéshez hozzájáruló ESZA+-támogatás esetében nem alkalmazandók, a „18 év alatti gyermekek száma”, a „18 és 29 év közötti fiatalok”, az „55 éves és idősebb résztvevők száma”, valamint a „résztvevők összlétszáma” mutatók kivételével.

Amennyiben az adatok gyűjtése nyilvántartásokból vagy azokkal egyenértékű forrásokból történik, a tagállamok alkalmazhatják a nemzeti fogalommeghatározásokat.

1.2. A résztvevőkre vonatkozó egyéb közös kimeneti mutatók a következők:

- fogyatékossgal élő résztvevők,
- harmadik országbeli állampolgárok,
- külföldi háttérű résztvevők,
- kisebbségek (beleértve a marginalizált közösségeket, például a romákat),
- hajléktalan vagy lakhatással összefüggő kirekesztettséggel érintett személyek,
- vidéki területeken élő résztvevők.⁴⁹⁴

Az adatgyűjtés csak alkalmazandó és releváns esetben szükséges.

Az 1.2. pontban felsorolt mutatók értékei megállapíthatók a kedvezményezett által a megfelelő tájékozódás után adott becslés alapján.

Az 1.2. pontban felsorolt mutatók céljára a tagállamok alkalmazhatnak nemzeti fogalom-meghatározásokat, a „harmadik országbeli állampolgár” és a „vidéki területeken élő résztvevők” kivételével.

⁴⁹³ E mutató automatikusan számítandó a foglalkoztatási státuszhoz kapcsolódó közös kimeneti mutatók alapján, a 4. cikk (1) bekezdésének l) pontjában foglalt egyedi célkitűzéshez hozzájáruló ESZA+-támogatás kivételével, amelynek esetében a résztvevők összlétszámát meg kell adni.

⁴⁹⁴ Ez a mutató a 4. cikk (1) bekezdésének l) pontjában foglalt egyedi célkitűzéshez hozzájáruló ESZA+-támogatás esetében nem alkalmazandó.

2. A szervezetekre vonatkozó közös kimeneti mutatók

A szervezetekre vonatkozó közös kimeneti mutatók a következők:

- a támogatott közigazgatási szervek vagy közszolgáltatások száma nemzeti, regionális és helyi szinten,
- a támogatott mikro-, kis- és középvállalkozások száma (beleértve a szövetségi vállalkozásokat és a szociális vállalkozásokat).

Amennyiben az adatok gyűjtése nyilvántartásokból vagy azokkal egyenértékű forrásokból történik, a tagállamok alkalmazhatnak nemzeti fogalom meghatározásokat.

3. A résztvevőkre vonatkozó közös azonnali eredménymutatók

A résztvevőkre vonatkozó közös azonnali eredménymutatók a következők:

- kilépéskor munkát kereső résztvevők,
- kilépéskor oktatásban vagy képzésben lévő résztvevők,
- kilépéskor képesítést szerző résztvevők,
- kilépéskor foglalkoztatásban – beleértve az önfoglalkoztatást is – álló résztvevők.

Az e pontban felsorolt mutatók a 4. cikk (1) bekezdésének l) pontjában foglalt egyedi célkitűzéshez hozzájáruló ESZA+-támogatás esetében nem alkalmazandók.

Amennyiben az adatok gyűjtése nyilvántartásokból vagy azokkal egyenértékű forrásokból történik, a tagállamok alkalmazhatnak nemzeti fogalom meghatározásokat.

4. A résztvevőkre vonatkozó hosszabb távú közös eredménymutatók

A résztvevőkre vonatkozó hosszabb távú közös eredménymutatók a következők:

- hat hónappal a kilépést követően foglalkoztatásban – beleértve az önfoglalkoztatást is – álló résztvevők,
- hat hónappal a kilépést követően jobb munkaerőpiaci lehetőségekkel rendelkező résztvevők.

Az e pontban felsorolt mutatók a 4. cikk (1) bekezdésének l) pontjában foglalt egyedi célkitűzéshez hozzájáruló ESZA+-támogatás esetében nem alkalmazandók.

Amennyiben az adatok gyűjtése nyilvántartásokból vagy azokkal egyenértékű forrásokból történik, a tagállamok alkalmazhatnak nemzeti fogalom meghatározásokat.

A résztvevőkre vonatkozó közös hosszabb távú eredménymutatókat az (EU) 2021/1060 rendelet 42. cikkének (1) bekezdésével összhangban 2026. január 31-ig, valamint az említett rendelet 43. cikkében említett végső teljesítményjelentésben kell közölni.

A résztvevőkre vonatkozó közös hosszabb távú eredménymutatóknak minimumkövetelményként a 4. cikk (1) bekezdésének a)–k) pontjában foglalt egyedi célkitűzéseken belüli résztvevők reprezentatív mintáján kell alapulniuk. A minta belső érvényességét oly módon kell biztosítani, hogy az adatok az adott egyedi célkitűzés szintjén általánosíthatók legyenek.

AZ ERFA/KA közös indikátorai

Szakpolitikai célkitűzés (1)	Egyedi célkitűzés (2)	Kimenet (3)	Eredmények (4)
1. Egy versenyképesebb és intelligensebb Európa megteremtése az innovatív és intelligens gazdasági átalakulás, valamint a regionális IKT-összekapcsoltság előmozdításával (1. szakpolitikai célkitűzés)	i. A kutatási és innovációs kapacitások fejlesztése és fokozása, valamint a fejlett technológiák elterjedése	CCO ⁴⁹⁵ 01 – Innovációs célból támogatott vállalkozások CCO 02 – Támogatott kutatólétesítményekben dolgozó kutatók	CCR ⁴⁹⁶ 01 – Termék-, eljárási, marketing- vagy szervezeti innovációt bevezető kis- és középvállalkozások ⁴⁹⁷ (kkv-k)
	ii. A digitalizáció előnyei a polgárok, a vállalkozások, a kutatóhelyek és a közjogi hatóságok javára fordítása	CCO 03 – Digitális termékek, szolgáltatások és eljárások kifejlesztése céljából támogatott vállalkozások és közintézmények	CCR 02 – Az új vagy korszerűsített digitális termékek, szolgáltatások és eljárások éves felhasználói
	iii. A kkv-k fenntartható növekedésének és versenyképességének, valamint a kkv-k körében való munkahelyteremtés fokozása, többek között termelőberuházások révén	CCO 04 – A növekedés és a versenyképesség fokozása céljából támogatott kkv-k	CCR 03 – A támogatott vállalkozásokban létrehozott munkahelyek
	iv. Intelligens szakosodási, ipari átállási és vállalkozási célú készségfejlesztés	CCO 05 – Intelligens szakosodási, ipari átállási és vállalkozási célú készségekbe beruházó kkv-k	CCR 04 – Intelligens szakosodási, ipari átállási és vállalkozási célú készségekre irányuló képzést elvégző kkv-alkalmazottak
	v. A digitális összekapcsoltság fokozása	CCO 13 – A nagyon nagy kapacitású széles sávú hálózatokhoz hozzáférő addicionális háztartások és vállalkozások	CCR 12 – A nagyon nagy kapacitású széles sávú hálózatokra előfizető új háztartások és vállalkozások száma

⁴⁹⁵ CCO: REGIO alapvető közös kimeneti mutató.

⁴⁹⁶ CCR: REGIO alapvető közös eredménymutató.

⁴⁹⁷ A Bizottság 2003. május 6-i ajánlása a mikro-, a kis- és a középvállalkozások meghatározásáról (HL L 124., 2003.5.20., 36.).

Szakpolitikai célkitűzés	Egyedi célkitűzés	Kimenet	Eredmények
(1)	(2)	(3)	(4)
2. Egy zöldebb, alacsony szén-dioxid-kibocsátású átalakulás egy nettó nulla szén-dioxid-kibocsátású gazdaság és reziliens Európa irányába a tiszta és igazságos energetikai átmenet, a zöld és kék beruházások, a körforgásos gazdaság, az éghajlatváltozás enyhítése és az ahhoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés, valamint a fenntartható városi mobilitás előmozdításával (2. szakpolitikai célkitűzés)	i. Az energiahatékonyságot szolgáló intézkedések előmozdítása és az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése	CCO 06 – Az energiahatékonyságot javító intézkedésekbe irányuló beruházások	CCR 05 – Megtakarítás az éves primerenergia-fogyasztásból
	ii. A megújuló energia alkalmazásának előmozdítása az (EU) 2018/2001 irányelvvel – és az abban meghatározott fenntarthatósági kritériumokkal – összhangban	CCO 07 – Megújuló energiát előállító új termelőkapacitás	CCR 06 – Adicionális előállított megújuló energia
	iii. A transeurópai energiahálózaton (TEN-E) kívüli intelligens energiarendszerek, -hálózatok és -tárolás fejlesztése	CCO 08 – Intelligens energiarendszerek digitális irányítási rendszerei	CCR 07 – Intelligens energiarendszerekhez csatlakoztatott adicionális felhasználók
	iv. Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás és a katasztrófakockázatok megelőzése, valamint a reziliencia előmozdítása, figyelembe véve az ökoszisztéma-alapú megközelítéseket	CCO 09 – Új vagy korszerűsített katasztrófamegfigyelési, -készségségi, -előrejelző és -reagálási rendszerekbe irányuló beruházások	CCR 08 – Árvízzel, erdőtűzzel és az éghajlattal kapcsolatos egyéb természeti katasztrófákkal szembeni védintézkedésekkel érintett adicionális lakosság
	v. A vízhez való hozzáférés és a fenntartható vízgazdálkodás előmozdítása	CCO 10 – Új vagy korszerűsített szennyvíztisztítási kapacitás	CCR 09 – A legalább 2. fokozatú szennyvíztisztítóval rendelkező közműrendszerhez csatlakoztatott adicionális lakosság
	vi. A körforgásos és erőforrás-hatékony gazdaságra való átállás előmozdítása	CCO 11 – Új vagy korszerűsített hulladék-újrafeldolgozási kapacitás	CCR 10 – Adicionális újrafeldolgozott hulladék
	vii. A természet, a biológiai sokféleség és a zöld infrastruktúrák védelmének és megővésének fokozása, többek között a városi térségekben, valamint valamennyi szennyezési forma csökkentése	CCO 12 – Zöld infrastruktúra területe	CCR 11 – Levegőtisztaságjavítási intézkedésekkel érintett lakosság
	viii. A fenntartható multimodális városi mobilitás előmozdítása a nettó nulla szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való átállás részeként	CCO 16 – A villamos- és metróvonalak bővítése és korszerűsítése	CCR 15 – Az új vagy korszerűsített villamos- és metróvonalak éves felhasználói

