

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 unió 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 Alapokraallokált költségvetés nagyságát is érintették, illetve a támogatások elosztásának módszereiben is jelentős változások történtek, amelyek legfőbbje máig alapvetőként van jelen a kohéziós politika rendszerében:

- néhány, az unió szempontjából stratégiaiának tekinthető célkitűzés fókuszba helyezése (tematikus célkitűzések);
- fejlesztési szempontból a leghátrányosabb helyzetű régiók prioritizálása;
- 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. szövegdoboz: 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; Laposa–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 egyszerűsítének, 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 a 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: – versenyképesebb és intelligens Európa – zöldebb, karbonmentes Európa – jobban összekapcsolt Európa – szociálisabb Európa – polgáraihoz közelebb álló Európa
Kapcsolódás az európai szemeszterhez és az országspecifikus ajánlásokhoz		A tagállamoknak figyelembe kell venniük a releváns országspecifikus ajánlásokat, a releváns tanácsi ajánlásokat, valamint kiegészítő bizottsági ajánlásokat (D melléklet). 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. A forrásfelhasználást minél inkább az európai szemeszter keretében a Bizottság által azonosított kihívásokra kell fókuszálni.
Feltételrendszer és felülvizsgálat	Előzetes feltételrendszer – eredményességi tartalék és felülvizsgálat	Feljegozító 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. 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

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.	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. A TA rendelkezésére álló forrás (az eddigi egységesen 4% helyett): – 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% Az előző időszakhoz hasonlóan a TA formája lehet a program egy külön prioritása egy alaptól finanszírozva vagy külön program, vagy ezeknek egy kombinációja.
Egyszerűsített elszámolási módok	Támogatási formák esetében az alábbi lehetőségeket határozzák meg: – átalányalapú egységköltség – összegű átalány, amennyiben a közpénzből való hozzájárulás nem haladja meg a 100 ezer eurót – százalékos meghatározott átalányalapú finanszírozás alkalmazása egy vagy több meghatározott költségkategóriára	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.
Kommunikáció	Kommunikációs stratégia meghatározása Tájékoztatási és kommunikációs tisztviselő kijelölése Műveletek listájának közzététele, havi havonta aktualizálása	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. Az EU-logó használatkor 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

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 régiókategóriánként 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: Viszoczky 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-keret; 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 egybecsúszása, 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 prioritás 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 végző 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 Szárzsföldi 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 Gibraltár 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)	– 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	– A kapcsolódó környezeti kihívások megjelenése, hiányterületek azonosítása – Környezeti szempontú koherenciavizsgálat az indoklások és a főbb kihívásokra vonatkozó megállapítások között
Helyzetelemzés és szükségletek elemzése	– A kapcsolódó környezeti tényezők megjelenése, hiányterületek azonosítása – Környezeti szempontú koherenciavizsgálat a célkitűzések és a beavatkozások között
Beavatkozástípusok leírása és a mutatók meghatározása	– 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	– Az OP összesített hatásainak bemutatása a beavatkozások várható környezeti hatásai és a megismert pénzügyi tervek alapján
Irányítási és kontrollrendszerek környezeti eredményessége	– 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 félidős 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 irányultágon alapuló bármilyen megkülönböztetés megelőzése	Nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékossgon, koron vagy szexuális irányultágon 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 megálapodás 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

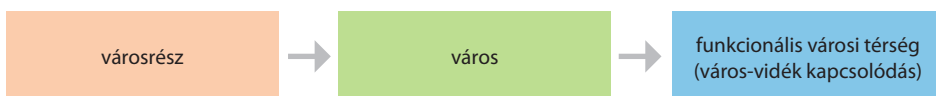
A 2021–2027-es időszak egyik fontos újdonsága az átfogó területi célkitűzés (5. szakpolitikai cél) megjelenése, amelynek megvalósítását területi eszközök segítik: a tagállamokban már jól megismert és meghonosodott integrált területi beruházás és közösségvezérelt helyi fejlesztés, illetve új lehetőségként 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 tágan 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, túlszorduló 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 pusztá 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 fejlesztéseire.

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. szövegdoboz: 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/

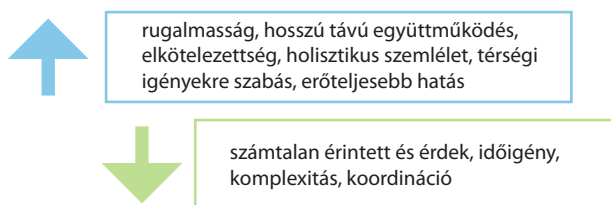
Az ITI több stratégiát is tartalmazhat, például a CLLD is beágyazható az ITI-stratégiába. Utóbbi megoldás sajátosságait az adja, hogy az ITI inkább felülről lefelé irányuló tervezési-végrehajtási mechanizmus, míg a CLLD alulról felfelé, ám a kettő jól kombinálható például nagyvárosokban vagy éppen hátrányos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

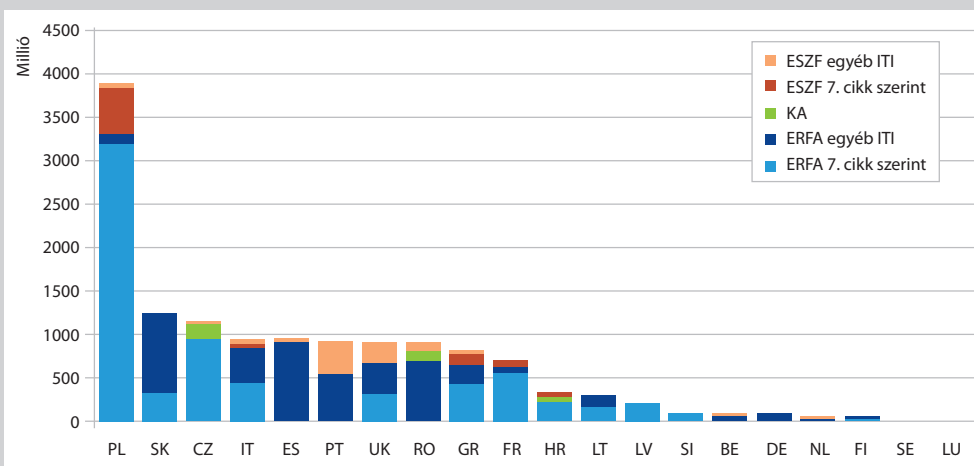
6. szövegdoboz: Az ITI alkalmazásának gyakorlata az uniós tagállamokban

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 szer-
teágazó 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 foglalkoztatathatóság 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 teljeskörűen 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 Pazardzsisik 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 otthon 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 eszközrendszere 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 korlátozódó funkciót 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 megcélozható 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
– 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	– 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 lakosságszámú térség áll (megszűnt a 2014–2020-as időszak kiterjedés- és lakosságszám-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 halászati 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 fókuszú 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 akciócsoporth 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 összeférhetetlenség, 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 akciócsoporth maga is megvalósíthat projekteket, ez esetben kedvezményezetté válik, és a funkcionális függetlenség követelményeit a végrehajtás során biztosítania kell.

