

Nemzeti
Közszolgálati
Egyetem
Államtudományi
és Nemzetközi
Tanulmányok Kar

Szerkesztette
Kondor Zsuzsanna
Laposa Tamás

AZ EURÓPAI UNIÓ KOHÉZIÓS POLITIKÁJA

Esettanulmányok



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Az Európai Unió kohéziós politikája

Az Európai Unió kohéziós politikája

Esettanulmányok

Szerkesztette
Kondor Zsuzsanna – Laposa Tamás



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2025

Szerkesztők
Kondor Zsuzsanna
Laposa Tamás

Szakmai lektorok
Dencső Balázs
Vagács István

Szerzők
Béres Attila (6. fejezet)
Hajdu Szilvia (5. fejezet)
Kondor Zsuzsanna (1–2. fejezet)
Laposa Tamás (13. fejezet)
Soós Gábor (7–12. fejezet)
Viszoczky Emese (3–4. fejezet)

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Fülöp Éva
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla
Korrektor: Szabó Ilse

ISBN 978-963-531-726-4 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-727-1 (ePDF)
ISBN 978-963-531-728-8 (ePub)
DOI: https://doi.org/10.36250/00985_00

© A szerkesztők, 2025
© A szerzők, 2025
© A kiadó, 2025

A mű elektronikus változata
a CC BY-NC-ND 4.0 nemzetközi licenc
feltételeinek megfelelően felhasználható.
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Tartalom

Jegyzékek	7
Ábrák jegyzéke	7
Táblázatok jegyzéke	8
Szövegdobozok jegyzéke	9
Bevezetés	11
1. A kerékpáros közlekedés fejlesztésének időközi értékelése a 2007–2013-as időszakban	15
1.1. A kohéziós politika támogatási rendszere	15
1.2. A Kerékpáros Magyarország Program 2007–2013	15
1.3. A kerékpáros fejlesztések értékelése	17
1.4. A kerékpáros közlekedés fejlesztésének időközi értékelése a 2007–2013-as időszakban:	
javaslatok	27
Feladatok	28
2. A területi kiválasztási rendszer bevezetése	29
2.1. A kohéziós politika támogatási rendszere	29
2.2. Az integrált városfejlesztési stratégiák megvalósítása a 2007–2013-as programozási időszakban	29
2.3. Értékelési megállapítások	33
2.4. Változások a 2014–2020-as programozási időszakban	36
2.5. Az integrált területi programok bevezetése	37
2.6. A területi kiválasztási rendszer értékelése	45
Feladatok	48
3. A pályázati keret kimerülése	51
3.1. Bevezetés	51
3.2. Pályázati feltételrendszer	53
3.3. Értékelési és végrehajtási tapasztalatok	55
Feladatok	59
4. Fenntarthatóság – Biztos Kezdet Gyerekházak	61
4.1. Előzmények	61
4.2. Uniós finanszírozási keretrendszer	62
4.3. Stratégiai keretrendszerbe ágyazódás és a Biztos Kezdet Gyerekházak működési támogatása	64
4.4. Értékelés	67
Feladatok	71
5. Monitoring-esettanulmány: a szegénység mérése a hazai kohéziós programokban	73
5.1. Bevezetés, kérdésfelvetés	73
5.2. A szegénység mérésének módjai	74
5.3. Társadalmi kirekesztettség	84
5.4. A szegénység csökkentésére irányuló célok az egyes fejlesztési időszakokban	90
5.5. Összefoglalás	99
Feladatok	100
6. Értékelési esettanulmány: a Mezőgazdasági Termelők Jövedelemszintjének Javítását Célzó Program hatásértékelése	101
6.1. Előtte-utána összevetés	102
6.2. A programban részt vevő és részt nem vevő vidéki gazdálkodó családok háztartásának összehasonlítása	103
6.3. Véletlenszerű vagy randomizált kísérlet	104
6.4. Kommunikációs kampány véletlenszerűen kiválasztott célcsoporttal	106

6.5. Szakadós regresszió	107
6.6. Különbségek különbsége	110
6.7. Párosítás	110
Feladatok	113
7. Közbeszerzési esettanulmány: a részekre bontás tilalma a közbeszerzésekben	115
7.1. Bevezetés	115
7.2. Esetleírás	115
7.3. Összegzés	118
Feladatok	119
8. Közbeszerzési esettanulmány: alkalmassági követelmények túlzó meghatározása	121
8.1. Bevezetés	121
8.2. Esetleírás	121
8.3. Összegzés	125
Feladatok	125
9. A közbeszerzési eljárás mellőzése és egyéb szabálytalanságok EU-forrású projektek végrehajtása során	127
9.1. Bevezetés	127
9.2. Kifejtés	127
9.3. Összegzés	131
Feladatok	131
10. Szabálytalanságok a közbeszerzési felhívásban	133
10.1. Bevezetés	133
10.2. Kifejtés	133
10.3. Összegzés	137
Feladatok	137
11. Szabálytalan feltételek a közbeszerzésekben	139
11.1. Bevezetés	139
11.2. Kifejtés	139
11.3. Összegzés	142
Feladatok	143
12. A jogbiztonság elve a közbeszerzések ellenőrzése során	145
12.1. Bevezetés	145
12.2. Kifejtés	145
12.3. Összegzés	148
Feladatok	148
13. E-kohéziós esettanulmány	149
13.1. Bevezetés	149
13.2. Az adminisztratív terhek csökkentése	149
13.3. Az e-kohézió koncepciója	151
Feladatok	163
14. Mellékletek	165
Felhasznált irodalom	183
Jogszabályok, iránymutatások	187

Jegyzékek

Ábrák jegyzéke

1.1. ábra: Kerékpáros fejlesztések nagyságrendje települések szerint	21
1.2. ábra: Rákos-patak menti gyalog- és kerékpárút	23
1.3. ábra: Kerékpáros fejlesztések 2007–2012 között	24
2.1. ábra: Lipcsei városkép	30
2.2. ábra: Az IVS kapcsolódása a városrendezés meglévő rendszeréhez	37
2.3. ábra: Kecskemét integrált városfejlesztési célrendszerének összefüggései	38
2.4. ábra: Az irányító hatóság és a megyei jogú város feladatai a végrehajtás során	41
2.5. ábra: Programciklus-menedzsment az ITP keretében	47
4.1. ábra: A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia intézkedései	66
4.2. ábra: A Magyar Máltai Szeretetszolgálat Biztos Kezdet Gyerekháza Somlósőzlősen	66
5.1. ábra: A szegénységi küszöbök alakulása a jövedelmi viszonyok függvényében	82
5.2. ábra: A szegénység mértéke és a szegénységi küszöb értéke az EU-ban, valamint más országokban 2017-ben	83
5.3. ábra: A szegénység vagy a társadalmi kirekesztés veszélyének kitett emberek aránya az EU tagállamaiban, 2017 (és változás 2016-hoz képest)	86
5.4. ábra: A társadalmi kirekesztettség alindikátorainak mértéke, 2017	87
5.5. ábra: A szegénységben élő gyermekek aránya (%)	95
6.1. ábra: A háztartások százalékos aránya a jövedelmi indexhez viszonyítva	108
6.2. ábra: A programban részt vevő háztartások aránya a jövedelmi indexhez viszonyítva	108
6.3. ábra: A jövedelmi index és az előre jelzett egészségügyi kiadások közötti összefüggés	109
6.4. ábra: A párosítás: a támogatott és a nem támogatott csoport közös metszete (common support)	111
13.1. ábra: Az e-kohézió keretrendszere	151
13.2. ábra: Az EPTK belépési oldala	156
13.3. ábra: Tájékoztatók és szabályzatok a regisztrációs felületen	156
13.4. ábra: A kétfaktoros autentikáció típusának megválasztása	157
13.5. ábra: Az EPTK kiemelt funkciói	158
13.6. ábra: Az EPTK projektszintű kezelőfelülete	159
13.7. ábra: Az EPTK feladatkezelő felülete	160
13.8. ábra: A támogatási kérelem teljes ellenőrzése	162

Táblázatok jegyzéke

1.1. táblázat: Kerékpáros fejlesztések az operatív programokban	18
1.2. táblázat: Kerékpáros fejlesztési projektek megoszlása	19
2.1. táblázat: A városok forrásszerzését befolyásoló tényezők	35
2.2. táblázat: Megyei jogú városok pénzügyi kerete beavatkozási területenként megbontva (milliárd forint)	39
2.3. táblázat: Városok számára meghatározott indikátorok	39
2.4. táblázat: A városok által meghatározott területi kiválasztási szempontok	40
3.1. táblázat: Kimeneti mutatók	52
3.2. táblázat: Eredménymutatók	52
3.3. táblázat: A GINOP Plusz-1.2.1-21 értékelési szempontrendszere	54
3.4. táblázat: Az elődkonstrukciók paraméterei	56
3.5. táblázat: A hasonló célokat szolgáló GOP- és GINOP-konstrukciók összevetése	58
4.1. táblázat: Egyásra épülő programok rendszere a társadalmi felzárkózás területén	63
5.1. táblázat: Az SDG keretében a szegénység felszámolásával összefüggő célok	80
5.2. táblázat: Az anyagi deprivációt mérő indikátor módosulása 2021-ben	89
6.1. táblázat: Az MTJP értékelése, előtte-utána összevetés	102
6.2. táblázat: Az MTJP értékelése, előtte-utána összevetés regresszioanalízissel	102
6.3. táblázat: Az MTJP értékelése, a részt vevő és részt nem vevő háztartások összehasonlításának átlagai	103
6.4. táblázat: Az MTJP értékelése, előtte-utána összevetés regresszioanalízissel	104
6.5. táblázat: Az MTJP értékelése, a részt vevő és részt nem vevő háztartások összehasonlításának átlagai	105
6.6. táblázat: Az MTJP értékelése, előtte-utána összevetés regresszioanalízissel	105
6.7. táblázat: Az MTJP értékelése, a véletlenszerűen kiválasztott célcsoportnak tartott kommunikációs kampány, a részt vevő és kimaradó falvak jellemzőinek összevetése	106
6.8. táblázat: Az MTJP értékelése, a véletlenszerűen kiválasztott célcsoportnak tartott kommunikációs kampány, regressziós elemzés	107
6.9. táblázat: Az MTJP értékelése, a véletlenszerűen kiválasztott célcsoportnak tartott kommunikációs kampány, regressziós elemzés	109
6.10. táblázat: Az MTJP értékelése, különbségek különbsége	110
6.11. táblázat: Az MTJP értékelése, különbségek különbsége összevetés regresszioanalízissel	110
6.12. táblázat: A részvételi valószínűség becslése	111
6.13. táblázat: A hatás becslése a kiinduló tulajdonságokon alapuló párosítással és az átlagok összevetésével	112
6.14. táblázat: A hatás becslése a kiinduló tulajdonságokon alapuló párosítással és regresszióval	112
6.15. táblázat: A hatás becslése a kiinduló tulajdonságokon alapuló párosítással és különbségek különbsége regresszióval	113
13.1. táblázat: Az elektronikus portálok kialakításának céljai	154
13.2. táblázat: Az e-kohézió építőelemeinek jelölése a dokumentumban	155

Szövegdobozok jegyzéke

1.1. szövegdoboz: Kerékpárút átadása	16
1.2. szövegdoboz: A kerékpáros fejlesztések eredménye	21
1.3. szövegdoboz: Rákos-patak menti gyalog- és kerékpárút	22
1.4. szövegdoboz: A szemlélet fontossága	24
1.5. szövegdoboz: Kerékpáros-fejlesztés a szobi városrehabilitációs projekt keretében	26
2.1. szövegdoboz: A Lipcsei Charta rendelkezései	30
2.2. szövegdoboz: Fenntartható városfejlesztési rendelkezések az ERFA jogszabályában	31
2.3. szövegdoboz: Kapcsolódó pályázati felhívás	31
2.4. szövegdoboz: Funkcióbővítő fejlesztés	33
2.5. szövegdoboz: Az integrált városfejlesztés intézményi háttere Salgótarjánban	33
2.6. szövegdoboz: Szociális városrehabilitáció Kaposváron	34
2.7. szövegdoboz: Kötelező városfejlesztési ráfordítások	36
2.8. szövegdoboz: Blogbejegyzés az ITP megvalósításának helyzetéről	41
2.9. szövegdoboz: Tudósítás Salgótarján Megyei Jogú Város Integrált Területi Programjának végrehajtásáról	44
2.10. szövegdoboz: Óvodafelújítás Szombathelyen	46
3.1. szövegdoboz: Sajtóhír a GINOP_PLUSZ-1.2.1-21 kódszámú felhívás forráskimerüléséről	51
4.1. szövegdoboz: Átadták Bakson a Kuckó Biztos Kezdet Gyerekház felújított épületét	61
5.1. szövegdoboz: Törvény a szegények helyzetének javításáról, 1601, Anglia	74
5.2. szövegdoboz: A nemzetek gazdagsága (Adam Smith)	75
5.3. szövegdoboz: Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata	76
5.4. szövegdoboz: Kivonat a Világbank 1990. évi éves jelentése előszavából	77
5.5. szövegdoboz: Ban Ki-Moon, a 2007 és 2016 közötti ENSZ-főtitkár nyilatkozata a fenntartható fejlődési célok kapcsán	80
5.6. szövegdoboz: A szegénység mérésének kezdetei az EU-ban	84
5.7. szövegdoboz: Az ENSZ Fejlesztési Programjának 1990. évi jelentése	85
5.8. szövegdoboz: Europe 2020 stratégia	85
5.9. szövegdoboz: Egyéb multidimenzionális szegénységi indexek	89
5.10. szövegdoboz: A 2004–2006-os Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program szegénységre és társadalmi kirekesztésre vonatkozó helyzetelemzése	91
5.11. szövegdoboz: A 2007–2013-as Társadalmi Megújulás Operatív Program társadalmi befogadásra vonatkozó helyzetelemzése	93
5.12. szövegdoboz: A 2014–2020-as Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program társadalmi felzárkózásra vonatkozó helyzetértékelése	96
5.13. szövegdoboz: A 2021–2027-es Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz legrászorulóbb személyek társadalmi integrációjára vonatkozó helyzetértékelése	97
13.1. szövegdoboz: Az adminisztratív költségek és terhek definíciója	150

Bevezetés

Az Európai Unióhoz való csatlakozás óta eltelt több mint két évtizedben Magyarország kiépítette és megszilárdította a kohéziós politika hazai végrehajtási rendszerét, és széles körű tapasztalatot szerzett mind a fejlesztési intézkedések előkészítése – így stratégiai tervezés, pályázatadás –, mind a pénzeszközök felhasználása terén. A bővülő elvárásoknak, az újabb és újabb kihívásoknak köszönhetően mára előtérbe került az alkalmazott fejlesztési eszközök eredményessége. Az átfogó operatív programok, csakúgy, mint az egyes projektek hatásosságának növeléséhez elengedhetetlen a folyamatos fejlesztés, a tanulságok számbavétele, a módszertanok tökéletesítése.

Szerencsére az elmúlt években jelentősen megnövekedett az érdeklődés a kohéziós politikai ismeretek iránt. Alap- és mesterképzés, felsőfokú szakirányú továbbképzés, valamint doktori tanulmányok keretében évente hallgatók százai mélyülnek el a szakpolitika nyújtotta finanszírozási lehetőségek és az ezekkel együtt járó követelmények részleteiben. Örömteli fejlemény a tananyagkínálat szélesedése is: az érdeklődők az általános jellegű kohéziós politikai kézikönyvek mellett az uniós pénzeszközök igénybevételével összefüggő tudományterületek (például közpénzügyek és államháztartástan,¹ közbeszerzés,² állami támogatások³) szakanyagait is forgathatják. A megfelelő felkészültség egyszerre igényli az elméleti ismeretek, így a koncepcionális keretek, jogszabályi előírások elsajátítását⁴ és ezek konkrét helyzetekben való értelmezésének képességét. Ez utóbbit hivatott szolgálni ez a valós eseteket felsorakoztató gyűjtemény. Az egyes esettanulmányok valamely, a kohéziós politika megvalósításával kapcsolatos fontos (szakpolitikai, szabályozási) koncepcionális elem, illetve tudományos elmélet alkalmazásával foglalkoznak, és a lehetséges továbblépés irányait illetően dilemmákat fogalmaznak meg. A szerzők a nyitott kérdésfelvetésre törekedtek, azaz az esettanulmányok feldolgozása többféle megoldási javaslat körvonalazását is eredményezheti. A feldolgozás egyaránt történhet egyedi és kiscsoportos formában is.

Az *első esettanulmány* a kerékpáros fejlesztések eredményességét, kiemelten a kitűzött stratégiai célok előmozdítását, illetve a beruházások fenntarthatóságát befolyásoló tényezőkre összpontosít. A 2007–2013-as programozási időszakban közel 800, részben vagy egészében kerékpáros fejlesztés kivitelezését támogatták (számos operatív program keretében) uniós pénzeszközökkel, illetve hazai költségvetési forrásokból. A nagyszámú és tartalmát tekintve is sokszínű beruházás vizsgálata fontos következtetések levonását tette lehetővé, amelyek útmutatással szolgálhatnak a jövőbeni fejlesztések tervezéséhez, előkészítéséhez, illetve végrehajtásuk feltételeinek kialakításához.

A *második esettanulmány* a megyei jogú városok fejlesztési keretrendszerének átalakítását mutatja be. A 2007–2013-as időszak regionális operatív programjainak megvalósítását a támogatások elnyerésének nagyfokú esetlegessége és a beavatkozások pontszerűsége jellemezte. A 2014–2020-as ciklusban ezért új rendszert vezettek be, amely tárgy és időzítés tekintetében is

¹ Csányi Réka et al.: *Államháztartás*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018; Nyikos Györgyi – Szabó Ildikó: *Államháztartási ellenőrzési ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.

² Nyikos Györgyi et al.: *Beszerzések fejlesztési projekteknél*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, 2019.

³ Ambrusz Ákos et al.: *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.

⁴ Hajdu Szilvia et al.: *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017; Béres Attila et al.: *Az EU kohéziós politikája 2021–2027*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.

összefüggő beruházások kialakítását célozta.⁵ Az esettanulmány jó alkalmat nyújt a két modell összehasonlításához, kiváltképp annak értékeléséhez, hogy a reform mennyiben jelentett előrelépést a korábbi szűk keresztmetszetek feloldásában.

A *harmadik esettanulmány* a projektkiválasztási rendszer sajátos következménye, a pályázati felhívás pénzügyi keretének kimerülése köré szerveződik. A nagy sajtóvisszhangot kapott esemény felidézése és körülményeinek elemzése lehetőséget kínál a támogatási feltételek meghatározása, valamint a benyújtott támogatási kérelmek volumene közötti összefüggések feltárására. Másrészt a korábbi, hasonló támogatási konstrukciók értékelési megállapításai segítik a konstrukciók, a kiválasztási rendszer és a szakpolitikai célok elérése közötti kapcsolatok átlátását.

A *negyedik esettanulmány* középpontjában a Biztos Kezdet program áll. A keretében létrehozott intézmények fontos szerepet játszanak a szegénységben élő kisgyermekek képességeinek fejlesztésében, az óvodai életre való felkészítésükben. A 2000-es években indult, mára 86 Gyerekházat és több mint 50 „Jó kis hely” intézményt elindító, uniós és hazai pénzeszközökből egyaránt támogatott program értékelése különösen időszerű volt a 2021–2027-es programozási időszak forrásainak tervezése kapcsán. Az esettanulmány segíti a projektek sikeréhez, fenntartathatóságához szükséges kritériumok meghatározását.

Az *ötödik esettanulmány* a szegénység mérésével foglalkozik. A szegénység – és a vele szorosán összefüggő társadalmi kirekesztés – visszaszorítása a hazai, európai uniós és nemzetközi szervek, szervezetek számára egyaránt kiemelt cél, így felszámolását széles fejlesztéspolitikai eszköztár szolgálja. Az intézkedések nyomon követéséhez – eredményességük későbbi értékeléséhez – megfelelő mutatórendszer szükséges. Az esettanulmány bemutatja a szegénység mérésének tágabb kontextusát, és áttekinti a hazai fejlesztéspolitikai rendszerben alkalmazott megoldások fejlődését.

A *hatodik esettanulmány* a (fiktív) Mezőgazdasági Termelők Jövedelemszintjének Javítását Célzó Program hatásának értékelésével foglalkozik. Kitűnő lehetőséget nyújt a különböző hatásértékelési módszerek általános és az adott programra vonatkozó eredményeinek megismerésére és összevetésére.

A könyv hat – a *hetedik*ől a *tizenkettedik fejezetig terjedő* – közbeszerzési problémákkal kapcsolatos *esettanulmányt* tartalmaz. E kiemelt figyelem oka abban rejlik, hogy a közbeszerzési előírásoknak való megfelelés az egyik legnagyobb nehézséget jelenti a kedvezményezettek és a végrehajtási intézményrendszer számára. A rendelkezések megsértéséből fakadó pénzügyi szankciók egyaránt nagy terhet rónak a kedvezményezettekre és az állami költségvetésre. Az esetek a közbeszerzés olyan fontos elveivel és szabályaival foglalkoznak, mint az eljárási forma alkalmazásának jogalapja (például részekre bontás tilalma, tárgyalásos eljárás alkalmazása), a verseny tisztasága (például a teljesítéshez szükséges és arányos feltételek előírása), illetve a jogbiztonság elve (szabálytalanságok kiküszöbölése és a jogbiztonság közötti egyensúly). Emellett rávilágítanak a közbeszerzési előírások és a kohéziós politika esetében alkalmazott „szabálytalanság” fogalmának összefüggésére is.

A kohéziós politikai támogatások felhasználása számos követelményt ró a kedvezményezetteknek. A kötet utolsó, *tizenharmadik esettanulmánya* az adminisztratív terhek és az ezekkel együtt járó költségek csökkentésének kiemelt fontosságú eszközét, az úgynevezett e-kohézió

⁵ Györgyi Nyikos: Regionalpolitik in Ungarn: EU-Einflüsse und die (re-)zentralisierte Verfolgung nationaler Prioritäten. In Ellen Bos – Lorenz Astrid (szerk.): *Das politische System Ungarns. Demokratieentwicklung, Orbán und die EU*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2021.

koncepcióját és annak hazai gyakorlatba való átültetését mutatja be.⁶ Az esettanulmány olvasói megismerkedhetnek az elektronikus pályázatkezelési rendszer fő összetevőivel (az alapvető és garanciális komponensekkel), és – részletes illusztráció segítségével – megérthetik az Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs (EPTK) rendszerben való navigáció és ügyintézés módját. A kötet szerzői őszintén remélik, hogy az esettanulmányok között mindenki talál kedvére való olvasnivalót, és a kritikai elemzésekhez sok sikert kívánnak.

A szerkesztők

⁶ Laposa Tamás – Nyikos Györgyi: *Az e-kohézió elméleti háttere és megvalósítása*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2018.

1. A kerékpáros közlekedés fejlesztésének időközi értékelése a 2007–2013-as időszakban

1.1. A kohéziós politika támogatási rendszere

„A kohéziós politika az Európai Unió meghatározó jelentőségű szakpolitikái közé tartozik. Közvetlenül kapcsolódik, segíti az Európai Unió alapvető céljának, »a gazdasági, társadalmi és területi kohézió« megvalósítását. A politika középpontjában a régiók közötti fejlettségbeli különbségek csökkentése és ennek érdekében az uniós szintű versenyképesség, gazdasági növekedés, foglalkoztatás és munkahelyteremtés előmozdítása áll. Ezek a javuló életminőséggel együtt hosszú távon kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődési pályát eredményeznek. Ehhez – premisz-szája értelmében – a tisztán piaci mechanizmusok működése nem nyújt elégséges alapot, ezért aktív, beavatkozó jellegű szakpolitikaként határozható meg, amelynek kiterjedt eszközrendsze-réhez az uniós költségvetés megközelítőleg egyharmadával rendelkezik.”¹

A kohéziós politikai forrásokat az úgynevezett osztott menedzsment keretében használják fel: az Európai Bizottság hozza meg a pénzeszközök felhasználásával összefüggő legfontosabb, stratégiai döntéseket, míg a tagállamokban zajlik a feladatok napi szintű végrehajtása. A tag-államok a hétéves költségvetési időszak egészére vonatkozó, előre meghatározott pénzügyi kerettel rendelkeznek, amely stabilitás megfelelő alapot nyújt hosszú távú céljaik, strukturá-lis reformjaik megvalósításához. Kohéziós politikai pénzeszközök felhasználásához átfogó befektetési stratégiát, úgynevezett Partnerségi Megállapodást² készítenek. Az ebben lefektetett célkitűzések megvalósításának részleteit, valamint a tagállami szintű forráskeret lebontását az ágazati és területi operatív programok tartalmazzák. A tagállamok a programok megtervezése során (programozás) egyeztetik össze az uniós szintű szakpolitikai célokat – az uniós költség-vetési források alapvetően ezek megvalósítását szolgálják – saját fejlesztési szükségleteikkel. Az operatív programok eszközrendszere³ így válik alkalmassá a hazai szakpolitikai stratégiákban megfogalmazott célkitűzések támogatására.

Az operatív program végrehajtásának felelőse az irányító hatóság, amely a pályázatkezelési feladatokat közreműködő szervezet(ek)re bízhatja. A programok ugyanis pályázati konstrukciók keretében vagy kivételes jelleggel közvetlenül kiválasztott projekteken keresztül valósulnak meg.

1.2. A Kerékpáros Magyarország Program 2007–2013

A Kerékpáros Magyarország Program 2007–2013 (KMP) többcélú és ennek megfelelően több csapásirányt tartalmazó fejlesztési koncepciót fektetett le. Ösztönözni kívánta a kerékpározás mint hatékony és olcsó közlekedési eszköz nagyobb fokú kihasználását, csakis, mint a rendszeres

¹ Hajdu et al. (2017): i. m. 17.

² Az esettanulmány középpontjában álló 2007–2013-as programozási időszakban a tagállami szintű befektetési stratégia megnevezése Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) volt.

³ Györgyi Nyikos: New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014–2020. *DETUROPE. The Central European Journal of Tourism and Regional Development and Tourism*, 6. (2014), 3. 39–53.

kerékpározásban rejlő egészség- és közérzetjavító potenciál kiaknázását. Emellett a megélénkülő kerékpáros-forgalom útján segíteni kívánta a funkciójukat veszített belvárosi térségek revitalizációját, javítani a vidéken élők (munkahelyre, ügyintézés céljából való) közlekedésének, és végső soron a vidéki közösségek megtartásának feltételeit.

Ennek megfelelően a program átfogó eszközrendszerrel irányzott elő, prioritásai magukban foglalták a kerékpáros infrastruktúra fejlesztését (építés), a kerékpáros közlekedés és biztonság körülményeinek javítását (szemléletformálás), a kerékpáros turizmus élénkítését (útvonalak, promóció), a kerékpársport, rekreáció, közösségi élet fellendítését (utánpótlás nevelése, sportlétesítmények), illetve a mindezekhez elengedhetetlen intézményi háttér megerősítését (civil, magán-, állami szféra összefogása). Mérhető teljesítménymutatókat is meghatározott.

A stratégia számszerűsített célkitűzései a következők voltak:

- a kerékpáros közlekedés részarányát az induló 2-3%-ról 10%-ra kell növelni;
- a kerékpáros turizmus részesedését az európai piacon az induló körülbelül 1%-ról 4%-ra kell növelni;
- a (halálos) kerékpáros balesetek számát 50%-kal csökkenteni kell;
- növelni kell a sport és rekreációs célú kerékpározás volumenét.⁴

A 2007–2013-as programozási időszak kedvező körülményeket teremtett a KMP céljainak realizálásához. Több operatív program illetve a hazai költségvetés finanszírozásának köszönhetően, a hazai kerékpárutak fejlesztése kiemelkedő nagyságrendű forráshoz jutott: 343 úgynevezett célzott kerékpáros fejlesztési projekt közel 51 milliárd forint nagyságrendű költségvetéssel rendelkezett. (Ezt más, szintén nagyszámú projekt egészítette ki, amelyek esetében a kerékpáros fejlesztés csak a beruházás egyik részelemét jelentette. A részleteket illetően lásd az 1.2. táblázatot.)

1.1. szövegdoboz: Kerékpárút átadása

„Kerékpárút-átadás Bugyin

Elkészült Bugyi új kerékpárútja. A játékos biciklis vetélkedőkkel egybekötött ünnepélyes átadáson részt vesz dr. Fellegi Tamás nemzeti fejlesztési miniszter és dr. Szűcs Lajos, Pest Megye Közgyűlésének elnöke is.

EU-támogatásból valósult meg Bugyin a gyalog- és kerékpárút építése. 2010. július 27-én Bugyi Nagyközség lakói birtokba vehették a Kossuth Lajos utcai gyalog- és kerékpárutat. Sok szülő fellélegezhet végre, hogy gyermeke nem a hatalmas tehergépjárművek között kerekedik, hanem biztonságos terepen.

A munkájukat gyalogosan, vagy kerékpárral megközelítő, és egyéb ügyeiket intéző emberek is megelégedéssel veszik tudomásul a kényelmesebb és jóval egyszerűbb közlekedést, mivel a kerékpárút végig folyamatos haladást biztosít a rajta közlekedők számára. Az alternatív közlekedést előnyben részesítők, ezzel a beruházással a község teljes egészén áthaladó közúthálózat mellett 5 km hosszú egybefüggő gyalog- és kerékpárúton közlekedhetnek.

⁴ *Kerékpáros Magyarország Program 2007–2013.* Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, 2007. 17.



A hivatalos átadás napja 2010. szeptember 4. 10.30 óra Bugyi, Beleznay téren. Megnyitó beszédet mond Somogyi Béla polgármester és dr. Szűcs Lajos a Pest Megyei Közgyűlés elnöke. Ezután a sportolni vágyók részére látványos kerékpározás kezdődik Bálinté Balogh Mária helyi iskola igazgatóhelyettes és testnevelő tanár vezetésével. A beruházás bekerülési költsége 87 millió forint, melyből európai uniós támogatás 45 millió forint.”



Forrás: Kerékpárút-átadás Bugyin. Dr. Szűcs Lajos Hírportál, 2010. Online: <https://www.pestmegye.com/vezeto-hir/kereparut-atadas-bugyin>

1.3. A kerékpáros fejlesztések értékelése

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megrendelésére 2012 októberében elkészült kerékpáros fejlesztések értékelése kettős célt szolgált. Egyrészt számba vette és elemezte a kerékpáros fejlesztési projektek megvalósulása során elért eredményeket és tapasztalatokat. Másrészt felmérte a kerékpárosbarát város kialakulásához szükséges igényeket annak érdekében, hogy segítse a 2014–2020-as programozási időszak előkészítését, a kerékpáros fejlesztés irányainak meghatározását.

Az értékelés módszertana több feldolgozási módszert kombinált, így az értékelők

- elemezték, hogyan építették be és valósították meg a KMP célkitűzéseit az operatív programok keretében;
- kiválasztott helyszíneken⁵ vizsgálatokat, terepbejárásokat tartottak, emellett széles körű kérdőíves megkeresést végeztek, hogy megragadhasák a támogatott projektek erősségeit

⁵ Békés, Békéscsaba, Nagybjom, Szeged, Szerencs, Szob, Táplánszentkereszt és Budapest X. kerület (Kőbánya), XVII. kerület (Rákosmente).

- és gyengeségeit, illetve meghatározzák, hogy milyen esetben lesz kerékpárosbarát egy település (és melyek a nem kerékpárosbarát megoldások);
- feltárták a végrehajtási intézményrendszer és a szabályozási környezet a projektek minőségére gyakorolt hatását.

Mindezek alapján következtetéseket vontak le és ajánlásokkal éltek a szükséges változtatásokkal és továbbfejlesztési irányokkal kapcsolatban. Az értékelést végző szakértők összesen 773 projektet vizsgáltak meg, amelyek 2007. január 1. és 2012. február 29. között nyertek támogatást a kerékpáros közlekedés infrastrukturális vagy kulturális feltételeinek javításához. Magukban foglalták a célzott kerékpárfejlesztéseket és olyan egyéb projekteket is, amelyek középpontjában más fejlesztési cél megvalósítása állt, ám lehetővé tették és támogatták kerékpárutak építését is.

1.3.1. A stratégia és a fejlesztések viszonya

Az értékelők mindenekelőtt arra voltak kíváncsiak, hogy a pályázati rendszer hogyan támogatta a hazai kerékpáros fejlesztési prioritásokat, azaz milyen összhangot mutatott a KMP célrendszere és az operatív programok tartalma. Megállapították, hogy a KMP erőteljes hangsúlyt helyezett a turizmushoz kapcsolódó kerékpáros fejlesztések előmozdítására; az operatív programok ezt az irányt azonban csak részlegesen követték le.

1.1. táblázat: Kerékpáros fejlesztések az operatív programokban

Operatív program	Kerékpáros fejlesztés jellege
Regionális operatív programok	Támogatják a kerékpáros fejlesztést, legerősebben nyugat-dunántúli operatív programban jelenik meg
Határ menti együttműködési programok	A határ két oldalán összekapcsolódó kerékpáros fejlesztéseket támogatják, az irány legerősebben a magyar–osztrák programban jelenik meg (a határ menti és nemzetközi vonal viszont kevésbé kap helyet a KMP-ben)
Közlekedésfejlesztési OP	A turisztikai irányú fejlesztés nem irányadó a program keretében
Új Magyarország Vidékfejlesztési Program	A kerékpáros fejlesztést program szintjén nem nevesítették (csak a kapcsolódó szolgáltatásfejlesztés támogatására nyílt rövid ideig lehetőség)

Forrás: Kondor szerkesztése

A kerékpáros fejlesztés többféle szakpolitikai célt szolgálhat, mint ezt a programok egymástól elválasztott beavatkozási területei jól szemléltetik is. Az elhatárolás a kettős vagy átfedő finanszírozást is elkerülhetővé tette, ugyanakkor így összességében nem kapott a KMP céljaival arányos szerepet a turisztikai célú kerékpáros fejlesztés.⁶ A támogatott projekteknek összesen 12,8%-a kapcsolódott valamilyen módon a turizmushoz.

Emellett az operatív programokban nagyon korlátozott figyelmet kaptak a kerékpártárolási és kiszolgáló létesítmények, illetve hasonlóképpen, a KMP szándékaitól messze elmaradó intenzitással jelentek csak meg a „puha”, szemléletformáló és képzési elemek. A támogatott projektek

⁶ Emellett nehezebb helyi szinten a kerékpárút-hálózat kiépítése is, ha két vagy több különálló és különböző programok, kiírások által támogatott projekt keretében kell útvonalat kialakítani.

⁷ A kiszolgáló létesítményeket (például zuhanyzóhelyiséget) a KMP keretében is úgy említik, mint a magánbefejtetők érdeklődésére számot tartó területet.

körét illetően le kell szögezni, hogy nagyobb részük nem elsődlegesen kerékpáros fejlesztésre irányult, de tartalmazott ilyen elemet is.

1.2. táblázat: Kerékpáros fejlesztési projektek megoszlása

Program	Támogatott projektek száma	Támogatott fejlesztések típusa
Regionális operatív programok	447	– Önkormányzati utak fejlesztése bel- és külterületen egyaránt: lehetett hozzá párosítani kerékpártároló-, parkoló-építést – Kerékpárforgalmi hálózat fejlesztése: célzott fejlesztések – Városrehabilitációs projektek: vonalas infrastruktúra, parkolók és tárolók létesítése – Egyéb, például vállalkozás-, egészségfejlesztési projektek is tartalmazhattak kerékpáros elemet
Határ menti programok	15	– A határ két oldalán összekapcsolódó kerékpárút építése
Közlekedési operatív program	67	– Térségi elérhetőség javítása (főutak mentén) és kerékpárút-hálózat fejlesztése (külterületen) címen: kerékpárforgalmi létesítmények fejlesztése, útépítés
Környezet és energia operatív program	156	– Tárolók, kölcsönzők, szemléletformálás
Társadalmi megújulás operatív program	16	– Szemléletformálás
Hazai forrás	75	– Kerékpárút fejlesztése közút mentén

Forrás: Kondor szerkesztése

1.3.2. A kerékpáros fejlesztési projektek típusai

A célzott kerékpáros fejlesztési projektek körébe 343 projekt tartozott, összköltségük közel 51 milliárd forint volt, ennek körülbelül 90%-át az operatív programok támogatása fedezte. Ezek a projektek a biztonságos kerékpáros közlekedés feltételeinek javítására összpontosítottak (úgynevezett hivatásforgalmi projektek), míg kis számban turisztikai irányultságú beruházásra is sor került. Szemléletformáló részt csak elvétve tartalmaztak – szemben a KMP szándékával.

Az elsődlegesen nem kerékpáros célokat szolgáló projektek nagy csoportját alkották az iskolásokra és a helyi lakosságra irányuló szemléletformáló fejlesztések, amelyek közel fele falvakban valósult meg. A kerékpáros kampány- és rendezvényközpontú projektek azonban gyakran magukban foglaltak kisebb volumenű infrastruktúra-fejlesztést is (például kerékpártámaszok elhelyezése, kerékpárok beszerzése, kölcsönzők, szervizek létesítése stb.), amelyek jelentős szerepet játszanak a kerékpározás vonzerejének növekedésében.

A pályázati rendszerben megvalósuló projektek kevésbé tudták betölteni a szemléletformáló szerepet, hiányzott a feladatot koordináló központi szervezet. Az önkormányzatok csak az infrastruktúra kiépítését és fenntartását tekintették feladatuknak,⁸ így a kerékpártárolók kialakítására irányult a figyelmük. Az oktatást, szemléletformálást az iskolák és civil szervezetek hatókörében látják. Sok kis projekt egymás mellett élése mutatkozott meg, amelyek gyakran elnagyoltak,

⁸ Attila Béres et al.: Spatial Econometrics: Transport Infrastructure Development and Real Estate Values in Budapest. *Regional Statistics*, 9. (2019), 2. 89–104.

korlátozott, helyi hatásúak voltak, és legfeljebb rövid távú változásokat hozhattak. A kerékpáros kultúra javítása folytonos impulzusokat és az országos kampányokhoz való szorosabb illeszkedést igényelt volna.

A kérdőíves felmérés szerint a településeken jól megkülönböztethetők a rendszeresen (legalább hetente háromszor) kerékpárral közlekedők és az alkalmi kerékpárosok. A lakosok két esetben választják a kerékpárt úti céljuk megközelítéséhez: más elérhető alternatíva (autó, közösségi közlekedés) hiánya és az érzelmi kötődés (vagyis szeretnek kerékpározni, vagy az egészséges életmód hívei stb.) alkotja az alkalmi kerékpározók fő motivációját. Az értékelők megállapították, hogy az alapszükséglet növekedése elengedhetetlen a tömeges kerékpározáshoz, a széles körű elterjedéshez viszont már az érzelmi kötődés mint mozgatórugó is szükséges.

Turisztikai szempontból leginkább azok az útvonalak rendelkeznek vonzerővel, amelyek az EuroVelo⁹ hálózatának részét képezik, vagy érintik a Balatont, Velencei-tavat, Tisza-tavat. A turisztikai projektek az idegenforgalmi célpontok kerékpáros megközelíthetőségét, tárolók vagy kerékpáros túraútvonalak kialakítását segítették, kiemelten a Balaton környékén. Összesen 12 projekt érintette az EuroVelo útvonalát, ezekre azonban kizárólag a hazai és határ menti programok nyújtottak támogatást. A pontszerű beruházásokból adódóan sem az EuroVelo, sem a tavakhoz kötődő kiemelt kerékpáros turisztikai térségekben nem épült ki a folyamatos, jó minőségű és megfelelő kerékpározásra alkalmas hálózat. E fejlesztési irány esetében kiemelt fontosságú a területileg integrált alapú fejlesztés.

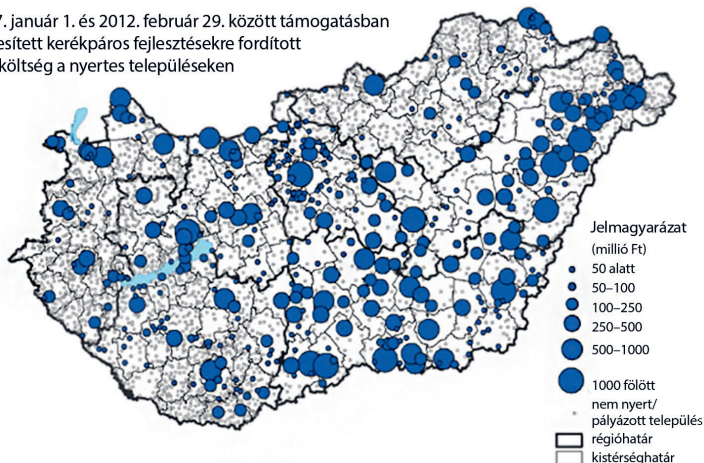
A holisztikus szemlélet hiánya jól látszik a városrehabilitációs projektek esetében is, amelyek korlátozott mértékben és kisebb volumenű kerékpáros elemeket tartalmaztak. A pályázati kiírásban nem volt hangsúlyos a kerékpáros elem, így a projektekbe akkor építették be, ha a kerékpározás iránt az önkormányzat elkötelezett volt. Továbbá az útépitési projektek igen csekély részében nyílt csak lehetőség kerékpárút/sáv kivitelezésére is. A településfejlesztésre és a közösségi közlekedés fejlesztésére irányuló projektekben pedig minimális arányt (a költségek 6%-a) képviseltek a kerékpáros fejlesztések.