Szakpolitikai célkitűzés	Egyedi célkitűzés	Kimenet	Eredmények
(1)	(2)	(3)	(4)
3. Egy jobban összekapcsolt Európa megteremtése a mobilitás fokozásával (3. szakpolitikai célkitűzés)	i. Az éghajlatváltozás hatásaival szemben reziliens, intelligens, biztonságos, fenntartható és intermodális TEN-T hálózat fejlesztése	CCO 14 – TEN-T közúthálózat: új, felújított, átépített vagy korszerűsített közutak CCO 15 – TEN-T vasúthálózat: új, felújított, átépített vagy korszerűsített vasútvonalak	CCR 13 – A jobb közúti infrastruktúrának köszönhető időmegtakarítás CCR 14 – A jobb vasúti közlekedést igénybe vevő utasok éves száma
	ii. Fenntartható, az éghajlatváltozás hatásaival szemben reziliens, intelligens és intermodális nemzeti, regionális és helyi mobilitás fejlesztése és fokozása, ideértve a TEN-T hálózat-hoz való hozzáférés javítását és a határon átnyúló mobilitást is	CCO 22 – nem TEN-T közúthálózat: új, felújított, átépített vagy korszerűsített közutak CCO 23 – nem TEN-T vasúthálózat: új, felújított, átépített vagy korszerűsített vasútvonalak	
	4. Egy szociálisabb és befogadóbb Európa megteremtése a szociális jogok európai pillérének végrehajtásával (4. szakpolitikai célkitűzés)	i. A munkaerőpiacok hatékonyságának és inkluzivitásának, valamint a minőségi foglalkoztatáshoz való hozzáférés javítása a szociális infrastruktúra fejlesztésével, valamint a szociális gazdaság előmozdításával	CCO 17 – A foglalkoztatási szolgáltatók új vagy korszerűsített létesítményeinek alapterülete
	ii. Az inkluzív és minőségi szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés javítása az oktatás, a képzés és az egész életen át tartó tanulás területén, a hozzáférhető infrastruktúrák kialakítása révén – többek között a táv- és az online oktatás és képzés tekintetében a reziliencia növelésével	CCO 18 – A gyermekgondozási és az oktatási létesítmények új vagy korszerűsített kapacitása	CCR 17 – Az új vagy korszerűsített gyermekgondozási és oktatási létesítmények éves felhasználói
	iii. A marginalizált közösségek, az alacsony jövedelmű háztartások és a hátrányos helyzetű csoportok – többek között a speciális szükségletű személyek – társadalmi-gazdasági befogadásának előmozdítása integrált intézkedések, többek között lakhatási és szociális szolgáltatások révén	CCO 19 – A szociális lakhatási létesítmények új vagy korszerűsített kapacitása CCO 25 – A marginalizált közösségek, az alacsony jövedelmű háztartások és a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi-gazdasági befogadását szolgáló integrált intézkedések keretébe tartozó projektek által érintett lakosság	CCR 18 – Az új vagy korszerűsített szociális lakhatási létesítmények éves felhasználói

Szakpolitikai célkitűzés	Egyedi célkitűzés	Kimenet	Eredmények
(1)	(2)	(3)	(4)
	iv. A harmadik országbeli állampolgárok – többek között migránsok – társadalmi-gazdasági integrációjának előmozdítása integrált intézkedések, többek között lakhatási és szociális szolgáltatások révén	CCO 26 – Az átmeneti befogadó létesítmények új vagy korszerűsített kapacitása	CCR 20 – Az új vagy korszerűsített átmeneti befogadó létesítmények éves felhasználói
	v. Az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő hozzáférés biztosítása és az egészségügyi rendszerek rezilienciájának növelése – ideértve az alapellátást is –, valamint az intézményesített ellátásról a családi alapú és a közösségi alapú ellátásra való átállás előmozdítása	CCO 20 – Az egészségügyi ellátó létesítmények új vagy korszerűsített kapacitása	CCR 19 – Az új vagy korszerűsített egészségügyi szolgáltatások éves felhasználói
	vi. A kultúra és a fenntartható turizmus szerepének erősítése a gazdaságfejlesztésben, valamint a társadalmi befogadás és a szociális innováció terén	CCO 24 – Támogatott kulturális és turisztikai helyszínek	CCR 21 – Támogatott kulturális és turisztikai helyszínek látogatói
5. Egy polgárokhoz közelebb álló Európa megteremtése valamennyi térségtípus fenntartható és integrált fejlődésének és a helyi kezdeményezések ösztönzésével (5. szakpolitikai célkitűzés)	i. Az integrált és inkluzív társadalmi, gazdasági és környezeti fejlődés, a kultúra, a természeti örökség, a fenntartható turizmus és a biztonság előmozdítása a városi térségekben ii. Az integrált és inkluzív helyi társadalmi, gazdasági és környezeti fejlődés, a kultúra, a természeti örökség, a fenntartható turizmus és a biztonság előmozdítása a városi térségeken kívül	CCO 21 – Az integrált területfejlesztési stratégiák által érintett lakosság	

Az uniós forrásokból megvalósuló projektekre nyilvántartott adatok köre

Eljárásrendi szakasz	Adat megnevezése
Alapadatok	Pályázat száma
	Szerződés száma
	Pályázó neve
	Adószám
	Adóazonosító jel (magánszemély esetén)
	Gazdálkodási forma
	Minősítési kód
	A főtevékenység a Gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszere, 2008 (a továbbiakban: TEÁOR '08) szerinti kódja
	A projekt címe
	A projekt megvalósítási helye (a helység megnevezése)
Projekt kiválasztás	A projekt megvalósítási helyének irányítószáma
	A támogatói döntés dátuma
	Igényelt támogatás
	A projekt elfogadott saját forrása
	A projekt egyéb forrása
	Megítélt állami támogatásban érintett összeg
	Megítélt <i>de minimis</i> támogatás
	Beérkezés dátuma
	Támogató végső döntése
	A projekt célcsoportja
	Támogató által megítélt támogatás
	Támogató által támogatott összköltség
	A szerződéskötés dátuma
	Biztosíték nyújtására kötelezett
	A projekt tervezett kezdete – szerződés
	A projekt tényleges kezdete szerződés alapján
	A projekt tényleges dokumentált befejezésének dátuma
Szerződéskötés	A szerződés hatálybalépése
	Szerződésben meghatározott összeg
	Szerződésben meghatározott összköltség
	A visszalépés dátuma
	A szerződés zárásának dátuma
	A szerződés zárásának oka
	Szerződésmódosítások száma
	Indikátor megnevezése
	Bázisérték
	Az összes változás tervértéke
	Bázis és összes változás összegének tervértéke
	Az összes változás tényértéke
Bázis és összes változás összegének tényértéke	

Eljárásrendi szakasz	Adat megnevezése
Nyomon követés	Kifizetett előleg
	Elszámolt előleg
	Kifizetett utófinanszírozás
	Szerződés lezárása
	Beérkezett számlák száma
	Kifizetett számlák száma
	Elszámolt utófinanszírozás
Helyszíni ellenőrzés	A helyszíni szemle vagy helyszíni ellenőrzés eredménye
	A helyszíni ellenőrzés oka
	A kifogás oka
Kifogáskezelés	Kifogással érintett összeg
	Kifogáshoz kapcsolódó döntés
	A közbeszerzés tárgya
	A közbeszerzési eljárás típusa
Közbeszerzés	A szerződéskötés dátuma (tényadat)
	A szerződésben meghatározott ellenszolgáltatás nettó összege (magyar forintban)
	A nyertes szállító neve
	A nyertes szállító adószáma

A sztenderd normális eloszlás táblázata (z)