A Bizottság 2017-ben tanulmányt²¹⁶ készítettett a CLLD bevezetésének első tapasztalatairól. Bár az EMVA-források kivételével uniós jogszabály bevezetését nem tette kötelezővé, látszott, hogy a CLLD nagy népszerűsége tette 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 késztetést 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 akciósoportok 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 illeszkedve valósult meg. Így Hágában a megvalósítás sajátos eleme a lakosság széles körének bevonása – például a projektek kiválasztásába is – a helyi akciósoporton 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 fokozottabban elkötelezettséghez és támogatottsághoz vezethet, mint a hivatalos konzultációs fordulók, 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 menedzsmentköltsége 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 érzékelődő rendszere 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, tartsuk szem előtt a lényegét: Európának rendkívül nagy szüksége van olyan eredményekre, amelyek fontosak az emberek számára. A Bizottság a következő támogatási időszakban kifejezetten a polgárokhoz közelebb álló Európára összpontosít. Ez igen csak kedvező, hogyan 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 polgárokhoz legközelebbi kormányzati szint – a város – maradéktalanul 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 főtájkára

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 megnyilvánulása az uniós finanszírozású projektek. Az ESZA és az ERFA alapjai a beruházásokra vonatkozó döntéseket közelebb hozták a polgárokhoz, városokat és régiókat EU-szerte támogatva a sürgető kihívások kezelésében és a kiaknázatlan lehetőségek gyakorlati megragadásában. És ez csak az egyik oka annak, amiért sajnálattal vettem tudomásul a kohéziós politika teljes költségvetésének csökkenésére irányuló javaslatot.



Karin Wängård,
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-

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

Örvendetesnek tartom a Horizont Európa és az ERFA keretében a kutatásra és innovációra irányuló folyamatok és fokozódó finanszírozást is. Európa egyik leginnovatívabb városának polgármestereként tisztában vagyok azzal, hogy az uniós kutatási és innovációs finanszírozás a Stockholmhöz hasonló városok esetében milyen mértékű hozzáadott értékkel bír. A városokba történő beruházások általánosan a környező régiókra és Európa 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 testtelési környezetet hozhat létre innovatív módszerek, termékek és szolgáltatások számára. A városokban rejlő 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, program-struktúra).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 tette 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.

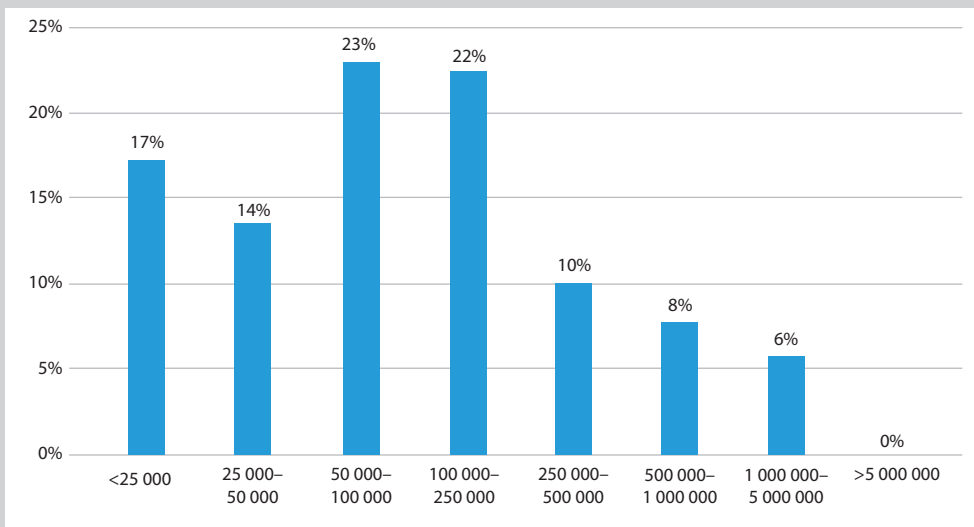
A fenntartható városfejlesztési stratégiákra felhasználható ERFA-allokáció mértéke uniós szinten jócskán túllépi a kötelező minimumot, illetve a tagállamok egy része már pénzeszközöket is a stratégiához rendelt.

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



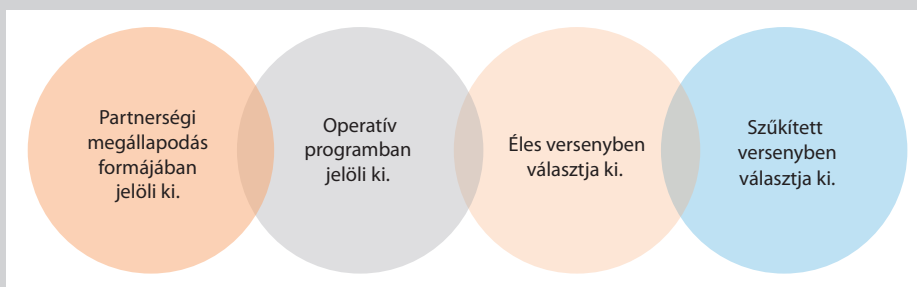
A stratégiák hatóköre rendszerint funkcionális várostérségekre vagy közigazgatási határaival meghatározott városokra terjed ki, ám jellemző, hogy az intézkedések ténylegesen egy-egy városrészre összpontosítanak (például Bulgária, Franciaország). A stratégiák által megcélzott városrészek/zónák vegyesek, 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 versenyeztetés 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	
	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 eszközeit 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 akciós csoportok 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-allokáció 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 figyelemztetésként 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.