1.3.3. A fejlesztések területi megoszlása

A fejlesztések a települések közel 12%-át, 208 községet és 163 várost, valamint a megyei jogú városokat érintették.

⁹ Az Európai Kerékpárút Hálózat az Európai Kerékpáros Szövetség egész Európát átszelő kerékpárút-építési terve.

2007. január 1. és 2012. február 29. között támogatásban részesített kerékpáros fejlesztésekre fordított össz költség a nyertes településeken



1.1. ábra: Kerékpáros fejlesztések nagyságrendje települések szerint

Forrás: Viteco Kft. – Terra Studio Kft. – Revita Alapítvány: *A kerékpáros közlekedésfejlesztés időközi értékelése a 2007–13-as időszakban. Értékelő jelentés.* Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2012. október 36.

A projektek nagy részét, a belterületen való kerékpárút-hálózat kialakítását szinte kizárólagosan az önkormányzatok hajtották végre. Bár nem tartozik a kezelésükbe, domináltak a külterületi országos közutak mentén való kerékpárút-fejlesztésben is: komoly igényt érzekeltek, és a beruházásokat más szereplő nem vállalta fel (az állami szervek néhány nagyobb fejlesztésre összpontosítottak). A kerékpártárolók létesítésébe nagyobb számban oktatási intézmények és gazdasági vállalkozások, kisebb arányban civil szervezetek is bekapcsolódtak.

1.3.4. A fejlesztések eredményei

Az értékelés szerint a projektek lényeges, pozitív irányú elmozdulást hoztak a kerékpáros közlekedés feltételeiben.

1.2. szövegdoboz: A kerékpáros fejlesztések eredménye

A legfontosabb mutatók:

- 1670 km kerékpárforgalmi létesítmény
- 193,6 km kerékpárforgalmi létesítményről terv
- 24 496 új tárolóhely
- 68 kerékpárosbaráttá átalakított szálláshely
- 49 kerékpárszerviz
- 642 kölcsönözhető kerékpár

Emellett a projektek keretében 367 (fiataloknak, a lakosság egészének szóló, egészségügyi, fenntarthatósági szemléletformálási, rekreációs stb. célokat szolgáló) kampány is megvalósult.

Forrás: Viteco–Terra–Revita (2012): i. m. 7.

Az egyes projektek minősége, hatása azonban nagy eltéréseket mutatott. Vizsgálataik alapján az értékelők úgy ítélték, hogy a létesítmények tekintetében az átlagosnál jobb megoldás az alábbi esetekben született:

- Kedvező vonalvezetés: a fejlesztés nem tartalmaz be nem látható szakaszt, forgalmas átvezetést vagy szűkületet; ez elsősorban a kedvező, egyszerű kialakítású nyomvonalnak köszönhető.
- Megfelelő karbantartás: a fejlesztés során a táblák és útburkolati jelek minősége, jó láthatósága figyelmet kapott.
- Hálózati összeköttetések: a kerékpárút mindkét végén illeszkedik már meglévő hálózati elemhez.
- Hálózati szerep: a kerékpárút meghatározó szerepet tölt be a kerékpárút-hálózatban.
- Megfelelő kihasználtság: a kerékpárút jelentős forgalmat bonyolít a többi létesítményhez képest.
- Közlekedési szokások: a kedvező kialakításnak köszönhetően a szabálykövetés nem ütközik nehézségbe, ezért a közlekedési szokások is az elvártnak megfelelően alakulnak.

1.3. szövegdoboz: Rákos-patak menti gyalog- és kerékpárút

„Budapest XVII. kerület – Rákos-patak mente

A Rákos-patak menti gyalog- és kerékpárút alapvetően szabadidős célú létesítmény, de a projekt hálózati szerepe hivatásforgalmi használatra is alkalmassá tenné. Az északi lakóterületek felől ugyanis több átvezetés (Cinkotai út, Kaszáló u.) is kiépült a kerület tengelyét képező Pesti úthoz. Igaz, ezek közül a Cinkotai út – Pesti út kereszteződésében nincsen átvezetés kialakítva, így konfliktus léphet fel a gyalogosok és kerékpárosok között.

A létesítmény vonalvezetése szerencsés: a kerékpárút 3,5 km hosszúságú szakaszon nagyrészt egyenesen, vagy nagy ívsugarú kanyarokkal halad, keresztező út alig található. A keresztezéseket biztonságosan megoldották (megfelelő táblázás és átvezetések), igaz a keresztező utak elsőbbsége és a nagyobb gépjárműforgalom miatt az átjutás időigényes. A Cinkotai út és a Rákos-patak találkozásánál lévő egyetlen derékszögű kanyar megoldása viszont nem biztonságos. A Cinkotai úton délről érkezők számára tábla, korlát vagy egyéb biztonsági eszköz sem jelzi, hogy egyenesen továbbmenve a patakban találják magukat, ami sötétben különösen veszélyes lehet. Szintén csökkenti a biztonságosságot a kutyasétáltatás, amely igen gyakori a kerékpárút mentén.

A kényelmi szempontok közül viszont minden említésre méltóan jó: a burkolat sima, döcönömentes, jól takarított; a kitáblázás példaértékű (minden főútvonal, célpont, például B+R jelezve van), és jellegének megfelelően sok pihenőhely található mellette (padokkal, szeméttessel, közvilágítással).”

Forrás: Viteco–Terra–Revita (2012): i. m. 51.



1.2. ábra: Rákospatak menti gyalog- és kerékpárút

Forrás: Év Kerékpárútja-szavazás: legyen a Rákospatak menti kerékpárút a győztes! Szeretlek Rákosmenté, 2021. május 6.

A leginkább domináns létesítménytípusnak az elválasztott, önálló kerékpárút bizonyult. Belterületen gyakran alkalmazott megoldás a közös gyalog- és kerékpárút: az önkormányzatok egyrészt eleve nem szívesen konfrontálódnak a domináns autós közösséggel, emellett biztonsági megfontolásból, ha lehet, távol tartják a kerékpárosokat a gépjárműforgalomtól. Hely hiányában a legnagyobb arányban a járdától (azaz a gyalogosoktól) vettek el helyet (27%), ezt követte 25%-kal a közút és zöldfelület. (A kistélepek, amelyek nagy forgalommal terhelt főút mellett helyezkednek el, jobban preferálják az önálló kerékpárutat.) A kerékpározás vonzerejének javítása más arányokat igényelne: az autós közlekedéstől elvett hely a forgalom sebességét és nagyságát is csökkenteni fogja. Mindemmellett a kitáblázás hiánya általános problémának bizonyult.

A létesítmények kialakításakor a „legkisebb ellenállás” felé haladás érvényesül, a jelentősebb (tulajdonjogi,¹⁰ műszaki) problémák megoldását, a konzorciumi együttműködést az önkormányzatok, illetve tervezők ódzkodnak felvállalni. Hosszú, egybefüggő, akadálymentes útvonalak helyett kis projektek jönnek létre, amelyek a hiányzó láncszemekre, a közlekedési csomópontok átkelési problémáira nem nyújtanak választ.

A kerékpárforgalmi létesítmények jelentősen megnőtt hossza súlyosbodó fenntartási követelményekkel jár. A forráshiány mellett az önkormányzatok nem érzik a feladat súlyát sem. Általános hozzáállás, hogy 15 évig úgysem kell sokat költeni ezekre a létesítményekre. A lekopott felfestések és burkolati jelek rontják a közlekedés biztonságát, a karbantartás elmaradása miatt nem látható, hogy hol halad a kerékpáros útvonal. (A kérdőíves megkeresés szerint az önkormányzatok mindössze 10%-a rendelkezik a felfestéshez szükséges eszközökkel.)

Az értékelők a kerékpárosbarát települések számos jó gyakorlatára hívták fel a figyelmet: a politikai döntéshozók (kiemelten a polgármester és közvetlen környezete) elkötelezettségére, a fejlesztéseknek köszönhetően megfelelő mennyiségű és minőségű infrastruktúra

¹⁰ Például akkor, ha csak önkormányzati területen ruháznak be, elkerülik a kisajátítási eljárást.

megléte,¹¹ a biztonságos tárolási lehetőségek rendelkezésre állására és a sok hivatásforgalmi céllal kerékpározó lakosra. A településeken van lehetőség szabadidős kerékpározásra, továbbá a település vezetése elkötelezett a kerékpáros fejlesztés iránt, amelyet megalapozott helyi fejlesztéspolitika (hálózati terv) is segít. A „haladó szintre” való továbblépés feltételei (szemléletváltás, autósok preferenciális kezelésének megszüntetése, akadályok megszüntetése, aktív társadalmi szemléletformálás, képzés) tekintetében azonban már nagyon lassú az előrehaladás. Alapfeltétel lenne még a megfelelő kiépítettségű és minőségű kerékpárforgalmi hálózat, amely beépült a szakpolitika és a projektek tervezőinek gondolkodásába. A forráshiány vagy a települések strukturális adottságai (például híd, vasúti töltés) azonban egyelőre nem tették lehetővé a hiányzó szakaszok pótlását.

1.4. szövegdoboz: A szemlélet fontossága

„Az infrastruktúra kiépítettségében sokat segít, ha az önkormányzat nemcsak új létesítményekben gondolkodik; ha az összes közlekedőt (nemcsak önmagában a kerékpárosokat), a köztük kialakítandó térfelosztást egyszerre vizsgálja, azaz integráltan közelíti meg az infrastruktúrafejlesztést. Az önkormányzat által közvetített kerékpárosbarát szemlélet sokat lendíthet a kerékpározás népszerűsítésén.”

Forrás: Viteco–Terra–Revita (2012): i. m. 10.

Az értékelés keretében elvégzett megkérdezések rámutattak, hogy nagyobb arányban térnek át az emberek közösségi közlekedési eszközökről a kerékpár rendszeres használatára, míg az autóval való közlekedésről sokkal nehezebben mondanak le. Azonban a kerékpározás és a közösségi közlekedés viszonyát nem szabad versenyként értelmezni, ezek ugyanis éppen olyan közlekedési módok, amelyek egymást erősíteni képesek. Az állomások azonban nem kerékpárbarát jellegűek. A jelenlegi gyakorlat kimerül a kerékpártárolók, -támaszok állomásokon való megépítésében,¹² azonban a tárolók nem zártak, nem biztonságosak.



1.3. ábra: Kerékpáros fejlesztések 2007–2012 között

Forrás: Kukely György: *Kerékpáros fejlesztések 2007–12 között. Mitől lesz kerékpárosbarát egy település?* Prezentáció. Budapest, 2013. április 24.

¹¹ Györgyi Nyikos – Natalia Ermasova: Public Capital Infrastructure Management: Cases of Germany, Hungary and the USA. *International Journal of Public Administration*, 45. (2021), 12. 869–893.

¹² A kérdőívben megkérdezett települések 57%-án a buszállomáson, megállóban és 63%-án a vasútállomáson van tároló.

Nehézségeket okoz az állomások kerékpárral való megközelíthetősége: akadnak ugyan jó példák a szintbeni kereszteződésekre, a vasúti (gyalogos) alul- és felüljárók azonban gyakran akadályt képeznek, a kerékpárok szállítása sem mindig megoldott. A módváltási lehetőségek fejlesztése, az állomások elérésének javítása és kerékpárosbarát átalakítása a MÁV-val, a Volánnal való szoros együttműködésben válhat csak lehetővé. Az értékelés jó példaként Budapesten és agglomerációjában a vasútállomásokon létesített B+R parkolókat emeli ki.

Az értékelés több tipikus problémára is figyelmeztetett, amelyek feltárásában a terepbejárás nagy segítséget nyújtott:

- nem megfelelő átvezetések: a kerékpárosok számára az egyik legnagyobb veszélyforrást, az építetőknek az egyik legnagyobb problémát, a tervezőknek pedig a legnagyobb kihívást a keresztezések, csomóponti szakaszok jelentik, amelyek kezelése a vizsgált projektek esetében is a legtöbb kritikát kapta;
- az útvonal megszakadása: a tervezők, illetve a megbízók konfliktuskerülő magatartásának a következménye, hogy nagyon sok esetben nem vállalják fel a bonyolultabb műszaki megoldásokat, többszereplős egyeztetéseket, konzorciumi megállapodásokat, emiatt megszakad az útvonal. Így gyakran éppen azokon a szakaszokon nem nyújtanak megoldást a kerékpárosok számára, ahol az a leginkább szükséges lett volna;
- egyoldali kialakítás: szintén az egyszerűsége, olcsósága való törekvés (alacsonyabb építési költségek, egyszerűbb közműkiváltás) miatt dominálnak a projektek között az egyoldali létesítmények. Az egyoldali kialakítás során az út egy oldalán, egymás mellett halad mindkét irányú kerékpáros-forgalom. Ennek legfőbb következménye, hogy a kerékpárosok nem tudnak a forgalmi iránynak megfelelően, két oldalon közlekedni, ami a létesítmény nem megfelelő használatát eredményezi (a közút túloldalán is kerékpároznak, ahol nincs létesítmény). Ennek eredménye a jelentős szembeforgalom, ami – a kérdőívek alapján – a kerékpárosok számára a legnagyobb probléma;
- ideiglenes megoldások: a létesítményeket a legtöbb esetben úgy alakítják ki, hogy a gépjárműforgalomba ne kelljen beavatkozni. Így – elsősorban belterületen – helyszűke lép fel, ami miatt egyrészt túl nagy arányban vesznek el helyet a gyalogosoktól, másrészt olyan közlekedési megoldások alakulnak ki, amelyek hosszú távon nem kielégítőek, sem a gépjárműforgalom, sem a kerékpáros- és gyalogosforgalom számára.

A tipikus problémákat jól érzékelteti az értékelők által feldolgozott és bemutatott alábbi projekt, fontos megfontolásokkal szolgálva a konstrukciók jövőbeni tervezéséhez, illetve a projektek kiválasztásának rendjéhez.

„Szob városrehabilitáció

Nem követendő példa a másik szobi, városrehabilitációs projekt. A projekt célja a Duna-parton futó EuroVelo folyosó összekötése a városközponttal (körülbelül 400 m hosszon), egy későbbi ütemben pedig az Ipoly mentén futó kerékpáros útvonallal (12. sz. főút). A projekt tehát a hálózatban fontos szerepet tölthetne be, legalábbis első látásra. Hálózati léptékben gondolkozva azonban ettől egy utcával nyugatra lett volna érdemes kiépíteni az összekötést. Az észak-déli összeköttetést ugyanis mindkét oldalról jobban szolgálja az Ipolysági út – Rév u. vonala, amely délről a Dunán átkelőket vezet a révhez, északról pedig közúti aluljáróval van összekötve a 12. sz. főúttal a vasút alatt. Így a projekt csak *nagyon kis területet szolgál ki valójában* (általános iskola, templom, plébánia), amit az is mutat, hogy az önkormányzatnak is célja egy ettől a nyomvontaltól nyugatra futó szakasz kialakítása.

A kis terület kiszolgálásának megoldása is kérdéses. A projekt nagyobb része (körülbelül 200 m hosszú szakasz) a főtéren fut, ide pedig csak engedéllyel lehet behajtani (az ott lakóknak és az iskola gazdasági bejáratához), tehát minimális a gépjárműforgalom. A kerékpárforgalmi létesítmény szükségességét ez az utóbbi tény alapvetően megkérdőjelezi, és a gyalogos- és kerékpáros forgalom nagysága sem indokolja (átlagosan 35 kerékpáros hétköznapi csúcspontján).

A létesítmény *vonalvezetése is rossz példa: nem követi a közlekedők természetes útvonalát, ezért a funkcióját egyáltalán nem tölti be.* A főtéren lévő templomot keletről, az iskola gazdasági bejárata felől kerüli meg, ezzel egyrészt útvonal hosszabbodást eredményez, másrészt ehhez a gazdasági bejáratához a gépkocsik tovább hajtásának megakadályozása érdekében két fekete, fényvisszaverés nélküli pollert helyeztek el egymástól 0,9 m-re, ami önmagában is balesetveszélyessé teszi ezt az útvonalat. Ráadásul a plébánia előtt néhány 10 m-en nagy-kockakő burkolatot alkalmaztak, ami a kényelmes kerékpározást akadályozza. Így a kerékpárosok kivétel nélkül a templom átellenes oldalán közlekednek a rövidebb, egyenes vezetésű és döccenőmentesen kialakított útvonalon.

A főtér végén a Duna felé a kerékpárút egy forgalmasabb utcát keresztez, egyenrangú elsőbbségi viszonyok között. Így az ÚME-nek megfelelően felfestett átvezetés sincsen, ezzel viszont a kerékpárosok nehezebben veszik észre a továbbvezető útvonalat, illetve a keresztező (és a lezárt főtér felől járműforgalomra nem számító) gépjárművek is nehezebben észlelik a lehetséges kerékpáros forgalmat („kerékpárosok” veszélyjelző tábla sincs kihelyezve). A keresztezés után az utolsó, a Duna-partra vezető szakasz is nagykockaköves kialakítású, nem kerékpárosbarát. Valahol hézagos, más szakaszon pedig hézagos és domború felszínű is. A Duna-parton az EuroVelo 6 nyomvonallal való csatlakozáshoz pedig semmilyen tájékoztató útírányjelző tábla nincsen kihelyezve, így az ott kerékpározó turisták nem is tudják, hogy errefelé kellene kanyarodni a városközpont felé és az Ipoly-völgy felé.

Összességében a projekt egyáltalán *nem biztonságos, nem időtakarékos, nem kényelmes*, azaz nem kerékpárosbarát kialakítású, hálózati szerepe (különösen a jelzettség hiányában) megkérdőjelezhető. Támaszokat vagy tárolót nem alakítottak ki az intézményeknél, így csak az első kerék rögzítésére szolgáló, a burkolathoz semmilyen módon nem rögzített első kereket fogó támaszok vannak (a plébánia előtt olyan elhelyezéssel, hogy a letámasztott kerékpár keresztben teljes szélességében elfoglalja a kerékpárutat). Költséghatékonyasága pedig nagyon rossz, hiszen *kerékpárforgalmi létesítmény kialakítására valószínűleg egy nagyon rövid szakasz kivételével nem lett volna szükség.*”

1.4. A kerékpáros közlekedés fejlesztésének időközi értékelése a 2007–2013-as időszakban: javaslatok

Az értékelők a tapasztalatok összegzése mellett javaslatokat fogalmaztak meg a 2014–2020-as időszak fejlesztési irányai tekintetében, az alábbiak szerint:

- A kerékpáros stratégiának egyértelmű iránymutatással kell szolgálnia arra vonatkozóan, hogy az ágazati tervezési folyamatokban a tervezőknek milyen kerékpáros elemeket, hogyan kell kezelniük, illetve milyen fejlesztéseket milyen kerékpáros elemekkel célszerű összekapcsolniuk. A kerékpáros turizmus céljainak erőteljesebben kell a prioritásokra irányulniuk, az EuroVelo hálózat fejlesztésekor érvényesíteni kell a területi koncentráció elvét, illetve meg kell határozni a kerékpárosbarát város fő jellemzőit és a „Kerékpáros-barát település” cím elnyeréséhez szükséges fejlesztések körét.
- Az infrastruktúra állapota, igénybevételének feltételei befolyásolják a kerékpárosok számának növekedését. Sok esetben új létesítmények helyett csak szélesebb, jobb minőségű kerékpáros úthálózat szükséges. Valamennyi közlekedő számára meg kell teremteni a biztonságos közlekedés körülményeit. Szakítani kell a legkisebb mértékű beavatkozás elvével, amely nem változtatja meg a kialakult térhasználatot (például a járdafelületre irányított kerékpáros-forgalmat). Szükség szerint a gépjárművektől kell területet elvenni.
- Az integrált megközelítésnek a tervezés kezdetétől fogva jelen kell lennie. A településeknek komplex tervet kell kidolgozniuk a szomszédos településekkel való összeköttetésre is kiterjedően. Ez tartalmazza a szükséges gyalogos-, közúti és kerékpárforgalmi fejlesztéseket, az átalakítást igénylő csomópontokat, a településszerkezeti akadályokat (vasúti felüljáró, aluljáró stb.). Részletezi a kapcsolódó közösségi közlekedési beruházásokat (például gépjármű- és kerékpártároló), más szükséges intézkedéseket (például közműfelújítás), a releváns városarculati elemeket.
- A tervek elkészítésére idejekorán pályázatot kell kiírni, a beérkezett terveket először tervbírálat során kell jóváhagyni. A beavatkozási tervek egyszerűsítik a pályázati folyamatot, hiszen az önkormányzatoknak vagy más építetőknek csak az ezekben foglalt fejlesztésekre kell az engedélyezési és kiviteli terveket elkészíttetniük. A közlekedési ágazati programok szintjén is érvényt kell szerezni az integrált megközelítésnek (például akadálymentes vasúthasználat kerékpárosok számára, a közútfejlesztési projektek esetében a párhuzamos kerékpáros közlekedés lehetőségének kötelező mérlegelése).
- Elengedhetetlen a pályázati rendszer rugalmasságának javítása a helyi és térségi igények minél jobb kielégítése érdekében. A sok kicsi, fragmentált projekt helyett a térségi szintű együttműködésben megvalósuló elképzeléseket kell támogatni. Előtérbe kell helyezni a hálózati elemek kiépítését, a kerékpárosbarát jelleg erősítését (például csomópontok, hidak esetében), biztosítva ugyanakkor a vonalvezetés folytonosságát a csomóponti átvezetések esetében. Figyelmet kell fordítani a kerékpáros létesítményeket kiegészítő infrastruktúra-elemekre is (például tárolás, tájékoztató felületek), ezek fontos szerepet játszanak a kerékpározás vonzerejének növelésében.
- A közösségi közlekedés és a kerékpározás fejlődését olyan fejlődési irányoknak kell értelmezni, amelyek erősítik egymás vonzerejét, és így segítik, hogy minél többen áttérjenek a gépjárműről más alternatív közlekedési eszközökre.

- Az infrastrukturális fejlesztéseket jól megalapozott szemléletformáló programoknak (például kerékpárhasználatot ösztönző kampány) kell kiegészíteniük. Egyedi akciók helyett több szereplő összefogásában megvalósuló rendezvénysorozatokat célszerű támogatni; a képzéseknek kiemelt hangsúlyt kell kapniuk, beleértve a KRESZ-oktatásnak a tananyagba történő beépítését is.

Feladatok

1. Készítsen stratégiai jellegű elemzést az esettanulmányban felvetett problémákról, és prezentálja! Az elemzésnek legalább az alábbi elemeket kell tartalmaznia:

- A legfontosabb információkat, tényeket néhány mondatban foglalja össze! Vigyázat, nem a teljes esettanulmányt kell összefoglalni!
- A legfontosabb problémák bemutatásakor maximum 3-4 olyan problémát határozzon meg, amelyek stratégiai jellegűek,¹³ és valamilyen beavatkozással megoldhatók!
 - A problémák két dimenziót ölelnek fel. Ennek megfelelően egyrészt tárja fel azokat a leglényegesebb konstrukciótervezési problémákat, amelyek a szakpolitikai beavatkozás (kerékpáros fejlesztések) eredményességét kedvezőtlenül befolyásolták! Másrészt mutasson rá azokra a problémákra, amelyek a konstrukció végrehajtása során merültek fel!
 - Röviden foglalja össze a probléma lényegét, térjen ki arra, hogy mi a probléma oka, hogyan hat a fejlesztéspolitikai célok megvalósítására, ki visel felelősséget érte!¹⁴
 - Magyarázza el, hogy milyen következményekkel jár, ha a probléma nem kap figyelmet! (Fejtse ki a legrosszabb és legvalószínűbb forgatókönyvet!)
- Megoldási alternatívák és megoldási javaslat bemutatása:
 - Magyarázza el, hogy milyen megoldási alternatívákat tárt fel, milyen megfontolások mentén választotta ki a javasolt megoldást, és zárta ki a többi!
 - Mutassa be, hogy milyen teendők szükségesek a megoldás gyakorlatba való átültetéséhez (kinek mit kellene tennie)!

2. Hasonlítsa össze a javaslatokat az esettanulmány-megoldásaival!

¹³ Stratégiai az a probléma, amely esetében releváns a kérdés: mi történik a kerékpárfejlesztési célkitűzésekkel, ha nem foglalkozunk a problémával?

¹⁴ Másik oldalról megközelítve: hova lehet telepíteni a megoldást?

2. A területi kiválasztási rendszer bevezetése

2.1. A kohéziós politika támogatási rendszere

„A kohéziós politika az Európai Unió meghatározó jelentőségű szakpolitikái közé tartozik. Közvetlenül kapcsolódik, segíti az Európai Unió alapvető céljának, »a gazdasági, társadalmi és területi kohézió« megvalósítását. A politika középpontjában a régiók közötti fejlettségbeli különbségek csökkentése és ennek érdekében az uniós szintű versenyképesség, gazdasági növekedés, foglalkoztatás és munkahelyteremtés előmozdítása áll. Ezek a javuló életminőséggel együtt hosszú távon kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődési pályát eredményeznek.¹ Ehhez – premiszájára értelmében – a tisztán piaci mechanizmusok működése nem nyújt elégséges alapot, ezért aktív, beavatkozó jellegű szakpolitikaként határozható meg, amelynek kiterjedt eszközrendszeréhez az uniós költségvetés megközelítőleg egyharmadával rendelkezik.”²

A kohéziós politikai forrásokat az úgynevezett osztott menedzsment keretében használják fel: az Európai Bizottság hozza meg a pénzeszközök felhasználásával összefüggő legfontosabb, stratégiai döntéseket, míg a tagállamokban zajlik a feladatok napi szintű végrehajtása. A tagállamok a hétéves költségvetési időszak egészére vonatkozó, előre meghatározott pénzügyi kerettel rendelkeznek, amely stabilitás alapot nyújt hosszú távú céljaik, strukturális reformjaik megvalósításához. Kohéziós politikai pénzeszközök felhasználásához átfogó befektetési stratégiát, úgynevezett Partnerségi Megállapodást³ készítenek. Az ebben lefektetett célkitűzések megvalósításának részleteit, valamint a tagállami szintű forráskeret lebontását az ágazati és területi operatív programok tartalmazzák. A tagállamok a programok megtervezése során (programozás) egyeztetik össze az uniós szintű szakpolitikai célokat – az uniós költségvetési források alapvetően ezek megvalósítását szolgálják – saját fejlesztési szükségleteikkel. Az operatív programok eszközrendszere így válik alkalmassá a hazai szakpolitikai stratégiákban megfogalmazott célkitűzések támogatásához.

Az operatív program végrehajtásának felelőse az irányító hatóság, amely a pályázatkezelési feladatokat közreműködő szervezet(ek)re bízhatja. A programok ugyanis pályázati konstrukciók keretében vagy kivételes jelleggel közvetlenül kiválasztott projekteken keresztül valósulnak meg.

2.2. Az integrált városfejlesztési stratégiák megvalósítása a 2007–2013-as programozási időszakban

A városfejlesztés jövőjével összefüggő koncepcióalkotás a 2000-es évek derekára forduló-pontjához érkezett az Európai Unióban. A városi lakosság számának és így a városok súlyának növekedése, a városok nyújtotta, jelentős mértékben kiaknázatlan gazdasági potenciál, illetve a súlyosbodó, erőteljes komplexitást mutató városi problémák (például túlszűfolttság,

¹ Nyikos Györgyi: *Fenntartható finanszírozás és fejlesztés. Stratégia és szabályozás: átállás a fenntartható finanszírozási modellekre*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022.

² Nyikos Györgyi (szerk.): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017

³ Az esettanulmány középpontjában álló 2007–2013-as programozási időszakban a tagállami szintű befektetési stratégia megnevezése Nemzeti Stratégiai Referencia Keret (NSRK) volt.

környezetszennyezés, zöldfelületek hiánya) szemléletváltást követeltek. A 2007-ben, a városfejlesztésért felelős miniszterek által elfogadott *Lipcsei Charta*⁴ deklarálta először az integrált városfejlesztési politika szükségességét és írta le a kapcsolódó alapelveket.

2.1. szövegdoz: A Lipcsei Charta rendelkezései

„Az integrált városfejlesztési politika számunkra azt jelenti, hogy a városfejlesztés szempontjából fontos problémákat és érdekeket egyidejűleg és méltányos módon tekintetbe vesszük. Az integrált városfejlesztési politika kialakítása olyan folyamat, melynek során a várospolitikai központi területeinek térbeli, ágazati és időbeli szempontjait koordinálják. A gazdasági szereplők, az érdekeltek és a lakosság együttes bevonása lényeges. Az integrált városfejlesztési politika a közösségi fenntartható fejlesztési stratégia végrehajtásának kulcsfontosságú előfeltétele. Megvalósítása európai dimenziójú feladat, ahol azonban figyelembe kell venni a helyi sajátosságokat és szükségleteket, valamint a szubszidiaritás elvét.”

Forrás: *Lipcsei Charta* (2007): i. m. 2.

A Charta javaslattal élt a városok egészére kiterjedő integrált fejlesztési programok kidolgozására, illetve erőteljesen szorgalmazta a leszakadó városrészekre való nagyobb fokú figyelem fordítását is.



2.1. ábra: Lipcsei városkép

Forrás: Andreas Schmidt, Leipzig

Az integrált városfejlesztés meghaladja a korábbi elkülönült ágazati, illetve területközpontú megközelítést, azt holisztikus megközelítéssel váltja fel. Az integráltság az ágazat, a terület, az idő és a forrás együttes tervezését jelenti, a különböző szakpolitikai területek intézkedéseinek és erőforrásainak összehangolását – így lehetővé téve többdimenziós problémák kezelését.

Ez az új szellemiségű városfejlesztési gondolkodás a kohéziós politika dimenziójába is beáramlott. A 2007–2013-as költségvetési időszakban az – infrastrukturális fejlesztéseket

⁴ *A Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról.* (k. n.), 2007. május.

támogató – Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) rendelete a támogatások felhasználásával összefüggésben elvárásként fogalmazta meg az integrált szemléletet és a fejlesztések beágyazottságának alátámasztását.

2.2. szövegdoboz: Fenntartható városfejlesztési rendelkezések az ERFA jogszabályában

„8. cikk

Fenntartható városfejlesztés

Az e rendelet 4. és 5. cikkében felsorolt tevékenységeken túlmenően, az 1083/2006/EK rendelet 37. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti fenntartható városfejlesztést magában foglaló tevékenység esetében az ERFA adott esetben támogathatja az olyan, részvételt elősegítő, integrált és fenntartható stratégiákat, amelyek a városi térségekben koncentráltan jelentkező gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi problémák kezelésére irányulnak.

Ezek a stratégiák a fenntartható városfejlesztést az alábbi tevékenységek révén ösztönzik: a gazdasági növekedés erősítése, a fizikai környezet rehabilitációja, a rozsdaovezetek rehabilitálása, a természeti és kulturális örökség megőrzése és bővítése, a vállalkozási kedv, a helyi foglalkoztatottság és a közösségfejlesztés előmozdítása, valamint a változó demográfiai összetétel figyelembevételével a lakosságnak nyújtott szolgáltatások.”

Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról

Magyarországon az integrált városfejlesztési stratégiát (IVS) a felelős szaktárca (ÖTM) közreműködésével és iránymutatásával⁵ vezették be a városok életébe és tervezési gyakorlatába. Továbbá elkészítése a funkcióbővítő és szociális városrehabilitációs célú támogatások előfeltételévé vált, a pályázatok elbírálása során értékelték.

2.3. szövegdoboz: Kapcsolódó pályázati felhívás

„A pályázatokat a pályázó településre vonatkozó érvényes és a támogató által elfogadott Integrált Városfejlesztési Stratégiával kell alátámasztani. Amennyiben a projektgazda város még nem rendelkezik a fentiek szerinti dokumentummal, abban az esetben köteles a megújított, a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium Területfejlesztésért és Építésügyért felelős Szakállamtitkársága által kiadott »Városfejlesztési Kézikönyv«-ben foglaltaknak megfelelő tartalmú Integrált Városfejlesztési Stratégiát (IVS) elkészíteni a fejlesztések megalapozására.”

Forrás: Pályázati felhívás és útmutató a Dél-alföldi, Dél-dunántúli, Észak-alföldi és Észak-magyarországi Operatív Program Szociális célú városrehabilitáció című konstrukciójához. Európai Regionális Fejlesztési Alap, (é. n.). 32.

⁵ Városrehabilitációs kézikönyvet dolgoztak ki a regionális programok városfejlesztési prioritásaihoz kapcsolódóan a Lipcsei Chartában megfogalmazott célok figyelembevételével.

A középtávú (7-8 éves) stratégia összefogta a térszerkezeti célokat, összehangolta a fejlesztéseket, ezek mellé költségvetést⁶ és szervezeti felelősséget rendelt.⁷ A közpénzek mellett ambicionálta a magánforrások bevonását is (például helyi gazdaságfejlesztési beruházások részeként), koordinálva azt az önkormányzati pénzeszközök felhasználásával. Kidolgozása a helyi gazdasági-társadalmi partnerek, illetve a lakosság széles körének bevonásával történt – a partnerség elve alapján. Végül, de nem utolsósorban a városoknak a településrendezési tervekre és az integrált városfejlesztési stratégiára építve ki kellett jelölniük az integrált fejlesztések célterületeit, a fejlesztendő akcióterületeket, és el kellett készíteniük az ezekre irányuló akcióterületi terveket. Legitimitás tekintetében fontos volt, hogy a stratégiát, illetve az akcióterületi terveket az önkormányzat képviselő-testülete megtárgyalta és határozatával jóváhagyta.

Az IVS megvalósításorientált tervezési dokumentumnak bizonyult, a tervezett beruházásokat nem elsősorban a helyi elképzelések, sokkal inkább a pályázati lehetőségek mozgatták. Mindenesetre a stratégia a hosszú távú városfejlesztési célokat középtávú programokká bontotta le, amelyek megvalósítását a regionális operatív programok pénzeszközei segítették.⁸ A városok pályázatokkal, erős versenyben megmérettetve nyerhettek támogatást. A Regionális Fejlesztési Programok (ROP) irányító hatósága a megyei jogú városok számára – jelentőségükre tekintettel – kiemelt pályázati felhívásokat is közzétett, amelyek a versenyt ezekre a városokra szűkítették. A városok nagy különbségeket mutattak pénzügyi és humán kapacitásuk, érdekérvényesítő képességük és a támogatások elnyerése terén.

Az IVS és a teljes – azaz valamennyi program forrásaira kiterjedő – pályázati rendszer összefüggései fontos tanulságokkal szolgáltak a 2014–2020-as időszakra való felkészüléshez, annál is inkább, mert ebben a soron következő időszakban az integrált területi eszközök és a pénzeszközök felhasználásának eredményessége közötti kapcsolat nagyobb hangsúlyt kapott. Nyilvánvalóvá vált, hogy a nagyszámú pályázati felhívás a holisztikusabb szemléletű, céljaiban, eszközeiben összetett projektek feldarabolását vonta maga után. A nyílt pályázati rendszer, amelyhez a pályázati keretekhez képest sokszoros túljelentkezés párosul, nagyfokú bizonytalanságot teremtett a városok számára. A forráshoz jutás kiszámíthatatlansága a városi önkormányzatokat nyelési esélyeik javítása érdekében arra ösztönözte, hogy – a stratégiában megjelölt prioritásoktól függetlenül – minél több pályázatot nyújtsanak be. Számos benyújtott pályázatukat azonban visszautasították az irányító hatóságok forráshiányra hivatkozva. Ennek kapcsán felmerül, hogy egyrészt a városok e pályázatok kidolgozására feleslegesen fordították amúgy is szűkös erőforrásaikat, másrészt feldolgozásuk, értékelésük – akár hónapokig – lekötötte az intézményrendszer munkatársait.

⁶ Nyikos Györgyi: Az okos város finanszírozása. In Sallai Gyula (szerk.): *Az okos város (Smart City)*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018a. 203–217.

⁷ Györgyi Nyikos: Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In Martina Eckardt – Zoltán Tibor Pállinger (szerk.): *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU? Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn*. Baden-Baden, Nomos, 2013. 141–156.

⁸ Györgyi Nyikos – Gábor Soós: The Hungarian Experience of Using Cohesion Policy Funds and Prospects. In Ida Musiałkowska – Piotr Idczak – Oto Potluka (szerk.): *Successes & Failures in EU Cohesion Policy. An Introduction to EU Cohesion Policy in Eastern, Central, and Southern Europe*. Warsaw, Walter de Gruyter, 2020. 119–142.

2.3. Értékelési megállapítások

Az értékelések⁹ megállapításai alapján a tapasztalatok közül a Miniszterelnökség által készített *Integrált városfejlesztések értékelése – ex-post értékelés a 2007–13-as időszakról*¹⁰ alapján az alábbiak emelhetők még ki:

- Az IVS-ek jelentősen hozzájárultak a városok stratégiai gondolkozásának erősítéséhez. A városok integrált megközelítésben, komplex projektekben kezdtek gondolkodni, és igyekeztek ezekhez forrásokat szerezni.

2.4. szövegdoboz: Funkcióbővítő fejlesztés

Városközpont funkcióbővítő megújítása Polgáron

A fejlesztésre a város önkormányzata az Észak-alföldi Operatív Program „Városközpontok funkcióbővítő megújítása” pályázatán 777 153 323 forint támogatásban részesült. Ez a beruházás összköltségének 77,8%-a, a fennmaradó részt Polgár önerőből finanszírozza. A városrehabilitációs programnak köszönhetően új gazdasági, közösségi és szociális funkciók jelennek meg a meglévők erősítésével. Így a polgári belváros a település valódi központjává válik, amely a helyi közösséget erősíti.

Forrás: Kondor szerkesztése ez alapján: *Új Széchenyi Terv Észak-alföldi Regionális Operatív Program „Városfejlesztés Polgáron I. ütem” első hírlevele, 2012*

- Az új rendszer a korábbi tervezési metódusokhoz képest egyértelmű előrelépést hozott, és a megvalósult fejlesztések nagyszámú településen az eddigieknél jobban szolgálták a lakosok életminőségének javítását. A célzás és a hatás azonban elsősorban lokálisan jelentkezett.
- A szervezeti feltételek is javultak, stratégiai városfejlesztési irodákat hoztak létre – a fejlesztési feladatok, tervek, források és szereplők városi szintű koordinációja érdekében – elsősorban a nagyobb városokban.

2.5. szövegdoboz: Az integrált városfejlesztés intézményi háttere Salgótarjánban

„A Salgótarjáni Városfejlesztő Kft. története egészen 2008-ig visszanyúlik. Salgótarján Megyei Jogú Város Önkormányzata akkor hagyta jóvá Salgótarján Integrált Városfejlesztési Stratégiáját (IVS), amelyben többek között vállalta, hogy létrehozza városfejlesztő társaságát az IVS-ben rögzített stratégiai célok elérését szolgáló komplex városfejlesztési akciók előkészítésére és megvalósítására. A Városfejlesztő Társaság létrehozását, összhangban a Regionális Operatív Programok Irányító Hatóságának iránymutatásaival, a következők indokolták:

⁹ Pannon Elemző Iroda Kft. – Hétfa Kutatóintézet – Revita Alapítvány: *Városhálózati hatásértékelés*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2013. március 28.; ÖKO Zrt.: *Szakértői összefoglaló tanulmány. Fenntartható városfejlesztés*. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2013. március; Terra Studio Kft.: *Integrált városfejlesztések értékelése – Gyorsjelentés. A vizsgálat keretrendszerének bemutatása (Az Ex-post értékelés megalapozó melléklete)*. Miniszterelnökség, 2016. november.

¹⁰ Terra Stúdió Kft.: *Integrált városfejlesztések értékelése. Ex-post értékelés a 2007–13-as időszakról*. Miniszterelnökség, 2016. november.

- hatékonyabb, rugalmasabb, átláthatóbb, piaci szemléletű menedzsment biztosítása,
- középtávon egy olyan forrás és tervezési konstrukció megvalósítása, amely révén a városrehabilitációs tevékenységek tervezhetők lesznek, finanszírozásuk kiszámíthatóbbá válik,
- városfejlesztési és rehabilitációs témájú EU-s pályázati források megszerzésének lehetősége.

Ezen indokok alapján jött tehát létre az önkormányzat 100%-os tulajdonában lévő Salgótarjáni Városfejlesztő Kft. 2010-ben. A társaság feladatai a helyi önkormányzatokról szóló törvényben meghatározott településfejlesztési feladat egy részének, a területi alapú városrehabilitáció és városfejlesztésnek a társaságra való delegálásával kerültek kijelölésre.”