Z	0	0,01	0,02	0,03	0,04	0,05	0,06	0,07	0,08	0,09
0,00	0,50000	0,50399	0,50798	0,51197	0,51595	0,51994	0,52392	0,52790	0,53188	0,53586
0,10	0,53983	0,54380	0,54776	0,55172	0,55567	0,55962	0,56356	0,56749	0,57142	0,57535
0,20	0,57926	0,58317	0,58706	0,59095	0,59483	0,59871	0,60257	0,60642	0,61026	0,61409
0,30	0,61791	0,62172	0,62552	0,62930	0,63307	0,63683	0,64058	0,64431	0,64803	0,65173
0,40	0,65542	0,65910	0,66276	0,66640	0,67003	0,67364	0,67724	0,68082	0,68439	0,68793
0,50	0,69146	0,69497	0,69847	0,70194	0,70540	0,70884	0,71226	0,71566	0,71904	0,72240
0,60	0,72575	0,72907	0,73237	0,73565	0,73891	0,74215	0,74537	0,74857	0,75175	0,75490
0,70	0,75804	0,76115	0,76424	0,76730	0,77035	0,77337	0,77637	0,77935	0,78230	0,78524
0,80	0,78814	0,79103	0,79389	0,79673	0,79955	0,80234	0,80511	0,80785	0,81057	0,81327
0,90	0,81594	0,81859	0,82121	0,82381	0,82639	0,82894	0,83147	0,83398	0,83646	0,83891
1,00	0,84134	0,84375	0,84614	0,84849	0,85083	0,85314	0,85543	0,85769	0,85993	0,86214
1,10	0,86433	0,86650	0,86864	0,87076	0,87286	0,87493	0,87698	0,87900	0,88100	0,88298
1,20	0,88493	0,88686	0,88877	0,89065	0,89251	0,89435	0,89617	0,89796	0,89973	0,90147
1,30	0,90320	0,90490	0,90658	0,90824	0,90988	0,91149	0,91309	0,91466	0,91621	0,91774
1,40	0,91924	0,92073	0,92220	0,92364	0,92507	0,92647	0,92785	0,92922	0,93056	0,93189
1,50	0,93319	0,93448	0,93574	0,93699	0,93822	0,93943	0,94062	0,94179	0,94295	0,94408
1,60	0,94520	0,94630	0,94738	0,94845	0,94950	0,95053	0,95154	0,95254	0,95352	0,95449
1,70	0,95543	0,95637	0,95728	0,95818	0,95907	0,95994	0,96080	0,96164	0,96246	0,96327
1,80	0,96407	0,96485	0,96562	0,96638	0,96712	0,96784	0,96856	0,96926	0,96995	0,97062
1,90	0,97128	0,97193	0,97257	0,97320	0,97381	0,97441	0,97500	0,97558	0,97615	0,97670
2,00	0,97725	0,97778	0,97831	0,97882	0,97932	0,97982	0,98030	0,98077	0,98124	0,98169
2,10	0,98214	0,98257	0,98300	0,98341	0,98382	0,98422	0,98461	0,98500	0,98537	0,98574
2,20	0,98610	0,98645	0,98679	0,98713	0,98745	0,98778	0,98809	0,98840	0,98870	0,98899
2,30	0,98928	0,98956	0,98983	0,99010	0,99036	0,99061	0,99086	0,99111	0,99134	0,99158

Z	0	0,01	0,02	0,03	0,04	0,05	0,06	0,07	0,08	0,09
2,40	0,99180	0,99202	0,99224	0,99245	0,99266	0,99286	0,99305	0,99324	0,99343	0,99361
2,50	0,99379	0,99396	0,99413	0,99430	0,99446	0,99461	0,99477	0,99492	0,99506	0,99520
2,60	0,99534	0,99547	0,99560	0,99573	0,99585	0,99598	0,99609	0,99621	0,99632	0,99643
2,70	0,99653	0,99664	0,99674	0,99683	0,99693	0,99702	0,99711	0,99720	0,99728	0,99736
2,80	0,99744	0,99752	0,99760	0,99767	0,99774	0,99781	0,99788	0,99795	0,99801	0,99807
2,90	0,99813	0,99819	0,99825	0,99831	0,99836	0,99841	0,99846	0,99851	0,99856	0,99861
3,00	0,99865	0,99869	0,99874	0,99878	0,99882	0,99886	0,99889	0,99893	0,99896	0,99900
3,10	0,99903	0,99906	0,99910	0,99913	0,99916	0,99918	0,99921	0,99924	0,99926	0,99929
3,20	0,99931	0,99934	0,99936	0,99938	0,99940	0,99942	0,99944	0,99946	0,99948	0,99950
3,30	0,99952	0,99953	0,99955	0,99957	0,99958	0,99960	0,99961	0,99962	0,99964	0,99965
3,40	0,99966	0,99968	0,99969	0,99970	0,99971	0,99972	0,99973	0,99974	0,99975	0,99976
3,50	0,99977	0,99978	0,99978	0,99979	0,99980	0,99981	0,99981	0,99982	0,99983	0,99983
3,60	0,99984	0,99985	0,99985	0,99986	0,99986	0,99987	0,99987	0,99988	0,99988	0,99989
3,70	0,99989	0,99990	0,99990	0,99990	0,99991	0,99991	0,99992	0,99992	0,99992	0,99992
3,80	0,99993	0,99993	0,99993	0,99994	0,99994	0,99994	0,99994	0,99995	0,99995	0,99995
3,90	0,99995	0,99995	0,99996	0,99996	0,99996	0,99996	0,99996	0,99996	0,99997	0,99997
4,00	0,99997	0,99997	0,99997	0,99997	0,99997	0,99997	0,99998	0,99998	0,99998	0,99998
4,10	0,99998	0,99998	0,99998	0,99998	0,99998	0,99998	0,99998	0,99998	0,99999	0,99999
4,20	0,99999	0,99999	0,99999	0,99999	0,99999	0,99999	0,99999	0,99999	0,99999	0,99999
4,30	0,99999	0,99999	0,99999	0,99999	0,99999	0,99999	0,99999	0,99999	0,99999	0,99999
4,40	0,99999	0,99999	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000
4,50	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000
4,60	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000
4,70	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000
4,80	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000
4,90	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000	1,00000

Forrás: Béres szerkesztése

A Student-féle t-eloszlás táblázata

Szabadsági fok	0,25	0,1	0,05	0,025	0,01	0,005
1	1,00000	3,07768	6,31375	12,70620	31,82052	63,65674
2	0,81650	1,88562	2,91999	4,30265	6,96456	9,92484
3	0,76489	1,63774	2,35336	3,18245	4,54070	5,84091
4	0,74070	1,53321	2,13185	2,77645	3,74695	4,60409
5	0,72669	1,47588	2,01505	2,57058	3,36493	4,03214
6	0,71756	1,43976	1,94318	2,44691	3,14267	3,70743
7	0,71114	1,41492	1,89458	2,36462	2,99795	3,49948
8	0,70639	1,39682	1,85955	2,30600	2,89646	3,35539
9	0,70272	1,38303	1,83311	2,26216	2,82144	3,24984
10	0,69981	1,37218	1,81246	2,22814	2,76377	3,16927
11	0,69745	1,36343	1,79588	2,20099	2,71808	3,10581
12	0,69548	1,35622	1,78229	2,17881	2,68100	3,05454
13	0,69383	1,35017	1,77093	2,16037	2,65031	3,01228
14	0,69242	1,34503	1,76131	2,14479	2,62449	2,97684

Szabadsági fok	0,25	0,1	0,05	0,025	0,01	0,005
15	0,69120	1,34061	1,75305	2,13145	2,60248	2,94671
16	0,69013	1,33676	1,74588	2,11991	2,58349	2,92078
17	0,68920	1,33338	1,73961	2,10982	2,56693	2,89823
18	0,68836	1,33039	1,73406	2,10092	2,55238	2,87844
19	0,68762	1,32773	1,72913	2,09302	2,53948	2,86093
20	0,68695	1,32534	1,72472	2,08596	2,52798	2,84534
21	0,68635	1,32319	1,72074	2,07961	2,51765	2,83136
22	0,68581	1,32124	1,71714	2,07387	2,50832	2,81876
23	0,68531	1,31946	1,71387	2,06866	2,49987	2,80734
24	0,68485	1,31784	1,71088	2,06390	2,49216	2,79694
25	0,68443	1,31635	1,70814	2,05954	2,48511	2,78744
26	0,68404	1,31497	1,70562	2,05553	2,47863	2,77871
27	0,68368	1,31370	1,70329	2,05183	2,47266	2,77068
28	0,68335	1,31253	1,70113	2,04841	2,46714	2,76326
29	0,68304	1,31143	1,69913	2,04523	2,46202	2,75639
30	0,68276	1,31042	1,69726	2,04227	2,45726	2,75000
31	0,68249	1,30946	1,69552	2,03951	2,45282	2,74404
32	0,68223	1,30857	1,69389	2,03693	2,44868	2,73848
33	0,68200	1,30774	1,69236	2,03452	2,44479	2,73328
34	0,68177	1,30695	1,69092	2,03224	2,44115	2,72839
35	0,68156	1,30621	1,68957	2,03011	2,43772	2,72381
36	0,68137	1,30551	1,68830	2,02809	2,43449	2,71948
37	0,68118	1,30485	1,68709	2,02619	2,43145	2,71541
38	0,68100	1,30423	1,68595	2,02439	2,42857	2,71156
39	0,68083	1,30364	1,68488	2,02269	2,42584	2,70791
40	0,68067	1,30308	1,68385	2,02108	2,42326	2,70446
41	0,68052	1,30254	1,68288	2,01954	2,42080	2,70118
42	0,68038	1,30204	1,68195	2,01808	2,41847	2,69807
43	0,68024	1,30155	1,68107	2,01669	2,41625	2,69510
44	0,68011	1,30109	1,68023	2,01537	2,41413	2,69228
45	0,67998	1,30065	1,67943	2,01410	2,41212	2,68959
46	0,67986	1,30023	1,67866	2,01290	2,41019	2,68701
47	0,67975	1,29982	1,67793	2,01174	2,40835	2,68456
48	0,67964	1,29944	1,67722	2,01063	2,40658	2,68220
49	0,67953	1,29907	1,67655	2,00958	2,40489	2,67995
50	0,67943	1,29871	1,67591	2,00856	2,40327	2,67779
51	0,67933	1,29837	1,67528	2,00758	2,40172	2,67572
52	0,67924	1,29805	1,67469	2,00665	2,40022	2,67373
53	0,67915	1,29773	1,67412	2,00575	2,39879	2,67182
54	0,67906	1,29743	1,67356	2,00488	2,39741	2,66998
55	0,67898	1,29713	1,67303	2,00404	2,39608	2,66822
56	0,67890	1,29685	1,67252	2,00324	2,39480	2,66651
57	0,67882	1,29658	1,67203	2,00247	2,39357	2,66487
58	0,67874	1,29632	1,67155	2,00172	2,39238	2,66329