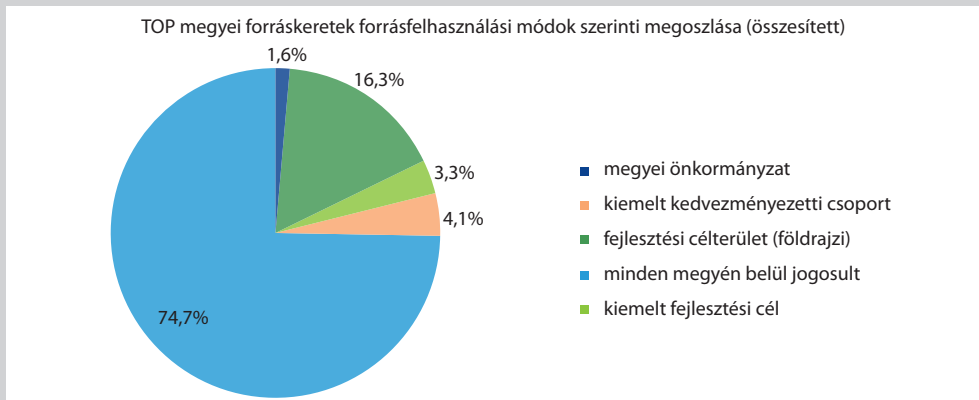
A 2014–2020-as időszakban a hazai programstruktúrában a területiség letéteményesévé a TOP vált, amelyen belül megjelent a területi kiválasztási eljárásrend és annak eszközeként az ITP. Az új rendszer a középszintet célozta meg, újszerű feladatokat telepítve a megyei

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 kedvezményezett 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;
- ütemezetttség 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 projekttypusok

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 többi 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 emblematisztikus 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/emblematisztikus 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 előbbiekkel 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 projektszortna 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 lehetőséget teremtenek.

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. szövegdoboz: 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.

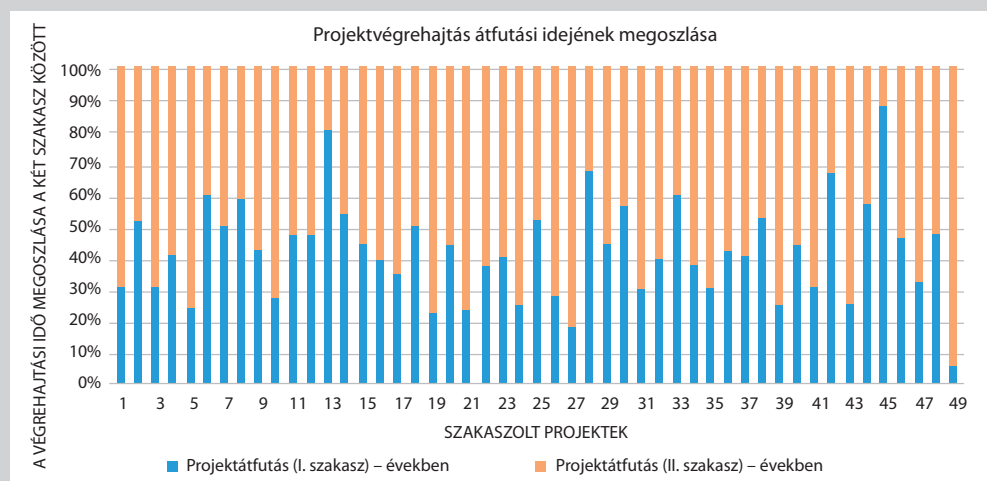
²³⁴ Lásd a pénzügyi eszköz definícióját, 2014–2020 CPR 2. cikk (9) bekezdés: „a pénzügyi eszközök összefüggésében a művelet egy program pénzügyi eszközökhöz történő pénzügyi hozzájárulásából és az említett pénzügyi eszközök által nyújtott későbbi *pénzügyi támogatásból* áll” – pénzügyi támogatás nem 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 a 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 vállalatközi 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 megemlíthető, 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 visszatérítetési 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.
	Biztosítani kell a várhatóan legalább ötéves élettartamú infrastruktúrába irányuló beruházások éghajlatváltozási rezilienciavizsgálatát.
Hátrányos megkülönböztetéstől mentesek és átláthatók. Figyelembe veszik a nemek közötti egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának előmozdítására, valamint a fenntartható fejlődésre vonatkozó alapelveket.	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 Viszoczky 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	– 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	– Az alkalmazott kiválasztási eljárás, valamint a kedvezményezettek jogainak és kötelezettségeinek egyértelmű leírása.
Pályázatok érkeztetése	– Átláthatóság és visszakereshetőség: a kérelmező minden esetben átvételi elismervényt kap a kérelemről, az egyes kérelmek jóváhagyási státuszáról pedig nyilvántartást vezetnek.
Értékelési folyamat	– 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: • 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 kívülré való áthelyezése után. – Az értékelés valamennyi szakaszát megfelelően dokumentálni kell.
Döntéshozatal	– 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	– 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 Viszoczky 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	– 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	– 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 valószínű, 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 Viszoczky szerkesztése. Online: www.palyazat.gov.hu/ginop-1110-20-a-mikro-kis-s-kzppvllalkozsok-versenykpeessgnek-javtsa-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 költségtelekhez 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 tartalmazzon, 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 többértékek 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 hatáságnak 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 legközzérthetőbb 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 összeférhetetlenségi 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, lakosságszámon, 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: Vizsoczky 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. szövegdozoz: 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 elbírálási idő-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 pecsétellátott projektek kezelése

Érdekes új elem a 2021–2027-es időszak uniós szintű szabályozásában az úgynevezett kiválósági pecsétellátott 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 hatáságai 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]	– Egyalapos prioritás kell a „valós költségű” technikai segítségnyújtáshoz [vonatkozó rendelkezés: 22. cikk (2) bekezdés]. – A prioritás teljes leírása 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)	– 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]	– 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 szemináriuma 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 összeférhetetlenségi 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.

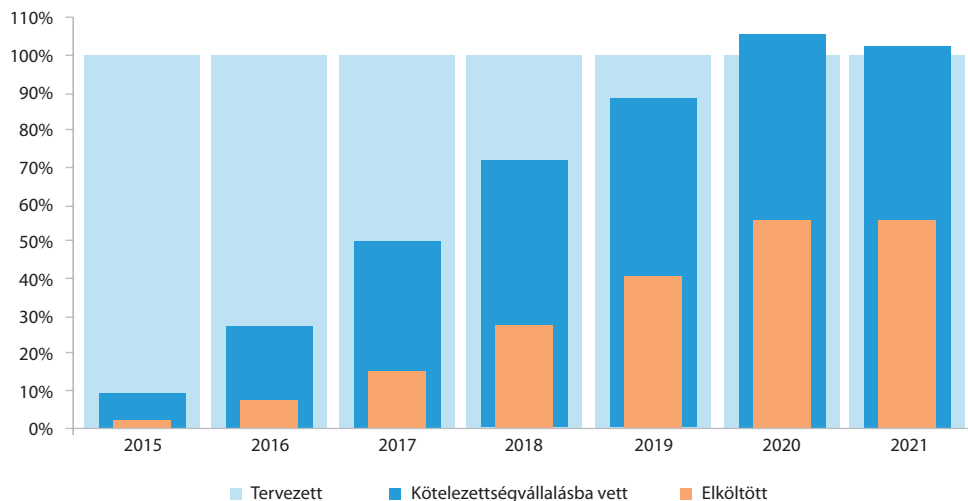
2.4.10. A felhívások módosítása, felfüggesztése és lezárása

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 lekötéséhez 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 fogyatékkal 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 munkaerőpiacra 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 készítettett 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 áttéréshez 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 találhatók, 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 szétosztása 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 vizszakövetelés 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. *Publicationes 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 jogkört 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 kétségtől 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 projektterv tartalom 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 a 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.