Forrás: Salgótarjáni Városfejlesztő és Turisztikai Kft.: Bemutakozás. stvarosfejleszto.hu, 2020

- Az értékelésben részt vevő városfejlesztési szakemberek kifejezetten hasznos, megtartandó eszköznek értékelték az IVS-eket, amelyek többé-kevésbé sikeresen támogatták a fejlesztési elképzelések fókuszálását, és hozzájárultak a stratégiai működés erősödéséhez.

2.6. szövegdoz: Szociális városrehabilitáció Kaposváron

„A »DDOP-4.1.1/C-09-2f-2012-0001 Miénk itt a tér – szociális városrehabilitáció Kaposváron« projekt összköltsége 1.270.235.154 forint, ebből 1.016.751.096 forint az uniós támogatás, 228 millió 315 ezer 228 forint az önkormányzati önerő, 25 millió 168 ezer 830 forint pedig a partnerek önerője. A kaposvári önkormányzat és 14 konzorciumi tag (szövetkezetek, társasházak) összefogásával megújul a Honvéd, az Arany és a Petőfi utca által határolt terület.

Szabó Zoltán, a Kaposvári Városfejlesztési Nonprofit Kft. ügyvezetője elmondta: felújítják a Petőfi Könyvtárat és új szolgáltatásokat is indítanak a tékában. Átépítik a volt Kazánházat, közterületet rendeznek. A Sánházban lifteket cserélnek és akadálymentesítenek, 600 társasházi lakást nyílászáróit cserélik ki, tetőt szigetelnek. Civil szervezetek közösségteremtő programokat is megvalósíthatnak: 52 pályázatot támogattak, összesen 50 millió forint értékben.”

Forrás: Kondor szerkesztése ez alapján: Szociális városrehabilitáció indul Kaposváron. Kaposvármest.hu, 2013. szeptember 23.

- A városok jövőképe és ebből kifolyólag átfogó céljai azonban nagyfokú uniformizáltságot mutattak, ezt csak és korlátozottan a célok a helyi környezethez alkalmazkodó sorrendbe rakása oldotta.
- Az integrált szemlélet a fejlesztéspolitikában azonban csak részlegesen érhető tetten: a szabályozás nem ösztönözte az IVS-ek és a helyi, térségi, országos fejlesztési elképzelések szerves összeillesztését, nem volt jellemző a stratégia más városokkal, agglomerációs településekkel való egyeztetése sem. Nem mutatkozott kapcsolat az IVS-ek és a települések közötti forráselosztási döntések között, azaz a stratégiák jelentősége alapvetően helyi hasznosításra korlátozódott. Az ágazati célokkal való összhang leginkább azokon a területeken valósult meg, ahol ezt a pályázati felhívás kötelezettségként előírta. A fejlesztések egy része pontszerű, területileg lehatárolt formában, érdemi kapcsolódások nélkül jött létre. A megvalósult projektek önmagukban szinte soha nem hoztak a városok

szintjén érdemi elmozdulást integráltság szempontjából, ehhez az IVS-ekben megjelenő többi projektre, projektelemre is szükség lett volna.

- A városok egy része – az értékelésben a válaszadó városok 45%-a – a valós fejlesztései megválasztásakor nem követte az IVS-ben foglaltakat. Az integrált városfejlesztési stratégia eredendően a két városfejlesztési célú ROP-konstrukció, vagyis a támogatásokhoz való hozzáférés kényszerű feltételét jelentette, nem is feltétlenül aktualizálták.

2.1. táblázat: A városok forrásszerzését befolyásoló tényezők

Szempont	Érzékelhető előny	Inkább előny	Nem volt befolyása	Inkább hátrány	Érzékelhető hátrány
Átlagon felüli fejlettség	4	2	1	2	0
Átlagos fejlettség	0	1	9	0	0
Átlagon aluli fejlettség	0	4	2	4	1
Nagyváros	4	6	1	0	0
Középváros	0	6	5	0	0
Kisváros	0	1	7	2	1
Országos politikai és informális kapcsolatok	8	2	1	0	0
Pályázatíró kapacitások jó minősége	4	6	1	0	0
Helyi gazdasági és politikai szereplők jó együttműködése	3	5	3	0	0
Jó projektötletek	6	4	1	0	0
Stratégiai gondolkodás a fejlesztésekről	2	4	4	1	0
Egyes szempontok jelentősége egy adott város forrásszerző képességének alakulásában (kiemelve tételenként a leggyakoribb választípusokat)					

Forrás: Pannon–Hétfa–Revita (2013): i. m. 146.

- A forrásallokációt meghatározó fő szempontok közé tartoznak: a város népességének nagysága és gazdasági ereje, erős polgármester irányítása, helyi fejlesztési kapacitás (pályázatírói, projektmenedzsment-kapacitás) megléte, jó kapcsolathálózat és fejlesztési stratégia. A területpolitikai szempontok gyengén érvényesültek, ez alól csak a leghátrányosabb helyzetű településekre irányuló LHH-program, valamint a megyei jogú városok kiemelt projektjei képeztek kivételt.
- A stratégiai szándékok valóra váltását számos ok akadályozta, például a fejlesztési elképzelések a kapacitásokat messze meghaladó túlvállalása, vagy forráshiány. Mind a válság, mind a beavatkozások integráltságának hiánya hozzájárult a gazdasági hatások elmaradásához. A társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, a népességmegtartó képesség javítása pedig mélyebb gyökerű és komplexebb problémakör kezelését igényelték volna annál, mint amelyet a rendelkezésre álló eszközök és a támogatások által megengedett egyszeri akciók megengedtek.
- A legtöbb város vezetése átgondolta a beavatkozások várható hatását, a stratégiában megjelölt célok és a regionális operatív programban lefektetett indikátorok között ugyanakkor érdemi összefüggés nem volt. Utóbbiak jellemzően kimeneti (output) mutatók voltak, a fejlesztéseknek köszönhető változások mérésére nem voltak alkalmasak.

A jövőt illetően látszott, hogy nagyobb hangsúlyt kell fordítani a helyi és országos fejlesztési programok összehangolására, a települések közötti, illetve a megyei jogú városok és megyék közötti együttműködési keretek kialakítására, valamint javítani kell a források kiszámíthatóságát is. A városvezetők számára kiemelt jelentőségű volt, hogy véghez tudjanak vinni érezhető, látható fejlesztéseket.

2.4. Változások a 2014–2020-as programozási időszakban

A 2014–2020-as időszak kohéziós politikai szabályozásában nagyobb hangsúlyhoz jutott az támogatások eredményességének előmozdítása. A jogszabályi előírások értelmében a pénzeszközöket a kritikus fontosságú fejlesztési területekre kellett összpontosítani és az elért eredményeket visszamérni. Az egymással összefüggő, sajátos, helyi problémák megoldására lehetővé vált az úgynevezett területi eszközök alkalmazása. Az utóbbi a városok megnövekedett befolyását is tükrözi, amelynek a segítségével az uniós szintű kihívásokkal (klímaváltozással, innovációval, migrációval, öregedéssel stb.) küzdenek.

Az ERFA-rendelet 7. cikkelye értelmében a tagállamoknak a nemzeti szintű ERFA-allokációjuk legalább 5%-át a fenntartható városfejlesztési stratégiák megvalósítására kellett fordítaniuk, és az önkormányzatokat be kellett vonniuk az érintett operatív program(ok) végrehajtásába, minimum a projektek kiválasztásába.

2.7. szövegdoboz: Kötelező városfejlesztési ráfordítások

„A »Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe« célkitűzés keretében nemzeti szinten elkülönített ERFA-források legalább 5%-át a fenntartható városfejlesztésre irányuló olyan integrált intézkedésekre kell fordítani, amelyek esetében a fenntartható városi stratégiák végrehajtásáért felelős városi, szubregionális vagy helyi szervek (a továbbiakban: »települési hatóságok«) felelnek a műveleteknek legalább a [...] kiválasztásával összefüggő feladatokért.”

Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról, 7. cikk (4)

A 2014–2020-as időszakban az önkormányzatok gazdaságfejlesztési és azzal összefüggő város- és településfejlesztési akcióit a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program¹¹ (TOP) finanszírozta. A megyei jogú városok fenntartható fejlesztése érdekében támogatta az önkormányzatokat gazdaságösztönző funkcióik és közszolgáltatásaik hatékonyságának, eredményességének javításában. Ez magában foglalta a gazdaságélénkítéshez és foglalkoztatási szint növeléséhez szükséges helyi feltételek biztosítását és a vállalkozásbarát város/településfejlesztéshez, az életminőség és a társadalmi összetartozás javításához szükséges helyi feltételek megteremtését.

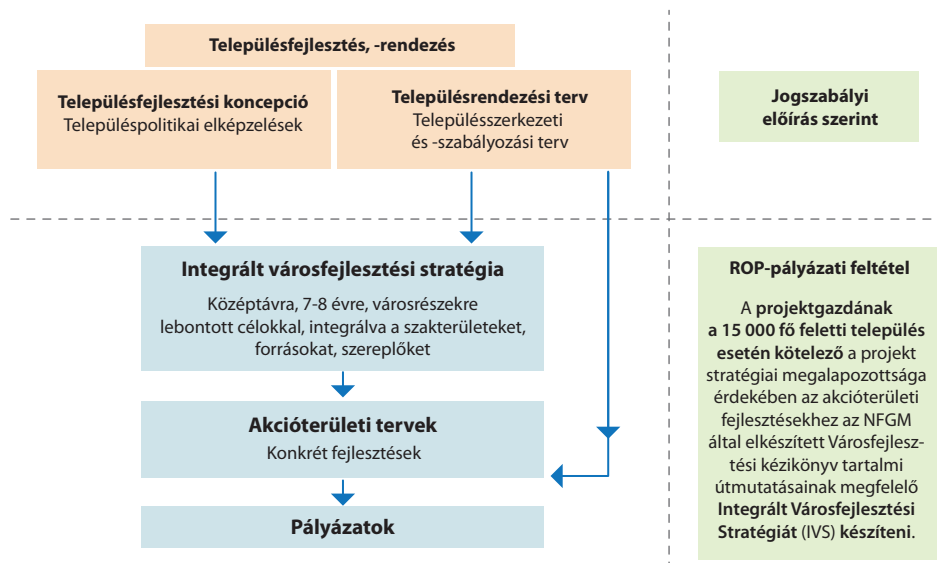
A kormány úgy döntött, hogy az új integrált városfejlesztési irány érvényesülését összekapcsolja a megyei jogú városok (és ezzel párhuzamosan a megyék) támogatásának új alapokra helyezésével. A TOP keretében a kötelező ERFA-allokációt kiegészítette a társadalmi problémák

¹¹ A TOP a kevésbé fejlett régiók fejlesztéseit tartalmazza, a közép-magyarországi régió (Budapest és Pest megye) a Versenyképes Közép-Magyarország (VEKOP) támogatására jogosult.

kezelését segítő Európai Szociális Alap (ESZA) forrásaival. A megyei jogú városok a számukra elkülönített forrásokat a hazai szabályozásban újonnan bevezetett területi kiválasztási rendszerben¹² használhatták fel.

2.5. Az integrált területi programok bevezetése

A megyei jogú városoknak mindenekelőtt felül kellett vizsgálniuk az integrált városfejlesztési stratégiájukat. A közel kétéves folyamat során széles körű konzultációkat folytattak az ágazati fejlesztésekért felelős, illetve helyi szervekkel, valamint a helyi gazdasági, társadalmi szervezetekkel, civil partnerekkel és a lakossággal. Részletes helyzetértékelést végeztek, és ennek alapján alkották meg az új fejlesztési irányokat megalapozó Integrált Településfejlesztési Konceptiót. A hosszú távú stratégiai célok megvalósítása mellé az Integrált Településfejlesztési Stratégiában (ITS) rendelték hozzá a fejlesztési és pénzeszközöket, szervezeti kereteket.¹³



2.2. ábra: Az IVS kapcsolódása a városrendezés meglévő rendszeréhez

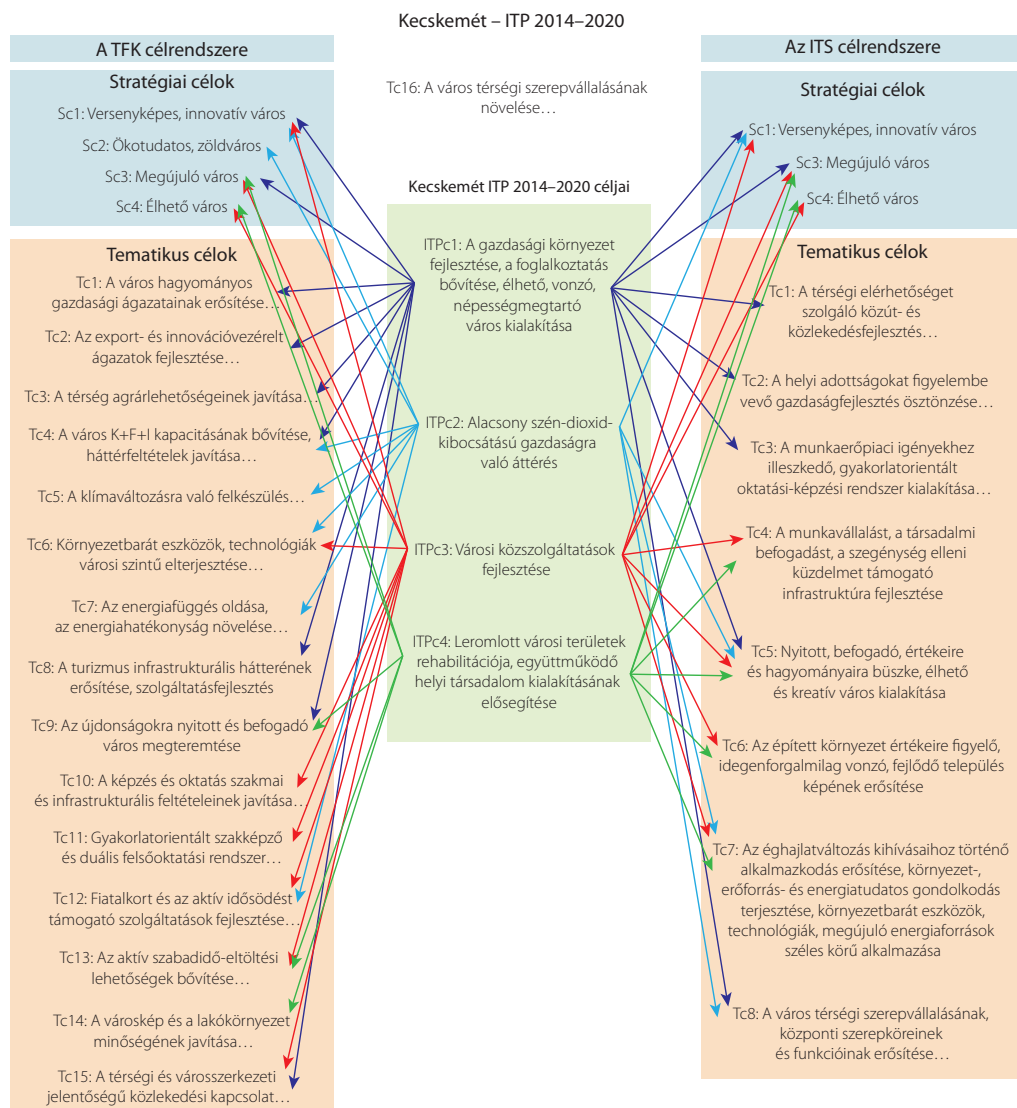
Forrás: ÖKO Zrt. (2013): i. m. 10.

A tervezés azzal a feltételezéssel indult, hogy az ITS a fejlesztéseket teljeskörűen fogja át, valamennyi, a város számára fontos területi és ágazati fejlesztést egységes keretben összerendezi. Végül azonban elmaradt az ágazatok (ágazati operatív programok) pénzeszközeinek a stratégiához való hozzárendelése, ezeket a támogatásokat a megyei jogú városok továbbra is pályázati úton,

¹² Az eljárásrendhez a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet egyedi intézkedéseket rendelt.

¹³ Györgyi Nyikos – Zsuzsanna Kondor: New Mechanisms for Integrated Territorial Development in Hungary = Új integrált területfejlesztési mechanizmusok Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 1. 124–145.

esetleg kiemelt projektben nyerhették el. Az új integrált városfejlesztési stratégiák megvalósítását csak a TOP pénzeszközei támogatták közvetlenül. Minthogy a TOP beavatkozási területe az ITS-hez képest jóval szűkebb körű volt, a tervet le kellett szűkíteni: a városok az úgynevezett Integrált Területi Programok (ITP) keretében hozták összhangba céljaikat a TOP finanszírozási lehetőségeivel. Ehhez részletes útmutatót kaptak.



2.3. ábra: Kecskemét integrált városfejlesztési célrendszerének összefüggései

Forrás: Kecskemét Megyei Jogú Város Integrált Területi Programja 2014–2020. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata, (é. n.). 18.

A megyei jogú városok előzetesen, kombinált mutatók alapján megállapított pénzügyi (tervezési) keret alapján készítették el programjaikat. A pénzeszközök felhasználása jelentős kötöttségekkel járt: a megyei jogú városok integrált területfejlesztési csomagokat valósíthattak meg, megadott tematikai keretek között (egységes fejlesztési eszköztárral). A beavatkozási területekre lebontott költségvetési előirányzat kapcsán csak kismértékű módosítási javaslatokkal tudtak élni. A városoknak adottságaik és lehetőségeik figyelembevételével e kereteken belül kellett meghatározniuk beavatkozásait, megfeleltetve azokat a helyi sajátosságoknak.

Az ITP jellemzően nem projektorientált, hanem intézkedések szerint bontott forráskereteket tartalmaz. Következésképpen a városoknak nem kellett minden egyes beavatkozást részleteiben ismerniük a program kidolgozásakor. Elegendő volt az egyes forrásfelhasználási módok és a kapcsolódó forráskeretek meghatározása.

2.2. táblázat: Megyei jogú városok pénzügyi kerete beavatkozási területenként megbontva (milliárd forint)

Területi szereplő	Gazdaságfejlesztés	Családbarát, munkába állást segítő intézmények, közszolgáltatások fejlesztése	Gazdaságélénkítő és népességmegtartó városfejlesztés	Fenntartható városi közlekedésfejlesztés	Önkormányzatok energiahatékony-ságának és a megújuló energiaforrások felhasználási arányának növelése	Városi közszolgáltatások fejlesztése	Leromlott városi területek rehabilitációja	Gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó foglalkoztatásfejlesztés	Társadalmi kohéziót célzó helyi programok
Alap	ERFA					ESZA			
Kecskemét	6,891	1,794	4,301	2,057	3,658	1,249	0,548	1,929	0,682
Pécs	9,363	2,437	5,843	2,984	4,710	1,697	0,800	2,620	0,942
Sopron	3,604	0,956	2,012	0,747	1,711	0,677	0,000	0,903	0,200

Forrás: Kondor szerkesztése

A források arányában az operatív programban meghatározott indikátorokat is felosztották a városok között.

2.3. táblázat: Városok számára meghatározott indikátorok

Területi szereplő	Városi területeken létrehozott vagy helyreállított nyitott terek (m ²)	Fejlesztett, 0–3 éves gyermekek elhelyezését biztosító férőhelyek száma (db)	Kialakított kerékpár-forgalmi létesítmények hossza (km)
Kecskemét	4 000,0	62,685	3,9999
Pécs	8 477,4	60,000	8,0000
Sopron	10 000,0	50,000	2,0000

Forrás: Kondor szerkesztése

A kormány határozat¹⁴ útján fogadta el a programokat. Ez az alábbi elemeket tartalmazta:

- az elfogadott ITP megnevezését;
- az ITP-t végrehajtó területi szereplő megnevezését;
- az ITP teljes 7 éves forráskeretét;
- az ITP végrehajtása révén elérendő indikátor-célértékeket;
- az intézkedések, valamint tematikus célkitűzések szerinti forrásallokációt.

A program módosítását a megyei jogú városok évente kezdeményezhetik. A városok közreműködnek az integrált területi program végrehajtásban és a nyomon követésben is. A programok projekteken keresztül valósulnak meg. A projektek kiválasztása pályázati rendszerben történik, a benyújtott támogatási kérelmek elbírásának alapját a közzétett értékelési szempontrendszer képezi. A kiválasztási kritériumok egy részét az irányító hatóság határozza meg, ezek az operatív programból következő általános szempontok. A megyei jogú városok fogalmazzák meg általuk a területi kiválasztási kritériumokat.

2.4. táblázat: A városok által meghatározott területi kiválasztási szempontok

Területi szereplő	Területi kiválasztási szempontok						
	Illeszkedés az ITS céljaihoz	Hozzájárulás a pénzügyi egyensúly fenntartásához	Hozzájárulás a gazdasági növekedéshez	Hozzájárulás a lakosság életminőségének további javulásához	Hozzájárulás a belső területi kiegyenlítéshez	Hozzájárulás a belső társadalmi kiegyenlítéshez	Hozzájárulás a munkahelyteremtéshez
Kecskemét	X		X		X	X	X
Pécs	X		X		X	X	
Sopron	X	X	X	X			

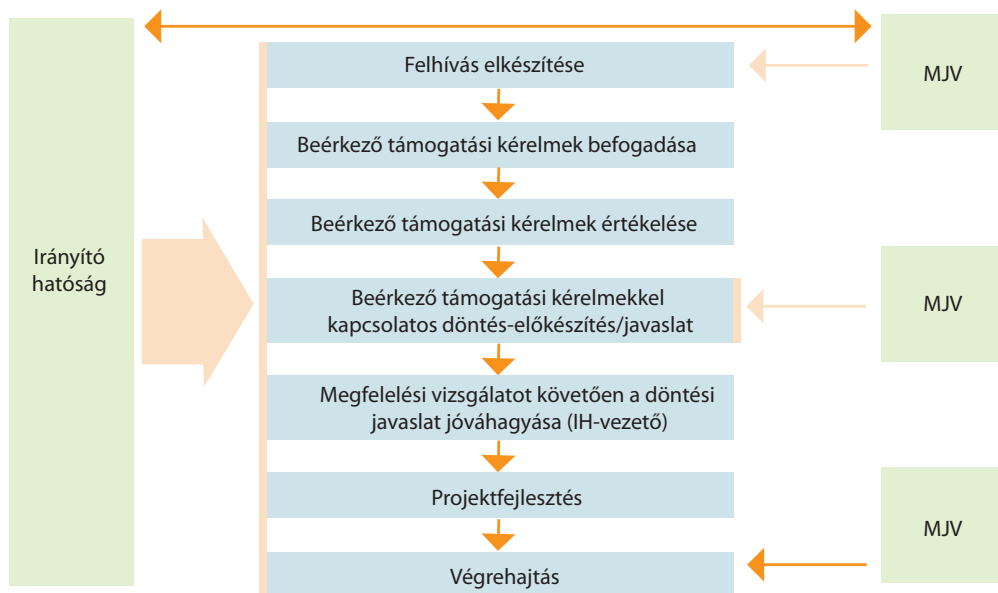
Forrás: Kondor szerkesztése

A projektek jelentős részét maguk a városok hajtják végre, saját munkaszervezetükre alapozva vagy város/gazdaságfejlesztési társaságuk bevonásával. Minthogy a területi kiválasztási rendszerben előre elkülönített kerettel rendelkeznek, a megyei jogú városoknak nem kell egymással versenyezniük, amikor az irányító hatóság által megjelentett felhívásra pályázatot nyújtanak be.

- A megyei jogú városnak saját projektjei esetében a támogatási kérelem benyújtásával egyidejűleg kell igazolnia a stratégiájához való illeszkedést. A támogatási kérelmet az irányító hatóság értékeli.
- Egyéb esetben, például civil szervezetek számára nyitva álló pályázati ablak az ITP-t segítő projektek benyújtására, a standard kiválasztási eljárásrend működik, azaz a támogatási kérelem benyújtói egymással rivalizálnak. Kisebbségi pályázatok útján helyi szervezetek (például egyházak, civil szervezetek) is bekapcsolódnak néhány területen. A beérkezett támogatási kérelmek területi szempontú értékelését az MJV végzi el, a bírálat során az irányító hatóságnak és a megyei jogú város – a közgyűlés által delegált – képviselőjének együttes döntési joga van.

¹⁴ 1562/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló integrált területi programok jóváhagyásáról.

A projektek tartalmi értékelését a – Miniszterelnökség által véletlenszerűen – kijelölt állami értékelők végzik. A döntést minden egyes projekt esetében az irányító hatóság vezetője hozza meg.



2.4. ábra: Az irányító hatóság és a megyei jogú város feladatai a végrehajtás során

Forrás: Útmutató a megyei jogú városok integrált területi programjainak kidolgozásához és megvalósításához. Nemzetgazdasági Minisztérium, 2016. 8.

Az ITP új alapokra helyezte, napi szintűvé tette a városok és az irányító hatóság, illetve a közreműködő szervezetek feladatait ellátó Magyar Államkincstár megyei hálózatával való kapcsolatokat. 2017. március 31-ig megjelent valamennyi, az ITP-k megvalósításához kötődő pályázati kiírás, megkezdődhetett a projektek kiválasztása, majd megvalósítása. A megyei jogú városok programjainak egyidejű jóváhagyásának köszönhetően hirtelen nagy mennyiségű projekt egyidejű indításának feladatai jelentkeztek a térségekben, végletekig feszítve a helyi fejlesztés tervezői és végrehajtói kapacitást. (Emellett párhuzamosan zajlott a megyék programjainak kezdése is.)

2.8. szövegdoboz: Blogbejegyzés az ITP megvalósításának helyzetéről

„TOPorgunk tovább, vagy fejlesztünk is végre?!

[...] A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) első körös kiírásaira az önkormányzatok tavaly tavasszal és nyáron benyújtották a pályázati kérelmüket. A TOP-os felhívásokat nagy érdeklődés övezte, hiszen ez az OP szinte kizárólag az önkormányzatok számára van nyitva. A megyei jogú városok önkormányzatainak pályázatainak esetében már 2016 nyár végétől folyamatosan születtek meg a támogatási döntések, azonban a többi önkormányzat a benyújtás óta eltelt majd egy évben csak várt a döntésre.

Hol folyosói pletykák, hol félig hivatalos információk terjedtek arról, hogy 2017. februárban, majd márciusban lesznek meg a döntések, később már április-májusi döntésről szóltak a hírek. A döntés elhúzódasában nagy szerepet játszott a tavaly felállított állami értékelői rendszer,

illetve az, hogy ennek a rendszernek a felállítása és működése nem ment zökkenőmentesen. A települések meg csak vártak, hátha végre történik valami, lassan rezignált beletörődéssé vált a várakozás.

A jó hír: igen, végre elkezdtek megjelenni a TOP első körös döntései!

Múlt hét óta folyamatosan értesítik ki a kedvezményezetteket a megszületett döntésekről. Az önkormányzatok egy része már múlt héten kézhez vehette a döntésről szóló tájékoztatót, míg az intézményrendszernek szabott határidő alapján, legkésőbb 2017. május 24-ig a többi kedvezményezettnek is meg kell kapnia a döntésről szóló tájékoztató levelet az első körös TOP pályázatával kapcsolatosan.

Nézzük, mi történik a közeljövőben a településeknél!

Az elmúlt egy év várakozását most az eufória, az öröm veszi át, hiszen végre nyert a pályázatunk, nyertek a pályázataink, rengeteg fejlesztési forráshoz jutottunk. Az örömnak meg is van a helye, azonban lassan előre kell tekinteni. Azzal, hogy nyertes projektünk van, még csak a pályára léptünk fel, a meccs még csak most kezdődik, hiszen meg is kell valósítanunk a pályázatokban foglalt fejlesztéseinket, és el kell számolnunk a kapott támogatással. Ez nem lesz egyszerű; már most látszanak olyan problémák, kockázatok, amelyeket a településeknek a fejlesztési folyamat elején számba kell venni, és végig kell gondolni a kezelésük lehetséges módjait.



Milyen problémákról, kockázatokról van szó?

Egyrészt a TOP pályázatok eljárásrendjét szabályozó területi kiválasztási rendszer (TKR) sajátossága folytán a pályázatok benyújtásához minimális háttér-dokumentációra volt szükség. Így bár részben felelőtlenség volt az önkormányzatok részéről, anyagilag mégis érthető, hogy a pályázat benyújtásához a legtöbb esetben nem készültek engedélyes és kiviteli tervek, megvalósíthatósági tanulmányok, üzleti tervek, hiszen ezeket maga az eljárásrend is majd csak az első mérföldkő teljesítésekor kéri. És ne feledjük, ekkorra már lefolytatott közbeszerzésekkel is rendelkezünk kell.

»De hát erre van 9-12 hónapunk!« – mondhatja a település. Azonban, ha végiggondoljuk az első mérföldkőig tartó feladatokat, máris nem tűnik olyan soknak ez az idő. És ne feledjük, itt még csak az előkészületeknél járunk, a fejlesztéseink de facto megkezdése még mindig arrébb van!

Ahogy már fent is említettük, a TKR engedékenységeinek következménye, hogy a települések most kezdenek tervezettni. Mindenki egyszerre. A tervezők egyszerre kapnak a nyakukba

rengeteg megrendelést, aminek következménye értelemszerűen az lesz, hogy egy-egy tervnek az elkészítése messze meg fogja haladni a normálisan elvárható időt, hiszen egyszerre több terven kell dolgozniuk. Majd következik az engedélyezési eljárás (az építésügyi osztályok lesznek leterhelve), és a meglévő engedélyünk alapján a kiviteli tervek elkészítése, végül ezek alapján a szükséges közbeszerzési eljárások lefolytatása – lehetőleg elsőre eredményesen.

Mint látjuk az első mérföldkő elérésekor, mostantól számítva 9–12 hónap múlva még mindig csak ott tartunk, hogy jó esetben van egy lefolytatott és eredményes közbeszerzésünk például a kivitelezésre. A kivitelezés még csak ekkor fog tudni megindulni, és ekkor már 2018 tavaszát fogjuk írni.

A második probléma szorosan összefügg az előző pontban említett kockázattal, miszerint a TOP-os nyertesek egyszerre terveztetnek, majd nagyjából egy időben fognak zajlani a közbeszerzési eljárások is.

De miért baj ez a települések szempontjából?

Gondoljuk csak végig, mi történik abban az esetben a piacon, ha egy szolgáltatás iránt (például építési kivitelezés iránt) hirtelen megugrik az igény!

A piac törvényszerűségéből adódóan a vállalási árak emelkedni fognak. Minél nagyobb az igény a szolgáltatás iránt, annál jobban. Jelen esetben elég nagy a valószínűsége, hogy ez a forgatókönyv fog megvalósulni a TOP-os projektek kivitelezési beszerzéseinek esetében is. Ez azért problémás, mert az egyes pályázatokra megítélt támogatás már adott, a településeknek csak annyi forrásuk van a kivitelezésre, amennyi betervezésre került a pályázatokba. Így a tervezetthez képest magasabb majdani vállalási árak jelentős kockázatot jelentenek az egyes projektek megvalósítása kapcsán.

(Arról a problémakörről már csak zárójelben merünk említést tenni, hogy kapacitáshiány miatt megfelelő referenciával, szaktudással rendelkező kivitelezőt egyre nehezebb lesz találni a piacon. Mi történik, ha pont a miénket nem tudják most vállalni, majd csak a következő évben/években...)

A harmadik probléma – amely leginkább azokat a településeket érinti, amelyeknek nincs kiépült, nagy gyakorlattal rendelkező menedzsmentszervezetük –, hogy a legtöbb önkormányzat több TOP-os fejlesztési javaslatot adott be, és remélhetőleg egy-egy település több pályázata is nyer.

»Már megint ez a negatív hozzáállás! Miért lenne probléma, ha több pályázatom is nyert?!«
Természetesen nem ez a probléma, sőt kifejezetten örömdetes, ha egy településnek több projektje is nyert a TOP első köréből!

Azonban a fent már említettek miatt (párhuzamosan futnak a TSZ kötések, a projektek előkészítése az első mérföldkőig, a közbeszerzések, stb., valamint figyelembe véve a források szűkösségét is érintő kockázatokat) több projekt párhuzamos menedzselése jelentős menedzsmenttudást, tapasztalatot és kapacitást kíván a településektől annak érdekében, hogy minden projekt minden folyamata szakmailag megfelelően az adott projekt, valamint a település érdekeivel összhangban, és természetesen határidőn belül megvalósuljon.

A negyedik probléma csak tetézi az előzőt...

Az első körös TOP-os projektek támogatási szerződésének megkötését követő előkészítési szakasszal egy időben zajlik a második körös TOP támogatási kérelmek kidolgozása is. Mint láttuk, már az első körös nyertes projektek párhuzamos menedzselése is jelentős erőforrást

és menedzsmenttudást köt le a településeken, ezek mellett pedig még meg kell találni azokat a kapacitásokat is, amelyekkel jó minőségben és határidőre előkészíthetők a második körös TOP pályázatok. (A fentiekén túlmenően természetesen nem hanyagolható el az önkormányzatok klasszikus napi feladatainak ellátása sem.)”

Forrás: Varga Viktor: TOPorgunk tovább, vagy fejlesztünk végre?! EX ANTE, 2017. május 8.

A szereplők elszántságának köszönhetően a kezdeti csúszások¹⁵ után a programok végrehajtása lendületet kapott. A fenntartható városfejlesztés ESZA-indikátorainak kivételével sikerült teljesíteni a 2018. december 31-ig esedékes teljesítménymutatókat is. A projektek sikeres befejezése, az elkülönített keretek maradéktalan felhasználása azonban a programidőszak végéig (2023. december 31.) maximális odafigyelést és folyamatos erőfeszítést követel meg valamennyi résztvevőtől. Az alábbi híradás szemlélteti a még hátralévő időszak feladatainak jellegét és nagyságrendjét is.

2.9. szövegdoboz: Tudósítást Salgótarján Megyei Jogú Város Integrált Területi Programjának végrehajtásáról



„A Terület- és Településfejlesztési Operatív Programban a nógrádi megyeszékhely rendelkezésére bocsátott összesen 9,2 milliárd forintos keret mintegy kétharmadát már felhasználta az önkormányzat. A megvalósult vagy befejezés előtt álló beruházások mellett azonban nagyjából a keret harmadát érintően több nagyobb volumenű kivitelezés várat még magára különböző okokból. Az ezekkel kapcsolatos fejleményekről Huszár Máté alpolgármester adott tájékoztatást a napokban a Salgótarjáni Városi Televízió Napirenden című műsorában.

A piac teljes körű rekonstrukciójára 900 millió forint támogatást fordítanak a tervek szerint. Ugyanakkor miután a pályázat részeként csak önkormányzati tulajdonú ingatlanokat és területeket lehet felújítani, de szükséges a vásárcsarnok területén lévő, nem önkormányzati tulajdonú árusítóhelyiségek részleges megújítása is, így az önkormányzat saját költségvetéséből további 60 millió forintot költenek el.

¹⁵ A megkésett kezdés egyébként összhangban áll az integrált területi eszközök indításának az uniós tagállamokban megmutatkozó általános tapasztalataival.

Az így már közel egymilliárd forint összértékű beruházásról Huszár Máté azt mondta, hogy folyamatban a kivitelező kiválasztására vonatkozó közbeszerzési eljárás. Az ütemterv alapján 2021 tavaszán indulhat el a korszerűsítés.

Az alpolgármester tájékoztatása szerint februárra elkészülnek az észak-dél irányú kerékpárút negyedik, befejező ütemének kiviteli tervei, így reményeik szerint a Tarján Vendéglőtől a gyermektáborig tartó szakasz kialakítása is megkezdődik 2021 során. Itt módosításra volt szükség a tervezés során, miután bár úgy tűnt, hogy az önkormányzat és az illetékes minisztérium is a Beszterce-lakótelep belső részén vezetné a nyomvonalat, a helyi lakosság ezt egyértelműen elutasította.

A gyermekmúzeum – vagy Bányamanó élményközpont – esetében az önkormányzat kormánydöntésre vár, Huszár Máté közlése szerint immáron több mint másfél éve. Jelenlegi információik szerint januárra születik meg a szükséges döntés arról, hogy a hivatalosan ráemelésnek minősülő, de tulajdonképpen a rendelkezésre álló források közötti átcsoportosítást jóváhagyják-e.

A nyilvánosan elérhető önkormányzati dokumentumokból látszik a nagyságrend is: az eredetileg erre a beruházásra szánt 750 millió forint helyett 1 milliárd 325 millió forintot költenének el az összesen több mint 1200 négyzetméter alapterületű komplexum kialakítására.

Ebben – kisebb mozi, ajándéktárgybolt, büfé, irodák és foglalkoztatóhelyiségek mellett – 600 négyzetméteren kapna helyet egy elsősorban a fiatal korosztályt megcélzó interaktív kiállítás, mely a bányászvilág és a környék hangulatát játékosan, mesészerűen mutatná be. Az épület a piac »felső parkolójának« egy részén kap helyet, a Bányamúzeum közvetlen közelében.

Megannyi jelenleg is folyamatban lévő városi beruházáshoz a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programban salgótarjáni fejlesztésekre elkülönített 9,2 milliárd forintos keret biztosítja a pénzügyi hátteret.

Az alpolgármester kitért arra is, hogy november 12-én átadták a munkaterületet a kivitelezőnek a Balassi Bálint Megyei Könyvtár felújítására, a komplex beruházás 2022 tavaszáig tart majd. Huszár Máté a zagyvapálfalvai orvosi rendelőről azt mondta, hogy itt az építkezés már befejeződött, folyamatban van a használatba vételhez szükséges engedélyek beszerzése, az ellátás néhány hónap múlva megkezdődhet. Az Acélgyári úti rendelővel kapcsolatban ismertette: a kivitelezés még decemberben befejeződik, ugyanakkor az akadálymentesítéshez nélkülözhetetlenné vált – és jelentős költségnövekményt is eredményező – lift csak jövő év elején érkezik meg az országba, így az ellátás megkezdése itt is 2021 tavaszán várható.”

Forrás: Kéri István: 2021-ben kezdődhet meg a piac felújítása, a gyermekmúzeum és a kerékpárút építése is. 3100.hu, 2020. december 13.

2.6. A területi kiválasztási rendszer értékelése

A 2014–2020-as programozási időszakban bevezetett területi kiválasztási rendszer új fejezetet nyitott a megyei jogú városok fejlesztéseinek támogatásában. Az integrált fejlesztési program hosszú távon kiszámítható, kiemelkedő nagyságrendű pénzügyi keretet biztosított a városok számára fejlesztési elképzeléseik megvalósításához. Emellett projektjeikhez a szükséges támogatást „zárt” pályázati rendszerben nyerhették el. Az integrált fejlesztési programok előkészítését a helyi gazdasági társadalmi partnerek és a civil szféra szereplőinek széles körű bevonása kísérte. A városok jelentős forrásokat fordíthattak saját kapacitásaik erősítésére is.

2.10. szövegdozoz: Óvodafelújítás Szombathelyen

Közel 300 millió forint támogatásból valósul meg Szombathelyen a Hétszínvirág Óvoda, a Micimackó Óvoda és a Margaréta Óvoda energetikai felújítása. A műszaki állapotfelmérés alapján az önkormányzat elvégzi az épületek energetikai fejlesztését, ami kiterjed az utólagos külső hőszigetelésre, az elavult, rossz hatásfokú radiátorok cseréjére, valamint a tető teljes hőszigetelésére, beleértve a homlokzati hőszigetelést és vízszigetelést, a nyílászárócseréket, tetőszigetelést, valamint az épület gépészeti berendezéseinek (radiátorok, központi szellőztető berendezés stb.) cseréjét is. Megújuló energiaforrások használata, napelemek telepítése is lehetővé vált.

Forrás: A TOP félidőben. Válogatás a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program támogatott projekteiből. Miniszterelnökség, 2018. május

A programidőszak során megkezdődött az új mechanizmus és az elért eredmények értékelése,¹⁶ aminek jelentőségét a 2021–2027-es időszak előkészítése tovább növelte. A legfontosabb megállapítások az alábbiakban összegezhetők:

1. A kiutalt helyi forráskeret kiszámítható (helyi szempontból „biztonságos”) tervezést tett lehetővé a városok számára. A forrásokért nem kellett egymással versenyezniük, így az új rendszer nagyobb lehetőséget biztosított az egymásra épülő fejlesztések megvalósítására, a projektek eredményes összehangolására.

2. Az ITP-k végül kizárólag a települési, illetve területfejlesztési stratégiák TOP-forrásból megvalósítható elemeit tartalmazzák. A tervezési folyamat előrehaladásával ugyanis csökkent a területiség és az integrált megközelítés súlya. A területi és ágazati tervezés eleve elkülönült, az ágazati operatív programokban nem sikerült érvényesíteni a területiséget, a területi tervezésből pedig menet közben eltűntek az ágazati témakörök. A városok számos nagyobb léptékű fejlesztése így továbbra is az ágazati OP-k keretében valósulhat meg (például országos jelentőségű közlekedési infrastruktúra-fejlesztések stb.).