Szabadsági fok	0,25	0,1	0,05	0,025	0,01	0,005
59	0,67867	1,29607	1,67109	2,00100	2,39123	2,66176
60	0,67860	1,29582	1,67065	2,00030	2,39012	2,66028
61	0,67853	1,29558	1,67022	1,99962	2,38905	2,65886
62	0,67847	1,29536	1,66980	1,99897	2,38801	2,65748
63	0,67840	1,29513	1,66940	1,99834	2,38701	2,65615
64	0,67834	1,29492	1,66901	1,99773	2,38604	2,65485
65	0,67828	1,29471	1,66864	1,99714	2,38510	2,65360
66	0,67823	1,29451	1,66827	1,99656	2,38419	2,65239
67	0,67817	1,29432	1,66792	1,99601	2,38330	2,65122
68	0,67811	1,29413	1,66757	1,99547	2,38245	2,65008
69	0,67806	1,29394	1,66724	1,99495	2,38161	2,64898
70	0,67801	1,29376	1,66691	1,99444	2,38081	2,64790
71	0,67796	1,29359	1,66660	1,99394	2,38002	2,64686
72	0,67791	1,29342	1,66629	1,99346	2,37926	2,64585
73	0,67787	1,29326	1,66600	1,99300	2,37852	2,64487
74	0,67782	1,29310	1,66571	1,99254	2,37780	2,64391
75	0,67778	1,29294	1,66543	1,99210	2,37710	2,64298
76	0,67773	1,29279	1,66515	1,99167	2,37642	2,64208
77	0,67769	1,29264	1,66488	1,99125	2,37576	2,64120
78	0,67765	1,29250	1,66462	1,99085	2,37511	2,64034
79	0,67761	1,29236	1,66437	1,99045	2,37448	2,63950
80	0,67757	1,29222	1,66412	1,99006	2,37387	2,63869
81	0,67753	1,29209	1,66388	1,98969	2,37327	2,63790
82	0,67749	1,29196	1,66365	1,98932	2,37269	2,63712
83	0,67746	1,29183	1,66342	1,98896	2,37212	2,63637
84	0,67742	1,29171	1,66320	1,98861	2,37156	2,63563
85	0,67739	1,29159	1,66298	1,98827	2,37102	2,63491
86	0,67735	1,29147	1,66277	1,98793	2,37049	2,63421
87	0,67732	1,29136	1,66256	1,98761	2,36998	2,63353
88	0,67729	1,29125	1,66235	1,98729	2,36947	2,63286
89	0,67726	1,29114	1,66216	1,98698	2,36898	2,63220
90	0,67723	1,29103	1,66196	1,98667	2,36850	2,63157
91	0,67720	1,29092	1,66177	1,98638	2,36803	2,63094
92	0,67717	1,29082	1,66159	1,98609	2,36757	2,63033
93	0,67714	1,29072	1,66140	1,98580	2,36712	2,62973
94	0,67711	1,29062	1,66123	1,98552	2,36667	2,62915
95	0,67708	1,29053	1,66105	1,98525	2,36624	2,62858
96	0,67705	1,29043	1,66088	1,98498	2,36582	2,62802
97	0,67703	1,29034	1,66071	1,98472	2,36541	2,62747
98	0,67700	1,29025	1,66055	1,98447	2,36500	2,62693
99	0,67698	1,29016	1,66039	1,98422	2,36461	2,62641
100	0,67695	1,29007	1,66023	1,98397	2,36422	2,62589

Forrás: <http://albertskblog.blogspot.com/2010/08/student-t-distribution-table.html> alapján Béres szerkesztése

VÁKÁT OLDAL

Felhasznált irodalom

- Ayres, Robert U. – Jeroen C. J. M. van den Bergh – John Malcolm Gowdy: Weak Versus Strong Sustainability. Economics, Natural Sciences and Consilience. *Environmental Ethics*, 23. (2000), 2. 155–168. Online: <https://doi.org/10.5840/enviroethics200123225>
- Bache, Ian: *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gate-keeping?* Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.
- Bachtler, John F. – Iain Begg – David Charles – Laura Polverari: The Long-Term Effectiveness of EU Cohesion Policy: Assessing the Achievements of the ERDF, 1989–2012. In John F. Bachtler – Peter Berkowitz – Sally Hardy – Tatjana Muravska (szerk.): *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction*. Routledge, 2017. 11–20.
- Bartus Gábor: A fenntartható fejlődés fogalom értelmezésének hatása az indikátorok kiválasztására. *Statisztikai Szemle*, 91. (2013), 8–9. 842–869.
- Baun, Michael – Dan Marek: *Cohesion Policy in the European Union*. London, Palgrave, 2014. Online: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-47192-5>
- Béres, Attila – György Jablonszky – Tamás Laposa – Györgyi Nyikos: Spatial Econometrics. Transport Infrastructure Development and Real Estate Values in Budapest. *Regional Statistics*, 9. (2019), 2. 1–17.
- Bojtor, András – Gábor Bozsó – Károly Jugovits: *Challenges of Impact Assessment on the Development of Public Administration in Hungary: The Case of Good Governance Indicators*. 2019. Online: www.nispa.org/files/conferences/2019/e-proceedings/system_files/papers/challenges-of-impact-bozso.pdf
- Bos, Ellen – Astrid Lorenz (szerk.): *Das politische System Ungarns: Nationale Demokratieentwicklung, Orbán und die EU*. Wiesbaden, Springer, 2020. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-31900-7>
- Bourne, Angela K.: Regional Europe. In Michelle Cini (szerk.): *European Union Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2006. 287–303.
- Breindenbach, Philipp – Timo Mitze – Christoph M. Schmidt: EU Regional Policy and the Neighbour's Curse: Analyzing the Income Convergence Effects of ESIF Funding in the Presence of Spatial Spillovers. *Journal of Common Market Studies*, 57. (2019), 2. 388–405. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12807>
- Buiter, Willem – Clemens Grafe: Patching up the Pact: Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union. *Economics of Transition*, 12. (2004), 1. 67–102. Online: <https://doi.org/10.1111/j.0967-0750.2004.00172.x>
- Casula, Mattia: Under Which Conditions is Cohesion Policy Effective: Proposing an Hirschmanian Approach to EU Structural Funds. *Regional & Federal Studies*, 31. (2020), 4. 541–567. Online: <https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1713110>
- Cendrowski, Harry – James P. Martin – Louis W. Petro: *The Handbook of Fraud Deterrence*. New York, John Wiley & Sons, 2007.
- Chalk, Nigel – Richard Hemming: *Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice*. IMF Working Papers WP/00/81. Washington, D. C., 2000. Online: <https://doi.org/10.5089/9781451850352.001>
- Czischke, Darinka – Simona Pascariu: *The Participatory Approach to Sustainable Urban Development in the Cohesion Policy Period 2014-2020: Making CLLD in Urban Areas Work. Final Thematic Report*. URBACT Study, 2015. Online: https://urbact.eu/sites/default/files/clld_thematic_report.pdf
- Dąbrowski, Marcin – Katarzyna Piskorek: The Development of Strategic Spatial Planning in Central and Eastern Europe: Between Path Dependence, European Influence, and Domestic Politics. *Planning Perspectives*, 33. (2018), 4. 571–589. Online: <https://doi.org/10.1080/02665433.2018.1513373>
- Eckardt, Martina – Zoltán Tibor Pállinger: *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden, Nomos, 2013. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845245065>