Minthogy 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 rendelkeznek.

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 rendelkeznek.

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 nyomon követését segítő mérőföldkövekkel;
- 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 beépíttette;
- fenntartható, ehhez a megvalósító szervezet rendelkezik a szükséges pénzügyi és humán erőforrásokkal;
- a célcsoport számára nyújtott előnyök a fejlesztés után is biztosíthatók.

Érzékelhető, 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	– 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. – Együttműködés szervezésével összefüggő fejlesztések, projektrészelemek külön pályázati felhívások keretében történhetnek.
Határidő	– 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	– 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 projekt kiválasztás (bírálat) során csökkenthetik, illetve a támogatás mértékét később szabálytalanság is csökkentheti. – Költségnövekmények. – A költségvetés ütemes felhasználását a támogatási szerződés előírja. – Uniós 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 kööttségek észszerűtlensége, 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 indokoltta 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 projektgazdákat, 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 költségvetésen belül, és ezért a teljes költségkeretet igyekszik a pályázó megnövelni, ezzel tovább duzzasztva azokat a költségeket, amelyekre minimális költségarányt ír elő a felhívás. A túlszabályozás így rontja a költséghatékonyságot.
- a felesleges mértékben betervezett költségelemeket elkölti 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 projektekre 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 készítek, 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 építtető 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 építtetőnek 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 költségűllépés. 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 fellelőzése szintén szükségessé válhat (a terjedelmet ezres oldalszámra bővítve);
- a különböző dokumentumokban lefektetett szabályok, kötelezettségek összehasonlítása, 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. szövegdoz: 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 alapgondolatának 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 alapgondolatai 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 hatását. 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 cselekvésre 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 (intervenció) 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;
- előállítása 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

érzékelhetően 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 valósághű 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 pályatzatkészítés menetét célszerű ütemtervre alapozni, amely garantálja a támogatási kérelem határidőre történő benyújtását. Másrészt belső mérőldkövei és rugalmassága megengedik 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.
1063 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, információ-igényében 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 visszaigazolni ezek 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,
- humán erőforrás-terv,
- pénzügyi terv.

Ezenkívül szükséges lehet önálló belső és külső kommunikációs terv, 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. Értelmszerűen kulcskérdés az értékelések során a tevékenységek teljeskörűsége (beleértve többek között az előkészítést, a kötelező tevékenységek beépítését), szakmai indokoltsága (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 fejeződhet 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 sorral 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																									
Kiviteli 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 gyermekeotthon létesítésére irányuló pályázat benyújtásáról. Online: www.mateszalka.hu/modul/file_browser/upload/hirek/kozlemeny/gyermekeotthon-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 határidőket kitűzését eredményezi. Az ütemterv elkészítése során nemcsak annak fizikai-szakmai végrehajtásához szükséges, illetve általános projektmenedzsment-lépéseket, hanem a projekt kiválasztásával (értékelés elhúzódnak 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 szerződésmódosítás 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 ez 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 elhúzódása 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 eljárásai határidők).

Ugyancsak félő, 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 egyenletessége érdekében.

Az irányító hatóság előírhatja bizonyos típusú szakemberek alkalmazását a projekt keretében.

19. szövegdoboz: *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-allami-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 összegek 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 projektfinanszírozás nagyobb projektek hosszú távú hitelezésének pénzügyi tervezéssel alátámasztott módszere, ahol a hitelek nyújtása kizárólag a projekt pénzáramlása alapján történik. A projektfinanszírozást más néven *cash flow finanszírozásnak* nevezik. A „projektfinanszírozás” 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 projekteknel 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 projekteknel 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, projektbonyolítás 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.

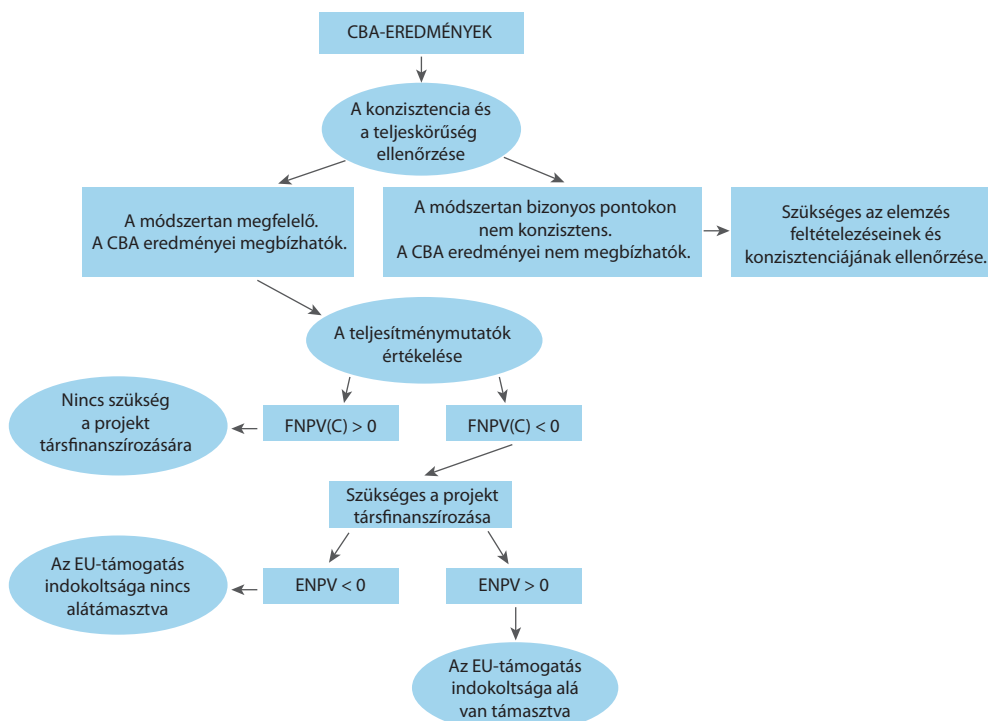
A jövedelemtermelés kapcsán kerül előtérbe a jövedelmezőség kategóriája is, amely arra ad választ, hogy a projekt elégséges bevételt hoz-e (a működési költségek fedezésén túl) a futamideje alatt, és kitermeli-e a kezdeti beruházásokat. A jövedelmezőség mérésének fő eszköze a pénzügyi költség-haszon elemzés (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 engedélyes 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.