3. A megye és a kapcsolódó MJV-k fejlesztéseinek formális egyeztetéseken túlmutató összehangolására, a TKR-eljárásrend, a területi szereplőkhöz kapcsolódó ITP-k és a forráskeretek felhasználásának szigorú lehatárolása korlátozott lehetőséget nyújtanak.

4. A TKR-nek fontos szerepe volt a területiség szempontjainak az érvényesítésében. A térségi egyenlőtlenségek csökkentése és a területekhez kötődő lehetőségek kiaknázása érdekében a helyszíni sajátosságok és szükségletek alapján, valamint területi viszonylatban (helyi szinten), illetve terület és ágazat közötti integráltan tervezett és kiválasztott fejlesztésekre van szükség. A területi szereplők végrehajtásban való részvételének fontossága nem kétséges, csupán az a kérdés, hogy miként erősíthető meg ez a terület a nagyobb hatás elérése érdekében.

5. Az integrált szemléletmód megjelenik a tervezett (funkcióbővítő és szociális jellegű) beavatkozások tekintetében, amely elsősorban a komplex, egymásra épülő fejlesztések ösztönzésében érhető tetten. Az Integrált Településfejlesztés Stratégia a TOP-pályázatok egy részéhez

¹⁶ Terra (2016): i. m.; AAM Tanácsadó Zrt. – Collectivo Szakértői Közösség: *Értékelési jelentés. Az integrált területi végrehajtás értékelése*. Innovációs és Technológiai Minisztérium, 2020. június 15.

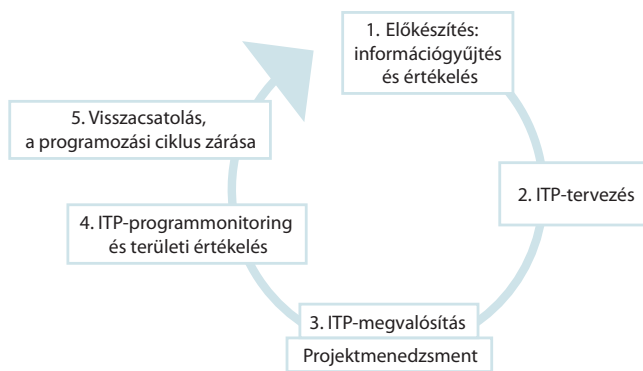
szükséges, az akcióterületi fókusz mellett azonban kulcsprojekteket és hálózatos projekteket is meghatároztak.

6. Az akcióterületi beavatkozások integráltsága tekintetében fontos leszögezni, hogy a pályázati kiírás meghatározta a funkciókat, az ágazati integráltság elvileg megvalósult, ugyanakkor a projektek egy részének jellege (városháza renoválása, főtér díszburkolattal történő ellátása, piacépület/üzlethelyiség felújítása) továbbra is pontszerű beavatkozást, korábban elmaradt beruházások pótlását sugallja.

7. A funkcióbővítő városrehabilitáció keretében megvalósított projektek pozitív változást hoztak az életminőség javítása terén a városi és közösségi funkciók kapcsán. A zöldfelületek növelését szolgáló közterület-fejlesztések minden esetben növelték a lakossági elfogadottságot. A közösségi tereket akkor vette birtokba a lakosság, ha a burkolat megújítása mellett egyéb szolgáltatások is megjelentek. Elégedetlenséget okozott ugyanakkor a zöldfelületi elemek megszüntetése (például fák kivágása), igénytelen kiváltása, illetve a szükségtelennek ítélt látványberuházások. A megvalósult beavatkozások volumenükben kicsik voltak ahhoz, hogy jelentős városi szintű gazdasági hatást generáljanak.

8. Az integrált városfejlesztési politika révén növelhető a közpénzek felhasználásának hatékonysága, s jobban koordinálhatók a köz- és magánberuházások is. Egyelőre még nem sikerült áttörést elérni a magántőke mobilizálása terén. A gazdasági szervezetek számára az elérhető pályázati forrás szintén alapvető befolyásoló tényező, a támogatásalapú szemléletmód mellett a magántőke passzivitása is érzékelhető.

9. Az egyes városok számára megítélt forráskeret belső felosztása (menürendszer) és a módosítások nehézkessége rugalmatlan rendszert eredményezett, egyes esetekben a szükségletekhez képest megfigyelhető forráshiányokkal, más esetekben túlsúlyokkal. A szűk mozgástér következménye az lett, hogy egyes fejlesztési igényeket „másként csomagoltak”, például formálisan bölcsődefejlesztéshez kapcsolódóan történt az útfejlesztés.



2.5. ábra: Programciklus-menedzsment az ITP keretében

Forrás: Az Integrált Területi Programok értékelése. A TOP Monitoring Bizottság ülésén elhangzott prezentáció. Jászberény, 2018. november 20.

10. A programozási ciklus minden lépése meghatározott folyamatokat és eredményterméket tartalmaz. Minden lépéshez hozzárendelhető a felelős, a szükséges HR- és egyéb erőforrás. Nem értelmelték azonban az előkészítés–tervezés–megvalósítás–monitoring–visszacsatolás lépéseket tartalmazó programozási ciklust, emiatt az ITP-tervezés nem terjedt ki a végrehajtás/megvalósítás technikai tervezésére. Ennek köszönhetően nehézségek jelentkeztek a feladat-, szerep-, jogkörértelmezésekben, a folyamatmenedzsmentben, az információáramlásban és az erőforrások biztosításában.

11. A TKR komplex, sokszereplős rendszer, amelynek a bevezetésére jóval több időt kellett volna szánni, nagyobb hangsúlyt helyezve a részt vevő szervezetek felkészítésére. Összességében azonban a TKR-mechanizmus érzékelhetően bővítette a városok kapacitásait, jó alapokat teremtve a 2021–2027-es időszak fejlesztéseihez.

A területi projekt kiválasztási szempontjai részletesebb kidolgozást igényeltek volna. Emellett megragadhatóságukat tovább nehezítették a véletlenszerűen kijelölt, a térségi kontextus ismeretével nem rendelkező állami projektértékelők.¹⁷

12. A forráskihelyezés kormányzati felgyorsítása, a kifizetések sürgős teljesítése megnehezítette a szakmai és területi szempontok érvényesítését, a leginkább megfelelő projektek kiválasztását.

- A felhívások dömpingszerű megjelentetésére nem volt megfelelő kapacitás sem az intézményrendszer, sem a projektgazdák oldalán, ráadásul az építőiparban az ugrásszerűen megemelkedett kereslet felhajtotta az árakat, a jelentős költségnövekmény a tervek kényszerű módosításához vezetett. Számos projekt kidolgozottsága távol állt az azonnali indíthatóságtól. Az e tényezőknek együttesen köszönhető csúszások folyamatos szerződés módosítást igényeltek, és lekötötték az intézményrendszer erőforrásait – a szakmai tartalmi, támogatói funkciók rovására.
- Az indikátorvállalások teljesítése nagyobb súlyt kapott a területi szükségletek kielégítésével szemben: a központilag, források arányában meghatározott indikátorértékek merev keretet hoztak létre, és a sablonpályázatok felé tolták el a támogatási rendszert. Ráadásul a tervezés során nem sikerült felszámolni az indikátorok értelmezésével és célértékének mértékével összefüggő problémákat, ez a végrehajtás szakaszát terhelte.

Feladatok

1. Stratégiai jellegű elemzéssel hasonlítsa össze az esettanulmányban felvetett fejlesztéspolitikai problémákat és a 2014–2020-as időszakban bevezetett új integrált területi eszköz (integrált területi program és területi kiválasztási rendszer) nyújtotta megoldást! Az elemzésnek legalább az alábbi elemeket kell tartalmaznia:

- A legfontosabb információkat, tényeket foglalja össze néhány mondatban! Vigyázat, nem a teljes esettanulmányt kell összegezni!

¹⁷ Itt meg kell azonban jegyezni, hogy az állami projektértékelők rendszerének kialakítását éppen az értékelés objektivitásának, az értékelők pártatlanságának növelése vezérelte. A helyi beágyazottsággal nem rendelkező értékelők személye ezt értelemszerűen garantálja. Ugyanakkor az az értékeléstől független, hosszabb távú dilemma, hogy miként egyeztethető össze a legjobban az értékelő neutralitása a pályázattal és a pályázóval, illetve a projekt – területi – kontextusának alapos ismeretével és értésével.

- A legfontosabb problémák bemutatásához maximum 5 olyan problémát határozzon meg, amelyek stratégiai jellegűek,¹⁸ és valamilyen beavatkozással megoldhatók!
 - Röviden foglalja össze a probléma lényegét, térjen ki arra, mi volt a probléma oka, hogyan hatott a fejlesztéspolitikai célok megvalósítására, és ki viselte érte a felelősséget!¹⁹
- A megoldási koncepció elemzése:
 - Magyarozza el, hogy milyen megoldási alternatívát kínált a területi kiválasztási rendszer a korábbi problémákra, értékelje ezek eredményességét!²⁰
 - Mutassa be az új mechanizmus ellenére esetlegesen fennmaradó (vagy új) problémákat, és fogalmazzon meg javaslatot a kezelésükre!
 - Magyarozza el, hogy milyen megoldási alternatívákat tárt fel, milyen megfontolások mentén választotta ki a javasolt megoldást, és zárta ki a többi!
 - Mutassa be, hogy milyen teendők szükségesek a megoldás gyakorlatba való átültetéséhez (kinek mit kellene tennie)!

2. Hasonlítsa össze az értékelések megállapításait saját helyzetértékelésével!

¹⁸ Stratégiai az a probléma, amely esetében releváns a kérdés: mi történik a településfejlesztési célkitűzésekkel, ha nem foglalkozunk a problémával?

¹⁹ Másik oldalról megközelítve: hova lehet telepíteni a megoldást?

²⁰ Milyen hatást gyakoroltak a problémára?

3. A pályázati keret kimerülése

3.1. Bevezetés

3.1. szövegdozoz: Sajtóhír a GINOP_PLUSZ-1.2.1-21 kódszámú felhívás forráskimerüléséről

„Mindössze 14 percük volt a vállalatoknak, hogy pályázzanak a 100 milliárd forintos keretösszegű, kkv-k számára megnyílt pályázatra, amely a járvány okozta károk enyhítésére jött létre. Vagyis, igazából ennyi idejük sem volt, mert a rendszer folyamatosan akadozott, így rengeteg vállalkozás nem tudta beadni a kérelmét. [...]»

2021. július 12-én a magyar kis- és középvállalkozások (kkv-k) nagy napra készültek, hosszú idő után végre komoly forrásra lehetett pályázni. Ezen a napon nyílt meg a kkv-k digitális fejlődését segítő kormányzati pályázat. A 3-4 hónapja reklámozott, első körében is 100 milliárd forint keretösszegű Ginop 1.2.1-21, vagyis a Gazdaságfejlesztési és innovációs operatív program pályázata. De az Elektronikus Pályázói Tájékoztató Felület (EPTK) akadozott, majd végül összesen 14 percig volt nyitva, de közben le is fagyott. Ezt követően jött az üzenet: »Felhívjuk figyelmét, hogy jelen támogatási felhívás 2021. 07. 12. 08:14:27 időponttól felfüggesztett állapotban van, ezért nincs lehetőség a támogatási kérelem benyújtására.«

A tájékoztatás szerint a mikro-, kis- és középvállalkozások modern üzleti és termelési kihívásokhoz való alkalmazkodását segítő fejlesztések támogatása című (GINOP_PLUSZ-1.2.1-21 kódszámú) felhívás keretében eddig benyújtott támogatási kérelmekben igényelt támogatás elérte a rendelkezésre álló keretösszeg 130%-át, ezért a benyújtási lehetőséget – a »2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről« szóló kormányrendelet rendelkezése alapján – felfüggesztették. Ennek értelmében 2021. 07. 12. időponttól – a felfüggesztés esetleges feloldásáig – támogatási kérelmek nem lesznek benyújthatóak. Vagyis mindössze 14 perc alatt olyan túljelentkezés volt a forrásokra, hogy azonnal le is állították. [...]

A pályázatra a 8 órai nyitást követően 1137 pályázat érkezett 130 milliárd forint értékben, ezért a felhívás a kiírásban foglaltaknak megfelelően automatikusan felfüggesztésre került.”

Forrás: Uniós források. Egy pillanat alatt fogyott el a 100 milliárdos pályázat, sok vállalkozó hoppon maradt. *Portfolio.hu*, 2021. július 12.

A fenti hír igen nagy médianyilvánosságot kapott 2021 júliusában, ugyanakkor a probléma immár több programozási időszakon keresztül visszatérő. Olyan pályázatok esetében, amelyeket viszonylag széles rétegeknek és kedvező feltételekkel írtak ki, az a kérdés, hogyan biztosítható a megfelelő igényfelmérés, célzás, a minőségi szempontok érvényesítése szerinti szelektálás, valamint az, hogy a szélesebb közvélemény és a célcsoportok megelégedésére is szolgáljanak a kiírások.

3.1.1. Az operatív program

A tervezési dokumentumok első szintje, ahol a feltételrendszer vizsgálható, a releváns operatív program. Jelen esetben a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program Plusz (a továbbiakban: GINOP Plusz), amelynek 1. prioritási tengelye (Vállalkozásfejlesztés) az alábbiakat rögzíti:

Illeszkedve mind a 2019. évi, mind a 2020. évi országjelentésben foglalt megállapításokhoz, a kkv-k növekedésének és versenyképességének javítását szolgáló fellépések a termelékenység növelését, a tartós gazdasági növekedés alapjainak megerősítését, valamint a gazdaság ellenálló képességének javítását célozzák.¹ A magyarországi mikro-, kis- és középvállalkozások termelékenysége az elmúlt években mind a V4-országok, mind az EU28-ak növekedési ütemét erőteljesen meghaladó mértékben javult, ugyanakkor még mindig elmaradást mutat az Európai Unió átlagához képest, ami akadályozza a globális értékláncokba történő magasabb szintű bekapcsolódást. A vállalkozói szektornak a gyorsuló technológiai, gazdasági és társadalmi változásokhoz való alkalmazkodóképessége és innovációs tevékenysége fejlesztendő, ami hozzájárul a válságálló és fenntartható működéshez. A kkv-k körében szükséges elősegíteni olyan vállalkozói kapacitásokba történő beruházások megvalósítását, amelyek lehetővé teszik új technológiák alkalmazását és ezen keresztül a vállalati folyamatok hatékonyságának javítását. A fellépések megvalósítása során fontos szempont, hogy a technológiai fejlesztés egyidejűleg és szervesen egészüljön ki magas színvonalú vállalatirányítási gyakorlatok vagy újszerű üzleti modellek bevezetésével, szervezeti fejlesztéssel.² Ehhez az operatív program a következő típusú indikátorokat rögzítette:

3.1. táblázat: Kimeneti mutatók

Mutató	Mérési egység
Támogatott vállalkozások mikro-, kis-, közép- és nagyvállalkozások szerinti bontásban	db
Vissza nem térítendő támogatásban részesített vállalkozások	db
Nem pénzügyi támogatásban részesített vállalkozások	db
Támogatásban részesített, gyorsan növekvő vállalkozások	db

Forrás: GINOP Plusz

3.2. táblázat: Eredménymutatók

Mutató	Mérési egység
A közpénzből származó támogatásokhoz kapcsolódó magánberuházások mértéke (vissza nem térítendő támogatások és finanszírozási eszközök szerinti bontásban)	euró
Nagyobb árbevétellel rendelkező vállalkozások	db
Munkavállalónként magasabb hozzáadott értékű kkv-k	db

Forrás: GINOP Plusz

¹ Györgyi Nyikos – Tamás Laposa – Attila Béres: Micro-economic Effects of Public Funds on Enterprises in Hungary. *Regional Studies Regional Science*, 7. (2020), 1. 346–361.

² *Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program Plusz. GINOP Plusz 1.4. 2021–2027. Tervezet.* Széchenyi Terv Plusz, (é. n.). 29.

3.1.2. Éves Fejlesztési Keret

Az operatív programban rögzített viszonylag tág keretrendszer operacionalizálása egy következő tervezési szinten történik, az Éves Fejlesztési Keret (ÉFK) részeként. Az ÉFK-val kapcsolatos szempontokat és követelményeket kormányrendeleti szinten rögzítik, a 2021–2027-es programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletben.

A jogszabály rögzíti, hogy a dokumentum egy naptári évre vonatkozóan tartalmazza egy adott program végrehajtásának módját, és a legfontosabb tartalmi elemeket is, amelyek az alábbiak:

- a pályázati felhívás alapadatai;
- a felhívás háttere, fő paraméterei (például kedvezményezettek köre, elszámolható kiadások típusa);
- támogatási keretösszege;
- meghirdetésének módja és tervezett ideje.

A rendelet hasonló módon előírja a tervezett kiemelt projektekkel kapcsolatos főbb paramétereket, megnevezve a lehetséges kedvezményezettet/kedvezményezetteket, valamint a velük szemben megfogalmazott szakmai elvárásokat.

Ahogy a fentiekből látszik, ez a szint már a pályázati felhívás főbb paramétereit rögzíti, így adott évre előre a támogatások végrehajtásáért felelős intézményrendszernek részleteiben kell megterveznie az operatív program végrehajtását, összhangban a vonatkozó uniós szintű pénzügyi és szakpolitikai szintű elvárásokkal, időarányos indikátor-célértékekkel, valamint egyéb hazai prioritásokkal.³

3.2. Pályázati feltételrendszer

A pályázati lehetőséggel kapcsolatos információ 2021. június 11-én jelent meg a www.palyazat.gov.hu oldalon, jelezve, hogy a támogatási kérelmek benyújtása 2021. július 12-től 2022. január 17-ig lesz lehetséges, az eredeti tervek szerint három beadási szakaszban:

1. benyújtási szakasz: 2021. július 12. – 2021. július 19.
2. benyújtási szakasz: 2021. október 11. – 2021. október 18.
3. benyújtási szakasz: 2022. január 10. – 2022. január 17.⁴

A pályázati felhívás GINOP Plusz-1.2.1-21 kódszám alatt jelent meg, *A mikro-, kis- és középvállalkozások modern üzleti és termelési kihívásokhoz való alkalmazkodását segítő fejlesztések támogatása* címmel, és alapvető támogatható tevékenysége technológiai fejlesztést eredményező új eszközök beszerzése volt.

A pályázók körét az alábbiak szerint határozták meg: olyan mikro-, kis- és középvállalkozások pályázhatnak,

- amelyek rendelkeznek legalább egy lezárt, teljes üzleti évvel;

³ Györgyi Nyikos – Robert Talaga: Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation. *Comparative Law Review*, (2014), 18. 111–139.

⁴ GINOP_PLUSZ-1.2.1-21 alapadatai. *Pályázati Portál*, (é. n).

- amelyek éves átlagos statisztikai állományi létszáma a támogatási kérelem benyújtását megelőző lezárt, teljes, de 2019-nél nem korábbi üzleti évben legalább három fő volt;
- amelyek Magyarország területén székhellyel rendelkező kettős könyvvitelt vezető gazdasági társaságok, kettős könyvvitelt vezető egyéni vállalkozók és egyéni cégek, vagy az Európai Gazdasági Térség területén székhellyel és Magyarországon fiókteleppel rendelkező kettős könyvvitelt vezető gazdasági társaságok fióktelepei;
- amelyek nem tartoznak a KATA hatálya alá.

A támogatási összeget széles spektrumban, 10 000 000 és 629 300 000 forint között rögzítették, és egyszerűsített kiválasztási eljárásrendben értékelték a pályázatokat. A pályázati felhívás szakmai értékelési szempontjai az alábbiak szerint alakultak:

3.3. táblázat: A GINOP Plusz-1.2.1-21 értékelési szempontrendszere

Értékelési szempontok	Adható pontszám
1. <i>Működés időtartama (a támogatási kérelmet benyújtó lezárt teljes üzleti éveinek száma)</i>	10
2 év alatt	0
2–5 év	5
5 év felett	10
2. <i>Tulajdonosi kör összetétele (a vállalkozásnak 100%-ban közvetlenül természetes személyek a tulajdonosai)</i>	5
A vállalkozásnak nem 100%-ban közvetlenül természetes személyek a tulajdonosai.	0
A vállalkozásnak 100%-ban közvetlenül természetes személyek a tulajdonosai.	5
3. <i>Eszközarányos nyereség ([választott bázisév adózás előtti eredmény/választott bázisév mérlegfőösszeg] × 100)</i>	10
0% alatt, és 60,00% felett	0
$0\% \leq x \leq 5,00\%$ és $30,00\% < x \leq 60,00\%$	5
$5,00\% < x \leq 30,00\%$	10
4. <i>Árbevétel-arányos nyereség $\{[2 \times \text{választott bázisév adózás előtti eredmény}/(\text{választott bázisév nettó árbevétel vagy adóalapba beszámított bevétel} + \text{választott bázisévet megelőző év éves nettó árbevétel vagy adóalapba beszámított bevétel})] \times 100\}$</i>	10
0% alatt, és 60% felett	0
$0\% \leq x \leq 5,00\%$ és $30,00\% < x \leq 60,00\%$	5
$5,00\% < x \leq 30,00\%$	10
5. <i>1 főre eső személyi jellegű ráfordítás összege (millió forint) (választott bázisév személyi jellegű ráfordítások/választott bázisév átlagos statisztikai állományi létszám)</i>	10
2,5 millió Ft és az alatt	0
$2,5 \text{ millió Ft} < x \leq 3 \text{ millió Ft}$	2
$3 \text{ millió Ft} < x \leq 3,5 \text{ millió Ft}$	4
$3,5 \text{ millió Ft} < x \leq 4 \text{ millió Ft}$	6
$4 \text{ millió Ft} < x \leq 4,5 \text{ millió Ft}$	8
4,5 millió Ft felett	10
6. <i>Saját tőkearányos beruházás $[(\text{összes elszámolható költség}/\text{választott bázisév saját tőke}) \times 100]$</i>	10
10,00% és az alatt vagy 150,00% felett	0
$10,00\% < x \leq 25,00\%$ vagy $115,00\% < x \leq 150,00\%$	4

Értékelési szempontok		Adható pontszám
25,00% < x ≤ 50,00% vagy 85,00% < x ≤ 115,00%		7
50,00% < x ≤ 85,00%		10
7.	Együttműködő/hálózatosodó kkv-k	
	Akkreditált klaszter (a továbbiakban: AK) tagságnak számít, ha a támogatást igénylő vállalkozás 2021. március 31. előtti dátummal rendelkezik AK-tagsággal.	5
	A vállalkozás nem tagja akkreditált klaszternek.	0
	A vállalkozás akkreditált klaszter tagja.	5
8.	A beruházás 24 elmaradott területen valósul meg.	20
	A beruházás nem elmaradott területen valósul meg.	0
	A beruházás a négy leghátrányosabb helyzetű régió (Észak-Alföld, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Dél-Alföld) területén valósul meg.	10
	A beruházás szabad vállalkozási zónában valósul meg.	20
9.	A projekt költségvetése tartalmaz megújuló energiaforrást hasznosító technológiákat.	10
	Nem tartalmaz.	0
	Tartalmaz.	10
10.	A projekt költségvetése tartalmaz tanácsadási szolgáltatást/képzési szolgáltatást/üzleti felhőszolgáltatást.	10
	Nem tartalmaz.	0
	Igen, a felsorolt három tevékenységből legalább egyet tartalmaz.	7
	Igen, a felsorolt három tevékenységből legalább kettőt tartalmaz.	10
Összesen:		100

Forrás: GINOP_PLUSZ-1.2.1-21 A mikro-, kis- és középvállalkozások modern üzleti és termelési kihívásokhoz való alkalmazkodását segítő fejlesztések támogatása. *Palyazat.gov.hu*, (é. n.). 49.

Mint ahogy az egyszerűsített kiválasztási rendszerben a benyújtott támogatási kérelmek értékelése kizárólag objektív, mérlegelést nem igénylő szempontok szerint történik, a pályázóknak a standard eljáráshoz képest egyszerűbb tartalmú pályázatot, kevesebb dokumentációt kell benyújtaniuk. Mindezekhez gyorsabb projektkiválasztás és szerződéskötés is járul, a feltételek lényegesen növelik az egyszerűsített kiválasztási rend szerint működő pályázati felhívások népszerűségét. Mint az esettanulmány elején található híradás bemutatta, a pályázatás folyamatát a meghirdetést követően le kellett állítani a meghirdetett támogatási keret messze meghaladó igények miatt.

3.3. Értékelési és végrehajtási tapasztalatok

A probléma feltárásához célszerű visszanyúlni a korábbi tapasztalatok elemzéséhez. A releváns, hasonló pályázati kiírások részletes értékelését az Equinox Consulting, valamint a Hétfa Kutató-intézet és Elemző Központ készítette el 2020-ban.⁵ Ennek keretében az alábbi előzményt képező pályázati felhívásokat (fő paramétereik szerint összefoglalva) vizsgálták meg:

⁵ Equinox Consulting – Hétfa Elemző Központ: *A hazai kkv-programok értékelése eredményességi és intézményi szempontok alapján*. Budapest, 2020.

3.4. táblázat: Az elődkonstrukciók paraméterei

Felhívás kódja	Felhívás címe	Felhívás típusa	Megjelenés dátuma	Keretösszeg a megjelenés-kor (milliárd forint)	Elnyerhető támogatási összeg (millió forint)	Támogatott vállalkozások száma (db)
GINOP1.2.1-14	Mikro-, kis- és középvállalkozások termelési kapacitásainak bővítése	Közvetlen kkv-támogatás	2014. 10. 10.	32,4	10–100 VNT	668
GINOP1.2.1-15	Mikro-, kis- és középvállalkozások termelési kapacitásainak bővítése	Közvetlen kkv-támogatás	2015. 06. 09.	105,0	50–500 közötti VNT	550
GINOP1.2.1-16	Mikro-, kis- és középvállalkozások termelési kapacitásainak bővítése	Közvetlen kkv-támogatás	2016. 12. 02.	18,0	25–500 VNT	759

Forrás: Equinox–Hétfa (2020): i. m.

Az értékelés a GINOP Plusz-1.2.1-21 felhívás szempontjából is rendkívül releváns megállapításokat fogalmazott meg.

3.3.1. A fókusz növelése

A gazdaságfejlesztési programok korábbi értékelései már jelezték, hogy a támogatások eredményességét célzottabb konstrukciókkal, illetve komplexebb projektek támogatásával lehet javítani.

3.3.2. A célcsoport megfelelő körülhatárolása

A tapasztalatok szerint nagy számú pályázati felhívást szűk időkereten belül tettek közzé, és ezek a felhívások nagyon távan meghatározott és rendkívül heterogén kedvezményezett kör számára tették lehetővé pályázat benyújtását. A jobb célzás a kedvezményezettek körének szigorúbb lehatárolását és ennek megfelelő kommunikálását is jelenti, beleértve a belépési, jogosultsági kritériumok ehhez illeszkedő szigorítását is.

3.3.3. A támogatás formája

A vállalkozások számára nagy volumenben rendelkezésre álló, fejlesztési költségeiket magas arányban megtérítő vissza nem térítendő támogatás, különösen egyszerűsített projektkiválasztási eljárással kombinálva nem feltétlenül a legjobb projektek megvalósulását szolgálta.

A vissza nem térítendő támogatás alkalmazását olyan nemzetgazdasági vagy támogatáspolitikai szempontból kiemelt stratégiai célok, célcsoportok segítésére érdemes korlátozni, amelyek nem jutnak tőkepiaci forráshoz, vagy támogatásukat valamilyen externális cél indokolja. Minden más esetben a támogatás alternatív formáival célszerű élni, ezek közé tartozhat a pénzügyi eszközzel kombinált vissza nem térítendő támogatás vagy a feltételesen visszatérítendő támogatás.

A visszatérítendő támogatások alkalmazása fontos újítás a hazai fejlesztéspolitikai rendszerben, alaplogikáját azonban érdemes felülvizsgálni. Ehhez a Covid-19-vírus által keltett gazdasági válsághelyzet gyakorlata jó kiindulás: a megítélt vissza nem térítendő támogatás a kitűzött mutatóktól való elmaradás esetén visszatérítendővé válik.

3.3.4. A támogatástól való függőség csökkentése

A támogatások eredményességét gyengíti, hogy ezek szervesen beépültek a vállalkozások egy részének működési gyakorlatába. A támogatások rendelkezésre állása nagyban befolyásolja fejlesztési döntéseiket, illetve jelentős a hasonló céllal újabb pályázatokat benyújtó pályázók aránya, ami pályázati függőség kialakulásához vezethet. Ennek megelőzését szolgálhatja, ha a programcikluson belül a kisebb fejlesztések többszöri támogatását nagyobb volumenű, komplexebb beruházások finanszírozása váltja fel, a támogatások jellege és mértéke a pályázó életútjához igazodik, a visszatérő pályázók alacsonyabb mértékben történő támogatása, az új pályázók, illetve korábban forráshiány miatt elutasított, jó minőségű pályázatok támogatásának előtérbe helyezése (indokolt esetektől eltekintve).

3.3.5. Összevetés korábbi hasonló konstrukciókkal

A 2007–2013-as programozási időszak releváns elődkonstrukcióival való összevetésből az látható, hogy egyértelmű törekvés volt a pályázat kiírói részéről a kiírás fókuszának szűkítése, például a pályázható támogatási összeg emelésével, vagy a korábbi automatikus értékelés helyett pontozásos rendszer bevezetésével. Összességében viszont a belépési minimumfeltételek csökkentek, a kötelező vállalatok egyszerűsödtek, az átlagos támogatási mérték nőtt. A kritériumrendszerek összehasonlításából tehát az látszik, hogy bár kísérletek történtek, egyértelmű elmozdulás a jobb célzás felé érdemi módon nem történt, a változtatások egy része a tágabb fókusz, míg más részei az erőteljesebb koncentráció irányába hatottak.

3.5. táblázat: A hasonló célokat szolgáló GOP- és GINOP-konstrukciók összevetése

	GOP-2.1.1/B; KMOP-1.2.1/B GOP-2.1.2/B	GINOP-1.2.1
	GOP-2.1.1/C GOP-2.1.2/C	
Belépési minimum-feltételek	– 2 lezárt üzleti év (2009-ben 1 lezárt év) – Árbevétel: min. 4 millió forint, vagy 1 foglalkoztatottra eső árbevétel min. 4 millió forint (2.1.2/B esetében 3 millió forint) – Árbevétele nem csökkent (megengedett csökkenés mértéke változott) – Projekt összköltsége nem haladhatja meg az előző évi árbevételt (2010-től) – Létszám: min. 1 fő (2011-től) – Előző évi mérlegfőösszege meghaladja a projekt összköltségét (2.1.1/B 2012-től) – Exportárbevétel vagy beszállítói tevékenység árbevételének aránya (2.1.1/C 2007-ben)	– 3 lezárt üzleti év (1.2.1-15 1 lezárt év) – Létszám: min. 1 fő – Projekt összköltsége nem haladhatja meg az előző évi árbevételt és mérlegfőösszeget (mérlegfőösszeg csak 1.2.1-14)
Támogatható tevékenységek	– Eszközbeszerzés (új és használt: csak 2.1.1/B 2010-ig) – Infrastrukturális és ingatlanberuházás – Ingatlanbérleti díj (2010) – Gyártási licenc, <i>know-how</i> – IT-fejlesztés – Piacra jutás – Vállalati HR-fejlesztés – Tanácsadás igénybevétele – Minőség-, környezet- és egyéb irányítási rendszerek bevezetése	– Új eszköz – Anyagmozgatáshoz, csomagoláshoz kapcsolódó új eszköz – Működtetéshez szükséges infrastruktúrális és ingatlanberuházás – IT-fejlesztés – Gyártási licenc, <i>know-how</i> – Megújuló energiaforrást hasznosító technológiák alkalmazása (1.2.1-16) – Akadálymentesítés (1.2.1-15)
Kötelező vállalások	– Árbevétel növekedése (árbevétel tartása 2009-ben) – Támogatás összegéhez viszonyított árbevétel elérése (2008-ban) – Létszámtartás (2009-től) – Személyes jellegű ráfordítások növelése (GOP-2.1.1/B 2011-től) – Export vagy beszállítói tevékenység árbevétel arányára vonatkozó jogosultsági szint elérése (GOP-2.1.1/C 2007-ben)	– Létszámtartás (1.2.1-14, 15) – Személyes jellegű ráfordítások növelése (1.2.1-15) – Árbevétel növekedése
Iparági megkötés	– Általános korlátozások	– Kizárólag feldolgozóipar
Projektkiválasztás jellege	– Pontozás – Automatikus (GOP-2.1.1/B 2012-ben)	– Automatikus (1.2.1-14) – Pontozás
Elnyerhető támogatás összege	– B komponens: – Alsó határ: 5–20 millió Ft – Felső határ: 50–150 millió Ft – C komponens: – Alsó határ: 50–150 millió Ft – Felső határ: 400–500 millió Ft	– Alsó határ: 10–50 millió Ft – Felső határ: 100–500 millió Ft
Kedvezményezetttek száma	– B komponens: 2745 – C komponens: 148	– 1969
Átlagos projekt-méret	– B komponens: 117,1 millió Ft – C komponens: 406,3 millió Ft	– 254,3 millió Ft
Átlagos támogatási mérték	– B komponens: 37% – C komponens: 38%	– 49%

Forrás: Equinox–Hétfa (2020): i. m. 371.

Feladatok

1. Milyen szempontok figyelembevétele szükséges az optimális szakmai célzáshoz egy pályázati kiírás esetében?
2. Egy adott pályázati kiírásnál milyen módszerekkel határozható meg az optimálisnak tekinthető, pályázatonként kapható támogatási összeg?
3. Milyen okok vezethetnek egy pályázati keret alul- vagy túligényléséhez?
4. Milyen módszerek segíthetnek az igények megfelelő felmérésében?
5. Milyen következményekkel jár a túlságosan tág, avagy szűk pályázati feltételrendszer meghatározása?
6. Az esettanulmányunkban vizsgált pályázati felhívásban rögzített kiválasztási kritériumrendszer milyen összhangot mutat az operatív programban rögzített célokkal?
7. A pályázati felhívás mely elemei és milyen módon változhatnának annak érdekében, hogy a pályázati célzás szűkebb, de az eredeti OP-célokkal összhangban maradó lehessen?

4. Fenntarthatóság – Biztos Kezdet Gyerekházak

4.1. Előzmények

Az 1990-es évektől kezdve egyre erőteljesebben érvényesült az a felfogás, hogy a kora gyermekori szolgáltatások tekintetében egységes szemléletmódra és szervezeti keretekre van szükség, mivel ez egy komplex, nagyon sok területet érintő témakör. Ennek a megközelítésnek az egyik kimenete a *Sure Start* (Biztos Kezdet) Program lett, amelyet 1998-ban hoztak létre az Egyesült Királyságban, és amely az egyik központi eleme lett a néhány évvel később, 2003-ban – Tony Blair kezdeményezésére – indult kormányzati gyermekszegénység elleni programnak (*Every Child Matters*). A *Sure Start* Program, illetve az ennek keretében működő gyerekközpontok (*children's centres*) alapvető célja a leszakadó (városi) településrészekben élő, 0–4 éves gyerekek kora gyermekori képességgondozása, fejlesztése volt (a szülők intenzív bevonásával), de később az idősebb gyerekekre is kiterjesztették a program szolgáltatásait.¹

4.1. szövegdoboz: Átadták Bakson a Kuckó Biztos Kezdet Gyerekház felújított épületét

„Az EFOP-2.1.2-16-2018-00031 kódszámú – Biztos Kezdet Gyerekház infrastrukturális feltételeinek kialakítása Bakson elnevezésű pályázat keretein belül további fejlesztések valósultak meg, az egy korábbi projektből már részben korszerűsített épületben.

Baks Községi Önkormányzat 2018 februárjában nyújtott be támogatási kérelmet a »Gyerekesély programok infrastrukturális háttere« című felhívás alapján a korábbi családi bölcsőde épületének felújítására vonatkozóan. A projektben szereplő tevékenységek megvalósítására 2018 augusztusában kötötték meg a Támogatási szerződést, amely szerződés keretében 15 000 000 forintot fordíthatott az önkormányzat az épület megújítására.

A projekt elsődleges célja, hogy a Baks Községben új szolgáltatásként és intézményként bevezetésre kerülő Biztos Kezdet Gyerekház működéséhez biztosítsa a megfelelő infrastrukturális fejlesztésekhez szükséges forrásokat és beavatkozásokat.

Cél a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosításához, a kora gyermekori fejlesztések helyben való biztosításához kapcsolódóan a helyi infrastruktúra fejlesztése, helyi kapacitások kialakítása és bővítése.

A beruházás hozzájárul a közösségek felzárkózásához, segíthet visszaállítani a hagyományos társadalmi együttműködést, kialakítja a helyi identitástudatot: hely és ember között szorosabb kapcsolat jön létre, így csökken az elvándorlás mértéke.”

Forrás: Átadásra került Bakson a Kuckó Biztos Kezdet Gyerekház felújított épülete. *cs3.hu*, 2020. július 17.

A *Sure Start* Program magyarországi adaptálása a 2000-es évek közepén kezdődött meg, amikor az ország hat településén – modellprogramokként – létesültek Biztos Kezdet szolgáltatások. 2003-ban az akkori Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumban létrehozott

¹ Bányai Emőke: Koragyerekkori programok a fejlett országokban. In Bányai Emőke – Darvas Ágnes (szerk.): *Szülői szabadságok és koragyerekkori programok*. Első rész. Budapest, ELTE TáTK, 2012. 30–80.

munkacsoport ültette át a hazai gyakorlatba az angol programot. Egy évvel később, 2004-ben különböző lakosságszámú, hátrányos helyzetű településeken indultak el az első modellkísérletek (Ózd, Csurgó, Vásárosnamény, Mórahalom, Budapest VIII. kerülete). 2005-ben további két település kapcsolódott be a programba (Győr, Katymár). Viszonylag gyorsan, egy év múlva (2006-ban) már 52 helyszínen működtek Biztos Kezdet klubok.²

A Biztos Kezdet program célja a lehető legjobb esély biztosítása a készségek, képességek kibontakozásához, a lehető legkorábbi életkorban, azon gyerekek számára, akik a legnagyobb szegénységben élnek. A feladat olyan gyerek- és családbarát szolgáltatási környezet kialakítása, amely a szülők partneri bevonása és aktív részvétele mellett kora gyermekkorban egyenlő esélyt biztosít a veleszületett képességek kibontakozásához. A Biztos Kezdet szolgáltatás megvalósításának elsődleges helyszíne a gyerekház, de a program külső helyszínen is nyújthat Biztos Kezdet szolgáltatásokat a gyerekházzal nem rendelkező településeken, településrészekben. A helyi Biztos Kezdet programok a fenti célok elérése érdekében szervezik meg a helyi szükségletektől függően, a helyi szakemberek és szülők együttműködésével biztosítják a szolgáltatásokhoz való hozzáférést. A program három alapelve a szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a szülőkkel való együttműködés és a szakmaközi együttműködés.

4.2. Uniós finanszírozási keretrendszer

A hazai finanszírozási előzmények után a program szélesebb kiterjesztésének pénzügyi hátterét elsődlegesen a 2007–2013-as programozási időszak Társadalmi Megújulás Operatív Programja keretében a TÁMOP 5.2.2/08/1, valamint TÁMOP 5.2.2/08/2 kódszámú, *A korai beavatkozást középpontba helyező Biztos Kezdet programok elterjesztése országos szinten, kiemelt figyelemmel a leghátrányosabb helyzetű térségek támogatására a közép-magyarországi régió területén* című pályázati kiírások jelentették.

„A pályázati konstrukció a szegénységben élő 5 év alatti gyermekek támogatására irányult. A Biztos Kezdet program a tanköteles korba érő (5 éves) gyermekeket olyan fejlődési területek (mozgás, értelem, érzelem, nyelv és kommunikáció, észlelés) tekintetében kiegyensúlyozott szintre kívánta eljuttatni, amely garantálja veleszületett képességeik optimális kiaknázását.”

A támogatható tevékenységeket az alábbi nagyobb tevékenységcsoportok mentén határozták meg:

1. gyerekek képességeinek kibontakoztatása;
2. szülőkkel való együttműködés;
3. közösségi részvétel erősítése, a program integrálása;
4. szakemberek közötti együttműködés;
5. részvétel a TÁMOP-5.2.1 kiemelt projekt képzéseiben, mentorokkal való együttműködés.

A pályázati feltételek között az alábbi, fenntarthatóságra vonatkozó követelményeket fogalmazták meg: „A pályázónak vállalnia kell, hogy a szolgáltatást minimum a projekt befejezését követő 1 évig fenntartja.