- Erdős Éva: Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái. In Erdős Éva: *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciáinak előadásai 2006–2009*. Miskolc, Novotni, 2010. 132–144.
- Erdős Éva: A támogatások fogalma, EU-s támogatások problémái. In Erdős Éva: *A beruházásösztönzés adójoga*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2012. 138–146.
- Gellén, Márton: Development Path of Decentralization and Centralization in the Hungarian Public Administration. *CIPFA Japan Journal*, 12. (2018), 2. 59–72.
- Gilbert, Mark: *Surpassing Realism: The Politics of European Integration since 1945*. Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2003.
- Gorzalak, Grzegorz (szerk.): *Growth-Innovation-Competitiveness: Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe*. GRINCOH Project Final Report, 2015.
- Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Budapest, Pázmány Press, 2015.
- Halmai Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020.
- Halstead, Peter J.: *The Development of the European Regional Fund since 1972*. PhD thesis, University of Bath, 1982.
- Havasi Éva: Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. *Statisztikai Szemle*, 85. (2007), 8. 677–689.
- Hanley, Nick – Jason F. Shogren – Ben White: *Environmental Economics: In Theory and Practice*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.
- Hoffman István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. Budapest, ELTE Eötvös, 2017.
- Incaltarau, Cristian – Gabriela Carmen Pascariu – Neculai-Cristian Surubarau: Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States. The Role of Administrative Capacity and Political Governance. *Journal of Common Market Studies*, 58. (2020), 4. 941–961. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12995>
- Iványi-Windhoffer Csaba József: Európai uniós pályázati támogatások kezdeti kockázatai – individuális tényezőkkel. In Csiszárík-Kocsir Ágnes – Garai-Fodor Mónika (szerk.): *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században VIII./1. Integrált vállalkozásfejlesztési megoldások*. Budapest, Óbudai Egyetem, Keleti Károly Gazdasági Kar, 2018. 124–139.
- Jarjabka Ákos – Riedelmayer Bernadett – Sipos Norbert (szerk.): *Projektmenedzsment ismeretek*. Pécs, PTE KTK, 2020.
- Jeneiné Gerő Henriett Emese – Kincses Áron – Tóth Géza: A hazai mikro-, kis- és középvállalkozások térbeli jellegzetességei. *Területi Statisztika*, 61. (2021), 6. 769–796.
- Kengyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2019), 5. 521–550. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.5.521>
- Kersan-Škabić, Ines – Lela Tijanić: Regional Absorption Capacity of EU Funds. *Economic Research*, 30. (2017), 1. 1191–1208. Online: <https://doi.org/10.1080/1331677X.2017.1340174>
- Kincses Áron – Tóth Géza: Magyarország térszerkezetének változásai 1870-től napjainkig. *Statisztikai Szemle*, 98. (2020), 6. 522–545. Online: <https://doi.org/10.20311/stat2020.6.hu0522>
- Kolossa Péter: *A 2021–2027 közötti időszak operatív programjainak stratégiai környezeti vizsgálata*. Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz Előzetes Környezeti Jelentés. 2021. Online: www.palyazat.gov.hu/az-emberi-erforras-fejlesztési-operatív-program-plusz-efop-plusz-skv-jelentse
- Laposa, Tamás: Digital Service Maturity: Development of an e-Cohesion-Specific Model. *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science*, 18. (2019), 3. 81–96. Online: <https://doi.org/10.32565/aarms.2019.3.7>
- Laposa Tamás – Nyikos Györgyi: *Az e-kohézió elméleti háttere és megvalósítása*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018. Online: http://real.mtak.hu/86857/1/e-cohesion_fin_ISBN.pdf

- Leonardi, Robert: *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*. London – New York, Macmillan – St Martin’s Press, 1995. Online: <https://doi.org/10.1057/9780230372788>
- Lukács János: *Ellenőrzés és könyvvizsgálat alapjai*. Budapest, Magyar Könyvvizsgálói Kamara Oktatási Központ Kft., 2019.
- Manzella, Gian Paolo – Carlos Mendez: *The Turning Points of EU Cohesion Policy*. Report Working Paper, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 2009.
- Manzinger Krisztián: Nemzetiségi régiók és Európa. Az Európai Unió regionális politikája és a regionális nemzetiségi törekvések. *Pro Minoritate*, (2019), 2. 27–49.
- Meadows, Donella – Jorgen Randers – Dennis Meadows: *A növekedés határai. Harminc év múltán*. Budapest, Kossuth, 2005.
- Medve-Bálint Gergő: Az EU kohéziós politikájának versenyképességi fordulata és következményei. *EU Mozaikok*, (2019), 8. 6.
- Medve-Bálint, Gergő – Vera Šćepanović: EU Funds, State Capacity and the Development of Transnational Industrial Policies in Europe’s Eastern Periphery. *Review of International Political Economy*, 27. (2020), 5. 1063–1082. Online: <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1646669>
- Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 30. (2012), 2. 339–350.
- Nyikos Györgyi: *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010.
- Nyikos Györgyi: A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. *Pénzügyi Szemle*, 58. (2013a), 2. 165–185.
- Nyikos, Györgyi: Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In Martina Eckardt – Zoltán Tibor Pállinger (szerk.) *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden, Nomos, 2013b. 141–156. (Andrassy Studien zur Europaforschung 4.)
- Nyikos, Györgyi: New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014–2020. *DEUROPE: Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 6. (2014), 3. 40–53. Online: <https://doi.org/10.32725/det.2014.020>
- Nyikos Györgyi: Fenntartható fejlesztés – EU-célkitűzések és -programok 2014–2020. In Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Pázmány Press, Budapest, 2015.
- Nyikos, Györgyi: *Research for REGI Committee – Financial Instruments in the 2014–20 Programming Period: First Experiences of Member States*. European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2016.
- Nyikos Györgyi (szerk.): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017a.
- Nyikos Györgyi: *Operatív programok végrehajtása, projektciklus-menedzsment*. Budapest, Dialóg Campus, 2017b.
- Nyikos Györgyi: Pénzügyi eszközök – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2017c), 3. 4–25.
- Nyikos Györgyi (szerk.): *Államháztartás*. Budapest, Dialóg Campus, 2018a.
- Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018b.
- Nyikos Györgyi (szerk.): *Beszerezések fejlesztési projekteknél*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, 2019.
- Nyikos Györgyi: Fejlesztéspolitika és innovációs politika. In *Gazdaságpolitika*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. (Megjelenés alatt.)
- Nyikos Györgyi: *Fenntartható finanszírozás és fejlesztés. Stratégia és szabályozás: átállás a fenntartható finanszírozási modellekre*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022.

- Nyikos Györgyi: Gazdasági, társadalmi és területi kohézió. In *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. (Megjelenés alatt.)
- Nyikos, Györgyi – Attila Béres – Tamás Laposa – Gergő Závecz: Do Financial Instruments or Grants Have a Bigger Effect on SMEs' Access to Finance? Evidence from Hungary. *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, 2020. Online: <https://doi.org/10.1108/JEEE-09-2019-0139>
- Nyikos Györgyi – Erdei-Dreschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU forrásai és a lehetséges magyar allokáció. *Európai Tükör*, 23. (2020), 3. 5–26. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2020.3.1>
- Nyikos, Györgyi – Gabriella Fukker: Venture Capital and Equity Financing from Public Funds. *Pro Publico Bono*, 8. (2020), 2. 84–109. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.2.4>
- Nyikos, Györgyi – Zsuzsanna Kondor: The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds. *Nispacee Journal of Public Administration and Policy*, 12. (2019), 1. 113–134. Online: <https://doi.org/10.2478/nispa-2019-0005>
- Nyikos, Györgyi – Zsuzsanna Kondor: New Mechanisms for Integrated Territorial Development in Hungary. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 1. 124–145. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.1.7>
- Nyikos, Györgyi – Zsuzsanna Kondor – Zoltán Pámer – Jonas Jatkauskas – Stanisław Bienias – Martin Obuch: *Innovative Finance in the Health Sector: A Guide to EU and National Funding*. EIT Health InnoStars, 2020.
- Nyikos, Györgyi – Tamás Laposa – Attila Béres: Micro-Economic Effects of Public Funds on Enterprises in Hungary. *Regional Studies, Regional Science*, 7. (2020), 1. 346–361. Online: <https://doi.org/10.1080/021681376.2020.1805351>
- Nyikos, Györgyi – Gábor Soós: Financial Instruments in EU Cohesion Policy and Public Procurement: Challenges for the 2014–2020 Programming Period. *Public Procurement Law Review*, (2018), 32. 120–137.
- Nyikos, Györgyi – Gábor Soós: The Hungarian Experience Using Cohesion Policy Funds and Prospects. In Ida Musiałkowska – Piotr Idczak – Oto Potluka (szerk.): *Successes & Failures in EU Cohesion Policy. An Introduction to EU Cohesion Policy in Eastern, Central, and Southern Europe*. Warsaw, Walter de Gruyter, 2020.
- Nyikos Györgyi – Szabó Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör*, 22. (2019), 1. 67–87. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2019.1.4>
- Nyikos, Györgyi – Robert Talaga: Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation. *Comparative Law Review*, (2014), 18. 111–139. Online: <https://doi.org/10.12775/CLR.2014.014>
- Olajos István: A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja. *Publications Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 29. (2011), 2. 504–514.
- Petrik Ferenc: Közszerződés a közjog és a polgári jog határán. *Gazdaság és Jog*, 13. (2005), 11. 3–8.
- Pezzey, John: Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development. *Environmental Department Working Paper*, (1989). 15.
- Pezzey, John: *Sustainable Development Concepts: An Economic Analysis*. Washington, D. C., The World Bank, 1992. Online: <https://doi.org/10.1596/0-8213-2278-8>
- Pfeffer Zolt: A támogatási jogviszonyról pénzügyi és polgári jogi aspektusból. *Miskolci Jogi Szemle*, 11. (2016), 2. 98. Online: www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/egyeb/mjsz/201602/9_pfefferzolt.pdf
- Rodríguez-Pose, Andrés – Enrique Garcilazo: Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*, 49. (2015), 8. 1274–1290. Online: <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>