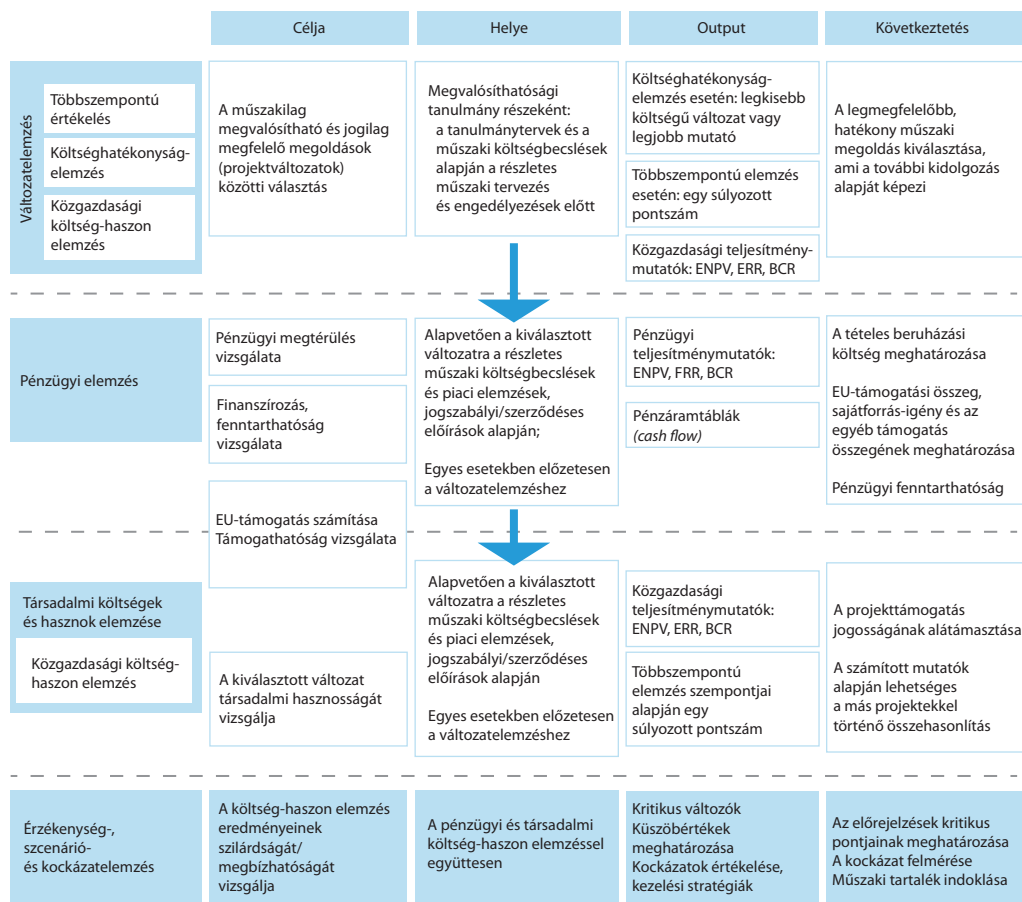
²⁵⁷ A nettó jelenérték a projekt bevételeinek és kiadásainak jelenértéken számított egyenlege. Amennyiben a nettó jelenérték pozitív, a megtérülés biztosított.

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.



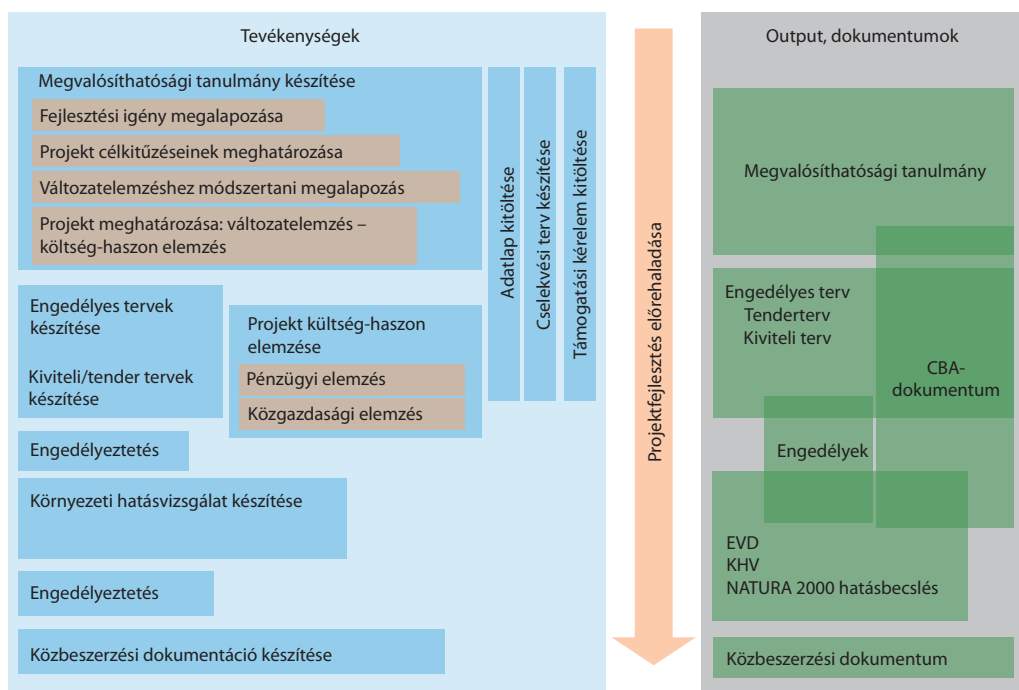
42. ábra: A költség-haszon elemzés és a projekt-előkészítés elemei

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.

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 infrastruktúrális 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.