² Koscsóné Kolkopf Judit: Biztos Kezdet Gyerekház program. *Gyermeknevelés*, 3. (2015), 2. 164.; Kárpátok Alapítvány: *Ígéretes kezdeményezés – kérdéses hatások. Biztos Kezdet Gyerekházak Magyarországon*. 2021. január 8.

A pályázónak vállalnia kell – a projekt megvalósításának zárásától számított 5 évig a támogatás visszafizetésének terhe mellett –, hogy a támogatásból beszerzett eszközök rendeltetésében és tulajdonjogviszonyában változás nem történik, használatából bármely szervezetnek jogtalan előnye nem származik. A támogatás által megvalósított fejlesztés eredménye (beleértve kifejlesztett szolgáltatások és eszközbeszerzés) a fenntartási kötelezettség fennállása alatt a Támogató előzetes jóváhagyása nélkül nem idegeníthető el, nem terhelhető meg, nem adható bérbe.

A pályázónak a projekttel kapcsolatos minden dokumentumot elkülönítetten kell nyilvántartania, és legalább 2020. december 31-ig azokat megőriznie. Amennyiben a pályázó a Projekt adatlap »Számszerűsíthető eredmények« pontjában a projektzárást követően elérendő célokat jelöl meg (hatásindikátor), akkor azokat az ott leírtak szerint teljesítenie kell.”³

Ezt követően a további uniós pályázati kiírások elsősorban „a Biztos Kezdet házak létrejöttét és prevenciós tevékenységét támogatták a hátrányos helyzetű térségekben, de nemsokára ennél szélesebb körre terjesztették ki a kezdeményezést. 2014 végéig Magyarország harminchárom leghátrányosabb helyzetű kistérsége közül 23 vállalta a komplex kistérségi programok előkészítését, majd azok megvalósítását. A gyermekszegénység csökkentésére és a társadalmi kirekesztettség megszüntetésére irányuló helyi – kistérségi célzású – projektek időben eltolva, 2010-ben (I. körös), 2012-ben (II. körös) és 2013-ban (III. körös) kezdték meg két- vagy hároméves projektjeik végrehajtását.”⁴

4.1. táblázat: Egymásra épülő programok rendszere a társadalmi felzárkózás területén

		Köznevelés				Roma mentorok – mentorhálózat Telepek programja – Komplex terepprogram	
		Középiskola					
		7–13. osztály	10–18 éves roma lányok	9–13. osztály	16 év fölött		
		Ultravaló Ösztöndíj	Roma lányok programja Bari shej	Tanoda-program	Második Esély programok		
		Általános iskola					
	Tanoda – délutáni tanulási program	Kollégium Plusz – általános iskolai kollégium	Együtt testvérként – Testvériskolai program				
	Óvoda						
	Esélyteremtő óvoda program						
	0–3 éves gyerekek Biztos Kezdet Gyerekházak	0–25 éves gyermekek és fiatalok					
	Gyermekesély programok 31 járásban						

Forrás: Belügyminisztérium: *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030.* 2025. január 7. 175.

³ Pályázati útmutató a Társadalmi Megújulás Operatív Program keretében. A korai beavatkozást középpontba helyező Biztos Kezdet programok elterjesztése országos szinten, kiemelt figyelemmel a leghátrányosabb helyzetű térségekre c. pályázati felhívásához a Közép-magyarországi régió területén. TÁMOP-5.2.2/08/1. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, (é. n.). 32.

⁴ T-Tudok Tudásmenedzsment és Oktatáskutató Zrt.: *Biztos Kezdet Program monitorozása és értékelése a TÁMOP 5.2.1.-12/1 Gyermekesély program országos kiterjesztésének szakmai módszertani megalapozása és a program kísérése* című kiemelt program keretében. Vezetői összefoglaló. 2015. 8.

4.3. Stratégiai keretrendszerbe ágyazódás és a Biztos Kezdet Gyerekházak működési támogatása

Az uniós finanszírozási rendszerbe történő becsatornázással párhuzamosan fontos fejlemény volt, hogy kidolgozták és elfogadták a *Legyen jobb a gyermekeknek Nemzeti Stratégia – 2007–2032-t*, amely célként jelölte meg a korai képességgondozást. A Nemzeti Stratégiához kapcsolódó kormányzati cselekvési terv nevesítette a szolgáltatásokat és a kormányzati teendőket, köztük azt is, hogy a Biztos Kezdet Gyerekházak létrehozása és folyamatos működtetése külső forrásokkal megkezdődhet. A cselekvési terv leszögezte, hogy 2-3 év külső finanszírozású működés után át kell térni a hazai forrásból történő finanszírozására. 2008 és 2011 között összesen 49 Biztos Kezdet Gyerekház kezdte meg munkáját a TÁMOP 5.2.2 (39 gyerekház), TÁMOP 5.1.1 (5 gyerekház), valamint a Norvég Finanszírozási Alap (5 gyerekház) pályázati támogatásaiból.

Fontos mérföldkő a folyamatban, hogy a korábban kizárólag projektalapon működő és ennek megfelelően finanszírozott Biztos Kezdet Gyerekházak 2013. január 1-jétől gyermekjóléti alapellátásként, azon belül a gyerekek esélyeit növelő szolgáltatásként bekerültek a gyermekvédelmi törvénybe.⁵ (A törvény felhatalmazása alapján a szolgáltatás részletes szakmai szabályait 2013. március 1-jétől minisztériumi rendelet rögzítette).⁶ A gyermekvédelmi törvénynek megfelelően – gyermekjóléti alapellátásként – a Biztos Kezdet Gyerekházak működését 2014. január 1-jétől a központi költségvetés finanszírozza. Az állami finanszírozás több lépcsőben valósult meg, mivel az első évben, 2014-ben (2013-as meghívásos pályázat alapján) 49 gyerekház, majd 2015-ben további 64 gyerekház jutott állami finanszírozáshoz.

A gyermekvédelmi törvény szerint „a Biztos Kezdet Gyerekház célja a szociokulturális hátrányokkal küzdő, elsősorban a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek egészséges fejlődésének biztosítását támogató, fejlődési lemaradását kompenzáló, a szülői kompetenciákat erősítő, a szülő és az óvodába még nem járó gyermek számára együttesen nyújtott társadalmi felzárkózást segítő prevenciók szolgáltatás biztosítása”.⁷

Továbbá: „A Biztos Kezdet Gyerekház a gyermek sikeres óvodai beilleszkedése, valamint a gyermek és a család sikeres társadalmi integrációja érdekében együttműködik különösen a család- és gyermekjóléti szolgálattal, a család- és gyermekjóléti központtal, a védőnői szolgálattal, az óvodával, a helyben elérhető egyéb, a gyermekek és a gyermekes családok számára szolgáltatást nyújtó intézménnyel, valamint szükség esetén a gyermekvédelmi jelzőrendszer egyéb tagjaival.”⁸

A jogszabály rögzíti a gyerekházak kötelező dokumentációs rendszerét is. 2020. júliusban a Belügyminisztérium Társadalmi Esélyteremtési Főigazgatósága szakmai ajánlást adott ki a Biztos Kezdet Gyerekház szolgáltatás működtetésére, amely szerint: „A Biztos Kezdet program hitvallása az, hogy a társadalmi kirekesztődés megelőzésének kulcsa a kora gyermekkori (0-5 éves korban történő) integrált, komplex fejlesztés a család és a tágabb környezet aktív részvételével. [...] A Biztos Kezdet Gyerekház olyan kisgyermekes családokat érintő szolgáltatás, amely hozzájárul az egyéni és társadalmi hátrányokból fakadó kockázatok csökkentéséhez, elkerüléséhez és a szegénység újratermelődésének megakadályozásához.

⁵ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény.

⁶ 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.

⁷ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 38/A. § (1) bekezdés.

⁸ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 38/A. § (2) bekezdés.

A Gyerekház a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben, településeken, valamint települési szegregátumokban a 0-5 éves gyermeket nevelő családok felkutatására és szolgáltatásokba történő bevonására törekszik a település legrosszabb helyzetben lévő családjainak elérése és a szolgáltatás igénybevételéhez szükséges motiváció kialakítása révén. A kötelező óvodáztatás kezdetének leszállításával a Biztos Kezdet Gyerekház elsősorban a 3 év alatti gyerekekre koncentrál, hiszen egyik célja az óvodára való felkészülés támogatása.”⁹

Az ajánlás szerint a szolgáltatás alapelvei a területi célzás, a hozzáférés, a szülőkkal való együttműködés, a szakmaközi együttműködés, valamint a program célzottsága (ami annyit jelent, hogy a programnak mindenki számára hozzáférhetőnek kell lennie, ugyanakkor törekednie kell arra, hogy a fókuszban a hátrányos helyzetű kisgyerekek legyenek). Ezeknek az alapelveknek az együttes érvényesülése esetén nevezhetők a szolgáltatások, a beavatkozások Biztos Kezdet Programnak.¹⁰

Mindezzel együtt az újonnan létesülő Biztos Kezdet Gyerekházak esetében a 2014–2020-as pénzügyi időszakban is lehetőség nyílt az uniós keretből történő finanszírozásra. A *Jó kis hely – Biztos Kezdet Gyerekházak és kistépülési komplex gyermekprogramok támogatása (EFOP-1.4.3-16)* konstrukció keretében a települések vagy Biztos Kezdet Gyerekházak létrehozására, vagy úgynevezett „Jó kis hely” intézmények létrehozására nyerhettek támogatást. A gyerekházak támogatást kaphattak a munkatársak bérének fedezésére, a gyermekek számára rendszeres képességbontakoztató és -fejlesztő foglalkozás szervezésére, szülői személyiség- és kompetenciafejlesztést célzó programok szervezésére, a szakemberek közötti együttműködés javítására, közösségi rendezvények szervezésére, valamint a gyerekek számára a foglalkozások idején étkezés biztosítására.

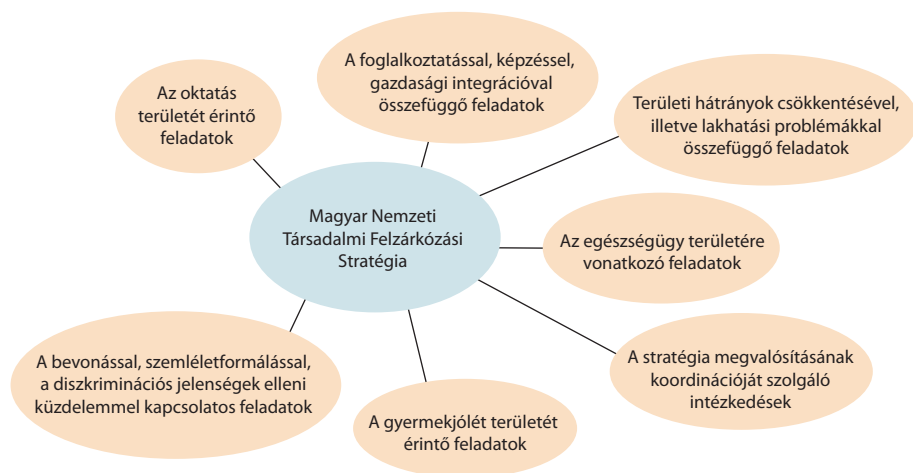
A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia B.1. szakaszában explicite szerepel ezeknek a szolgáltatásoknak a fejlesztése. A gyerekházakkal kapcsolatban a stratégia kimondja, hogy „új cél a gyerekház hálózat és szolgáltatási kínálat bővítése a hátrányos helyzetű településeken, településrészekben, valamint a szolgáltatás helyzetének megszilárdítása, különös tekintettel a hazai rendszerbe újonnan belépő gyerekházakra”.¹¹ A stratégia emellett kifejti, hogy „[a]z olyan hátrányos helyzetű kistépüléseken, ahol nincs olyan helyszín és program ahhoz, hogy a kisgyerekes szülők, az óvodából és iskolából hazatérő gyerekek és fiatalok eltölthetik szabadidejüket, preventív célú és iskolai felzárkóztató programokban vehetnek részt, valamint bekapcsolódhatnak a települési közösség életébe, gyermek- és ifjúsági helyszínt és több korcsoportot érintő szolgáltatási kínálatot kell kialakítani a gyerekek esélyeinek növelése érdekében”.¹²

⁹ Társadalmi Esélyteremtési Főigazgatóság: *Szakmai ajánlás A Biztos Kezdet Gyerekház szolgáltatás működtetésére*. Belügyminisztérium, 2020. július 20. 3–4.

¹⁰ Társadalmi Esélyteremtési Főigazgatóság (2020): i. m. 5–6.

¹¹ *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020)*. Frissített változat. Emberi Erőforrások Minisztériuma, Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, 2014. 76.

¹² *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II.* (2014): i. m. 77.



4.1. ábra: A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia intézkedései

Forrás: Soros Iván: „A múlt diktálja a jövőt?” 30, illetve 20 év a családok és gyermekek szolgálatában. Prezentáció. Siófok, 2018. október 8–10. 4.

Az EFOP-1.4.2-es és az EFOP-1.4.3-as konstrukcióban támogatást nyert pályázók pályázhattak a programhoz kapcsolódó infrastruktúra-fejlesztésre is az EFOP-2.1.2 keretében.



4.2. ábra: A Magyar Máltai Szeretetszolgálat Biztos Kezdet Gyerekháza Somlósőzlősen

Forrás: Biztos Kezdet Gyerekház – Somlósőzlős. Magyar Máltai Szeretetszolgálat, (é. n.)

Jó kis hely – Biztos Kezdet Gyerekházak és kistéleplési komplex gyermekprogramok támogatása (EFOP-1.4.3-16) és Gyerekesély programok infrastrukturális háttere (EFOP-2.1.2-16). Az országosan javulást mutató szegénységi indikátorok ellenére a gyermekszegénység továbbra is jelentős mértékű maradt, és jelentős probléma ennek koncentrációja a hátrányos helyzetű járások kistélepléseiben. Ezeken a kistélepléseken ráadásul jellemzően a szociális szolgáltatások is hiányosak, sokszor nincs megszervezve a gyermekek napközbeni ellátása, nincs iskola, tanoda, közösségi ház, és nem működik a halmozottan hátrányos helyzetű, köztük roma kisgyermekek korai képességgondozását szolgáló Biztos Kezdet Gyerekház sem. Az EFOP-1.4.3-as konstrukció és a kapcsolódó EFOP-2.1.2 konstrukció ezért a kistélepléseken működő szolgáltatások fejlesztését támogatták a gyerekházak, illetve „Jó kis hely” kistéleplési komplex gyermekprogramok létesítésével.

A felhívás keretében az 1000–4000 közötti lakosú településeken új Biztos Kezdet Gyerekházak és az 1000 fő alatti kistélepléseken úgynevezett „Jó kis hely” közösségi és szolgáltatóház vagy komplex szolgáltatás kialakítására lehetett pályázni. Nemi zavar támadt abból, hogy a két intézménytípust egy pályázatba tették bele, ugyanis voltak olyan pályázatok, ahol a kétféle intézmény elemei keveredtek, így nehéz volt végül eldönteni, hogy melyik típust valósítja meg ténylegesen az adott település.¹³

4.4. Értékelés

A program eredményeképpen 86 gyerekház és több mint 50 „Jó kis hely” létesült. A pályázatok bírálatának jelentős csúszása miatt volt olyan pályázó, aki 2019 őszén kapta meg a döntést, míg a támogatást elsők között elnyerők akkor már egy éve működtek. A legnagyobb nehézséget az jelentette, hogy az infrastrukturális fejlesztésre vonatkozó felhívást (EFOP-2.1.2) külön írták ki, és arra csak az EFOP-1.4.3-16 felhívás keretében benyújtott támogatási kérelem megnyerése után lehetett pályázni. Így a támogatást elnyerők mintegy felének ideiglenes helyszínen kellett megkezdnie a működést, ami sok szempontból problémásnak bizonyult. Az ideiglenes helyszínek ugyanis sokszor kevésbé alkalmasak a szolgáltatás nyújtására, és a szolgáltatás helyszínének megváltoztatása önmagában is nehezíti egy újonnan induló intézmény elfogadottságát, látogatottságát a hátrányos helyzetű családok körében.

Másik jelentős probléma az volt, hogy a munkaerőhiány és az alacsony bérezés miatt (minimálbért, illetve garantált bérminimumot tudnak fizetni a projektekből) nagyon nehéz volt a követelményeknek megfelelő képzettségű szakembert találni a projektekbe. Ezt a helyzetet az önkormányzatok sokszor kényszermegoldásokkal kénytelenek orvosolni (például a felsőfokú végzettségű szakmai vezető nincs teljes munkaidőben a gyerekházban). A gyerekházak esetében alulfinanszírozottság is nehezíti a tevékenységet, a támogatásból béreket tudnak fizetni, de fejlesztő foglalkozásokra nem nagyon jut pénz.¹⁴

A program szakmai alátámasztása szempontjából fontos elem volt, hogy a Türr István Képző és Kutató Intézet – az Emberi Erőforrások Minisztériumával együttműködve – olyan értékelést

¹³ Kopint-Tárki Zrt.: *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése*. 2020. január 15. 87–88.

¹⁴ Kopint-Tárki Zrt. (2020): i. m. 87–88.

indított, amely átfogóan kívánta vizsgálni a program eredményeit azzal a szándékkal is, hogy az eredményes megvalósítás nyomán a program folytatását is finanszírozhassák.¹⁵

A kutatási feladatnál a következő kérdéseket vizsgálták meg:

– Milyen hatása van a gyerekháznak a gyerekekre és a szülőkre a részvétel időszakában, és a gyerekházak milyen hatásait érzékelik az óvodák/iskolák/pedagógiai szakszolgálatok/gyermekjóléti szolgálat?

– Milyen költségei és várható hasznai vannak a gyerekházaknak, milyen megtérülés várható hosszú távon a programból?

– Hogyan hatott a gyerekházak állami finanszírozásba vétele a gyerekházak működésére?

– Milyen mértékben sikerült a gyerekházaknak beépülnie a közösségbe, és hogyan hatott rá?

A vizsgálat megállapította, hogy a gyerekházak több év alatt, de képesek voltak beilleszkedni a helyi közösség életébe. A kezdeti ellenérzések a legtöbb esetben idővel feloldódtak, az együttműködés a helyi intézményrendszerrel egyre inkább javult.

„Azonban az esettanulmányok alapján látható az a veszély is, hogy az együttműködések legtöbb esetben informálisak, személyhez kötöttek, így a gyerekházakban (és a társszolgáltatásoknál) tapasztalt gyakori személycserék esetén e kapcsolatokat általában újra kell építeni. Esettanulmányaink alapján a gyerekházak legfőbb szövetségesei a védőnők, másodsorban az óvodák, míg a családsegítőkkel nagyon vegyes a viszony, és a gyerekorvosok is inkább csak addig működtek együtt a gyerekházakkal, amíg azokkal szerződéses viszonyuk volt.

A gyerekházak segítették, hogy a megcélzott gyermekekhez (és szüleikhez) elérjenek a szociális és egészségügyi ellátórendszer támogatásai. Az esettanulmányok során a megkérdezett szakértők több olyan esetről is beszámoltak, amikor egyes gyerekek fejlődési lemaradását a gyerekházban végzett egészségügyi szűrésen azonosították, illetve a szüleik a kialakult bizalmi kapcsolatnak köszönhetően itt merték jelezni, ha nehézségük, problémájuk akadt, amivel kapcsolatban segítséget kértek. Ilyenkor a jelzőrendszer és az együttműködés segített abban, hogy ezek a személyek és gyermekek előbb jussanak segítséghez.

A gyerekház alkalmazkodik a helyi igényekhez és sajátosságokhoz, ennek megfelelően a külső szakértőkkel való együttműködés nagyon változatos képet mutat. A projektidőszakban a logopédusok, pszichológusok, gyógypedagógusok, gyógytornászok, jogászok jártak leggyakrabban a gyerekházakba, azóta a szakemberek száma a legtöbb helyen lecsökkent. Ott maradt meg, ahol a gyermekjóléti szolgálattal, családsegítővel és a szakszolgálattal jó az együttműködés (ennek gyakran szervezeti okai vannak), és a gyerekház ezeknek a szervezeteknek az erőforrásait tudja »házon belül« használni.

Az esettanulmányok beszámolóit alapján a legtöbb gyerekházban sikerül integrálni a hátrányos helyzetű gyerekek szüleit, de a leghátrányosabb helyzetű családokat nem sikerül bevonni a gyerekházba, a házak egyötödére jellemző, hogy vegyes a látogató családok társadalmi összetétele. Sikerebben integrálnak azok a gyerekházak, amelyeknek megfelelő az elhelyezkedése: ha túl közel van a szegregátumhoz, akkor a jobb módú családok kerülnek el, ha túlságosan a központban van, akkor pedig a szegényebb rétegek nem tudnak bejárni. Emellett segített, amikor a gyerekház vezetője a település(rész) megbecsülésnek örvendő tagja volt vagy lett, akinek szakmai képességeit senki nem kérdőjelezi meg, és az is, ha a munkatársak között van roma származású, akik szemmel láthatóan hitelesebben tudják megszólítani a roma közösség hátrányosabb helyzetű tagjait.

¹⁵ Hétfa Kutatóintézet: *Biztos Kezdet Program hatásvizsgálata. Értékelés és hatásvizsgálati zárójelentés.* Budapest, 2016. február 9.

Az állami finanszírozásba vétel legnagyobb hatása, hogy lecsökkent a gyerekházba eljutó külső szakemberek száma, mivel a projektfinanszírozási időszakhoz képest az állami finanszírozás a két dolgozó bérén kívül alig biztosít másra forrást (és sok esetben a két dolgozó is kevés az igényhez képest). Kevesebb szakember mellett állami finanszírozásból alig jut tárgyi eszközök (játékok) cseréjére, pedig a 2009 óta működő gyerekházakban gyakran már nagyon leamortizálódtak a játékok és a játszószőnyegek. A fenntartók lehetőségükhöz képest segítenek, de csak kevés helyen tud a fenntartó pénzbeli támogatást adni (például állja a rezsit) vagy természetbeni erőforrásokkal támogatni a gyerekházat (például saját mikrobuszán hordja más településekről a gyerekeket). Gyakori viszont, hogy a fenntartó közfoglalkoztatottakkal támogatja a gyerekház működését.

A probléma, amit a gyerekháznak meg kellene oldania, a következő: a szegény, alacsony végzettséggel rendelkező (korai iskolaelhagyó) szülők nem tudják gyermeküknek azt a fejlődési környezetet biztosítani, amelyben megszerezhetők azok a kognitív és szociális készségek, amelyek a sikeres iskolai előmenetelhez szükségesek. E szülők gyermekei ezért sokszor kezdik fáziskéséssel az iskolát és esnek ki az iskolából maguk is alacsony végzettséggel, aminek munkapiaci következményei miatt nagy valószínűséggel ők is szülőként szegénységben és a hátrányaik átörökítésével nevelik majd fel gyermekeiket. A gyerekházak célja e láncolatot az első lépcsőfoknál megállítani, a sikeresebb iskolai előmenetelhez szükséges kognitív és szociális készségek fejlesztésével és a szülőknek e készségek otthoni fejlesztésében való segítségével. Végző soron így a gyerekházak az alacsony végzettség és a szegénység újratermelődésének megállítását célozzák.”¹⁶

A költségeket számba véve az látszott, hogy „egy átlagos gyerekház éves szinten átlagosan 7 443 400 forintból gazdálkodik (állami finanszírozás + fenntartói hozzájárulás + amortizáció + segítő hálózat költségei) és átlagosan 14,58 gyerek látogatja rendszeresen. Ez azt jelenti, hogy egy rendszeresen járó gyerekre évente átlagosan 510 521 forint költség jut. A belépési kor átlagosan 20,68 hónap, ami azt jelenti, hogy 3 éves korukig átlagosan 16 hónapot vesznek részt a programban, ami 16/12 évnyi finanszírozási igényt jelent gyerekenként. Számokkal kifejezve $16/12 \times 510\,521 = 680\,695$ forint közösségi beruházás jut egy gyerekre.

A kora gyermekkorra koncentrálnak programoknak hosszú távon van igazán jelentős hatása, és a kora gyermekkori fejlesztést vizsgáló nemzetközi programok megtérülésének mértéke 2,38 és 12,9 között szóródott, ezen hasznok forrása a magasabb végzettség, jobb munkapiaci elhelyezkedés, kisebb bűnözés. Ennek eredményeként a fenti 680 695 gyerekenkénti költség hosszú távon 1,62 és 8,78 millió forintnyi társadalmi hasznot eredményez gyerekenként 20-30 éves időtávon. Figyelembe véve, hogy 2014-ben összesen 1700-nál is több rendszeres résztvevő volt a gyerekházakban, ez a bruttó gazdasági haszon 2,75 és 14,93 milliárd forint közé eshet az éves befektetésekre vetítve. Egy nagyon óvatos becsléssel az is állítható, hogy csak abból, hogy növeli a program a középfokú végzettség megszerzésének esélyét, minden a programra fordított költségvetési forint a költségvetésnek 1,5-3-szoros megtérülést hoz hosszú távon. [...]

A kibővített program hatékonysága növelhető lenne:

- ha a gyerekházak finanszírozása differenciáltabb lenne. Jelenleg minden gyerekház ugyanannyi forrásból gazdálkodik, ez alapján ugyanannyi munkatársat tud foglalkoztatni az a ház is, ahol csak 5 gyereket-szülőt kell rendszeresen ellátni és az a ház is, ahol heti 10 gyerekkel-szülővel kell rendszeresen foglalkozni. Az utóbbi esetben mindenképpen

¹⁶ Hétfa (2016): i. m. 2–3.

szükség lenne egy további munkatársra is, hogy a szolgáltatás minősége ne romoljon. Ez alapján javasoljuk a finanszírozás differenciálását.

- ha nagyobb hangsúlyt helyezne a program a gyerekházban dolgozók képzésére. A korai fejlesztés komoly tudást igényel, és a gyerekházak számának növekedése és a magas fluktuáció miatt félő, hogy sok intézmény kénytelen a kevésbé felkészült munkatársakkal nekivágni a ház elindításának. A különböző képzések jelentős segítséget jelentenek a gyerekházak vezetőinek és munkatársainak, ezért azt javasoljuk, hogy különösen az újonnan indítandó gyerekházak esetén csak a képzések megkezdésével egy időben kezdhesse el a gyerekház a működését.
- ha a gyerekházak körültekintéssel integrálódnak a gyermekjóléti/családsegítő intézmény rendszerbe. A betagozódás vitathatatlan előnye, hogy a gyerekház hozzájut a családsegítés és gyermekjóléti rendszer erőforrásaihoz, szakembereihez, és állandó, a partnerszervezetek és a családok által is ismert és elismert szolgáltatásként stabilan tud működni. Azonban megnehezítheti a fejlesztéshez szükséges bizalmi légkör kialakítását, ha a hátrányos helyzetű szülők a gyerekházakat tévesen a gyermekvédelmi hatóság részeként azonosítják. Tehát az integráció során meg kell őrizni a gyerekház szakmai önállóságát, amit segíthet például, ha a település egyik elismert helyi szakemberét sikerül megnyerni a gyerekház vezetésére.
- ha sikerül biztosítani egy mentori segítség fenntartását. A mentori hálózat állandósága nagy segítséget jelentett azoknak a gyerekházaknak az esetében, amelyeknél gyakoriak voltak a vezetőváltások. Fontos volt még a szerepük az újonnan induló gyerekházak esetében, ahol a know-how átadásával és más házak tapasztalataival tudták segíteni az új házakat. A segítség egyrészt az átmenetek kezelésében fontos, másrészt a működésben és építkezésben a módszertani támogatás egy fontos elem. Javasoljuk ezért tapasztalt gyerekházak szakembereinek bevonásával segíteni a gyerekházak hálózat építését, illetve amíg a gyermekjóléti központok módszertani támogató szerepe és kapacitása nem képes e mentori kapcsolatrendszer kiépíteni, addig a régi gyerekházaknál javasoljuk fenntartani az esetleges átalakulásokat menedzselni tudó, az állandó kapcsolatot biztosító korábbi mentorhálózatot. Tekintettel ezen átmeneti időszak végességére, e hálózat építését és működtetését elsősorban EU-s források felhasználását javasoljuk megtenni.
- ha a helyi igényekhez jobban igazítható dologi költségelszámolást lehetne alkalmazni. Például olyan egyszerű esetekre gondolunk, hogy ahhoz, hogy a tízóraival nemcsak a gyereket, hanem a szülőket is meg lehessen szolgálni, ahhoz a kávénak is elszámolható költséggnek kellene lennie.
- ha biztosítani lehet, hogy a szülők részvétele összhangban maradjon vagy esetleg még növekedjen is közfoglalkoztatási programmal. Mivel a szülők bevonása a gyerekházak programokba nem öncélú, hanem a szülői készségek növelését is szolgálja, és mint láttuk, egyéb, a foglalkoztathatósághoz fontos kompetenciákat (együttműködési készség és problémamegoldó készség) is növekszik a szülőknél a részvétellel, ezért javasoljuk, hogy a gyerekházba járás, különös tekintettel az ott elsajátítható képességekre és készségekre közfoglalkoztatási program képzési lábának részévé váljon. Fontos megakadályozni, hogy a közfoglalkoztatási program kiterjesztése a szülők elszívásával járjon, ami a program pozitív hatásait erősen erodálná.¹⁷

¹⁷ Hétfa (2016): i. m. 4–6.

Fontos mérföldkő, hogy a korábban kizárólag projektalapon működő és ennek megfelelően finanszírozott Biztos Kezdet Gyerekházak 2013. január 1-jétől gyermekjóléti alapellátásként, azon belül a gyerekek esélyeit növelő szolgáltatásként bekerültek a gyermekvédelmi törvénybe. (A törvény felhatalmazása alapján a szolgáltatás részletes szakmai szabályait 2013. március 1-jétől minisztériumi rendelet rögzítette.) A gyermekvédelmi törvénynek megfelelően – gyermekjóléti alapellátásként – a Biztos Kezdet Gyerekházak működését 2014. január 1-jétől a központi költségvetés finanszírozza. Az állami finanszírozás több lépcsőben valósult meg, mivel az első évben, 2014-ben (2013-as meghívásos pályázat alapján) 49 Gyerekház, majd 2015-ben további 64 Gyerekház jutott állami finanszírozáshoz.¹⁸

A gyermekvédelmi ellátórendszerbe történő beépüléssel párhuzamosan, az európai uniós fejlesztésekkel kapcsolatos, 2021–2027-es pénzügyi időszakra vonatkozó tervek között ismételten szerepel új Biztos Kezdet Gyerekházak létrehozása és szolgáltatásainak biztosítása. Az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz rögzíti: „A fejlesztések a gyermekek esélyeinek növelését, az őket sújtó nélkülözés és szociális hátrányok újratermelődésének megakadályozását szolgálják. A beavatkozások hozzájárulnak a végzettség nélküli iskolaelhagyás megelőzéséhez, továbbá a gyermekek és szüleik egészséges életmódjának kialakulásához is. Az intézkedések a legkorábbi életkortól kezdve a szülők bevonásával segítik a lakókörnyezeti és szociokulturális hátrányokkal induló gyermekek felzárkózását a leghátrányosabb helyzetű, szolgáltatáshiányos térségekben, településeken és településrészekben részben a korábbi programok továbbfejlesztésével. [...]

- A kora gyermekkori felzárkózást segítő új Biztos Kezdet Gyerekházak létrehozásával a gyermek legkorábbi életkorától, a szülő bevonásával biztosítják a szolgáltatásokat, hiszen a gyermekek fejlődésében különösen meghatározó az első három életév.
- A kistépülési gyermekprogramokra (előzményprogram: EFOP-1.4.3) olyan szolgáltatáshiányos, köznevelési intézményekkel sem rendelkező kistépüléseken kerül sor, ahol nem csökken a gyermekszám. Ezek a teljes gyermek- és ifjúsági korosztály számára biztosítanak olyan egyszerű és fenntartható szolgáltatásokat – a szülők bevonásával is –, amelyek igazodnak a helyi igényekhez, és a helyi intézmények és szervezetek együttműködésével esélyteremtő funkciókat látnak el.
- A gyermekes családok szegénységének csökkentését célzó beavatkozások infrastrukturális hátterének megerősítésére is sor kerül, melyet a prioritási tengely ERFA iii) célkitűzése alatt tervezünk.

Hosszabb távon cél, hogy a fejlesztésekkel kialakított szolgáltatások az állami ellátórendszerbe épülve hozzájáruljanak a meglévő intézményi funkciók kiegészítéséhez, fejlesztéséhez, ami egyúttal a fenntarthatóságukat is megalapozza.”¹⁹

Feladatok

1. Milyen fontosabb ismérvei lehetnek egy sikeresnek tekinthető projektnek szakmai oldalról?
2. Fejlesztéspolitikai szempontból milyen feltételek teljesülése esetén tekinthető fenntarthatónak egy projekt?

¹⁸ Koscsóné Kolkopf (2015): i. m. 166.; Kárpátok Alapítvány (2021): i. m.

¹⁹ *Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz (EFOP Plusz) 2021–2027. Tervezet.* Széchenyi Terv Plusz, 2021. 64–65.

3. Milyen fejlesztéspolitikai dilemmák merülhetnek fel a Biztos Kezdet Gyerekházakkal kapcsolatosan?
4. Hogyan lehet mérni (különösen pénzügyi aspektusból) egy szociális projekt eredményességét, sikerességét?
5. Európai uniós szakmai és finanszírozási oldalról milyen kockázatokat rejthet az előzőekben vázolt rendszer?
6. Cél lehet-e, és ha igen, akkor milyen módon a Biztos Kezdet Gyerekházak önfenntartóvá tétele?

5. Monitoring-esettanulmány: a szegénység mérése a hazai kohéziós programokban

5.1. Bevezetés, kérdésfelvetés

A szegénység csökkentése nemcsak a kohéziós programok, de az EU-s és nemzetközi fejlesztési célkitűzések egyik kiemelt eleme. Ez a cél Magyarország EU-s csatlakozása óta programozási időszakokon átívelően jelent meg a vonatkozó fejlesztési programokban. Monitoring szempontjából fontos kérdés, lehet-e az információtmörítés érdekében a szegénységet egy kiválasztott mérőszámmal, indikátorral megragadni (például a szegénység és a társadalmi kirekesztettség mérhető-e azonos módon) annak érdekében, hogy időszakokon átívelően elemezni lehessen annak alakulását, és vajon megkülönböztetendők-e az időszakok között a szegénység jellegéből eredő eltérések, amelyeket az indikátorok meghatározása révén szükséges lekövetni. A fenti kérdések megválaszolását két jól elkülöníthető részen keresztül kíséreljük meg.

Az első részben (5.2., 5.3.) áttekintjük a szegénység mérésének nemzetközi megközelítéseit. Egyrészt a kohéziós programok monitoringjára nem szabad elvontan, különálló szegmensként tekinteni, mintha az független lenne a világban máshol, más programokban alkalmazott monitoringeljárásoktól. Részben abból eredően, hogy átfogó és részletes uniós (és hazai) szabályozás érhető el a tekintetben, miként is kell a „kohéziós monitoringtevékenységet” végezni, művelni, hajlamosak vagyunk megfelelkezni a kontextusról és arról, hogy a monitoringtevékenységek elsősorban az eredményorientált irányítás támogató eszközei, és nem pedig öncélú munkafolyamatok. Másrészt, támogató eszközökként, a monitoringrendszerek is kellő előkészületet igényelnek ahhoz, hogy megfelelően működjenek. Ahogyan a nyomon követni kívánt programokat, úgy magát a nyomonkövetési rendszereket is előre érdemes megtervezni. Tudjuk, hogy ebben kiemelkedő szerepe van az indikátoroknak, vagyis annak, hogy egy program előrehaladásának pozitív vagy negatív voltát miként definiáljuk, és ezt azután hogyan mérjük. Papíron általában egyszerűnek tűnik egy-egy fejlesztéspolitikai intézkedés pozitív és negatív eredményeinek meghatározása, majd valamilyen indikátor megalkotása. A gyakorlatban azonban tudjuk, hogy ez nem ilyen egyszerű, és nehéz olyan indikátort találni, amely képes olyan mértékben megragadni az intézkedéssel célzott állapotot és annak változásait, amellyel megbízhatóan mérni lehetne egy program vagy intézkedés előrehaladását. Nem ritka az sem, hogy egy indikátorról azt hisszük, jól mér egy jelenséget, és alkalmazása annyira berögződik, hogy egy idő után észre sem vesszük: az indikátor tulajdonképpen egyáltalán nem tartja a lépést a leírandó jelenség valós változásaival.

A második részben (5.4.) azt vizsgáljuk meg, hogy a magyar fejlesztési programokban milyen beavatkozási logika mentén jelentek meg a szegénység és társadalmi kirekesztés csökkentését célzó intézkedések, valamint melyik indikátorokat választották ki a szándékolt célállapot mérésére. Értelemszerűen utóbbi nem vizsgálható az előbbi nélkül.

A két rész tartalma alapján látható, hogy ez az esettanulmány elsősorban leíró jellegű. A két rész eltérően, de egymást kiegészítve igyekszik hozzájárulni a kiinduló kérdések megválaszolásához. Ugyanakkor a cél az, hogy az esettanulmány ne csupán a kiválasztott témakör, a szegénység és társadalmi kirekesztettség vonatkozásában villantson fel támpontokat, hanem általánosságban, az indikátorok megtervezésével kapcsolatos kihívásokat és dilemmákat is új (más) megvilágításba helyezze. Miért fontos ez? Ugyan az indikátortervezés csak egy szelete a monitoringgal elvégzendő tevékenységeknek (az indikátorok mérését lehetővé tevő adatigényének megfogalmazásán,

az adatgyűjtési, tárolási és kinyerési rendszerek megalkotásán, az adatok felhasználásán át a jelentéstételig és döntési visszacsatolásig), de talán az egyik legfontosabb feladata. Ha az indikátorok nincsenek jól megtervezve, megalkotva, hiába végezzük el a monitoring lépéseit hibátlanul, valójában nem lesz sok értelme, hiszen nem fogjuk tudni, hogy az indikátorméréseinknek pontosan milyen döntéseket kell indukálniuk.

5.2. A szegénység mérésének módjai

Az esettanulmány első részében, ahogy már említettük, áttekintjük a szegénység (és társadalmi kirekesztettség) mérésére a nemzetközi gyakorlatban alkalmazott indikátorokat, valamint az ezek kialakításához vezető utat is.

5.2.1. A szegénység felszámolására irányuló törekvések rövid történeti áttekintése

Európában a középkorig a szegénység felszámolása alapvetően nem tartozott az ország- és/vagy nemzetirányítási feladatok közé. Jellemzően az egyház foglalkozott a rászorultak (így a szegények) támogatásával, megsegítésével, vallási-teológiai meggyőződés függvényében.

Az első közpolitikai intézkedések, amelyek elsősorban az éhezés felszámolására irányultak, a 16–17. században, Angliában jelentek meg. Ezek közül is meghatározó az 1601. évi úgynevezett Erzsébet-féle szegénnytörvény, amely évszázadokon keresztül mint egyedüli központi jogi szabályozás létezett a legelesettebb sorban élők körülményeinek javítására, leginkább szintén egyházi intézményekre támaszkodva.¹

5.1. szövegdoboz: *Törvény a szegények helyzetének javításáról, 1601, Anglia*

„I. Iktatassék törvénybe jelen országgyűlésünk akaratából, hogy valamennyi egyházközségben a presbiterek, nem különben, négy, három vagy két tekintélyes gazda – a szerént, hogy az ottani község nagyságára tekintettel hányan találtnak ilyenek –, kiknek is megválasztása évente Húsvét hetében avagy a Húsvétot követő hónapban megvéjük két avagy több békebírájának személye s pecsétje által megerősítve történjék, (melly békebírák közül legalább az egyik a kiválóbbak között tartassék számon, s a mondott egyházközségben vagy választókerületben, illetve annak közelében lakják), neveztesse ki az egyházközség szegényeinek felvigyázóivá. Hozzanak pedig ezek, mind a hányuk avagy többbedmaguk – a fennebb említett két avagy több békebíró jóváhagyását bírván – időről időre oly intézkedéseket, a mellyekkel munkára foghatják azon gyermekeket, kiknek szülőit mondott presbiterek és felvigyázók vagy többbedmaguk a gyermek eltartására képesnek nem tartják. És fogassanak munkára azon személyek mind, akár házasok légyenek, akár nem, kik enmagukat ellátni nem képesek, s nem bírnak oly iparral, rendszeres foglalatossággal, mellyel megélhetésükről gondoskodhatnának. És gyűjtessék össze a mondott egyházközség mind valahány lakosára, papra és lelkészre, és minden ház- és földtulajdonosokra, tized- és dézmaszedőkre, bányabirtokosokra és az áruba bocsátható erdőrészek tulajdonosaira a jónak látott mértékben kivetett adóztatásból befolyt summa révén hetenként (vagy más

¹ Vraukó Tamás: Az angliai szegénnytörvények, 1834–1914. *Klió*, 3. (1994), 1.

időközönként) elegendő mennyiségű len, kender, gyapjú, fonal, vas és más szükséges eszközök és anyagok, a mellyekkel a szegények munkára foghatók. Fordítassék ugyancsak elegendő pénz a szegények közt lelhető sánták, maguktehetetlenek, aggok, világtalanok és más hasonlóan munkaképtelenek szükséges megsegítésére, valamint arra, hogy a község képességei szerint a szegény gyermekek inasnak adathassanak, ezenfelül a község által megfelelőnek látott módon rendelkezés essék a mondott termények felől és az adott helység ügyeiben.”