- Sasvári Péter: Rendszerszemlélet és rendszerelmélet. In Sasvári Péter (szerk.): *Rendszerelmélet*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 33–49. Online: <https://doi.org/10.36250/00734.02>
- Soós, Gábor – Györgyi Nyikos: Irregularities in EU-funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU. *Public Procurement Law Review*, (2020), 5. 255–271.
- Szurubaru, Neculai-Cristian: Administrative Capacity or Quality of Political Governance? EU Cohesion Policy in the New Europe, 2007–2013. *Regional Studies*, 51. (2017), 6. 844–856. Online: <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1246798>
- Szabó Ildikó – Nyikos Györgyi: Államháztartási ellenőrzési ismeretek. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.
- Szerb László: Az informális tőkebefektetés és a kockázati tőke szerepe a vállalatok finanszírozásában. In Makra Zsolt (szerk.): *A kockázati tőke világa*. Budapest, Aula, 2006. 95–122.
- Szeverényi Dávid: *Oktatói kézikönyv. „Integritás tanácsadó” szakirányú továbbképzési szak. Nemzetközi szervezetek és anti-korrupció modul. Európai dimenzió*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2012a. ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001.
- Szeverényi Dávid: *Anti-korrupció európai dimenziója*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013. ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001.
- Tátrai, Tünde – Györgyi Nyikos: The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary. In Gian Luigi Albano – Keith F. Snider – Khi V. Thai: *Charting a Course in Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing*. Boca Raton (FL), PrAcademics Press, 2013. 29–54.
- Toman, Michael A. – John Pezzey – Josef Krautkraemer: Economic Theory and ‘Sustainability’. In Daniel W. Bromley (szerk.): *Handbook of Environmental Economics*. Oxford, Wiley-Blackwell, 1994.
- Van den Bergh, Jeroen C. J. M. – Marjan W. Hofkes (szerk.): *Theory and Implementation of Economic Models for Sustainable Development*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1998.
- Varga, Attila – Péter Járósi – Tamás Sebestyén: *Modeling the Economic Impacts of Regional R&D Subsidies: The GMR-Europe Model and Its Application for EU Framework Program Policy Impact Simulations*. 2011. Online: www.econstor.eu/bitstream/10419/120261/1/ERSA2011_1426.pdf
- Výrostová, Eva – Györgyi Nyikos: Administrative Capacity and EU Funds Management Systems Performance – the Case of Hungary and Slovakia. *Regional Studies*, 2022.

VÁKÁT OLDAL

Jogszabályok, iránymutatások

Hazai jogszabályok

2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról
2009. évi LXXXV. törvény a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról
- 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról
- 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről
- 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról
- 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet a támogatásból megvalósuló fejlesztések központi monitoringjáról és nyilvántartásáról
- 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
2016. évi XXXIII. törvény az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról
2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről
- 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
- 258/2021. (V. 20.) Korm. rendelet a 2021–2027 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról
- 413/2021. (VII. 13.) Korm. rendelet Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről

EU-jogszabályok és -döntések

- 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 és az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról.
- A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról
- A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7.) az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről
- 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 (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról
- A tagállamok és a közzállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról szóló 2006/111/EK irányelv
- A Tanács 407/2010/EU rendelete (2010. május 11.) európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus létrehozásáról.
- A Tanács 2052/88/EGK rendelete (1988. június 24.) a strukturális alapok feladatairól és hatékonyságáról, valamint tevékenységeiknek egymás között, illetve az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel való összehangolásáról.
- A Tanács 4253/88/EGK rendelete (1988. december 19.) a 2052/88/EGK rendeletnek a különböző strukturális alapok tevékenységeinek egymás között, valamint az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel való összehangolása tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról.
- A Tanács 4254/88/EGK rendelete (1988. december 19.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Regionális Fejlesztési Alap tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról.
- A Tanács 4255/88/EGK rendelete (1988. december 19.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Szociális Alap tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról.
- A Tanács 4256/88/EGK rendelete (1988. december 19.) a 2052/88/EGK rendeletnek az EMOGA Orientációs Részlege tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról
- A Tanács 2080/93/EGK rendelete (1993. július 20.) a 2052/88/EGK rendeletnek a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról
- A Tanács 1993. július 20-i 2081/93/EGK rendelete a strukturális alapok feladatairól és hatékonyságáról, valamint tevékenységeiknek egymás között, továbbá az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel való összehangolásáról szóló 2052/88/EGK rendelet módosításáról
- A Tanács 1993. július 20-i 2082/93/EGK rendelete a 2052/88/EGK rendeletnek a különböző strukturális alapok tevékenységeinek egymás között, valamint az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel való összehangolása tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 4253/88/EGK rendelet módosításáról
- A Tanács 2083/93/EGK rendelete (1993. július 20.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Regionális Fejlesztési Alap tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 4254/88/EGK rendelet módosításáról
- A Tanács 2084/93/EGK rendelete (1993. július 20.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Szociális Alap tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 4255/88/EGK rendelet módosításáról
- A Tanács 2085/93/EGK rendelete (1993. július 20.) a 2052/88/EGK rendeletnek az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) Orientációs Részlege tekintetében történő végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 4256/88/EGK rendelet módosításáról.
- A Tanács 1257/1999/EK rendelete (1999. május 17.) az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről.
- A Tanács 1260/1999/EK rendelete (1999. június 21.) a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról
- A Tanács 1263/1999/EK rendelete (1999. június 21.) a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközzel.

- 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 Tanács 1084/2006/EK rendelete (2006. július 11.) a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1783/1999/EK rendelete (1999. július 12.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1784/1999/EK rendelete (1999. július 12.) az Európai Szociális Alapról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásról (EGTC)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU Euratom rendelete az unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/34/EU irányelve (2013. június 26.) – számviteli irányelv
- Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről
- Az Európai Parlament és a Tanács 1300/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásról (EGTC) szóló 1082/2006/EK rendeletnek az ilyen csoportosulások létrehozásának és működésének pontosítása, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról
- 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
- Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

- Az Európai Parlament és a Tanács 508/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint a 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 1046/2018 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról (Taxonómia rendelet)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszeréről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2020/2220 rendelete (2020. december 23.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) és az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból (EMGA) 2021-ben és 2022-ben nyújtandó támogatásokra vonatkozó egyes átmeneti rendelkezések megállapításáról és az 1305/2013/EU, az 1306/2013/EU és az 1307/2013/EU rendeletnek a források és a 2021-ben és 2022-ben való alkalmazás tekintetében, valamint az 1308/2013/EU rendeletnek a források és az ilyen támogatások 2021-re és 2022-re vonatkozó elosztása tekintetében történő módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1056 rendelete (2021. június 24.) az Igazságos Átmenet Alap létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1057 rendelete (2021. június 24.) az Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+) létrehozásáról és az 1296/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1059 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap és külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési célkitűzésre (Interreg) vonatkozó egyedi rendelkezésekről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízumpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról
- Az Európai Unió Tanácsa: *A kohéziós politika hatékonyabbá, relevánsabbá és láthatóbbá tétele polgáraink számára.* 2017.
- Commission of the European Communities: *A Regional Policy for the Community.* COM(69)950 (1969. október 15.)
- Commission of the European Communities: *Report on Regional Problems of the Enlarged Community.* COM(73)550 def. (1973)
- Commission of the European Communities: Programme of the Commission for 1985. *Bulletin of the European Communities*, Supplement (1985), 4.