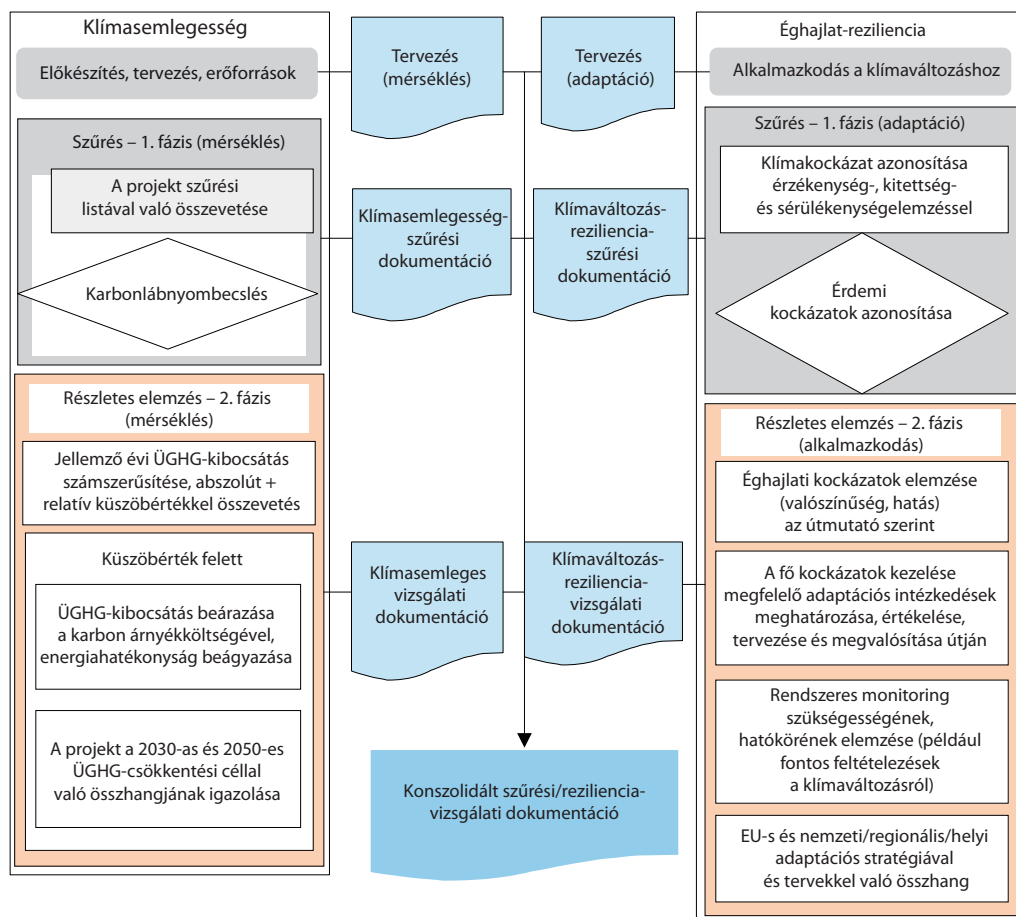
A környezeti hatásvizsgálat célja a beruházás környezetre gyakorolt hatásainak és a hatások mértékének felmérése, valamint intézkedések kidolgozása az esetlegesen fellépő negatív hatások mérséklésére. Az uniós irányelvnek megfelelően a hazai szabályozás is a környezetre jelentős hatást gyakorló beruházásokra 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 pillérre (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 éghajlat-változási 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 kérelembe.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, beszámolók) 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 költség vetítve maximum 1% erejéig – elszámolhatók.

Esélyegyenlőségi terv

Az operatív programok új fejlesztési-fejlődési 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, gyeseről, 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 egyenlőtlenségek 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, alpinfraktúra-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 férfiak 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 élő, 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 megelőzését és/vagy kezelését, 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	– 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	– támogatási kérelem benyújtása – együttműködés a helyszíni szemle lebonyolításában – hiánypótlás elvégzése – tisztázó kérdések megválaszolása – szóbeli egyeztetésen való részvétel
Támogatási szerződés	– szerződéskötési feltételek teljesítése – (amennyiben releváns) biztosítékok nyújtása, illetve meghosszabbítás/cseréigazolása – változás bejelentése – módosítási kérelem benyújtása – hiánypótlás elvégzése, tisztázó kérdések megválaszolása
Projektfejlesztés	– a felhívás feltételeinek megfelelő projektdokumentáció ütemezett kidolgozása
A közbeszerzés ellenőrzése – értékhatár fölött	– 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	– (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) költségnövekmény-igény benyújtása és ehhez indoklás készítése – előleg elszámolása – záró kifizetési kérelem és alátámasztó dokumentumok benyújtása – minden szakaszban: hiánypótlás teljesítése
Beszámolás	– mérföldkövenként beszámoló benyújtása – IH által kért egyéb beszámoló benyújtása – együttműködés a helyszíni ellenőrzés során – beszámoló ismételt benyújtása felszólításra
Szabálytalanság	– szabálytalansági eljárás során együttműködés, információszolgáltatás – pénzügyi korrekció elvégzése
Fenntartás	– 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	– 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 IAA-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 közszféra 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 viszszaigényel (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 felfüggeszti.
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 célértékeihez 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 szerződésszerű 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, jogszabály-sértő 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 támogathatók:

- 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 alapra 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 lehetőséggé tették a koordinációs szerv kialakítását, amely lehetőséget folyamatosan használt 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 terjedelmi 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 médiajelenlét 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 mozgáster.

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 Viszoczy 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

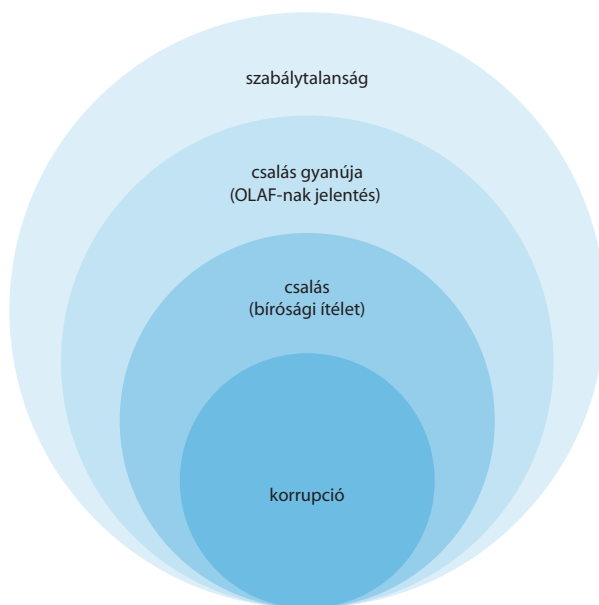
A szabálytalanság olyan uniós vagy hazai jogszabály, előírás megsértését jelenti, amely egyúttal az uniós vagy hazai költségvetés érdekeit sérti (a „kár” bekövetkezett) vagy sértheti (a „kár” bekövetkezhetne vagy bekövetkezhetett volna).²⁷⁷ A tagállamok felelőssége, hogy a programok megvalósítására olyan 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: Viszoczky 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 bírósági ítélet közötti fogalmi és időbeli űrt betöltse 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 csalásgyanús eseteknek:²⁸¹ olyan szabálytalanság ugyanis, amelynek alapján nemzeti szinten közigazgatási vagy bírósági 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 Szevevényi Dávid: *Anti-korrupció európai dimenziója.* Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013. ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001.