Forrás: Angliai Erzsébet 1601-es szegénnytörvénye. Ford. Polyák Béla. *Esély*, 30. (2019), 1. 103.

A törvény megközelítésében szegénynek számított az, aki önmagát ellátni nem képes, illetve szegény gyermek az, akit szülei nem képesek ellátni. Ők szegényellátásban részesültek, amely a mai munkanélküli-segély elődjének tekinthető. Ugyanakkor annak eldöntését, mire van szüksége valakinek ahhoz, hogy ne tartsák szegénynek, vagyis képes legyen önmagát ellátni, már Adam Smith is feszegette: „szükségeken nemcsak az alapvető létfenntartáshoz nélkülözhetetlen dolgokat értem, hanem mindazokat is, amelyeket egy társadalom szokásai még a legalacsonyabb sorban élő ember tisztességes megélhetéséhez is elengedhetetlennek tartanak.”²

5.2. szövegdoz: *A nemzetek gazdagsága (Adam Smith)*

„Életszükségleti javak alatt nemcsak azokat értem, amelyek az életfenntartáshoz elengedhetetlenül szükségesek, hanem mindazokat, amelyeknek hiánya az ország szokásai szerint még a legalacsonyabb néposztályokban is a tisztességes embereknek nem illőnek mondható. Egy vászoning például szoros értelemben véve nem életszükséglet. A görögök és rómaiak, tudomásom szerint igen jól éltek vászonnemű nélkül is. De a mai időkben Európa nagyobb részében egy tisztességes napszámos röstelne nyilvánosan vászoning nélkül mutatkozni, mert ennek hiánya a szegénységnek oly szégyenteljes fokát jelentené, amelyről azt hiszik, hogy senkit sem érhet el egészen rossz magaviselet nélkül. Ugyanígy szokás tette Angliában a bőrcipőt is életszükségleti tárggyá. A legszegényebb tisztességes férfi vagy nő szégyellné cipő nélkül nyilvánosan megjelenni. Skóciában a szokás a legalsóbb néposztályban a férfiaknál életszükségleti tárggyá tette a cipőt, a nőknél azonban nem, és ezek minden szégyenkezés nélkül járhatnak mezítláb is. Franciaországban a bőrcipő sem a férfiaknak, sem a nőknek nem életszükségleti cikk: az alsóbb néposztály férfiai és asszonyai a nyilvánosság előtt minden szégyenkezés nélkül jelennek meg néha facipőkben, néha mezítláb. Szükségleti javak alatt tehát nemcsak azokat a dolgokat értem, melyeket a természet, hanem azokat, melyeket az illendőség bevett törvényei tettek az alsóbb néposztályoknál szükségessé. Minden más dolgot fényűzési cikknek nevezek, anélkül, hogy ez elnevezés a legkisebb mértékben is megszólása akarna lenni mérsékelt használatuknak.

Nagy-Britanniában például a sört, bortermelő országokban a bort fényűzési cikknek nevezem. Bármily magasrangú is valaki, anélkül, hogy megszólásnak tenné ki magát, teljesen tartózkodhatik ilyen italok fogyasztásától. A természet nem teszi ezeket az élet fenntartáshoz szükségessé és a szokás sehol sem teszi illetlenné a tőlük tartózkodó életet.”

Forrás: Smith (2011): i. m.

² Adam Smith: *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól I–II.* Budapest, Napvilág Kiadó, 2011.

A „Régi szegénytörvényt” 1831-ben követte az I. reformtörvény, majd az 1834-es Új szegénytörvény. Ezek a törvények szakítást jelentettek a korábbi megközelítéssel, és céljuk az volt, hogy véget vessenek „az állami bőkezűség” gyakorlatának, vagyis csökkentsék a segélyre jogosultak számát. Eszerint a törvény hatálya alá tartozónak ítélt embereket dologházakba kényszerítették. Általános megítélés szerint a lusták és azok váltak (mai szóval élve) közmunkássá, akik haszontalan életmódot folytattak, ezáltal szégyellni való, elrettentő példakkká váltak. Ennek ellentmond, hogy a betegeket és magatehetetleneket is teljes természetességgel vitték a dologházakba, vagyis a szegénység megállapítása „állapotalapú” megközelítés mentén történt, a szegénységhez vezető okokat nem vették figyelembe. Annak firtatása, hogy a szegénység betegsége, fogyatékosagra, munkanélküliségre stb. volt-e visszavezethető, nem játszott szerepet.

Az angliai folyamatokkal részben párhuzamosan Franciaországban filozófiai-politikai vita alakult ki a szegénység kezelésének a szükségességéről. A 18. század végén, a 19. század elején fogalmazta meg forradalmi nézeteit Condorcet, aki szerint a szegénység nem isteni kényszer, amelyet a szegénynek méltósággal kell viselnie, ehelyett orvosolható társadalmi probléma, mivel azt az ember alkotta. Azokkal szemben (mint például Malthus), akik azt állították, hogy a szakadék a gazdagok és a szegények között a „civilizáció” elkerülhetetlen része, Condorcet azzal érvelt, hogy az egyenlőtlenséget nagyrészt „a társadalmi művészet jelenlegi tökéletlenségeinek” kell tulajdonítani. A forradalmat követően nézetei berendezkedésellenesként lettek elkönyvelve, támadásként a meglévő szociális rend, a monarchia és a keresztény egyház ellen. Eszerint a szegénység ellen egy megoldás van: ha a dolgozni képesek többet dolgoznak, és elhagyják rossz szokásaikat (lustaság, részegség, paráználkodás), a rászorulókat (árvák, özvegyek, fogyatékkal élők) pedig a tehetősebbek által felajánlott egyházi adományok révén kell segíteni.³

Így fordult elő az, hogy a szegénység felszámolására az első modern, intézményesített intézkedéscsomagot Bismarck alatt, 1888-ban Poroszországban vezették be. A munkás-társadalombiztosítás bevezetését elsősorban az alsóbb rétegek társadalmi nyugtalanságának enyhítése, a munkásréteg kiengesztelése, illetve az Egyesült Államokba való kivándorlás meggátolása motiválta.⁴ Ez az intézkedés általános szociális garanciákat biztosított a társadalom tagjainak, és ebben rejlik az úttörő jellege.

A szegénység elleni küzdelem következő mérföldköve az ENSZ 1945-ös megalapítása. Átfogó céljai között – a béke biztosítása mellett – az emberi jólét növelése is hangsúlyosan megjelent. Ebben a kontextusban 1948-ban fogadták el *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatát*.

5.3. szövegdoboz: Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata

„1. Minden személynek joga van saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, nevezetesen élelemhez, ruházathoz, lakáshoz, orvosi gondozáshoz, valamint a szükséges szociális szolgáltatásokhoz, joga van a munkanélküliség, betegség, rokkantság, özvegyiség, öregség esetére szóló, valamint mindazon más esetekre szóló biztosításhoz, amikor létfenntartási eszközeit akarától független körülmények miatt elveszíti.”

Forrás: ENSZ: *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata*, 1948. 25. cikk

³ Gareth Stedman Jones: *An End to Poverty? A Historical Debate*. New York, Columbia University Press, 2008.

⁴ Ernest Peter Hennock: *The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850–1914. Social Policies Compared*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

A nyilatkozat kontextusában minden embernek joga van egy bizonyos minimum-életszínvonalhoz, és első alkalommal definiálták, hogy mik tekinthetők méltányos életfeltételeknek. Ugyanakkor vegyük észre, a nyilatkozat nem vitatja, hogy a szegénység a társadalmak velejárója-e, és nem fogalmaz meg olyan célt, amely a felszámolására irányulna, inkább a szociális segélyezési felelősség szükségességét húzza alá a szegények minimum-életszínvonalának biztosítása érdekében.

Az a cél, amely túlmutat azon, hogy a mindenkori szegénységben élők számára egyfajta minimummegélhetést kell biztosítani, és ehelyett magát a szegénységből való kilábalást (amely állapotban a segélyezés elviekben így nem lenne szükséges) helyezi előtérbe, a II. világháborút követő dekolonizációs folyamatok eredményeképpen jelent meg, többek között a fejlődő országokban tapasztalt szegénységgel összefüggésben.

Ahogy Faragó is írja: „A gyarmatosítás végével a fejlődő országok természeti erőforrásaihoz való hozzáféréssel, az ottani olcsó munkaerővel és részben a piacaik megtartásával kapcsolatos érdekek miatt valamilyen megoldást kellett találni az együttműködésre, a felszabadult országok részéről az új típusú együttműködés egyik fő feltétele pedig az volt, hogy az iparosodott országok hozzájáruljanak az országaikban meglevő szegénység felszámolásához, az életkörülmények javításához, a gazdasági fejlődéshez, a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok átalakításához anélkül, hogy beavatkoznának belügyeikbe.”⁵

Erre az időszakra tehető a nemzetközi fejlesztéspolitika, valamint máig fennmaradt mechanizmusainak kialakulása, térnyerése. Ugyanakkor maga a szegénység felszámolása, a szegénységben élők számának csökkentése még évtizedekig nem jelentek meg közvetlen célként a fejlesztéspolitikai programokban. A felfogás az volt, hogy amint sikerül gazdaságilag növekedési pályára állítani egy térséget (országot stb.), a fejlődésből eredő előnyök lecsorognak, és a szegénység fokozatosan megszűnik. A növekedést pedig strukturális reformokkal (elsősorban: stabilizáció, privatizáció, liberalizáció) mentén lehet megvalósítani.⁶ A szakirodalomban elterjedt, hogy ez a megközelítés Afrika számára „az elveszett évtizedet”⁷ eredményezte, ugyanis a 90-es évek elejére világossá vált, hogy ez a megközelítés nem feltétlenül hatékony a szegénység leküzdésében.

A Világbank tizenharmadik, fejlődési folyamatokkal foglalkozó éves jelentése, a *World Development Report* 1990. évi kiadása⁸ fókuszába ezért is a szegénységet állította, és egyben megfogalmazta: a gazdasági intézkedések mellett szociális intézkedések is szükségesek a szegénység elleni küzdelem sikeréhez.

5.4. szövegdoboz: Kivonat a Világbank 1990. évi éves jelentése előszavából

„Ez a jelentés a szegényekről szól. Vagyis a gazdasági fejlődés alapvető kérdéséről: a szegénység felszámolásáról a világon. A jelentés tág értelemben határozza meg a szegénységet, beleértve az írástudást, a táplálkozást és az egészséget, valamint a jövedelmet. A vizsgálatok

⁵ Faragó Tibor: A nemzetközi fejlesztési együttműködés céljai és a fenntartható fejlődési célok. *Statistikai Szemle*, 91. (2013), 8–9. 825.

⁶ David Hulme: *Global Poverty. Global Governance and Poor People in the Post-2015 Era*. London, Routledge, 2015.

⁷ Hans Wolfgang Singer: The 1980s. A Lost Decade – Development in Reverse? In Hans Wolfgang Singer – Soumitra Sharma (szerk.): *Growth and External Debt Management*. London, Palgrave Macmillan, 1989. 46–56.

⁸ World Bank: *World Development Report 1990. Poverty*. New York, Oxford University Press, 1990.

azt mutatják, hogy a szegénység elleni küzdelemben gyors és fenntartható előrelépést sikerült elérni egy olyan stratégiával, amely két egyformán fontos elemet tartalmaz. Az első legfontosabb elem, a szegények munkaerőpiacra való belépésének elősegítése. [...] A második elem az alapvető szociális szolgáltatások biztosítása a szegények számára (például alapellátás, családtervezés, táplálkozás és alapfokú oktatás). A jelentés arra a következtetésre jut, hogy a szegénység teljes felszámolása nem reális cél a kilencvenes évekre nézve, de a szegénység nagymértékű csökkentése lehetséges. A globális gazdasági környezetre vonatkozó feltételezéseket felhasználva, a jelentés 2000-re a szegénységben élők számának egyharmadával való csökkenését vetíti előre.”

Forrás: World Bank (1990): i. m.

A jelentés aláhúzza, hogy a szegénység nem egyenlő az egyenlőtlenséggel: „míg a szegénység a társadalom egy részének abszolút életszínvonalára vonatkozik, addig az egyenlőtlenség az egész társadalom relatív életszínvonalából vezethető le. A legnagyobb egyenlőtlenség esetében egy embernek van meg mindene, és nyilvánvalóan magas a szegénység. De minimális egyenlőtlenség (ahol mindenki egyenlő) lehetséges nulla szegénység mellett (ahol senki sem szegény), valamint maximális szegénység mellett (ahol mindenki szegény) is.”⁹ Ebben a kontextusban a jelentés a szegénységet úgy határozza meg, mint „egy minimális életszínvonal elérésének lehetetlenségét”.

A jelentés úttörő volt abból a szempontból, hogy a szegénység méréséhez kapcsolódóan feszegette az alábbi kérdéseket is: Hogyan mérjük az életszínvonalat? Mit értünk minimális életszínvonal alatt? És miután azonosítottuk a szegényeket, hogyan fejezzük ki a szegénység általános súlyosságát egyetlen mérőszámban vagy indexben?

5.2.2. Abszolút vs. relatív szegénységi küszöbök

A Világbank jelentése a minimális életszínvonal, vagyis a szegénységi küszöb megadásához a fogyasztásból indult ki: a minimális táplálkozási és egyéb alapvető szükségletek megvásárlásához szükséges kiadásokból, valamint egy további, országonként eltérő összegből, amely tükrözi a mindennapi életben való részvétel költségeit. A jelentés szerint előbbi kiszámítható a minimális kalóriabeviteli szükségletből és azon élelmiszerek áraiból kiindulva, amelyeket a szegények fogyasztanak. A jelentés ez alapján végül a 275–370 USD/év/fő sávot azonosította (1985-ös árakon), mint ami azon minimum-életszínvonal fenntartásához szükséges, amely alatt valaki szegénynek számít. Ez a küszöb híresült el az úgynevezett 1 \$ indikátorként.¹⁰

A jelentés az indikátor alapján az úgynevezett létszámarány módszer (*headcount ratio*) mentén számszerűsítette, hogy 1985-ben 1,1 milliárd ember élt szegénységben, amely a fejlődő világ lakosságának mintegy harmada. Közülük több mint félmilliárdan (630 millió fő) extrém szegénységben, vagyis évi 275 USD-nél (napi 0,75 USD-nél) kevesebből éltek.

⁹ World Bank (1990): i. m.

¹⁰ Az évtizedek alatt a megélhetési költségekben bekövetkezett változások hatására a nemzetközi szegénységi küszöb 2008-ban 2005-ös áron 1,25 \$-ra frissült. Az utolsó változás 2015 októberében volt, amikor 2011-es áron 1,90 \$ szinten határozták meg a nemzetközi szegénységi küszöböt. Jelenleg is ez a nemzetközi szegénységi küszöb használt érték.

Számszakilag ekkor a legtöbb szegény Dél-Ázsiában (gyakorlatilag Indiában) élt, ahol a lakosság több mint fele (!) szegénynek számított. Fekete-Afrikában a lakosság arányában kifejezve a szegények szintén körülbelül a lakosság felét adták (47%), de abszolút értékben (egyelőre) kevesebben minősültek szegénynek, mint Dél-Ázsiában (180 vs. 520 millió fő). Az 1 \$-os szegénységi küszöb köszönt vissza a milleniumi fejlesztési célok (angolul: *Millenium Development Goals* vagy *MDGs*) között is. A 2000 szeptemberében megtartott Millenniumi Csúcstalálkozón fogadták el a világ vezetői az ENSZ Millenniumi Nyilatkozatát, elkötelezve nemzeteiket egy új globális partnerség mellett a mélyszegénység csökkentése érdekében, és több célkitűzést is megfogalmaztak 2015-re. A célok:

- A mélyszegénység és éhezés megszüntetése
- A mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás elérése
- A nemek közötti egyenlőség és a nők felemelkedésének előmozdítása
- A gyermekhalandóság csökkentése
- Az anyai egészség fejlesztése
- A HIV/AIDS, malária és más betegségek elleni küzdelem
- A környezeti fenntarthatóság biztosítása
- Globális partnerség kiépítése a fejlesztés érdekében

Az első átfogó célkitűzés vonatkozásában két konkrét szándékot határoztak meg:

- 2015-re felezní kell azoknak az arányát, akiknek a napi jövedelme kevesebb, mint 1,25 dollár;¹¹
- az éhínségben szenvedők arányát felére kell csökkenteni 1990 és 2015 között.

2015-re a fenti mérőszámokkal kifejezett szegénységben számottevő előrehaladást sikerült elérni. Összességében az ENSZ 2015. évi, milleniumi fejlesztési célokról szóló jelentése megállapította: „A szélsőséges szegénység jelentősen csökkent az elmúlt két évtizedben. 1990-ben a fejlődő világ lakosságának közel fele (1,9 milliárd ember) napi 1,25 dollárnál kevesebb összegből élt; ez az arány 2015-re 14 százalékra csökkent (836 millió ember).”¹²

Vegyük észre, hogy a vizsgált időszakban a viszonyítási alap megváltozott! Amíg 1990-ben körülbelül 4,8 milliárd ember élt a bolygón, addig 2015-ben majdnem 7,5 milliárd ember. Ez azt is jelenti, hogy ugyan a szegénységben élők *aránya* csökkent, de továbbra is 0,8 milliárd ember élt az 1,25 \$-os szinten kikiáltott létminimum alatt (vö. a 1985-ös 1,1 milliárdos számmal). Ráadásul ha földrajzilag differenciáltan vizsgáljuk az előrehaladást, a fekete-afrikai szegénység ugyan szintén csökkenő tendenciát mutatva, de 2015-ben még mindig 40%-os szinten állt,¹³ pontosan

¹¹ A cél nyomon követése érdekében – konkrét számszerűsített cél nélkül – meghatározták az úgynevezett szegénységi rés indikátorát is. A szegénységi rés az inség mélységét fejezi ki, vagyis azt, hogy mennyivel a szegénységi küszöb alatt élnek a nélkülözők. Az aggregált szegénységi rés így nem más, mint az a jövedelem, amelyet a szűkölködőkre fordítva „megszüntethető” a nélkülözés, és a szegénységi küszöb értékére hozható az alatta élők jövedelme. Az egész társadalomra összesített szegénységi rés értékéből pedig a szegénységi rés aránymutatószáma képezhető, amely az átlagos szegénységi rés értékét a szegénységi küszöb értékének arányában fejezi ki. Bánfalvi Győző: Szegénységi mutatószámok – magyar és nemzetközi példák. *Metszetek*, 3. (2014), 2. 119–140.

¹² United Nations Department of Economic and Social Affairs (ENSZ Gazdasági és Társadalmi Ügyekért felelős Főosztálya): *The Millennium Development Goals Report 2015*.

¹³ World Bank: *World Development Indicators*. Washington, 2015.

ott, ahol 1985-ben. Ennek többek között a népességrobbanás az oka, hiszen Afrika lakossága a vizsgált időszakban megduplázódott. 2015-ben újabb globális célokat határoztak meg, 2030-ra kitűzött fenntartható fejlődési célok (Sustainable Development Goals – SDGs) néven.¹⁴

5.5. szövegdoz: *Ban Ki-Moon, a 2007 és 2016 közötti ENSZ-főtitkár nyilatkozata a fenntartható fejlődési célok kapcsán*

„A szélsőséges szegénység felszámolása továbbra is korunk egyik fő kihívása, és a nemzetközi közösség egyik fő gondja. Ennek a csapásnak a felszámolása a kormányok, a civil társadalmi szervezetek és a magánszektor együttes erőfeszítéseit igényli. A millenniumi fejlesztési célok időbeli célokat határoznak meg, amelyekkel előrelépést kell elérni a jövedelmi szegénység, az éhezés, a betegségek, a megfelelő menedék és kirekesztés csökkentésében – miközben elősegítik a nemek közötti egyenlőséget, az egészséget, az oktatást és a környezeti fenntarthatóságot. Alapvető emberi jogok terén pedig kitűzik a bolygón élő minden embernek az egészséghez, az oktatáshoz, a menedékhez és a biztonsághoz fűződő jogainak garantálását. A célok ambiciózusak, de megvalósíthatók, és az Egyesült Nemzetek átfogó fejlesztési menetrendjével együtt meghatározzák az irányt a szélsőséges szegénység 2015-ig történő enyhítésére.”

Forrás: United Nations: We can End Poverty. Millenium Development Goals and Beyond 2015. Background. *United Nations web*, 2013

A szegénység vonatkozásában az SDG-k az 5.1. táblázatban felsorolt célokat és ezek mérésére a következő indikátorokat fogalmazták meg:

5.1. táblázat: *Az SDG keretében a szegénység felszámolásával összefüggő célok*

Cél	Vonatkozó indikátor ¹⁵
2030-ra fel kell számolni a szegénységet minden ember számára, aki jelenleg napi 1,25 dollárnál kevesebből él	Az 1,25 dollárnál kevesebből élők aránya (nem, életkor, földrajzi hely és munkaerőpiaci státusz megbontásban) zéró
2030-ra legalább a felére kell csökkenteni minden korosztályban a nemzeti meghatározások szerint szegénységben élő férfiak, nők és gyermekek arányát	– A nemzeti szegénységi küszöb alatt élő lakosság aránya, nem és életkor szerint, – a szegénységben élő, férfiak, nők és gyermekek aránya a szegénység minden dimenziójában a nemzeti meghatározások szerint
Nemzeti szinten megfelelő szociális védelmi rendszerek és intézkedések végrehajtása mindenki számára	Társadalombiztosítással lefedett lakosság aránya

¹⁴ Nyikos Györgyi: *Fenntartható finanszírozás és fejlesztés. Stratégia és szabályozás: átállás a fenntartható finanszírozási modellekre*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022.

¹⁵ Nem az összes meghatározott indikátort tüntettük fel, hanem csak azokat, amelyek az esettanulmány szempontjából relevánsak.

Cél	Vonatkozó indikátor ¹⁵
2030-ig biztosítani kell, hogy minden férfi és nő, különösen a szegények és a kiszolgáltatottak egyenlő jogokkal rendelkezzenek a gazdasági erőforrásokhoz, valamint az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférésben, ideértve a pénzügyi szolgáltatásokat is (például a mikrofinanszírozást) ¹⁶	A lakosság aránya olyan háztartásokban, amelyek hozzáférnek az alapvető szolgáltatásokhoz
2030-ig ki kell építeni a szegények és a kiszolgáltatott helyzetben lévők ellenálló képességét, és csökkenteni az éghajlathoz kapcsolódó szélsőséges események, valamint egyéb gazdasági, társadalmi és környezeti sokkok és katasztrófák iránti kitettségüket és kiszolgáltatottságukat	Halottak, eltűnt személyek és katasztrófa sújtotta személyek száma 100 000 főre vetítve

Forrás: United Nations Department of Economic and Social Affairs: Sustainable Development. The 17 Goals. *United Nations web*, 2015

Két dolgot érdemes kiemelni abból, ahogyan az SDG-k a szegénységet megközelítették:

- egyrészt bevezették a nemzeti szegénységi küszöb fogalmát az univerzális és abszolút 1 \$ szegénységi küszöb mellett;
- másrészt a szegénység jövedelmi dimenziója (létfenntartáshoz szükséges jövedelem hiánya) mellett megjelentek más, a szegénységgel összefüggő dimenziók is: alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés, biztonságos lét.

A nemzeti szegénységi küszöb bevezetése az abszolút (ekkor már 1,90 \$ szintű) küszöbvel szemben megfogalmazott kritikákból ered. A legfőbb kritika – amellett, hogy túl alacsony szinten határozták meg, és ezáltal kisebbnek mutatja a szegénységben élők számát – az volt, hogy egy abszolút érték nem alkalmas az egyes országok eltérő adottságainak kezelésére. Gondoljunk vissza Adam Smith 18. században megfogalmazott szavaira! Ahhoz, hogy valaki ne fázzon, teljesen eltérő áruk és szolgáltatások megvásárlására van szükség Lengyelországban és Dél-Afrikában. Ahogy az indikátor nem kezeli az országok között tapasztalható árszínvonal-különbséget sem, a melegen tartáshoz hiába szükségesek hasonló áruk két különböző országban, ha azok eltérő áron szerezhetők be.

Vagyis a nemzeti szegénységi küszöbök jobban kifejezik a szegények arányát egy adott társadalmi berendezkedés mellett, ezért megbízhatóbb képet nyújtanak a szegénység elterjedtségéről. Továbbá ez a módszertan jobban megragadja egy ország jövedelmi szintjének alakulását is.

A nemzeti szegénységi küszöbök egy adott országra jellemző mediánjövedelem százalékában fejezik ki azt az életszínvonalat, amely alatt valaki szegénynek minősül. Magyarországon (és az EU-ban, lásd később) ezt 60%-ban határozták meg. Így egy egyszemélyes háztartás esetén 2017–2019 között körülbelül 1 millió forintos éves jövedelem alatt minősült valaki szegénynek.¹⁷ E mutató szerint 2006-ban a szegénység mértéke Magyarországon 16% volt, amely folyamatosan csökkenő tendencia mellett (kivéve a pénzügyi válság utáni éveket) 2018-ra 12% körüli értékre mérséklődött.

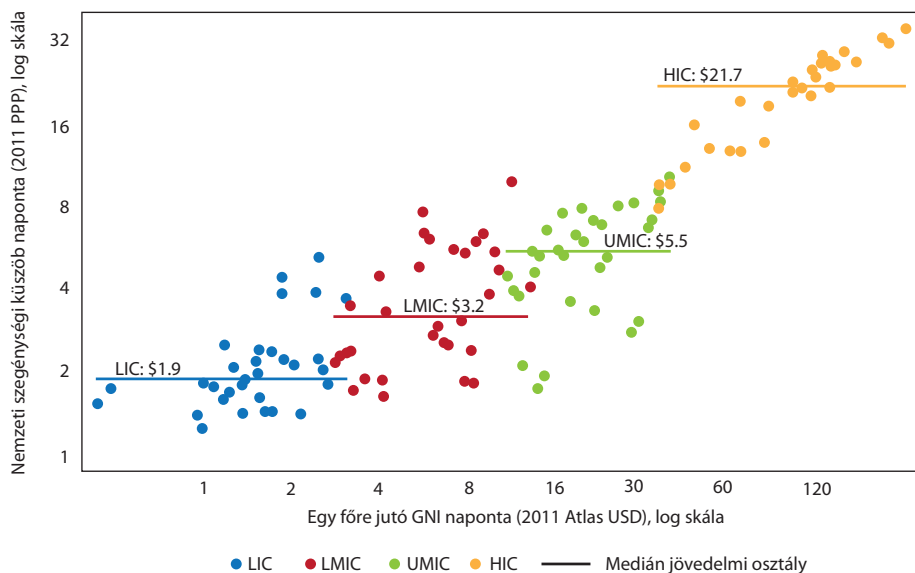
¹⁶ Györgyi Nyikos: *Microfinance Programmes and the Utilization of Public Money*. Székesfehérvár, Fejér Enterprise Agency, 2018b.

¹⁷ Központi Statisztikai Hivatal (KSH): *Jövedelem-eloszlás, szegénység (2006–2019)*. Budapest, 2019.

A kritikák hatására a Világbank ugyan nem kezdte el használni a nemzeti szegénységi küszöböt, de az általa „kezelt” abszolút szegénységi küszöböt 2017-ben kiterjesztették két értékkel: a 3,20 dolláros szegénységi küszöböt az alacsony középső jövedelmű országcsoportba tartozó országok (például Algéria, Bolívia, Irán, Marokkó, Nigéria, Vietnám) nemzeti szegénységi küszöbéből számították ki. Az 5,50 dolláros szegénységi küszöböt pedig a felső középső jövedelmű országokban (Európában például Bosznia, Bulgária, Románia, Szerbia, illetve Oroszország, Törökország) használt nemzeti szegénységi küszöbök mediánja alapján állapították meg.

A kiegészítést a Világbank részéről tehát két dolog indokolta: a létminimumhoz különböző országokban eltérő árukészletre és szolgáltatásokra van szükség – és a gazdagabb országokban ezek általában drágábbak is; másrészt ezáltal pontosabb kép festhető a világban szegénységben élőkről (amíg a felső közepes jövedelmű országokban az 1,90 \$-os indikátor mentén elenyésző lenne a szegények aránya, addig az 5,50 \$-os küszöb mellett akár jelentős is lehet).

Nem meglepő módon a szegénységi küszöb nő, minél magasabb egy ország jövedelme (lásd 5.1. ábra). A magas jövedelmű országokban (amelyek közé Magyarország is tartozik 2014 óta) az 1 \$ (vagy ma alkalmazott értékén: 1,90 \$) küszöb alkalmazása nem lehetséges, hiszen a leg-alacsonyabb szociális járadék összege is magasabb ennél. Vagyis e mellett a mutató mellett Magyarországon nem mérnék a szegénységet. A 12. ábrán látszik is, hogy abban az ország-csoportban, amelybe Magyarország is tartozik, a nemzeti szegénységi küszöbök mediánja 21,70 \$.



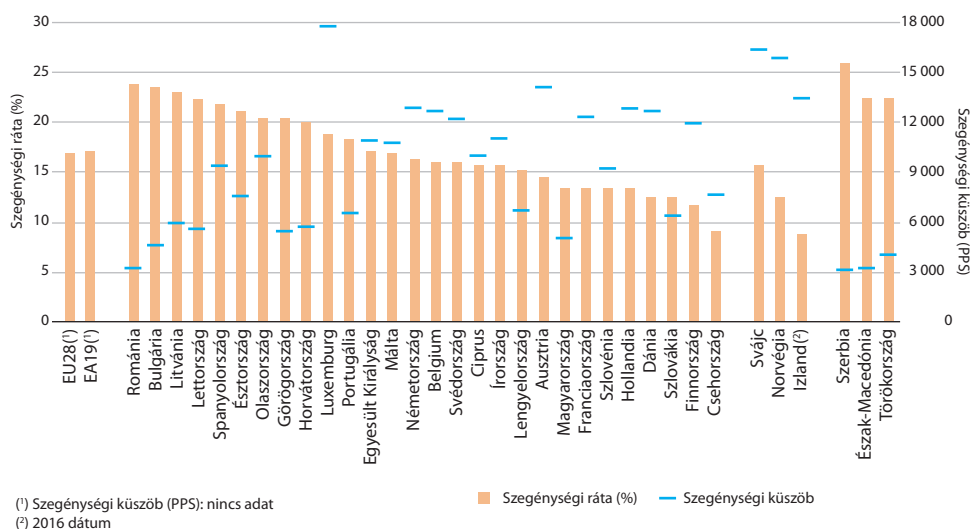
5.1. ábra: A szegénységi küszöbök alakulása a jövedelmi viszonyok függvényében

Megjegyzés: LIC: low-income countries – alacsony jövedelmű országok; LMIC: low middle income countries – alacsony közepes jövedelmű országok; UMIC: upper middle income countries – felső közepes jövedelmű országok; HIC: high income countries – magas jövedelmű országok

Forrás: Francisco Ferreira – Carolina Sánchez-Páramo: A Richer Array of International Poverty Line. World Bank Blogs, 2017. október 13.

Ahogy korábban tárgyaltuk, a hazai szegénységi küszöb körülbelül 1 millió forint volt 2017 és 2019 között, amely átszámítva napi 10 dolláros mértékkel egyenlő. Ez azt jelenti, hogy a magyar szegénységi küszöb a Világbank klasszifikációjában a magas jövedelmű országok medián szegénységi küszöbének körülbelül fele. Tehát míg az 1,90 dolláros mellett nem lenne szegénységben élő ember Magyarországon, a Világbank magas jövedelmű országokra számolt szegénységi küszöbe alapján körülbelül 2,8 millió ember számítana, az ENSZ SDG-k (és a KSH) által használt relatív küszöb alapján pedig körülbelül 1,1 millió ember számít szegénységben élőknek.¹⁸

Látható tehát, hogy attól függően, hol húzzuk meg a célcsoportra vonatkozó indikátorok kapcsán azt a küszöböt, ami alapján célcsoporttá válik egy csoport, vagy sem, számottevő eltérések lehetnek utóbbi nagyságában. Ez azt is jelenti, hogy a szegénység csökkentésére irányuló intézkedések is nagymértékben változhatnak attól függően, hogy mekkora a célcsoport (és milyen annak az összetétele, de erről később).



5.2. ábra: A szegénység mértéke és a szegénységi küszöb értéke az EU-ban, valamint más országokban 2017-ben

Forrás: EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) Methodology–Monetary Poverty. Eurostat (é. n.)

Az 5.2. ábra alapján látható, hogy Magyarországon volt (van) az egyik legalacsonyabb szegénységi küszöb az EU-ban (amely az előzőekből adódóan a mediánjövedelem alacsony szintjére vezethető vissza). Ugyanakkor Romániában és Bulgáriában, annak ellenére, hogy a hazainál alacsonyabb a szegénységi küszöb, a szegények aránya magasabb (körülbelül 23%) volt 2017-ben. A legmagasabb szegénységi küszöbvel rendelkező tagállamokban (Luxemburgot nem számítva) a 12 ezer eurós (mintegy 4,3 millió forint) szegénységi küszöb mellett a szegények aránya jellemzően a magyar aránnyal megegyező, vagy 1-2 százalékponttal magasabb.

¹⁸ KSH (2019): i. m.

5.6. szövegdoboz: A szegénység mérésének kezdetei az EU-ban

A Milleniumi Fejlesztési Célok megalkotásával egy időben, 2000-ben indultak el az EU-ban a szegénység, a társadalmi kirekesztettség elleni közös fellépések, valamint ekkor kezdődött meg ezek eredményeinek a mérése. Az amszterdami szerződés (1999) rögzítette a társadalmi kirekesztés felszámolását a közösségi szociálpolitika egyik célkitűzéséként.

Ezt követően a 2000-ben elindított lisszaboni stratégiában egy monitoring- és koordinációs mechanizmust fektettek le a szegénység mérésére. Számszerűsített célt ebben a stratégiában nem határoztak meg, csupán az arra való törekvést, hogy 2010-ig csökkenjen a szegénység által veszélyeztetett személyek száma.¹⁹

A stratégia abban volt mérföldkő, hogy megteremtette az egységes mérési módszertan szükségességét a tagállamok között a szegénység mérésére (úgynevezett új nyílt koordinációs módszer keretében), megalkotta az összehasonlítható statisztikai adatok gyűjtésére és terjesztésre vonatkozó intézkedések finanszírozásához és különösen a szegénység és társadalmi kirekesztés felmérésének és elemzésének támogatásához szükséges feltételeket. Ez alapján 2003-ban elfogadták az Európai Parlament és a Tanács 1177/2003/EK rendeletét a jövedelmekre és életkörülményekre vonatkozó közösségi statisztikáról, amelynek fő funkciói (többek között) ezek voltak:

- a Bizottságnak – különösen a 2000 márciusában, 2000 decemberében, 2001 márciusában, illetve 2001 decemberében megrendezett lisszaboni, nizzai, stockholmi és laeeki európai tanácsi ülést követően kijelölt feladatok ellátása érdekében – folyamatos tájékoztatást kell kapnia a tagállamokon belüli jövedelemeloszlásról, valamint a szegénység és társadalmi kirekesztés szintjéről és összetételéről;
- a társadalomba való beilleszkedés területén végzendő koordináció újfajta, nyitott módszere, valamint az éves összefoglaló jelentéshez elkészítendő szerkezeti mutatók – a tagállamok közötti megbízható és megfelelő összehasonlítás érdekében – növelik a jövedelem megoszlására, valamint a szegénység és társadalmi kirekesztés szintjére és összetételére vonatkozó összehasonlítható és aktuális keresztmetszeti, valamint longitudinális adatok szükségességét.

Vagyis az EU-ban tulajdonképpen a 2000-es évektől kezdődően beszélhetünk egységes statisztikai fellépésről a szegénység mérését illetően, és ennek keretében vezették be a relatív szegénységi rátát a szegénység elterjedésének jellemzésére. A módszertan alapján minden adatot szolgáltató ország esetében az adott országra jellemző mediánjövedelem 60%-ában határozták meg a szegénységi küszöböt. Ez az oka annak, hogy a KSH Magyarországon szintén 60%-ban határozza meg a szegénységi küszöböt.

Forrás: Hajdu szerkesztése

5.3. Társadalmi kirekesztettség

Ahogy utaltunk rá, a relatív szegénységi küszöbök beemelése mellett az SDG-k másik újdonsága az volt, hogy a szegénység mérésére a jövedelem mellett más dimenzióban is alkalmaztak indikátorokat. Emögött az a megfontolás húzódik, hogy szegényként az emberek kirekesztődnek

¹⁹ European Council: *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions*. European Parliament, 2000.

bizonyos társadalmi-szociális szolgáltatásokból (tudáshoz való hozzáférés, munkalehetőségek, biztonság, alapvető egészségügyi szolgáltatások stb.). A kirekesztődött emberek nem tudnak teljes mértékben részt venni a releváns társadalmi, gazdasági, kulturális és politikai tevékenységekben, azaz nem tudnak teljes értékű életet élni.²⁰

Ebben a felfogásban az anyagi értelemben vett szegénység csak egyike azoknak a hátrányos tényezőknek, amelyek lehetetlenné teszik, hogy kikerüljenek ezek az emberek a társadalom nélkülöző tagjai közül. Az is elképzelhető, hogy anyagi értelemben valaki nem minősül szegénynek, mégis nélkülöznie kell. Ebben a kontextusban szegény az, akinek (anyagi, kulturális és társadalmi) erőforrásai annyira korlátozottak, hogy ez kizárja őt a minimálisan elfogadható életmódból abban a társadalomban, amelyben él.

5.7. szövegdozoz: Az ENSZ Fejlesztési Programjának 1990. évi jelentése

„Az emberi fejlődés elérésének eszközeivel kapcsolatos technikai megfontolások – és a statisztikai összesítők használata a nemzeti jövedelem és növekedésének mérésére – időnként elhomályosítják azt a tényt, hogy a fejlődés elsődleges céljaként az emberek javát szolgálja [...]. Az emberek nagyra értékelik azt is, ami nem azonnal vagy egyáltalán nem jelenik meg növekedési és jövedelmi adatokban: jobb táplálkozás és egészségügyi szolgáltatások, a tudáshoz való nagyobb hozzáférés, biztos megélhetés, jó munkakörülmények, biztonság, a szabadidő tartalmas eltöltése, és részt venni gazdasági, kulturális, közösségi és politikai tevékenységekben. [...] Vagyis a jövedelem nem az emberi élet összessége.”

Forrás: United Nations Development Programme (UNDP): Human Development Report 1990. Concept and Measurement of Human Development. New York, Oxford University Press, 1990

A szegénység ilyen felfogásának gyakorlatba való átültetésével az EU megelőzte az ENSZ-t (és a 2015-ben elfogadott SDG-ket). Az EU lisszaboni stratégiát követő, ezután átfogó stratégiája, a 2010-ben elfogadott Europe 2020 stratégia ugyanis már ebben a szellemben foglalkozott a szegénységgel, valamint a társadalmi kirekesztettséggel és ennek mérésével.

5.8. szövegdozoz: Europe 2020 stratégia

Az EU2020 stratégia már számszerűsített célokat határozott meg a szegénység felszámolása vonatkozásában: „A Bizottság azt javasolja, hogy öt területen – foglalkoztatás, kutatás és innováció, éghajlatváltozás és energia, oktatás, valamint a szegénység elleni küzdelem – tűzzünk ki a törekvéseinket vezérlő és 2020-ig megvalósítandó, mérhető uniós célokat, amelyekből nemzeti célokat kell majd levezetni. Ezek a célok kijelölik majd a követendő irányt, és mérhetővé teszik sikerünket.”

Eszerint a társadalmi kirekesztettségben élők számának csökkentését tűzte ki 25%-kal, legalább 20 millió embert emelve ki a szegénységből.

Forrás: Európai Bizottság: Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM(2010) 2020 végleges (2010. március 3.). 3.

²⁰ United Nations Economic Commission for Europe: *Guide on Poverty Measurement*. New York – Geneva, United Nations, 2017.