- Commission of the European Communities: *The Commission's Programme for 1987, Communication from the Commission to the Council*. COM(87)100 (1987. február 18.)
- Commission of the European Communities: *Guide to the Reform of the Community Structural Funds*. Luxembourg, 1988
- Commission of the European Communities: *Community Structural Funds 1994–1999: Revised Regulations and Comments*. Luxembourg, 1993
- Commission of the European Communities: *The Future of Community Initiatives under the Structural Funds: Follow-up to the Green Paper*. 1994
- Commission of the European Communities: *Structural Funds and Cohesion Fund 1994–1999: Regulations and Commentary*. 1996. január.
- Commission of the European Communities: Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union, Document Drawn Up on the Basis of COM (97)2000 final, 13 July 1997. *Bulletin of the European Union, Supplement* (1997), 5.
- Commission of the European Communities: *Third Report on Economic and Social Cohesion: A New Partnership for Cohesion Convergence Competitiveness Cooperation*. 2004. február.
- Commission of the European Communities: *Commission Staff Working Paper 'Cohesion Policy: Responding to the Economic Crisis'. A Review of the Implementation of Cohesion Policy Measures Adopted in Support of the European Economic Recovery Plan*. SEC(2010)1291 végleges (2010a. október 25.)
- Commission of the European Communities: *Fifth Report on Economic and Social Territorial Cohesion*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010b.
- Council of Ministers: Presidency Conclusion, European Summit Conference, Brussels, 29–30 March 1985. *Bulletin of the European Communities*, (1985), 2.
- Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ)
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye. Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. COM(2010)2020 végleges (2010. március 3.)
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak: Európai beruházási terv* COM(2014)903 végleges (2014. november 26.)
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Cselekvési terv a tőkepiaci unió megteremtésére*. COM(2015)468 végleges (2016. április 14.)
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Következő lépések a fenntartható európai jövő felé. Európai fellépés a fenntarthatóságért*. COM(2016)739 végleges (2016. november 22.)
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret*. COM(2018)321 végleges (2018. május 2.)
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Összefogás az energiaunió és az éghajlat-politika terén – A tiszta energiára való átállás feltételeinek megteremtése*. COM(2019)285 végleges (2019. június 18.)
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Az európai zöld megállapodás*. Brüsszel, COM(2019)640 végleges (2019. december 11.)

- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Új európai iparstratégia.* COM(2020)102 végleges (2020. március 10.).
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Kkv-stratégia a fenntartható és digitális Európáért.* COM/2020/103 végleges (2020. március 11a.)
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A tisztább és versenyképesebb Európát szolgáló, körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv.* COM(2020)98 végleges (2020. március 11b.)
- European Council: *Extraordinary European Council Meeting on Employment, Luxembourg, 20 and 21 November 1997, Presidency Conclusions, C/97/300.* 1997.
- European Council: *European Council Meeting, Lisbon, 23 and 24 March 2000, Presidency Conclusions.* 2000.
- Heads of State and Government: *Final communiqué of the Conference of the Heads of State or Government of the Member States of the Enlarged Community, Paris. Bulletin of the European Communities,* (1972), 10.

Módszertani iránymutatások

- Általános útmutató a 2021–2027-es programozási időszakban meghirdetett felhívásokhoz. Online: www.palyazat.gov.hu/ltalnos-tmutat-a-felhvsokhoz-szerzds-mintk-szf-avdh-tjkoztat-2021-2021#
- Általános útmutató a felhívásokhoz. 2021. július 23. Online: www.palyazat.gov.hu/ltalnos-tmutat-a-felhvsokhoz-szerzds-mintk-szf-avdh-tjkoztat-2021-2021
- Európai Bizottság: *Iránymutatás a Bizottság és a tagállamok részére a tagállamokban működő irányítási és kontrollrendszerek értékelésének közös módszertanáról.* EGESIF_14-0010. 2014. december 18a. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_common_mcs_assessment_hu.pdf
- Európai Bizottság: *Útmutató a tagállamok számára a kijelölési eljárásról.* EGESIF_14-0013. 2014. december 18b. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_ms_designation_hu.pdf
- Európai Bizottság: *Útmutató a tagállamok számára. (Irányítási ellenőrzések).* EGESIF_14-0012_02. 2015. szeptember 17. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_management_verifications_hu.pdf
- Európai Bizottság: *Útmutató a mintavételi módszerekről ellenőrző hatóságok részére. 2007–2013 és 2014–2020 közötti programozási időszak.* EGESIF_16-0014-00. 2017. január 20. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sampling_method_hu.pdf
- Európai Bizottság: *Útmutató a tagállamok számára az ellenőrző hatóságok által benyújtandó éves kontrolljelentésről és ellenőri véleménnyről, továbbá az ellenőrző hatóságok által feltárt hibák kezeléséről a fennmaradó teljes hibaarányok megbízható meghatározása és bejelentése érdekében.* EGESIF_15-0002-04. 2018. december 17. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_audit_opinion_hu.pdf
- Európai Bizottság: *Tájékoztató az ERFÁ-val, az ESZA-val és a Kohéziós Alappal kapcsolatos csalásmutatókról.* COCOF 09/0003/00-HU. 2009. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2009/cocof_09_0003_00_hu.pdf

- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Technikai iránymutatás az infrastruktúra éghajlatváltozási rezilienciavizsgálatáról a 2021–2027 közötti időszakban*. 2021/C 373/01 (2021. szeptember 16.). Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0916\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0916(03)&from=EN)
- Európai Számvevőszék: *Az Európai Számvevőszék 2021–2025. évi stratégiája*. 2021. Online: www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/STRATEGY2021-2025/STRATEGY2021-2025_HU.pdf
- European Commission: *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. 2003. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf
- European Commission: *Aid Delivery Methods, Volume 1 Project Cycle Management Guidelines*. 2004. Online: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/methodology-aid-delivery-methods-project-cycle-management-200403_en.pdf
- European Commission: *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. 2013.
- European Commission: *Guidance Document on Monitoring and Evaluation. European Cohesion Fund, European Regional Development Fund*. 2014a. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/the-programming-period-2014-2020-guidance-document-on-monitoring-and-evaluation-european-regional-development-fund-and-cohesion-fund
- European Commission: *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Economic Appraisal Tool for Cohesion Policy 2014–2020*. 2014b. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf
- European Commission: *European Structural and Investment Funds 2014–2020*. 2015. november. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_en.pdf
- European Commission: *Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance Document*. 2018a. Online: <https://ec.europa.eu/sfc/en/system/files/ged/ESF%20monitoring%20and%20evaluation%20guidance.pdf>
- European Commission: *Joint Anti-Fraud Strategy for Shared & Indirect Management 2020–2025*. DG REGIO – DG EMPL – DG MARE, 2019a. Online: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/default/files/joint-anti-fraud-strategy-for-shared-indirect-management-2020-2025.pdf>
- European Commission: *Performance, Monitoring and Evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021–2027*. Commission Staff Working Document, 2021. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/performance2127/performance2127_swd.pdf
- European Commission: *Technical Meeting with Audit Authorities*. 2021. június 4. Online: <https://webcast.ec.europa.eu/technical-meeting-with-audit-authorities-04-06-21>
- European Commission: *Commission Notice, Technical Guidance on the Climate Proofing of Infrastructure in the Period 2021–2027*. C(2021)5430 végleges (2021. szeptember 16.). Online: https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/adaptation/what/docs/climate_proofing_guidance_en.pdf
- European Commission: *Arachne Frequently Asked Questions*. 2022. augusztus 19. Online: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15097&langId=en>
- European Commission: *Economic Appraisal Vademecum 2021–2027*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/vademecum_2127/vademecum_2127_en.pdf
- European Commission: *Key Recommendations of the High Level Group on Simplification for the post 2020 Cohesion Policy*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/high_level_group_recomm_en.pdf
- European Commission: *2021–2027 Technical Seminars*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/2021-2027-technical-seminars/

- European Commission OLAF: *Guidelines on National Anti-Fraud Strategies*. 2016. december 13. Online: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/default/files/EN-ORI-General%20Guidelines%20on%20National%20Anti-Fraud%20Strategies%20ARES%282016%296943965.pdf>
- European Court of Auditors: *The ECA's Modified Approach to the Statement of Assurance Audits in Cohesion*. 2017. december. Online: www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=44524
- European Court of Auditors: *Multiannual Financial Framework 2021–2027*. Fiche no. 86.
- International Standard on Auditing 300: *Planning an Audit of Financial Statements*. 2010. Online: www.ifac.org/system/files/downloads/a016-2010-iaasb-handbook-isa-300.pdf
- Ontario Agency for Health Protection and Promotion: *At a Glance: The Ten Steps for Conducting an Evaluation*. Toronto (ON), Queen's Printer for Ontario, 2015. Online: www.publichealthontario.ca/-/media/documents/A/2015/at-a-glance-10step-evaluation.pdf
- The World Bank: *Handbook on Impact Evaluation*. 2010. Online: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2693>
- The World Bank: *Impact Evaluation in Practice*. 2016. Online: www.worldbank.org/en/programs/sief-trust-fund/publication/impact-evaluation-in-practice
- United Nations Development Programme: *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. 2009. Online: www.undp.org/eo/handbook
- United Nations Office on Drugs and Crime: *Evaluation Handbook Guidance for Designing, Conducting and Using Independent Evaluation at UNODC*. 2017. Online: www.unodc.org/unodc/en/evaluation/evaluation-handbook.html
- United Nations: *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*