²⁸¹ Szevevényi Dávid: *Oktatói kézikönyv. Integritás-tanácsadó szakirányú továbbképzési szak. Nemzetközi szervezetek és anti-korrupció modul, európai dimenzió.* Budapest, Nemzeti Közszerzői 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, összejátszás 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. törvénnyel 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 csalásmutatókról*. 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 húzódó tényezők

A csalások elkövetése mögött három összetevő húzódik meg, amelyeket a „csalás háromszögeként”²⁸⁵ lehet ábrázolni:

Lehetőség (opportunity): A motiváció önmagában nem elég, lehetőségnek is kell adódnia. A laza belső ellenőrzési rendszerek megteremthetik 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. Csalás gyanús 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 eszközrendszer (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 rendszerlemek működését. Csalásgyanus 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 összeférhetetlenség) 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.)

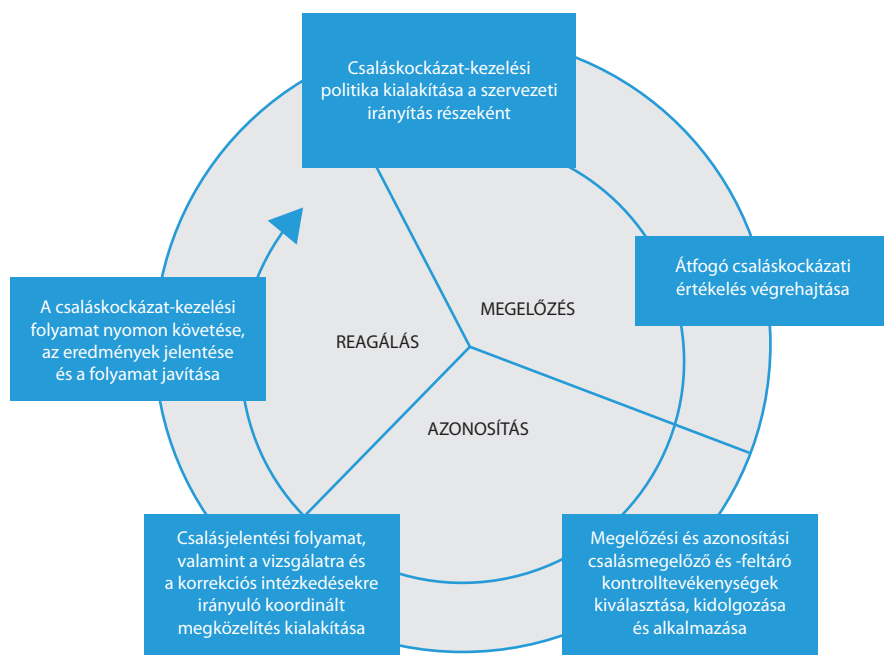
A Bizottság csalásellenes stratégiájának megvalósításában kulcsszerepet játszik szakosított főigazgatósága, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF). Kivizsgálja az EU költségvetését károsító csalásokat, az uniós intézményekben előforduló korrupciógyanús cselekményeket és súlyos kötelezettségszegéseket. 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 esetben a zero tolerancia elvét kell érvényesíteni.

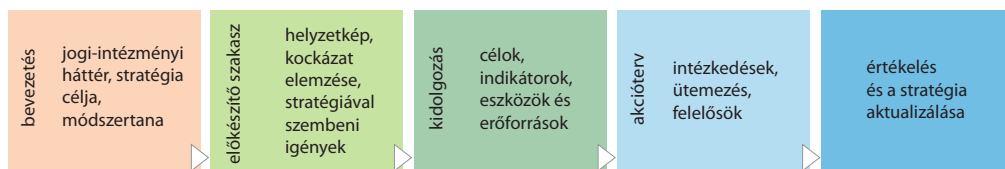
²⁹² 2021–2027-es CPR 74. cikk (1) bekezdés c) pont.

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:

- összeférhetetlenség, 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 csalás gyanús 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 projekt kiválasztás, a kötelezettségvállalás és a támogatások folyósítása munkafolyamatában, illetve az esetleges szabálytalansági eljárások keretében.

Az irányító hatóságok automatikusan csak a saját programjaikra 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 audithatóságok 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 kitettséget növelték. Értelmszerűen 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. szövegdozoz: *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 alapossága 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 elbírált egyedi igénylés alapján tud az általa vizsgált ügyhöz kapcsolódó adatokhoz hozzáférni.

²⁹⁸ Jelenteniük kell a Bizottság számára azokat a szabálytalanságokat, amelyek esetében az alaphoz 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	Következetlenség 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 összeférhetetlenséggel 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 háttérellenőrzések	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 projektkezdvezményezetteknel	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

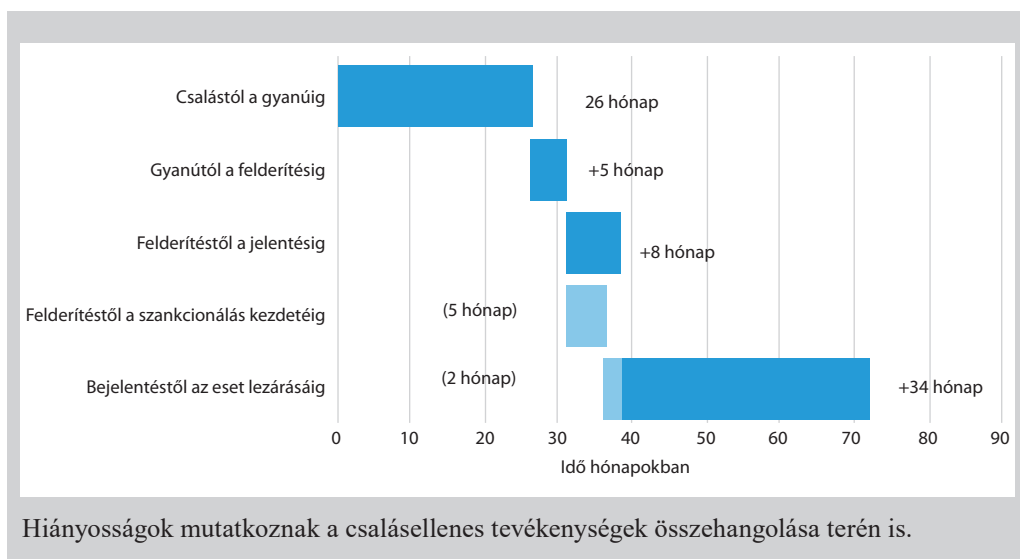
Forrás: Európai Számvevőszék, az irányító hatóságok körében készített felmérés

A számvevők szerint gyakran hiányzott a megelőzési és felderítési intézkedések hatásának nyomon követése és értékelése is.