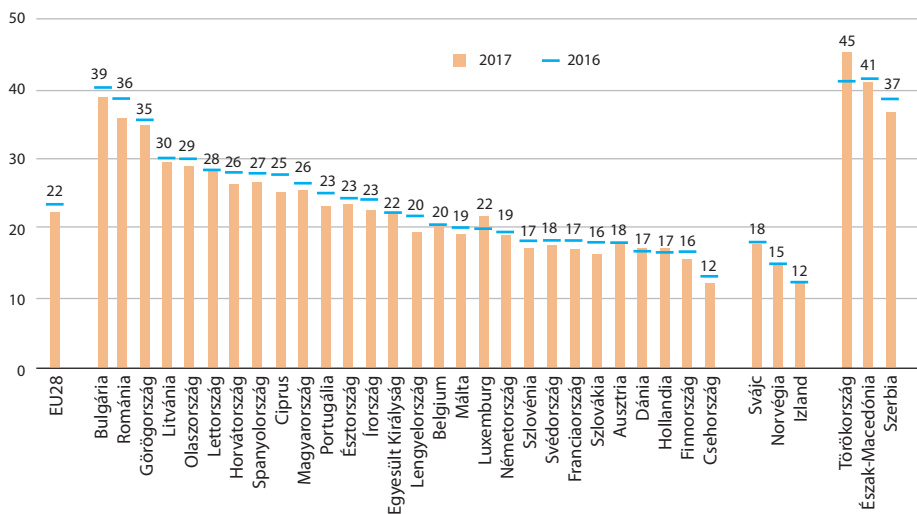
Az SDG-kkel ellentétben ugyanakkor az EU2020 stratégia nem egy-egy újabb indikátort emelt be a szegénységet mérő indikátor *mellé*, hanem egy úgynevezett kompozit indikátort alkotott, három indikátor „egyesítésével”, ezáltal kiterjesztve a relatív jövedelmi szegénység szokásos fogalmát nem monetáris dimenziókkal is.

Az így alkotott, „szegénység vagy a társadalmi kirekesztés veszélyének kitett emberek” elnevezésű indikátor (At Risk of Poverty or Social Exclusion – AROPE) azoknak a személyeknek az arányát és számát mutatja meg, akik (1) szegénységi kockázatnak vannak kitéve, (2) súlyosan anyagi rászorulóak vagy (3) nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokban élnek. A személyeket csak egyszer számolják, még akkor is, ha több alindikátorban szerepelnek.

A szegénységi kockázatnak kitett emberek száma egyenlő a már ismert, nemzeti szegénységi küszöb alatt élő emberek számával. A súlyosan anyagi rászorulóak indikátora azokat méri, akiket korlátozó életkörülményeikben az erőforrások hiánya, vagyis az alábbi kilenc dimenzióból legalább négyben nélkülöznek:

- i) bérleti díj vagy közüzemi számla fizetése;
- ii) otthonuk kellően melegen tartása;
- iii) váratlan kiadások;
- iv) minden második nap nem esznek húst, halat vagy más fehérjeekvivalenst;
- v) nem engedhetnek meg egy hetes nyaralást;
- vi) nem engedhetnek meg maguknak autót;
- vii) nem engedhetnek meg maguknak mosógépet;
- viii) nem engedhetnek meg maguknak színes tévét; vagy
- ix) nem engedhetnek meg maguknak telefont.

A nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők pedig azok a 0–59 évesek, akik olyan háztartásokban élnek, ahol a felnőttek (18–59 évesek) teljes munkaképességük 20%-át vagy annál kevesebbet dolgoztak az elmúlt évben.



5.3. ábra: A szegénység vagy a társadalmi kirekesztés veszélyének kitett emberek aránya az EU tagállamaiban, 2017 (és változás 2016-hoz képest)

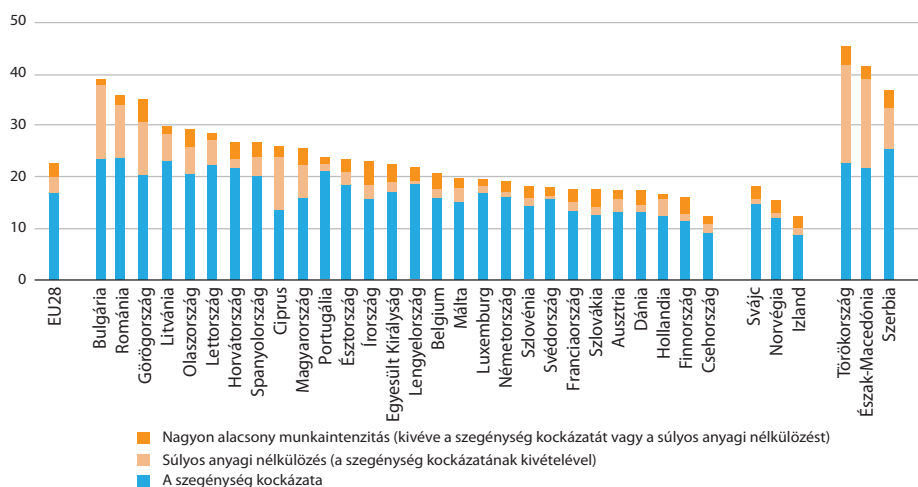
Forrás: Archive: People at Risk of Poverty or Social Exclusion. Eurostat, 2019. január

2017-ben a kirekesztettnek minősülő emberek száma az EU27 országaiban körülbelül 98,5 millió fő volt. Ez a 2010-es (UK nélkül számított) adathoz képest körülbelül 5 millió fős csökkenés, ami jelentősen elmarad a kitűzött 20 milliós csökkenéstől. Ugyan 2019-re a csökkenés megduplázódott, mára megállapítható, hogy a kitűzött célt a szegénység és a társadalmi kirekesztettség területén nem sikerült teljesíteni EU-szinten. Ennek okai elsősorban, de nem kizárólag a 2009-es gazdasági világválság negatív hatásaiban keresendők. Továbbá a tagállamok között jelentős és tartós különbségek figyelhetők meg a szegények számát illetően: különösen a válság által leginkább érintett déli tagállamokban (Ciprus, Görögország, Spanyolország és Olaszország), még mindig jelentősen nagyobb arányban regisztrálnak a szegénység vagy a társadalmi kirekesztés veszélyének kitett embereket. Ugyanakkor a közép-európai új tagállamokban (mint például Magyarország) jelentős eredményeket sikerült elérni a társadalom peremén élők számának csökkentésében.²¹

Magyarországon a fenti indikátor szerint 2017-ben 26% volt a kirekesztettek aránya, amellyel az EU-átlag (22%) fölé, a középmagas értékkel rendelkező tagállamok közé tartozott. Ez alapján, ha a szegénység meghatározásakor nemcsak a jövedelmi dimenziókat vesszük figyelembe, hanem az anyagi deprivációt és az alacsony munkaintenzitást is, akkor a lakosság további 13%-a, vagyis több mint tizede minősült kirekesztettnek, mintha kizárólag azt vizsgáltuk volna, hogy anyagi értelemben hányan szegények Magyarországon.

Bulgáriában, Romániában és Görögországban a kirekesztettek aránya meghaladta a lakosság harmadát, és jelentős szegénység volt tapasztalható Litvániában is. A legalacsonyabb szegénységi arányokat Csehországban, Finnországban, Hollandiában, Dániában, Szlovéniában, Szlovákiában és Franciaországban mérték.

A társadalmi kirekesztettséget mérő kompozit indikátor alkalmas arra is, hogy adjon egy áttekintést arról, hogy a szegénység és kirekesztettség egy adott országban mely tényezőkre vezethető vissza.



5.4. ábra: A társadalmi kirekesztettség alindikátorainak mértéke, 2017

Forrás: Children at Risk of Poverty or Social Exclusion. Eurostat, 2024. június 19.

²¹ European Commission: *Assessment of the Europe 2020 Strategy. Joint Report of the Employment Committee (EMCO) and Social Protection Committee (SPC)*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019.

Ebből kiolvasható, hogy Magyarországon – hasonlóan Bulgáriához, Romániához és Görögországhoz, de ellentétben a többi tagállammal – jelentős szerepe van az anyagi deprivációnak a szegénységben és kirekesztettségben, a jövedelmi létminimumnál alacsonyabb jövedelmi szint mellett (ezzel szemben az, hogy a háztartásban tartós lenne a foglalkoztatottság hiánya, a legkisebb tényező).

2013-ban az úgynevezett szociális eredménytábla megalkotása jelentette az EU-ban a szegénység és társadalmi kirekesztettség mérésének következő lépcsőjét a gazdasági és monetáris unió szociális dimenziójának megerősítése keretében. A szociális eredménytábla a tagállamokban elért szociális és foglalkoztatási eredményeket monitorozta. Aztán 2017 novemberében, amikor megfogalmazták a Szociális jogok európai pillérét,²² az eredménytábla megújult, majd 2021 márciusában, párhuzamosan a Pillér akciótervének (úgynevezett Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására) kihirdetésével, ismét átalakuláson ment keresztül. Utóbbi fő oka, hogy az akcióterv kiemelt célokat javasolt az EU-nak a 2030-ig tartó időszakra,²³ és az eredménytábla indikátorait összhangba hozták ezekkel a célokkal.

Az új célkitűzés értelmében 2030-ra legalább 15 millióval kell csökkenteni a szegénység vagy a társadalmi kirekesztés kockázatának kitett emberek számát, amelyből 5 millió főnek gyermeknek kell lennie.²⁴

Az eredménytábla a jelenlegi formájában három területen fogalmaz meg úgynevezett fő indikátorokat (*headline indicators*):²⁵

- esélyegyenlőség és munkaerőpiaci hozzáférés;
- dinamikus munkaerőpiacok és tisztességes munkakörülmények; valamint
- szociális védelem és befogadás.

Közülük a legutóbbiban szerepelnek a társadalmi kirekesztettséggel és a szegénységgel összefüggő indikátorok. Ezek kapcsán újdonság, hogy az eddig használt AROPE-indikátor megújult, másrészt három további indikátor is felkerült mellé a szegénység monitorozása céljából.

Ahogy korábban említettük, az AROPE három elemből álló úgynevezett multidimenzionális indikátor. Első eleme, a szegénységi kockázatnak kitett emberek száma alindikátor és annak módszertana nem változott. A második, az anyagi nélkülözést mérő indikátor jelentősen átalakult: ugyanúgy azoknak a személyeknek a számát méri, akik nem engedhetnek meg maguknak bizonyos árukat, szolgáltatásokat vagy társadalmi tevékenységeket, de a korábbi kilenc tétel helyett tizenháromból vezetik le a nélkülözés szintjét, és utóbbit pedig négy tétel helyett hét hiánytétel jelzi.

²² A Pillér ismertetése nem tárgya az esettanulmánynak, lásd bővebben: European Commission: *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021.

²³ Fontos ugyanakkor aláhúzni, hogy az EU-nak nincsenek az Europe 2020-hoz hasonló átfogó célkitűzései a következő évtizedre, szakterülettől függő ambíció határozza meg, hogy mely területeken irányozzák elő az EU-s célokat. Hivatalosan az EU-ra is érvényesek az ENSZ fenntartható fejlődési céljai.

²⁴ Európai Bizottság: *Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására*. COM(2021) 102 végleges (2021. március 4.).

²⁵ European Pillar of Social Rights. Social Scoreboard Indicators. *Eurostat*, 2021.

5.2. táblázat: Az anyagi deprivációt mérő indikátor módosulása 2021-ben

Az anyagi deprivációt mérő áruk, szolgáltatások a korábbi AROPE-indikátorban	Az anyagi deprivációt mérő áruk, szolgáltatások az új, 2021-es AROPE-indikátorban
Bérleti díj vagy közüzemi számla fizetése	Új megfogalmazás: hiteltörlesztéssel vagy lakással kapcsolatos fizetési hátralék
Otthonuk kellően melegen tartása	Új megfogalmazás: a lakás megfelelő fűtésének hiánya
Váratlan kiadások	Váratlan kiadások fedezetének hiánya
Minden második nap nem esznek húst, halat vagy más fehérje-ekvivalenst	Kétnaponta hús, hal vagy azzal egyenértékű tápanyag fogyasztásának hiánya
Egyhetes nyaralást nem engedhetnek meg	Évi egyhetes, nem otthon töltött üdülés hiánya
Nem engedhetnek meg maguknak autót	Anyagi okból nem rendelkezik személygépkocsival
Nem engedhetnek meg maguknak mosógépet	Kikerültek
Nem engedhetnek meg maguknak színes tévét	
Nem engedhetnek meg maguknak telefont	
	Problémás az elhasználódott bútorok cseréje
	Nem rendelkezik otthon interneteléréssel
	Elhasználódott ruhák
	Nem rendelkezik legalább két pár cipővel, amelyekből az egyik minden évszakban használható
	Hetente egy kisebb összeget nem tud magára költeni
	Nem tud rendszeresen részt venni fizetős szabadidős programokon
	Legalább havonta egyszer nem tudja vendégül látni rokonait, barátait, vagy elmenni velük vendéglátóhelyre

Forrás: KSH: A fenntartható fejlődés indikátorai

A harmadik összetevő, a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők aránya elnevezésű indikátor esetében a pontosítások mellett a legfőbb változás az, hogy a korcsoport 0–64 éves korig bővült (a korábbi 0–59 éves korcsoport helyett).

Az indikátorok frissítése következtében a 2017-es kép az EU-ban tapasztalható társadalmi kirekesztettségéről kevésbé változott. EU-szinten a kirekesztettek száma az EU27 országaiban ugyanúgy körülbelül 98 millió fő volt, Magyarországon pedig az új indikátor szerint is 2,5 millió fő, vagyis körülbelül 26% volt a kirekesztettek aránya.

5.9. szövegdoz: Egyéb multidimenzionális szegénységi indexek

A globális multidimenzionális szegénységi indexet (*Multidimensional Poverty Index – MPI*) 2010 óta számítják az ENSZ Fejlesztési Programja megbízásából az oxfordi egyetemen. 10 indikátorból tevődik össze, és az indikátorok különböző súlyokkal rendelkeznek. Több mint 100 országra számítják. A felhasznált indikátorok és súlyuk az MPI-ben:

- 70 év alatti személy esetében alultápláltság, súly: 1/6;
- 18 év alatti gyermek elhunyt a háztartásban a felmérést megelőző öt év során, súly: 1/6;
- egyik jogosult háztartási tag sem vett részt hatévnyi iskolai oktatásban, súly: 1,6;
- a gyermek abban a korban nem jár iskolában, amikor befejezné a 8. osztályt, súly: 1,6;
- a háztartás szilárd tüzelőanyagot használ, például trágyát, mezőgazdasági terményt, cserjéket, fát vagy szemetet, súly: 1/18;

- a háztartásban nincs korszerűsített vagy egyáltalán nincs mosdó, vagy van, de azt megosztják más háztartásokkal, súly: 1/18;
- a háztartás ivóvízforrása nem biztonságos, vagy a biztonságos ivóvíz 30 perces vagy hosszabb sétára van otthonról, oda-vissza, súly: 1/18;
- nincs áram a háztartásban, súly: 1/18;
- a háztartásban a lakóhely padlója, tetője vagy a falai hiányosak, súly: 1/18;
- a háztartás nem rendelkezik egynél több eszközzel ezekből: rádió, TV, telefon, számítógép, szekér, kerékpár, motorkerékpár vagy hűtőszekrény, autó vagy teherautó, súly: 1/18.

Az index alapján azok az országok, ahol a lakosság legalább fele szegénységben él: Afganisztán (lakossága 55,9%-a), Angola (51,1%), Benin (66,8%), Burundi (74,3%), Csád (85,7%), Kongó (64,5%), Etiópia (83,5%), Guinea (66,2%), Bissau-Guinea (67,3%), Madagaszkár (69,1%), Malawi (52,6%), Mali (68,3%), Pápua Új-Guinea (56,6%), Ruanda (54,4%), Szenegál (53,2%), Sierra Leone (57,9%), Szudán (52,3%), Tanzánia (55,4%), Uganda (55,1%), Burkina Faso (83,8%), Közép-afrikai Köztársaság (79,4%), Libéria (62,9%), Mozambik (72,5%), Niger (90,5%), Dél-Szudán (91,9%).

Az indexet Európában az alábbi országokra mérik, és a szegénység aránya az index alapján, valamint az EU-ban használt AROPE-indikátor alapján 2017-ben:²⁶

	Az MPI alapján szegénységben élők aránya (%)	Az AROPE alapján szegénységben élők aránya (%)
Albánia	0,7	58,5
Georgia (Grúzia)	0,3	n. a.
Montenegró	1,2	42,2
Szerbia	0,3	39,5
Bosznia-Hercegovina	2,2	n. a.
Moldova	0,9	n. a.
Ukrajna	0,2	n. a.

Látható, hogy statisztikailag az MPI Európában gyakorlatilag nem értelmezhető, vagyis az indikátor megválasztásától függően számottevő különbségek tapasztalhatók abban, hogy kik minősülnek szegénynek egy adott országban.

Forrás: UNDP (1990): i. m.

5.4. A szegénység csökkentésére irányuló célok az egyes fejlesztési időszakokban

A következő részben, építve az előzőekben megismert indikátorokra, valamint az ezek mögött húzódó elméletekre, megfontolásokra, áttekintjük, hogy a hazai fejlesztéspolitikában milyen mérőszámok mentén mérték a szegénységet, valamint a társadalmi kirekesztettség kiterjedtségét.

²⁶ A MPI nem egy konkrét évre érhető el, hanem az adatfelvétel idejétől függ. A 2020-as jelentés ugyanakkor általában a 2014–2019-es évekre érhető el, így összevethető a 2017-es AROPE-indikátorral.

5.4.1. A 2004–2006-os fejlesztési időszak

A 2004–2006-os Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Programban (HEFOP) megfogalmazott beavatkozási logika elsősorban a munkaerőpiaci részvételre – mint elsődleges tényezőre – koncentrált a szegénység és kirekesztettség csökkentésében, annak ellenére, hogy a helyzetértékelés szerint a szegénység kialakulásában a biztonság hiánya, a társadalmi részvétel lehetőségeinek korlátozottsága, a támogatórendszerekhez való alacsony hozzáférés, tehát összességében a „rossz életésélyek” fontos szerepet játszanak. A program szerint „[a] szegénység és a társadalmi kirekesztettség egyik meghatározó oka a munkaerőpiacról való kiszorulás, a munkanélküliség, különösen a tartós munkanélküliség és az inaktivitás. Ennek veszélye fokozottan fenyegeti a társadalom egyes hátrányos helyzetű csoportjait, elsősorban a roma népességet és a fogyatékos embereket.”²⁷

5.10. szövegdoz: A 2004–2006-os Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program szegénységre és társadalmi kirekesztésre vonatkozó helyzetelemzése

„A kilencvenes években lezajlott társadalmi-gazdasági átalakulás nagy terheket rótt az egész társadalomra, különösen a szegénység kockázata és a biztonság hiánya miatt, amely egyes hátrányos helyzetű, különösen kiszolgáltatott csoportokat fenyegetett. Ilyen csoportok főleg a romák, a munkanélküliek, az alacsony iskolai végzettségűek és szakképzetlenek, a fogyatékos emberek, a rossz egészségi állapotú vagy szenvedélybeteg emberek, a veszélyeztetett gyermekek, a gyermeküket egyedül nevelő szülők, a hajléktalanok és a rossz lakhatási feltételek között, hátrányos helyzetű településeken élők. E csoportok társadalmi kirekesztődésének központi eleme a *marginális munkaerőpiaci pozíció, ám a kirekesztettség tágabb értelemben a biztonság hiányára, a jövedelemszerző képesség bizonytalanságára, a társadalmi részvétel lehetőségének korlátozottságára, a támogatórendszerekhez való hozzáférés lehetőségének szűkösségére, vagyis a rossz életésélyekre vezethető vissza*. Magyarországon az adatgyűjtési rendszer még nem terjed ki a társadalmi befogadás fogalmába tartozó jelenségek komplex vizsgálatára, ezért néhány esetben csupán becslésekre lehet támaszkodni, és így az adatok alapján nemzetközi összehasonlítás csak korlátozottan lehetséges.

Jövedelmi egyenlőtlenségek

A jövedelmi egyenlőtlenségek növekedése már a nyolcvanas évek elején megkezdődött. A felső és alsó jövedelemkategóriák közötti 4-4,5-szeres különbség 1997-ig emelkedett, és azóta a (nagyjából a közösségi átlagnak megfelelő) 7,5-8-szoros szinten stabilizálódott. Ehhez hasonlóan, az EU-átlagokhoz közeli értékeket jeleznek a jövedelmi egyenlőtlenségek más mutatói is. 2001-ben a népesség leggazdagabb 20%-ának jövedelme 4,7-szeresen (EU: 5,2) haladta meg a legszegényebb 20%-át, és a Gini-együttható 33%-os értéke is közel áll az EU 31%-os átlagához.

A kilencvenes években jelentősen átalakult a háztartások jövedelemszerkezete. A munkanélküliség és az inaktivitás növekedésével a munkaerőpiacról jövedelmet szerző háztartások száma csökkent, a jóléti támogatásokban részesedőké pedig nőtt. *2000-ben a lakosság 15,2%-a rendelkezett az egy főre jutó nettó jövedelem mediánértékének 60%-ánál kisebb*

²⁷ Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program 2004–2006. Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, 2003. 30.

jövedelemmel, szemben az EU-val, ahol a szegénységi küszöb alatt a népesség 18%-a él. [...] Más megközelítést alkalmazva azonban a szegénység sokkal kiterjedtebb, a lakosság megközelítőleg egynegyede él az úgynevezett szociális minimumnál (2000-ben 25,6 ezer forint/fő) alacsonyabb jövedelemből.

Generációsszegénység-kockázatok

Az átalakulás a jövedelmi helyzet tekintetében nem egyformán érintette a generációkat. Az utóbbi egy évtizedben az idős korcsoportok aránya a szegények között kevesebb mint felére csökkent, miközben a gyermekek (gyermekes családok) szegénységi kockázata megkétszereződött. A gyermekek szegénységi kockázata másfélszerese a hátrányos helyzetű felnőtt lakosságnál tapasztaltnál. Minden társadalmi, demográfiai csoport szegénységi kockázatánál nagyobb a négy vagy több gyermeket nevelő családok (41%) és a gyermek(ek)et egyedül nevelők (36%) szegénységi kockázata.

Regionális különbségek

A jövedelmek Közép-Magyarországot leszámítva regionális szinten kiegyenlítettek. Közép-Magyarországon az egy főre jutó bruttó jövedelmek 17%-kal haladják meg az országos átlagot, és 36%-kal a legkedvezőtlenebb helyzetű észak-alföldi régió mutatóját. A társadalmi kirekesztődés kockázata és a szegénység újratermelődése fokozottan érvényesül a fejletlenebb régiókban, az aprófalvas, hátrányos helyzetű kistérségekben, a városok „szegénynegyedeiben” és a hátrányos helyzetű, munkalehetőségeket nem biztosító településeken. A területi szegregáció társadalmi kohéziót gyengítő hatása abban rejlik, hogy a szociális szükségletek éppen azokon a legszegényebb, alacsony gazdasági teherviselő képességű településeken jelentkeznek halmozottan, ahol a népesség társadalmi-demográfiai összetétele is kedvezőtlenebb az átlagosnál, és a feszültségek kezelésére szolgáló eszközök és ellátórendszerek csak szűkösen állnak rendelkezésre.

[...]

A szegénység és a társadalmi kirekesztettség egyik meghatározó oka a munkaerőpiacról való kiszorulás, a munkanélküliség, különösen a tartós munkanélküliség és az inaktivitás. Ennek veszélye fokozottan fenyegeti a társadalom egyes hátrányos helyzetű csoportjait, elsősorban a roma népességet és a fogyatékos embereket”, valamint a szenvedélybetegeket. *(Hajdu kiegészítése a program szövege alapján.)*

Forrás: Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program 2004–2006 (2003): i. m. 27–28, 30.

A program tervezése idején az MDG-k jelentették a nemzetközi *benchmark*-ot, amelyek a szegénység vonatkozásában – ahogyan korábban láttuk – a Világbank által alkalmazott abszolút szegénységi küszöböt jelentették. Az EU-ban pedig, bár a lisszaboni stratégiában már megjelent ekkor a szegénység, a társadalmi kirekesztettség elleni közös fellépés ambíciója, egyelőre az egységes monitoringrendszerek kialakításán volt a hangsúly (ezen belül is azon, hogy a relatív szegénységi küszöb mentén egységes adatgyűjtés rendelkezésre álljon minden tagállamban), és szofisztikált, társadalmi kirekesztettséget mérő indikátorokról még nem beszélhetünk.

Nem meglepő módon ezért a 2004–2006-os időszaki fejlesztési programban a szegénység és társadalmi kirekesztettség vonatkozásában releváns indikátort definiáltak. A program

helyzetelemzése kitér a relatív szegénységi küszöbre (összhangban az EU-ban elindult ez irányú adatgyűjtésekkel), valamint behoz egy abszolút szegénységi küszöböt is, a szociális minimumnál (2000-ben 25,6 ezer forint/fő) kevesebb jövedelemből élők számát.

Ezek az indikátorok tehát a helyzetelemzésben jelennek meg, viszont rájuk vonatkozó célokat a programban nem határoznak meg.²⁸ Helyette, a fent hivatkozott beavatkozási logikával összefüggésben (miszerint a munkaerőpiacra való visszavezetés a szegénység megszüntetésének elsődleges eszköze) a programban megfogalmazott társadalmi befogadás elősegítése célra a tartós munkanélküliségi ráta nevű indikátor 2002. évi 2,6%-ról 2008. évi 2,2%-ra történő csökkentése szerepel.

5.4.2. A 2007–2013-os fejlesztési időszak

Az első teljes fejlesztési időszakra készülő fejlesztési program (Társadalmi Megújulás Operatív Program – TÁMOP) tervezése idején (körülbelül 2005) az előző programhoz képest érdemi újdonságokról a nemzetközi szegénységmérési módszerek kapcsán nem beszélhetünk. Ugyanakkor a program helyzetértékelésében tartalmaz eltéréseket az előző időszaki programhoz képest.

5.11. szövegdoboz: A 2007–2013-as Társadalmi Megújulás Operatív Program társadalmi befogadásra vonatkozó helyzetelemzése

„A szegénység és a társadalmi kirekesztettség szempontjából meghatározó tényező a *munkanélküliség és a tartós inaktivitás, az alacsony iskolai végzettség és az egészségi állapot*. A foglalkoztatottal nem rendelkező háztartásban élő 18–59 éves személyek aránya hazánkban a 3. legmagasabb az uniós államok közül, míg a 17 éven aluliak körében ez az arány a 4. legmagasabb. Erős kockázati tényezőt jelentenek továbbá a területi (települési, térségi) hátrányok is. Miközben kimutathatóan növekszik a szegénységben élők területi koncentrációja, a közösségi szolgáltató- és ellátórendszerek minőségének és hozzáférhetőségének egyenlőtlenségei (oktatás, egészségügy, szociális ellátás és szolgáltatások) konzerválják, esetenként felerősítik a leszakadást és a szegregációt. A leghátrányosabb helyzetben a legnépesebb kisebbséget alkotó romák vannak: 56%-uk a népesség legszegényebb 10%-ához tartozik.

Az elmúlt tíz esztendő során a szegénység kiterjedtségében nem tapasztalható számottevő növekedés, sőt az utóbbi években enyhe mérséklődés tapasztalható ezen a területen. Állandósult viszont a mélyszegénység és a társadalmi kirekesztettség. A *szegénységi ráta* a teljes népesség körében 2004-ben 13% volt (uniós átlag 16%). A gyermekek közt növekszik a szegénységben élők aránya, 2004-ben 20% volt (uniós átlag 19%). Az egyre kevesebb gyermekből egyre többen születnek szegény, gyakran egyszülős családba. Hasonló problémákkal szembesülnek az inaktív, illetve tartósan munkanélküli eltartóval rendelkező családokban élő gyerekek és fiatalok is, akik jóval nehezebb helyzetből startolnak a munkaerőpiacon, mint kortársaik. Esetükben a társadalmi kirekesztődés gyakran területi hátrányokkal is párosul. [...]

Magyarország esetében a legalsó jövedelmi decilisbe tartozó, körülbelül 1 millió szegénységben élő személy közel fele (42%) kisgyermek, illetve 20 év alatti tanuló. [...]

²⁸ Tájékoztatásul közöljük, hogy a relatív szegénységi küszöb alatt élők aránya 2000 és 2017 között 15,2%-ról 13,4%-ra, vagyis 1,8 százalékponttal csökkent.

Számos társadalmi csoportot sújt előítéletesség, hátrányos megkülönböztetés. E jelenségek közismerten leginkább a roma kisebbséget sújtják. A hátrányos megkülönböztetés az élet minden területén – például a munkaerőpiacra való belépéskor, az általános iskolai oktatásban, egészségügyi ellátásban, lakhatási körülményeikben, de akár a közszolgáltatásokhoz való hozzáférésben, hivatalos ügyek intézésében – éri őket, és jelentős mértékben akadályozza társadalmi beilleszkedésüket.

Az előítéletesség a mentális betegséggel élő, valamint a fogyatékossgal élő embereket is sújtja. Utóbbi csoport esetében a társadalmi részvételt nehezíti az is, hogy az épített környezet, valamint a közszolgáltatások tervezésekor nem veszik kellőképpen figyelembe a fogyatékossgal élő emberek igényeit és szükségleteit. [...]

A társadalmi kirekesztődéssel szorosan összefügg az érdek- és jogérvényesítés képességének hiánya, ami kiszolgáltatottságot eredményez. A hátrányos helyzetű emberek gyakran nem rendelkeznek azokkal az információkkal és képvisellel, amelyek biztosítanák számukra a jogaik érvényesítését. Különösen jellemző a kiszolgáltatottság az ellátottak és a betegek esetében, illetve a fogyasztóvédelem területén. Az egészségügyi, szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások igénybevételével, illetve a fogyasztók saját jogaikkal csak minimális mértékben vannak tisztában, és nem eléggé tudatosak (öntudatosak). [...]

Alapvető probléma, hogy a társadalmi kirekesztődés nem önmagában álló jelenség, hanem együtt jár a kulturális kirekesztődéssel, a kulturális szegénységgel, ami a társadalmi érvényesüléshez szükséges kompetenciák hiányához vezet. A kulturális szegénység a közösség szintjén öröklődő társadalmi egyenlőtlenséget szül, a gazdaság és a foglalkoztatás szintjén pedig rontja a versenyképességet, mivel akadályozza a kreativitás kibontakozását.”

Forrás: Társadalmi Megújulás Operatív Program 2007–2013. Az Európai Bizottság 2007. szeptember 13-án kelt, B(2007)4306 számú határozatával elfogadva. 2007. 31–32.

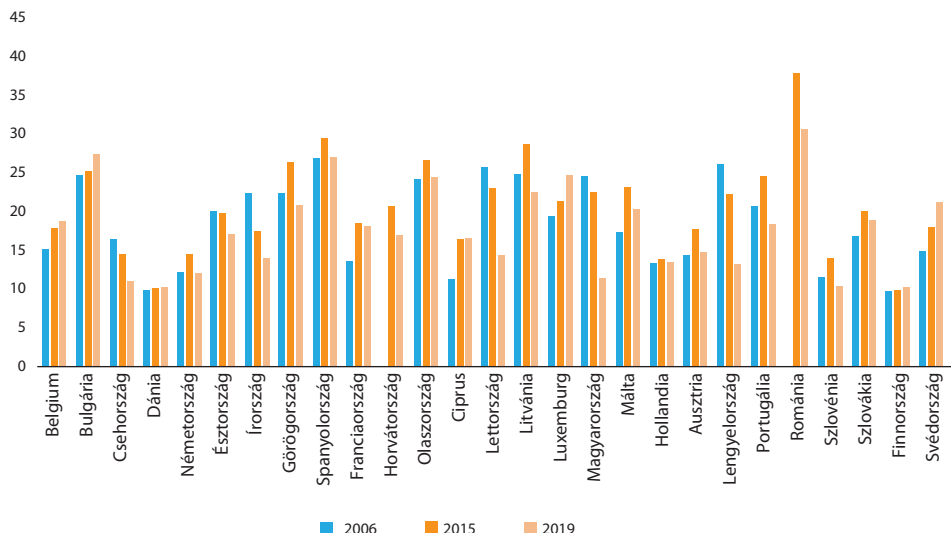
Vegyük észre, hogy a szegénység vonatkozásában a munkaerőpiaci állapot, és ezzel összefüggésben a jövedelmi helyzet mellett több másik kockázati tényező is megjelenik a helyzetelemzésben: az alacsony iskolai végzettség, az egészségi állapot, a kulturális szegénység, a diszkrimináció. Az, hogy valaki hova születik (földrajzilag), szintén meghatározza a társadalmi kirekesztődés kockázatát. A korábbi célcsoport (romák, fogyatékosok) mellett új megközelítést hozott be az életkor szerinti elemzés. Ugyanakkor, indikátorok szintjén mindez nem jelenik meg, továbbra is a jövedelmi szinttel mérhető körülményeket határozták meg a helyzetelemzésben.

A program céljait tekintve követi a korábbi programot: „A munkaerőpiacról való kiszorulás, a munkanélküliség gyakran áll a szegénység és a társadalmi kirekesztődés hátterében, különösen igaz ez a tartós munkanélküliek, illetve a munkakeresést feladó inaktívak esetében. A szegénység és a vele összefüggő munkaerőpiaci és társadalmi hátrányok gyakran továbbörökítődnek. A szegénység és a halmozott, továbbörökített hátrányos társadalmi és munkaerőpiaci helyzet elleni küzdelem leghatékonyabb eszközének a foglalkoztatást, azon keresztül a jövedelem és az önálló jövedelemszerzésre való képesség megteremtését tekintjük.”²⁹

A program indikátorai követik a fenti logikát: a program, átfogó céljával egyezően, a munkaképes korú (20–64 éves) népesség aktivitási és foglalkoztatotti rátájának növekedését tűzte ki. Egy specifikus indikátor jelent meg a szegénység felszámolásához kapcsolódóan: a szegény

²⁹ *Társadalmi Megújulás Operatív Program 2007–2013 (2007): i. m. 63–64.*

(a mediánjövedelem 60%-a alatti jövedelemből élő) családokban élő (0–17 éves korú) gyerekek arányának csökkentése a 2006-os 24,8%-ról 18%-ra (2015-ben). Azóta tudjuk, hogy ezt a célt a kitűzött időpontra nem sikerült teljesíteni, a szegénységben élő gyermekek aránya 2015-ben 22,7% volt, ugyanakkor 2019-re számottevően, 11,5%-ra csökkent.³⁰



5.5. ábra: A szegénységben élő gyermekek aránya (%)

Forrás: Children at Risk of Poverty or Social Exclusion (2024): i. m.

5.4.3. A 2014–2020-as fejlesztési időszak

Az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) a „társadalmi felzárkózás” címszó alatt határozta meg azokat a célokat, amelyek közvetlenül kapcsolódnak az EU2020 Stratégia nélkülözés vagy szociális kirekesztés által fenyegetett népesség számarányának csökkentési céljához (mint láttuk az előző fejezetben, az EFOP tervezésének időszakában már hatályos volt az EU2020 stratégia: amely számszerűsített célokat tűzött ki a társadalmi kirekesztés 2020-as felszámolására, immáron nemcsak jövedelmi, hanem más, szegénységgel összefüggő dimenziók vonatkozásában is az AROPE-indikátor mentén).

A társadalmi felzárkózás keretében elérendő célokat a *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II.* dokumentum jelölte ki, az ebben azonosított kihívások határozták meg az EFOP társadalmi felzárkózáshoz való hozzájárulását: „azaz a gyermekeket sújtó nélkülözés visszaszorítása, a tartós szegénységben élők, köztük a romák felzárkózása, a periférikus élethelyzetek megszüntetése, valamint a halmozottan hátrányos helyzetű emberek alkalmassá

³⁰ Children at Risk of Poverty or Social Exclusion (2024): i. m.

tétele a munkaerőpiacon való megjelenésre és a munkaerőpiaci eszközökben való részvételre, a települések helyi megtartó képességének erősítése.”³¹

5.12. szövegdoboz: A 2014–2020-as Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program társadalmi felzárkózásra vonatkozó helyzetértékelése

„[A] társadalmi kirekesztődés az egyik legsúlyosabb társadalmi probléma: 2012-ben a lakosság 32,4%-a volt érintett, szemben a 24,3%-os uniós átlaggal. A nélkülözés szempontjából legmeghatározóbb társadalmi jellemzők:

- a háztartások/családok alacsony munkaerőpiaci aktivitása;
- az alacsony iskolai végzettség;
- a roma származás;
- a családok gyermekszáma, illetve a gyermekeket sújtó nélkülözés („a nélkülözés fiatal arca”: 2012-ben a 0–17 éves korosztályba tartozók 40,9%-át fenyegette a nélkülözés vagy társadalmi kirekesztődés); valamint
- vidéki lakókönyezet (a segítségre szorulóknak több mint fele községekben él).

Magyarországon minden negyedik gyermek halmozottan hátrányos helyzetű, ami a második legrosszabb adat Európában. A *gyermekeket sújtó nélkülözés* közvetlen kapcsolatot mutat a szülők foglalkoztatottságával, és a háztartásban élő gyermekek számával. A gyermekeket sújtó nélkülözés a gyermek jövőbeni életesélyeit is csökkenti: kétszer annyi a korai iskolaelhagyók aránya a tartósan munkanélküli családokban, mint a foglalkoztatottakéban. [...]

A *társadalmi-gazdasági problémák területi koncentrációja is mutatnak*. A fejlesztendő járássok egymáshoz nagyon hasonló társadalmi-gazdasági problémával küzdenek: egyszerre vannak jelen a súlyos munkanélküliségi, szociális és egészségügyi problémák. Jelenleg az ország területén 823 településen és 10 fővárosi kerületben összesen 1633 elmaradott és cigánytelep, településszövetbe ágyazódott elmaradott településrész található, melyben az ország lakosságának mintegy 3%-a él.

Rendkívül rosszak a *roma népesség* foglalkoztatási mutatói, különösen a roma nők körében: a 15–74 év közötti roma férfiak alig ötödének, a roma nők mintegy tizedének volt valamilyen munkajövedelem az elsődleges megélhetési forrása. A roma nők kedvezőtlen foglalkoztatási helyzete összefügg az alacsony iskolázottsággal, a nem megfelelő végzettséggel és a nemi alapú diszkriminációval.”

Forrás: EFOP 2014–2020 (2014): i. m. 10–11.

A szegénység és a társadalmi kirekesztettség vonatkozásában a program mellett, hogy a társadalmilag kirekesztettek az AROPE-indikátort alkalmazza a helyzetelemzésben, leszögezi, hogy a célcsoporton belül a nélkülöző gyermekek és a tartós szegénységben élők képezik a fejlesztések konkrét célcsoportjait.

Az operatív program beavatkozási logikáját illetően alapvetően nem szakít a korábbi programok logikájával: „Az operatív program teljes támogatási kerete azon elgondolás alapján került meghatározásra, miszerint a gazdaságfejlesztésen alapuló gazdasági növekedés többlet munkahelyeket fog teremteni, s a program célja, hogy részint a tudástőke bővítésével, részint

³¹ Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) 2014–2020. Széchenyi Terv Plusz, 2014. 12.

a foglalkoztathatóság javításával minél többen képesek legyenek e munkahelyteremtési hullámból profitálni. A szegénységgel szembeni leghatékonyabb és hosszabb távon ható gyógyír a foglalkoztatás bővítése.”³² Ugyanakkor markáns hangsúlyeltolódással a korábbi programokhoz képest aláhúzza: „a felzárkózáspolitikai alapvető célja a kihasználatlan társadalmi erőforrások bevonása a társadalom fenntartásába.”³³

Hasonlóan a korábbi programokhoz, a helyzetértékelésben szereplő indikátorok vonatkozásában az EFOP sem fogalmaz meg célokat azok csökkentésére. Az AROPE-indikátor ráadásul annak ellenére nem szerepel a programban célértékkel, hogy az EU2020 stratégiában ez szám-szerűsített célértékkel rendelkezik, és ennek teljesüléséhez a tagállami fejlesztési programok is hivatottak voltak hozzájárulni.

5.4.4. A 2021–2027-es fejlesztési időszak

A 2021–2027-es időszak vonatkozásában fontos aláhúzni, hogy e kézirat leadásakor még nem volt elérhető az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz (EFOP Plusz) végleges szövege. Ezért az indikátor szempontjából a jelen elemzés a program 2021. május 20-i verzióját veszi alapul.

A 2021–2027-es időszaki programok tervezéséhez indikátorok szempontjából a korábbiakhoz képest már rendkívül bőséges az irányadó indikátorok száma: egyrészt alapul lehet venni a 2015-ös SDG-eket, másrészt az EU szociális eredménytábláját is. Az EFOP Plusz a szegénységgel vagy társadalmi kirekesztéssel fenyegetett, „többek között legrászorulóbb személyek társadalmi integrációjának” előmozdítása cél alatt fogalmazza meg a társadalmi befogadást.