Értékelések, tanulmányok, jelentések

- A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Számvevőszéknek – 2016. évi éves gazdálkodási és teljesítményjelentés az uniós költségvetésről. COM(2017)351 végleges (2017. június 13.)
- A Bizottság szolgálatainak munkadokumentuma a biogazdaságra vonatkozó 2012. évi uniós stratégia felülvizsgálatáról SWD(2017)374 végleges (2017. november 13.)
- A Bizottság 2021–2027-es időszakra vonatkozó hatásvizsgálata. SDW(2018)283 végleges
- Béres Attila – Závecz Gergő: *Tényellenes hatásvizsgálat a visszatérítendő és vissza nem térítendő támogatások KKV-kra gyakorolt hatásairól Magyarországon*. 2016. Online: ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/ppt/poster_sme_hu.pdf
- Európai Bizottság: *Panorama magazin*, (2018), 65. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag65/mag65_hu.pdf
- Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság: *Egyszerűsítési kézikönyv – 80 egyszerűsítési intézkedés a 2021–2027 közötti kohéziós politikában*. 2018. június 29. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_hu.pdf
- Európai Számvevőszék: *2019/06 különjelentés: A csalások kezelése az uniós kohéziós kiadások terén: az irányító hatóságoknak hatékonyabbá kell tenniük a csalások felderítését, a válaszlépéseket és a koordinációt*. 2019. szeptember 2. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b781c164-c3bd-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-hu/format-PDF>
- Európai Számvevőszék: *Az uniós kiadásokat érintő csalások elleni küzdelem: intézkedésre van szükség*. 2019. Online: www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_01/SR_FRAUD_RISKS_HU.pdf
- EU Cohesion Policy 1988–2008: Investing in Europe's Future. *Inforegio Panorama*, 26. (2008), 12. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf

- European Central Bank: *Survey on the Access to Finance of Enterprises*. Online: www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/safe/html/index.en.html
- European Commission: *Financial Instruments in ESIF Programmes 2014–2020 – A Short Reference Guide for Managing Authorities*. 2014. június.
- European Commission: *CLLD under ERDF/ESF in the EU: A Stock-Taking of Its Implementation. Final Report*. 2017. december 4. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/clld_implem/clld_implem_en.pdf
- European Commission: *Integrated Territorial and Urban Strategies: How Are ESIF Adding Value in 2014–2020? Executive Summary*. 2017a. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated_strategies/integrated_strategies_exec_en.pdf
- European Commission: *My Region, My Europe, Our Future: Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017b. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf
- European Commission: *Study: Integrated Territorial and Urban Strategies: How Are ESIF Adding Value in 2014–2020?* 2017. december 21.
- European Commission: *Study on the Complaints-Handling Systems. Final Report*. 2018b. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/complaint_handling.pdf
- European Commission: *Preventing Fraud and Corruption in the European Structural and Investment Funds – Taking Stock of Practices in the EU Member States*. 2019b. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2019/preventing-fraud-and-corruption-in-the-european-structural-and-investment-funds-taking-stock-of-practices-in-the-eu-member-states
- European Commission: *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Strategic Report 2019 on the Implementation of the European Structural and Investment Funds*. COM(2019)627 végleges (2019. december 17.). Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2019/strategic-report-2019-on-the-implementation-of-the-european-structural-and-investment-funds
- European Commission: *EU Cohesion Policy: Commission Adopts €21 Billion Greek Partnership Agreement for 2021–2027*. 2021. július 29. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3907
- European Commission: *Eighth Report on Economics, Social and Territorial Cohesion*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/
- European Investment Bank: *Using Financial Instruments for SMEs in England in the 2014–2020 Programming Period – A Study in Support of the Ex-Ante Assessment for the Deployment of EU Resources*. 2015.
- European Parliament: *The Role of Cities in Cohesion Policy 2014–2020*. 2014. Online: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529075/IPOL_STU%282014%29529075_EN.pdf
- European Parliament: *Public Private Partnerships and Cohesion Policy*. 2017. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602010/IPOL_STU\(2017\)602010_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602010/IPOL_STU(2017)602010_EN.pdf)
- European Rural Parliament: *Theme Report. Best Practice in Community Led Local Development Using European Regional Development Fund and European Social Fund*. Brussels, 2019. Online: <http://elard.eu/wp-content/uploads/2020/04/Best-Practice-CLLD-ERDFESF-final-1.pdf>
- European Structural and Investment Funds: *2014–2020 ESIF Overview*. Online: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>
- Fondazione Giacomo Brodolini: *Evaluating the Employment Impact of Hiring Incentives in Italy*. 2015. november 12. Online: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15040&langId=en>
- Innovációs és Technológiai Minisztérium: *A szakaszolás intézményének értékelése*. 2018a. Online: www.palyazat.gov.hu/szakaszols-intzmnynek-rtkelse

- Innovációs és Technológiai Minisztérium: *Az integrált területi végrehajtás értékelése*. 2018b. Online: www.palyazat.gov.hu/az-integralt-terleti-vgrehajts-rtkelse
- Innovációs és Technológiai Minisztérium: *A 2014–2020-as KFI-támogatások értékelése*. 2020a. Online: www.palyazat.gov.hu/a-2014-2020-as-kfi-tmogatsok-rtkelse
- Innovációs és Technológiai Minisztérium: *A helyi életminőség javulása terén elért eredmények értékelése*. 2020b. Online: www.palyazat.gov.hu/a-helyi-letminsg-javulsa-tern-elrt-eredmnyek-rtkelse
- Innovációs és Technológiai Minisztérium: *A helyi utak értékelése*. 2020c. Online: www.palyazat.gov.hu/a-helyi-utak-rtkelse
- Innovációs és Technológiai Minisztérium: *Horizontális elvek és politikák érvényesülése*. 2020d. Online: www.palyazat.gov.hu/horizontlis-elvek-s-politikkk-rvnyeslse#
- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az unió költségvetésének védelméről. COM(2018)324 végleges, 2018/0136(COD) (2018. május 2b.)
- Magyar Mérnöki Kamara: *Kerekasztal-beszélgetés: miért rosszak a szerződéseink?* Online: [www.mmk.hu/archivum\[0\]/kerekasztal-beszelgetes-miert-rosszak-a-szerzodesek?nyomtatás=#](http://www.mmk.hu/archivum[0]/kerekasztal-beszelgetes-miert-rosszak-a-szerzodesek?nyomtatás=#) Miniszterelnökség: *Fenntartható közlekedésfejlesztés*. 2021. Online: www.palyazat.gov.hu/fenntarthat-kzlekedesfejleszts-rtkelse
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség: *A 2007–2013 időszak intézményrendszeri megoldásainak értékelése. A szabályozás minőségének értékelése*. 2010. Online: www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=76737
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség: *A kerékpáros közlekedésfejlesztés időközi értékelése a 2007–13-as időszakban*. 2012a. Online: www.palyazat.gov.hu/a_kerekparos_kozlekedesfejlesztes_idokozi_ertekelese_a_2007_13_as_idoszakban
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség: *Záró értékelési jelentés a szabályozási kötttségek értékeléséről*. 2012b. OECD: *Business and Finance Outlook*. Paris, OECD Publishing, 2017.
- OECD: *DAC Gender Equality Policy Marker*. Online: www.oecd.org/dac/gender-development/dac-gender-equality-marker.htm
- TAURUS ECO Consulting GmbH: *Ex-Ante Evaluation of the Financial Instruments from the Operational Programme for the Federal State of Berlin within the European Regional Development Fund (ERDF) during the Funding Period of 2014–2020*. 2014.

Prezentációk

- Matkó, Márton: *Cohesion Policy Framework for Integrated, Sustainable Urban Development*. Brussels, Work Group IUD, 2016. március 22–24.
- Matkó, Márton: *Towards a EUROCITIES Policy Position on the Future Cohesion Policy, Background for Discussion on Post-2020 Cohesion Policy*. Brussels, 2017. április 26. Online: <https://slidetodoc.com/towards-a-eurocities-policy-position-on-the-future/>
- Szeverényi Dávid: *Az EU pénzügyi érdekeinek védelme. A közpénzek védelme*. Prezentáció, Budapest, 2012b. december 6. Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/0/82/c0000/A%20k%C3%B6zp%C3%A9nyek%20v%C3%A9delme%20-%20Szever%C3%A9nyi%20D%C3%A1vid.pdf>

Az Európai Unió kohéziós politikája a közösségi politikák egyike, a közösség belső fejlesztési politikája, a pénzügyi szolidaritás eszköze. A kohéziós politika a gazdasági, szociális és területi kohézió EUMS-ben rögzített célját kívánja elősegíteni. E hatás eléréséhez azonban mindenekelőtt az egyes országok és régiók közötti fejlődésbeli különbségek kiegyenlítésére van szükség oly módon, hogy a hosszú távú gazdasági növekedés feltételei ott is létrejöjjenek, ahol az egy főre eső jövedelem a legalacsonyabb. Ebben az értelemben a kohéziós politika fő feladata a régiók közötti reálkonvergencia folyamatának felgyorsítása és megkönnyítése.

A 2021–2027 programozási időszak többéves pénzügyi keretének előkészítése a korábbiaknál is komplexebb és nehezebb politikai és szakmai feladatnak bizonyult. Megvizsgálva azonban a 2021–2027-es időszakra tervezett források lebonyolítási, jogosultsági és felhasználási feltételrendszerét megállapítható, hogy a források felhasználási lehetőségeinek kialakításában kulcsszerepet kap az Európai Bizottság. A források az EU stratégiai céljaihoz és ezek eléréséhez szükséges reformokhoz kötöttsége tovább erősödik. Ennek alapján az Európai Bizottság fontos eszközöket kap, amelyekkel lassíthatja vagy megakadályozhatja, hogy a tagállam a szabályrendszerrel ellentétesen használja az EU által biztosított forrásokat.

A könyv ebben a bonyolult rendszerben való eligazodást kívánja elősegíteni, valamint célja, hogy mind a területen dolgozó szakemberek, mind az érdeklődők számára bemutassa a fő sajátosságokat és tudnivalókat.