A megállapított csalásgyanús esetek többnyire a közvetlenül a nyomozó és bűnüldöző 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 csalásgyanús 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 visszafizetetéséhez, 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 audithatóságot.

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 megfeleléségi 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 megfeleléségről 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	– Kifogást kizárólag a támogatás igénylője 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	– korlátozott – valamely pályázatkezelési folyamatot vagy részfolyamatot lezáró döntés – jogszabályi előírás vagy a felhívásban támogatási szerződésben foglalt rendelkezés megsértése
A kifogás intézményéből kizárt ügyek	– 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	– A döntés kézhezvételétől számított tíz napon belül lehet benyújtani. – A kifogás az elbírálása időpontjáig visszavonható.
	Elbírálás
Az elbírálás tárgya	– Kizárólag a kifogásolt döntés és a mögöttes eljárás vizsgálható. – Az elbírálás lezárulásáig a kifogás benyújtójának tájékoztatás nem adható.
Érdemi vizsgálat nélküli elutasítás	– Kifogás, amelynek benyújtási körülményei nem felelnek meg a jogszabályi előírásoknak (például nem jogosult nyújtja be, határidő elmulasztása stb.).
A kifogás érdemi vizsgálata	– 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	– 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	– 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	– 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).
Összeférhetetlenség	– A kifogás elbírálásában nem vehet részt az a személy, aki a kifogásolt döntés meghozatalában részt vett.
A döntés elleni jogorvoslat	– A kifogást elbíráló döntés ellen további kifogást nem lehet benyújtani. A kedvezményezett nem kifogással, hanem észrevétel formájában jelezheti az érintő panaszát. – A kifogás benyújtója a döntés ellen jogorvoslati kérelemmel a bírósághoz fordulhat.

Forrás: Kondor szerkesztése

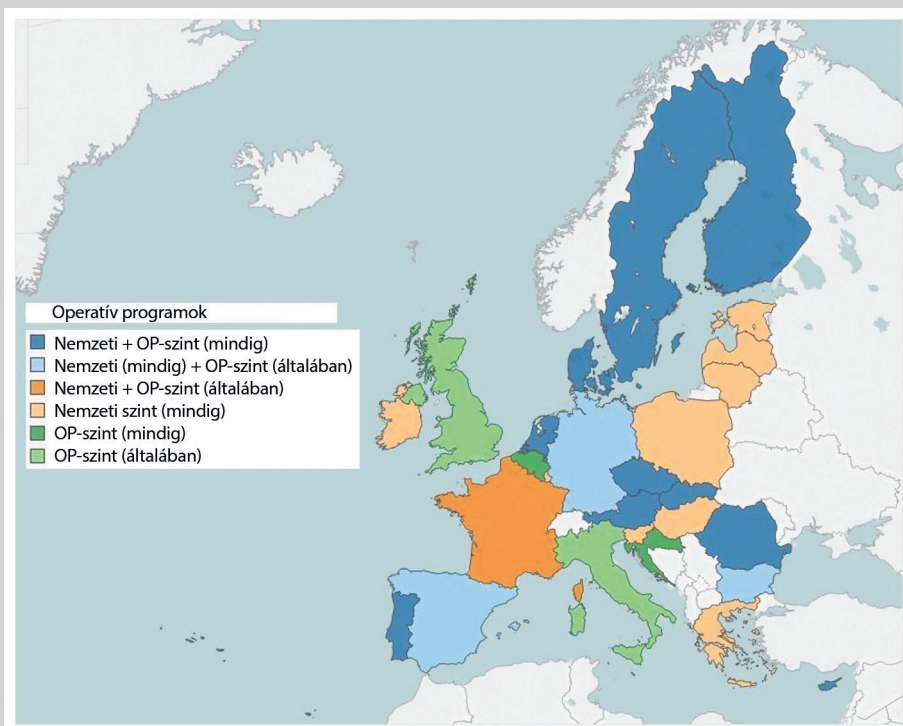
24. szövegdoz: Panaszkezelési rendszerek a tagállamokban

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).

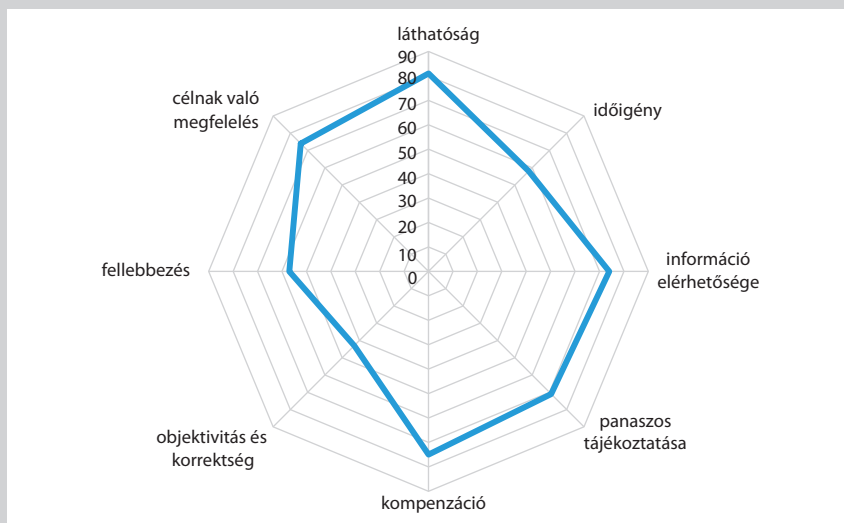
A legtöbb tagállamban meghatározzák a panaszok benyújtásának és megoldásának határidejét (utóbbi négy tagállam esetében hiányzik). Domináns a panasz hagyományos, postai, e-mail vagy telefon útján történő benyújtása, gyakori a hagyományos beküldés vagy online feltöltés, míg Lettország és Litvánia személyes, 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 ismeretesek.

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 megérthetők.
- 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 hatáságnak 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.