5.13. szövegdoboz: A 2021–2027-es Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz legrászorulóbb személyek társadalmi integrációjára vonatkozó helyzetértékelése

„A széles körű felzárkózáspolitikai beavatkozásoknak köszönhetően az elmúlt évtizedben a szegénységi mutatók általánosan javultak: a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek aránya 2019-ben 17,7% volt (és közel felére csökkent a 31,5%-os értéket mutató 2010-hez képest), a gyermekes háztartásokban élők körében a csökkenés jóval az átlagon felüli volt, és az érték már alacsonyabb a gyermektelen háztartásokénál (16,1/19,0%). 2019-re a szegénységben élők száma a nemzeti vállalkozásban szereplő 450 ezer fő helyett összesen 1099 ezer fővel csökkent.

Bár számos eredményes intézkedés hatására a súlyos anyagi nélkülözésben élők száma közel 63%-kal csökkent 2010 óta, az érintettek számának további csökkentéséhez a megkezdett intézkedések folytatása és új beavatkozások indítása egyaránt szükséges. Az intézkedések tervezése során új szempontként jelenik meg a pandémia kezelése, mely magába foglalja az azonnali intézkedések sorozata mellett a hosszú távú szemlélet fenntartását és a leginkább rászoruló hátrányos helyzetű csoportok társadalmi befogadását elősegítő lépéseket, valamint a további kihívásokra és kockázatokra való felkészülést.

2030-ig Magyarország célja az anyagi és szociális nélkülözés arányának csökkentése 22,9%-ról 13%-ra a gyermekes családok esetében.

³² EFOP 2014–2020 (2014): i. m. 28.

³³ EFOP 2014–2020 (2014): i. m. 12.

Fő kihívások:

1. »Közelebb a munkaerőpiachoz«

A nagyon alacsony munkaintenzitású (kvázi munkanélküli) háztartásban élők aránya a teljes népességben 2010–2019 között 9,7%-ról 3,6%-ra csökkent. A romák körében több mint 30 százalékpontos csökkenés tapasztalható 2013 és 2019 között (2013: 45,9%, 2019: 15,2%), de az érték még így is 4-szerese az átlagnak.

A foglalkoztatási ráta a 15–24 éves fiatalok körében a legalacsonyabb (2019 egészében 28,5%). Az alacsonyan iskolázottak és a romák is jelentősen hátrányos helyzetűek munkaerőpiaci szempontból. 2019-ben a legfeljebb 8 osztályt végzett 15–64 évesek 39,4%-a, illetve a 15–64 éves romák 45,5%-a volt foglalkoztatott. 2019-ben a roma nők 37%-a volt foglalkoztatott.

A potenciális munkaerő-tartalék az ország – gazdasági, társadalmi, munkaerőpiaci szempontból – hátrányosabb helyzetű területein koncentrálódik. A munka világából tartósan kiszorult személyek egy része nem vagy csak nehezen tud elhelyezkedni a nyílt munkaerőpiacon, különösen ezekben az elmaradott térségekben, ahol a foglalkoztatást nehezíti a beszűkült helyi piaci/gazdasági környezet, néhol még ingázási távolságban sincs munkahelykínálat. [...]

[M]unkaerőpiaci integrációjuk elősegítéséhez és foglalkoztatási rátájuk növeléséhez egyaránt szükség van a számukra elérhető munkalehetőségek bővítésére, a képzésbe be- és visszalépésre, valamint a munkavállalásukat gátló alapvető akadályok elhárítására, munkaerőpiacra be- és visszajutásuk érdekében az egész életen át tartó tanulás biztosítására. Aktív befogadásuk a foglalkoztatás, a pénzbeli ellátások és a személyes, egyénre szabott szolgáltatások együttes eszközrendszerével segíthető. A közfoglalkoztatásban egyre inkább az idősebbek, valamint a sokféle (egészségügyi, szociális, foglalkoztathatósági) problémával küzdők maradtak, visszavezetésük is átfogó, több szakterületet is bevonó szolgáltatásokkal, támogatási eszközökkel valósítható meg. [...]

2. »Nagyobb hangsúly a területiségen«

Az általánosan javuló szegénységi mutatók mellett az ország egyes területein a szegénység szélsőséges formái is megmutatkoznak: még mindig magas a rossz lakhatási körülmények között, szegregátumokban élők száma, és a roma népesség többsége még mindig lényegesen rosszabbul él, mint a nem romák, ezért helyzetük javítása további komplex (ágazatokon átívelő, humán és infrastrukturális fejlesztéseket egyaránt magában foglaló) beavatkozásokat igényel.

A társadalmi-gazdasági problémák területileg koncentrálódnak (különösen az északkeleti, délnyugati országrészekben), és korrelálnak a településtípusokkal is: a szegénységben vagy kirekesztettségben élők aránya Budapesten jóval az átlag alatti (2019-ben 11,2%), a városokban átlag körüli, a községekben viszont, ahol a romák több mint fele él, átlag feletti (22,8%). A leszakadás veszélyével érintett településeken a gazdasági elmaradottság és szakemberhiány a társadalmi problémák sűrűsödésével és magas gyermekvállalási hajlandósággal párosul.

A 2011-es népszámlálási adatok alapján a lakosság mintegy 3%-a él az ország 1384 szegregátumában, olyan településrészekben, ahol rendkívül rosszak az életkörülmények. A lakók több mint egyharmada 15 év alatti gyermek. A lakhatási körülmények alapvetően befolyásolják a család egészséges életmódját, és meghatározók a gyermekek iskolai eredményessége és a szülők munkaerőpiaci karrierje szempontjából.

[...] A társadalmi összetartozást tovább gyengítik a közösségi konfliktusok és a nemzetiségekkel, kisebbségekkel (elsősorban romákkal) szembeni megkülönböztetés. Helyi szinten szükséges a közösségeket erősítő, különféle szociokulturális háttérű csoportok együttműködését segítő szabadidős fejlesztések támogatása. [...]

3. »Sikeres életút – a kezdetektől«

A 18 év alatti korosztály esetében továbbra is átlagos mértékű a szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázata (17,7%, a teljes lakossági arány is ugyanennyi), illetve jócskán azon felüli a súlyos anyagi nélkülözés aránya (11%, a teljes lakosságban 8%). A 2019-re vonatkozó adatok alapján a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő 25 évnél fiatalabbak átlagos száma 263 ezer fő.

Az alacsony képzettségi szint a hátrányos helyzetűeket (köztük a romákat) érinti leginkább, hiszen az országos átlagnál négyszer több közöttük a csak alapfokú végzettséggel rendelkezők aránya, foglalkoztatási rátájuk a javulás ellenére is alacsony, és a korai iskolaelhagyók aránya 60% feletti körökben. Bár növekedett, de továbbra is elenyésző a roma felsőfokú végzettségűek száma. A kevésbé támogató környezetből induló gyermekek iskolai sikerességét akadályozó szociális hátrányainak kompenzálására [...] már az iskoláskort megelőző időszakról kezdve olyan célzott támogatási formákra van szükség, amelyek segítik iskolai előrehaladásukat, csökkentik iskolai lemorzsolódásukat, támogatják a minél magasabb iskolai végzettség megszerzését.”

Forrás: EFOP Plusz 2021–2027 (2021): i. m. 9–12.

Mint látható, ez a program immáron nagyban épít az indikátorokkal megtámogatott helyzetelemzésre, és az indikátorok között nagy számban szerepelnek a nemzetközi gyakorlatban elsődlegesen alkalmazott társadalmi kirekesztést mérő mutatók, és nem csak jövedelmi vonatkozásban.

A program beavatkozási logikája egyértelműen nevesíti a munkaerőpiacra való visszavezetés mellett például az oktatás fontosságát a társadalmi befogadás elősegítésében. A program – a programok történetében először – a helyzetértékelésben szereplő indikátorok közül az AROPE vonatkozásában célt is megfogalmaz (ugyanakkor a társadalmi egyeztetésre bocsátott verzióban számszerűsített cél még nem szerepelt).

5.5. Összefoglalás

Az előzőekben áttekintettük a szegénységi és társadalmi kirekesztésre vonatkozó mérési módszertanok és indikátorok evolúcióját, majd megnéztük, hogy ezeket a hazai fejlesztési programokban mennyire sikerült lekövetni. Összességében azt látjuk, hogy a programokban alkalmazott indikátorok kezdetben követték a nemzetközi trendeket, elsősorban a jövedelmi dimenziójú indikátorok esetében, de a szegénységi fogalom definíciós tágulásából eredő komplexebb mérőszámokat a hazai programok nem minden esetben használták ki. Kivételnek ez alól a 2021–2027-es program ígérkezik, amelyben a helyzetelemzés megfelelően támaszkodik az indikátorok adta tényalapú megközelítésre, ugyanakkor célértékek meghatározására ezek vonatkozásában még ez a program sem vállalkozik.

Ennek egyébként többek között oka a DG EMPL által alkalmazott szigorú indikátorszabály is, mivel a DG EMPL nem preferálja az EU-s jogszabályok mellékletében meghatározott indikátoroktól eltérő, és különösen a nem eredményindikátor típusú indikátorok alkalmazását a kohéziós programokban. Véleményünk szerint ez gyengíti a programoknak azt a képességét, hogy egyértelműen láthatóvá váljon a hozzájárulásuk a globális és EU-s fejlesztési célkitűzések megvalósulásához. A jogszabályok mellékletében szereplő indikátorok viszont túl operatívak ahhoz, hogy érdemben megmutassák a programok kitűzött célok szerinti előrehaladását.

Feladatok

1. Határozzon meg egy beavatkozási logikát a szegénység és társadalmi kirekesztettség csökkentésére! Ezen belül írja körül a megcélzott eredményt, erre vonatkozóan állapítson meg eredményindikátort, majd a hatásmechanizmusból levezetve a javasolt intézkedést és ennek outputját/output indikátorát!
2. Elemezze egy szabadon választott ország társadalmi felzárkóztatást célzó programjának indikátorait, valamint a programban megjelenített hatásmechanizmust az outputok és az eredmények kontextusában! A tagállami programok a DG REGIO honlapján elérhetők.
3. Van-e olyan KSH által mért indikátor, amely Ön szerint alkalmas lenne még arra, hogy a szegénység és társadalmi kirekesztettség indikátoraként alkalmazzuk? Indokolja választását!

6. Értékelési esettanulmány: a Mezőgazdasági Termelők Jövedelemszintjének Javítását Célzó Program hatásértékelése¹

A *Mezőgazdasági Termelők Jövedelemszintjének Javítását Célzó Program* (MTJP) olyan új program, amely az ország vidéki térségeiben nyújt támogatást a mezőgazdasági termelőknek új gépek, felszerelések és föld vásárlására. Az MTJP célja, hogy növelje a mezőgazdasági ágazatban dolgozó termelők jövedelmi szintjét, különösen az ország kevésbé fejlett régióiban. Noha számos eredménymutatót figyelembe lehetne venni a program értékelésekor, a kormányt a gazdálkodók háztartásonként számított éves jövedelmére gyakorolt hatás érdekli a legjobban, ezért ennek a mutatónak a segítségével méri a program sikerességét.

A programot hosszabb távon ki szeretnék terjeszteni az ország minden termelőjére, aki teljesíti a jogosultsági kritériumokat. Ez a kiterjesztés az ország teljes költségvetésének jelentős hányadát venné igénybe (egy becslés alapján akár a GDP 1,5%-át is). Ilyen jellegű program végrehajtása az anyagi vonzatokon kívül jelentős adminisztratív és logisztikai terhet ró a közigazgatásra is, ezért a kormány azt a döntést hozza, hogy először kísérleti (*pilot*) programként vezessék be az MTJP-t, majd a kísérleti szakasz eredményeitől függően fokozatosan terjesszék ki. A pénzügyi és költség-haszon elemzések eredményei alapján a miniszter bejelentette, hogy az MTJP hosszú távú fenntarthatósága és országos kiterjesztése érdekében a programban részt vevő vidéki gazdálkodó családok háztartásonkénti jövedelmének átlagosan legalább 200 000 forinttal kell növekednie, ráadásul ezt két éven belül kell teljesíteni.

Az MTJP-t 100 faluban vezetik be a kezdeti kísérleti szakaszban. Közvetlenül a program megkezdése előtt a kormány azzal bíz meg egy kutatócéget, hogy végezzen kérdőíves felmérést az érintett falvakban, mind a 4959 érintett háztartásnál. A kérdőívben a kutatócég részletes információkat gyűjt a háztartások demográfiai összetételéről, rendelkezésre álló vagyonáról, mezőgazdasági gépeiről és felszereléseiről, a földterületéről, valamint az előző évi jövedelméről. Az adatfelvétel elvégzése után a 100 faluban bevezetik az MTJP-t. Nagy kommunikációs kampány kíséretében történik, amely közösségi eseményeket és különféle információs kampányokat foglal magában annak érdekében, hogy minél több háztartás vegyen részt a programban.

Az első adatfelvételben szereplő 4959 háztartásból összesen 2907 jelentkezik az MTJP-be, amely a következő két évben meg is valósul. A kérdőívből kiderül, hogy a legtöbb résztvevő elégedett a programmal. A kétéves kísérleti időszak elteltével a korábbi 4959 háztartás körében másodszorra is kérdőíves felmérést végeznek.

A mezőgazdasági miniszter Önt bízta meg az MTJP hatásértékelésének elvégzésével, és javaslatot vár, hogy érdemes-e a programot az ország minden termelőjére kiterjeszteni. Az értékelés fő

¹ Ez az esettanulmány a Világbank egy munkájának adaptációja. Az esettanulmány eredeti verziója: Paul J. Gertler et al.: *Impact Evaluation in Practice*. 2. kiadás. Washington, Inter-American Development Bank – World Bank, 2016. Az esettanulmányban megjelenő nézetek és vélemények egyedül az adaptáció szerzőjének véleményét fejezik ki, és nem feltétlenül tükrözik a Világbank hivatalos álláspontját. (Az eredeti esettanulmányhoz kapcsolódó adatok elérhetők itt: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25030>.) A könnyebb érthetőség érdekében az esettanulmányt magyar körülményekre adaptáltuk, így az eredményváltozókat és az adatokból számítható eredményeket is. Mivel nem valós adatokon végzett számításokról van szó, ezért a számok pusztán illusztrációs célt szolgálnak.

kérdése, hogyan hat az MTJP a szegényebb háztartások jövedelmére. A tét nagy: ha a támogatás átlagosan legalább 200 000 forinttal növeli a programban részt vevő vidéki gazdálkodó családok háztartásonkénti jövedelmét, akkor a programot országosan kiterjesztik. Amennyiben az MTJP átlagos hatása nem éri el a 200 000 forintos határértéket, akkor a programot nem terjesztik ki.

6.1. Előtte-utána összevetés

Az első tanácsadó, akit megbíz az értékelés elvégzésével, arra hívja fel a figyelmet, hogy az MTJP hatásának becslésénél a háztartás jövedelmének a programhoz nem köthető időbeli változásával is számolni kell, hiszen a jövedelemszint a támogatástól függetlenül is változhat. A programban részt vevő háztartások almintájának segítségével kiszámolható a háztartások átlagos jövedelme a program végrehajtása előtt, illetve a két év eltelte után, azaz egy előtte-utána összehasonlítás elvégezhető. Ennek eredményét a 6.1. táblázat mutatja. Látható, hogy a programban részt vevő, támogatott háztartások csoportjának jövedelme 120 000 forinttal nőtt. A program elején ezeknek a háztartásoknak az átlagos éves jövedelme 1 880 000 forint volt, két év elteltével pedig 2 000 000 forintra nőtt. A szignifikanciaszint (p-érték) azt mutatja, hogy a program előtt és után a jövedelmek szignifikánsan különböznek. Ez az eredmény alátámasztja, hogy a beavatkozás előtti és utáni jövedelemszint közti különbség nem nulla.

6.1. táblázat: Az MTJP értékelése, előtte-utána összevetés

	Utána	Előtte	Különbség	Szignifikanciaszint (p-érték)
Háztartások éves jövedelme (Ft)	1 880 000	2 000 000	120 000**	0,001

Megjegyzés: szignifikanciaszint: ** = 1%

Forrás: Béres szerkesztése

A 6.1. táblázatban szereplő különbség kizárólag a programban részt vevő támogatott háztartások csoportjára vonatkozik. Azonban ahogyan arra a tanácsadó figyelmeztetett, elképzelhető, hogy a programmal közvetlenül nem összefüggésben álló körülmények is befolyásolták a jövedelemszintet. Ennek a kiszűrésére regressziót használhatunk. A regresszió statisztikai eszközökkel vizsgálja a függő változó (más néven eredménymutató, amit magyarázni szeretnénk, jelen esetben a jövedelemszint) és a magyarázó változók közötti kapcsolatot. Ennek eredményét a 6.2. táblázat mutatja. A lineáris regresszió a legegyszerűbb összefüggést feltételezi: a függő változó a háztartás jövedelme, amit az egyváltozós lineáris regresszió – ahogyan neve is mutatja – egy változóval magyaráz: ebben az esetben a magyarázó változó egy kétértékű, azaz bináris változó, ami 0 vagy 1 értéket vesz fel. 0 az értéke, ha a megfigyelésünk a program előtről származik, és 1, ha a program utáni.

6.2. táblázat: Az MTJP értékelése, előtte-utána összevetés regresszióanalízissel

	Utána	Előtte
A program becsült hatása a háztartások éves jövedelmére (Ft)	120 000**	124 000**

Megjegyzés: szignifikanciaszint: ** = 1%

Forrás: Béres szerkesztése

A többváltozós lineáris regresszió további magyarázó változókkal egészíti ki az egyváltozós alapmodellt. Ez a programban részt vevő háztartások további megfigyelhető tulajdonságait is figyelembe veszi, mint például a vagyona vonatkozó mutatókat (eszközöket) vagy a háztartás összetételét stb. Az eddigi számokból látható, hogy az egyváltozós lineáris regresszió és az egyszerű előtte-utána összevetés eredményei megegyeznek (a 6.1. táblázat szintén 120 000 forintos jövedelemnövekedést mutat). A többváltozós regresszió esetén további tulajdonságokra való kontrolláláskor az eredmény szintén hasonló: 124 000 forint a jövedelemnövekedés mértéke.

6.2. A programban részt vevő és részt nem vevő vidéki gazdálkodó családok háztartásának összehasonlítása

Az értékelővel az előtte-utána összehasonlítást kissé továbbgondolva megállapítják, hogy még sok olyan, a programhoz közvetlenül nem köthető tényező lehet, amelyek a jövedelem változását részben magyarázhatják (a minisztériumot különösen foglalkoztatja, hogy a jelenlegi gazdasági helyzetben a válság hogyan befolyásolta a megfigyelt jövedelemváltozásokat).

Egy másik tanácsadó azzal érvel, hogy pontosabb becslést ad az az értékelés, amely a beavatkozás utáni időszakra, azaz az MTJP befejezésére fókuszál. A szakértő arra hívja fel helyesen a figyelmet, hogy az alapfelmérésben szereplő 4959 háztartásból mindössze 2907 volt ténylegesen támogatott, vagyis a kérdőívben részt vevők körülbelül 41%-a kimaradt az MTJP támogatásából. A 100 kísérleti faluban minden háztartás jogosult volt a programrésztvételre, vagyis ezek a háztartások a mezőgazdasági adottságaikat tekintve megegyeznek: hasonló az ottani földminőség, a helyi mezőgazdasági piac, a tényezőárak stb. Mindezekon túl ezek a háztartások hasonló mezőgazdasági tevékenységeket is folytatnak. A szakértő szerint ezen adottságok és körülmények között a programban részt nem vevő háztartások jövedelmi szintje jól használható az MTJP-résztvevők úgynevezett tényellentétes eredményeinek becslésére. Ennek érdekében kiszámolják a beavatkozás utánra vonatkozóan a programban részt vevők és a részt nem vevők átlagos jövedelmét. Ennek eredményét a 6.3. táblázat mutatja. Az MTJP-ben részt nem vevők átlagos jövedelmét felhasználva a tényellentétes vizsgálatból arra lehet következtetni, hogy a program átlagosan 280 000 forinttal növeli a háztartások éves jövedelmét.

6.3. táblázat: Az MTJP értékelése, a részt vevő és részt nem vevő háztartások összehasonlításának átlagai

	Résztvevők	Kimaradók	Különbség	Szignifikanciaszint (p-érték)
Háztartások éves jövedelme (Ft)	2 000 000	1 720 000	280 000**	0,001

Megjegyzés: szignifikanciaszint: ** = 1%

Forrás: Béres szerkesztése

Az eredmények áttekintése során felmerül az a jogos kérdés, hogy azok a háztartások, amelyek nem kerültek be a programba, vajon szisztematikusan különböznek-e a résztvevőktől. Például lehetséges, hogy az MTJP-támogatottak csoportja eleve alacsonyabb jövedelemmel rendelkezik, több információ áll a rendelkezésére a programról, vagy egyszerűen motiváltabb. Joggal feltételezhető például, hogy a program résztvevői átlagban kedvezőtlenebb pénzügyi helyzetben vannak, mivel az MTJP eleve a szegényebb háztartásokat célozza meg. A szakértő állítása szerint az általa számított regresszió ezeket a csoportok közti potenciális különbségeket is figyelembe veszi. Ennek megfelelően egy másik többváltozós regressziót is vizsgálunk, amelyben szerepel minden

olyan háztartásra vonatkozó megfigyelhető tulajdonság, amely megtalálható az adatbázisban, és ezek segítségével becsüljük meg a program hatását. Az eredményeket a 6.4. táblázat mutatja.

6.4. táblázat: Az MTJP értékelése, előtte-utána összevetés regresszióanalízissel

	Egyváltozós lineáris regresszió	Többváltozós lineáris regresszió
A program becsült hatása a háztartások éves jövedelmére (Ft)	280 000**	196 000**

Megjegyzés: szignifikanciaszint: ** = 1%

Forrás: Béres szerkesztése

A jövedelmet vizsgáló egyváltozós regresszió becslésének eredménye – ahol az egyedüli magyarázó változó a részvétel (1-et vesz fel, ha az adott háztartás részt vesz az MTJP-ben, 0-t, ha nem) –, hogy a program átlagosan 280 000 forinttal növeli a háztartások jövedelmét. Amennyiben azonban a többi magyarázó változó is szerepel a regresszióban, úgy a program becsült hatása csökken: a háztartások jövedelme e szerint a modell szerint csak 196 000 forinttal nő az MTJP-nek köszönhetően.

6.3. Véletlenszerű vagy randomizált kísérlet

Eddig két hatásértékelés készült, amelyek alapján ellentétes szakpolitikai javaslatok következnenének. A módszertanokat vizsgálva elképzelhető, hogy a becslések torzítottak, ebből kiindulva azon kezdenek el gondolkozni, hogy mi módon lehetne pontosabb becslést kapni a tényellentétes vizsgálat segítségével. Az értékelési munkacsoport megbeszélései során arra jutnak, hogy a jobb becsléshez nélkülözhetetlen lenne egy másik falucsoport beazonosítása, amelyekben a háztartások tulajdonságai minden tekintetben megegyeznek, vagy nagyon hasonlítanak a 100 kísérleti falu háztartásaihoz. Az egyetlen eltérő tulajdonság az, hogy az újonnan azonosított falvak háztartásai nem vettek részt az MTJP-ben. Mivel az MTJP egy kísérleti programnak indult, és a 100 falut teljesen véletlenszerűen választották ki az ország vidéki falvai közül, ezért ez a 100 falu átlagban azonos tulajdonságokkal rendelkezik, mint a nem kiválasztott vidéki falvak átlaga. Így ez a tényellentétes vizsgálat egy pontosabb becslést eredményezhet úgy, hogy vizsgálja a támogatásra a kísérleti szakaszban jogosult falvakban a háztartások jövedelmét, és összeveti azokéval, amelyek nem vettek részt a programban.

Szerencsére a program előtti adatfelvételtől és a két évvel későbbi nyomon követés során elvégzett felvételtől legalább 100 másik olyan vidéki faluból is vannak adatok az adatbázisban, amelyek nem vettek részt a programban, és amelyeket szintén véletlenszerűen választottak ki az országban szereplő falvak közül. Ez az úgynevezett véletlenszerű kiválasztás, avagy random szelekció biztosítja azt, hogy a falvak statisztikai értelemben azonos tulajdonságokkal rendelkeznek, és az egyedüli különbség, hogy az egyik csoport falu az MTJP-ben részesül (azaz a támogatott, kezelt csoport), a másik 100 falu nem (azaz a támogatásban nem részesült összehasonlított falvak, kontrollcsoport). A csoportokat tehát véletlenszerűen sorolták be.

A véletlenszerű besorolás feltétele biztosítja, hogy az MTJP-n túl nincsen olyan külső tényező, amelyben a kezelt és kontrollcsoport tagjai különböznek. Az ennek a feltételezésnek az igazolása érdekében elvégzett teszt eredményét a 6.5. táblázat szemlélteti, amelyben látszik, hogy

kiinduláskor nagyon hasonló tulajdonságokkal rendelkeznek a csoportok. Az egyetlen szignifikáns különbség a családfő oktatásban eltöltött éveinek száma, bár ez a különbség meglehetősen kicsi. Ez nem szokatlan, még a nagy mintán végzett véletlen kísérletek esetében is várhatóak kis különbségek. 5%-os szignifikanciaszinten arra lehet számítani, hogy a falvak tulajdonságai körülbelül 5%-ában statisztikailag szignifikánsan különbözőek lesznek, ugyanakkor nem várható, hogy ezek a különbségek nagyok lesznek.

6.5. táblázat: Az MTJP értékelése, a részt vevő és részt nem vevő háztartások összehasonlításának átlagai

Háztartások tulajdonságai	Kezelt falvak (n = 2 964)	Kontrollcsoport falvak (n = 2 664)	Különbség	Szignifikanciaszint (p-érték)
Háztartások éves jövedelme (Ft)	1 720 000	1 725 200	-5 200	0,865
Családfő életkora (év)	41,66	42,29	-0,64	0,324
Családfő oktatásban eltöltött ideje (év)	9,12	8,40	0,72*	0,030
A háztartás tagjainak száma	3,88	3,79	0,09	0,563
Földterület (hektár)	5,71	5,69	0,02	0,853

Megjegyzés: szignifikanciaszint: ** = 1%

Forrás: Béres szerkesztése

Ezzel a módszerrel a kontrollcsoport érvényességét is sikerült igazolni, és tényellentétes vizsgálattal becsülhető a jogosult háztartások átlagos jövedelme a 100 kontrollfaluban is. A 6.5. táblázat a támogatásra jogosult háztartások átlagos jövedelmét mutatja mind a kezelt, mind a kontrollcsoportban. Kiinduláskor szignifikánsan nem különbözik a két csoport átlagos jövedelme, ahogyan a véletlenszerű kísérlettől ez el is várható.

Felhasználva azt, hogy a kísérleti projektben részt vevő 100 faluhoz megfelelő kontrollcsoportot azonosítottak, az egyváltozós lineáris regresszió azt mutatja, hogy az MTJP 211 000 forinttal növeli a háztartások átlagos jövedelmét. Végül a mintában szereplő háztartások megfigyelhető tulajdonságaira is kontrolláló többváltozós regresszió eredménye azt mutatja, hogy a támogatott háztartások jövedelme két év alatt 206 000 forinttal növekedett, ami közel megegyezik az egyváltozós regresszió becsült hatásával (lásd 6.6. táblázat).

6.6. táblázat: Az MTJP értékelése, előtte-utána összevetés regresszioanalízissel

	Egyváltozós lineáris regresszió	Többváltozós lineáris regresszió
A program becsült hatása a háztartások éves jövedelmére (Ft)	211 000**	206 000**

Megjegyzés: szignifikanciaszint: ** = 1%

Forrás: Béres szerkesztése

A randomizált kísérleti módszertan biztosítja, hogy nincs olyan egyéb tényező, amelyben szisztematikusan különböznek a kezelt és kontrollcsoport tagjai, amely eltérések önmagukban magyaráznák a háztartások eltérő jövedelmét. Mind a két falucsoport háztartásai nagyon hasonló jellemzőkkel rendelkeznek a program indulása előtt, és a megvalósítás két éve alatt ugyanazok az országos programok és gazdasági környezet hatottak rájuk. Ebből következően az egyetlen

valószínű oka annak, hogy a szegényebb háztartások két év elteltével a támogatott csoportban magasabb jövedelemmel rendelkeznek, mint a kontrollcsoport, abban rejlik, hogy az előbbi részt vett az MTJP-ben, utóbbi pedig nem.

6.4. Kommunikációs kampány véletlenszerűen kiválasztott célcsoporttal

Próbáljuk meg most egy véletlenszerűen kiválasztott célcsoporttal végrehajtott kommunikációs kampány segítségével értékelni a program hatását. Tegyük fel, a Mezőgazdasági Minisztérium határozatot hoz arról, hogy a támogatást haladéktalanul rendelkezésre kell bocsátani minden olyan háztartásban, amelyek szeretne részt venni a programban. Világos, hogy a minisztérium szeretné elindítani a program kiterjesztését. Ez azonban időigényes, és csak fokozatosan mehet végbe, így megállapodnak a minisztériummal abban, hogy kommunikációs kampány révén felgyorsítják a részvételt a falvak egy véletlenszerű alcsoportjában. A falvak véletlenszerű almintájában intenzív promóciós tevékenység indul, amely a program ismertségének növelése érdekében magában foglalja a kommunikációt és a társadalmi marketinget. A kommunikációs tevékenységeket gondosan úgy tervezték, hogy elkerüljék azokat a tartalmakat, amelyek esetleg ösztönözhetnek más támogatási programban való részvételre, mivel ez bizonytalanná teheti az eredményeket, és a kommunikációs kampány instrumentális változóként (IV.) érvénytelenné válna. A csapat biztosítja, hogy a kampány kizárólag a MTJP-be való jelentkezés növelésére összpontosítson. Két év múlva, a kommunikációs kampány és a program végrehajtása után azt tapasztalják, hogy a kampányba véletlenszerűen kiválasztott falvak háztartásainak 49,2%-a belépett a programba, míg a kampányban részt nem vevő falvak háztartásainak csak 8,4%-a vett részt abban (lásd 6.7. táblázat).

6.7. táblázat: Az MTJP értékelése, a véletlenszerűen kiválasztott célcsoportnak tartott kommunikációs kampány, a részt vevő és kimaradó falvak jellemzőinek összevetése

Háztartások tulajdonságai	Kezelt falvak (n = 2 964)	Kimaradó falvak (n = 2 664)	Különbség	Szignifikanciaszint (p-érték)
Háztartások éves jövedelme (Ft) a program előtt	1 720 000	1 750 000	30 000	0,865
Háztartások éves jövedelme (Ft) a program után	1 920 000	1 830 000	90 000**	0,000
Részvételi arány (%)	49,2	8,42	40,78**	0,000

Megjegyzés: szignifikanciaszint: ** = 1%

Forrás: Béres szerkesztése

Mivel a kommunikációs kampányban részt vevő és kimaradó falvakat véletlenszerűen választották ki, lehet tudni, hogy a kampány hiányában a két csoport átlagos jellemzőinek azonosnak kellene lenniük. Ezt a feltevést a két sokaság kiindulási jövedelmi (és egyéb) jellemzőinek összehasonlításával ellenőrizheti. Kétéves programvégrehajtás után a részt vevő falvak háztartásainak átlagos jövedelme 1 920 000 forint, míg a nem támogatott területeken 1 830 000 forint (a különbség 90 000 forint). Mivel azonban az egyetlen különbség a kampányban részt vevő és a kimaradó falvak között az, hogy a programba való belépés aránya magasabb a részt vevő falvakban (a kampánynak

köszönhetően), a jövedelmek különbsége a háztartások 8,42%-on felüli 40,78%-ának köszönhető, amelyek a kampány miatt beléptek. Ezzel módosítanunk kell a számított jövedelmi különbségeket, hogy megkapjuk a program hatását. Ehhez a hatás becslését, vagyis a kampányban részt vevő és a kimaradó csoportok közötti jövedelmi különbséget elosztjuk a részvételek közötti különbséggel: $90\,000/0,4078 = 220\,696$ forint.

6.8. táblázat: Az MTJP értékelése, a véletlenszerűen kiválasztott célcsoportnak tartott kommunikációs kampány, regressziós elemzés

	Egyváltozós lineáris regresszió	Többváltozós lineáris regresszió
A program becsült hatása a háztartások éves jövedelmére (Ft)	220 500**	218 000**

Megjegyzés: szignifikanciaszint: ** = 1%

Forrás: Béres szerkesztése

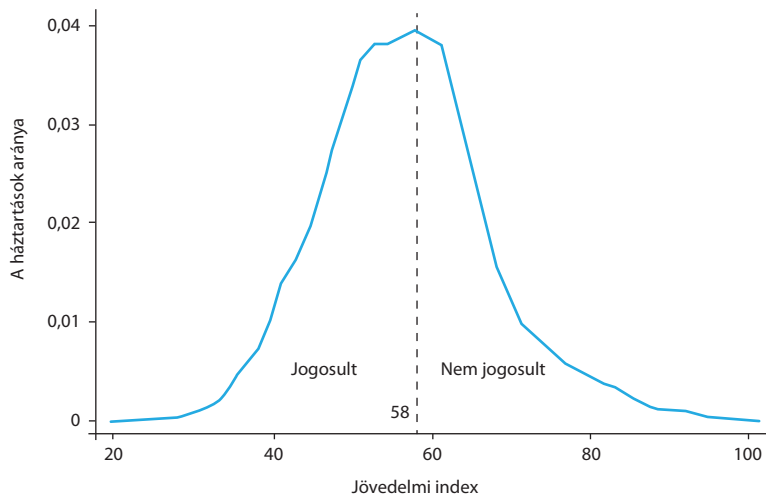
A továbbiakban a randomizált kommunikációs kampányt alkalmazzák IV-ként, majd a program hatását kétlépcsős legkisebb négyzetek eljárásával becsülik meg (további információért lásd www.worldbank.org/ieinpractice). A kapott eredményeket a 6.8. táblázat tartalmazza. Ez a becsült hatás azokra a háztartásokra vonatkozik, amelyek a kampány miatt beléptek a programba.

6.5. Szakadásos regresszió

Most nézzük meg, hogyan alkalmazható a szakadásos regresszió (*regression discontinuity design – RDD*)² módszere a támogatási programunkra. Ha alaposabban megvizsgáljuk az MTJP kialakítását, azt találjuk, hogy a programba kerülő falvak véletlenszerű kiválasztása mellett a hatóságok egy bizonyos jövedelmi küszöb alatti jövedelmű háztartásokra fókuszáltak a programot. A küszöb egy jövedelmi indexen alapul, amely az egyes háztartásokhoz 20 és 100 közötti pontszámot rendel a rendelkezésükre álló pénzeszközök, a lakáskörülmények és a szociodemográfiai helyzetük alapján. A jövedelmi küszöböt hivatalosan 58-ban határozták meg. Ez azt jelenti, hogy minden 58 vagy annál alacsonyabb pontszámú háztartást szegényebbnek minősítenek, és minden 58-nál magasabb pontszámú háztartást nem szegénynek. A kísérleti projekt során a kiválasztott falvakban is csak a szegényebb háztartások voltak jogosultak a programba belépni.

A becslések elvégzése előtt ellenőrizzük, hogy van-e bizonyíték a jogosultsági index manipulálására. Első lépésként ellenőrizzük, hogy a jogosultsági index környékén (alatta) nem tapasztalható „sűrűsödés”, ami az index manipulációjára utalna. Ábrázoljuk a háztartások százalékos arányát a jövedelmi indexhez viszonyítva (6.1. ábra)! Az ábra nem jelzi a háztartások „csoportosulását” közvetlenül az 58-as határérték alatt.

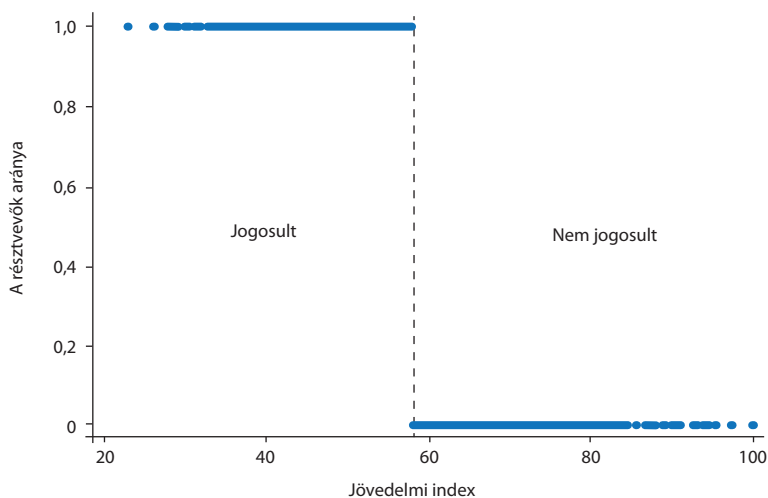
² Héctor Lamadrid-Figueroa: *The Regression Discontinuity Design*. Prezentáció. Mexico, Center for Population Health Research, National Institute of Public Health, 2016.



6.1. ábra: A háztartások százalékos aránya a jövedelmi indexhez viszonyítva

Forrás: Gertler et al. (2016): i. m. 122.

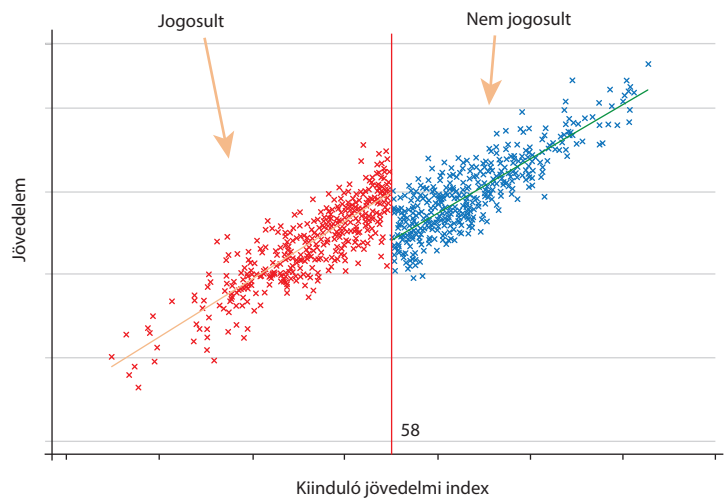
Ezután ellenőrizzük, hogy a háztartások tiszteletben tartották-e a jogosultsági csoportokba való besorolásukat a pontszámuk alapján. A programban való részvételt a jövedelmi indexhez viszonyítva ábrázoljuk (6.2. ábra), és azt tapasztaljuk, hogy két évvel a kísérlet kezdete után csak az 58 vagy annál alacsonyabb pontszámú háztartások (azaz a jövedelmi küszöb bal oldalán) jelentkezhettek be a programba. Ezenkívül az összes jogosult háztartás belépett a programba, azaz teljes megfelelést találtunk, és „éles” RDD-vel tudunk számolni.



6.2. ábra: A programban részt vevő háztartások aránya a jövedelmi indexhez viszonyítva

Forrás: Gertler et al. (2016): i. m. 122.

Most végezzük el a program hatásának kiszámítását az RDD-módszer alkalmazásával! Ábrázoljuk a jövedelmi index pontszámai és az előre jelzett egészségügyi kiadások³ közötti kapcsolatot! Ha a jövedelmi index és az előre jelzett egészségügyi kiadások közötti összefüggésben egyértelmű törést vagy megszakítást találunk a jövedelmi küszöbön (58), akkor a törés pozitív hatást mutat (6.3. ábra).



6.3. ábra: A jövedelmi index és az előre jelzett egészségügyi kiadások közötti összefüggés
Forrás: Lamadrid-Figueroa (2016): i. m.

A szakadás azt jelzi, hogy egyértelműen nőtt a programba bekerült háztartások jövedelme. Tekintettel arra, hogy az 58-as határérték két oldalán a háztartások nagyon hasonlóak, a jövedelmek eltérő szintjének hihető magyarázata az, hogy a háztartások egyik csoportja bekerült a programba, a másik pedig nem. Ezt a különbséget a 6.9. táblázatban szereplő regresszióval becsülhetjük meg.

6.9. táblázat: Az MTJP értékelése, a véletlenszerűen kiválasztott célcsoportnak tartott kommunikációs kampány, regressziós elemzés

	Többsváltozós lineáris regresszió
A program becsült hatása a háztartások éves jövedelmére (Ft)	215 000**

Megjegyzés: szignifikanciaszint: ** = 1%
Forrás: Béres szerkesztése

³ Györgyi Nyikos et al.: *Innovative Finance in the Health Sector. A Guide to EU and National Funding*. Budapest, EIT Health InnoStars, 2020.

6.6. Különbségek különbsége

A következőkben a különbségek különbsége módszerrel becsüljük meg a támogatási programunk hatását. Esetünkben két időpontbeli megfigyelésünk van a háztartások két csoportjáról: az egyik csoport belépett a programba, a másik pedig nem. Emlékezzünk a részt vevő és a részt nem vevő csoportok egyszerű összehasonlítására: a kiválasztási torzítás miatt nem lehet egyszerűen összevetni a két csoport átlagos jövedelmi szintjét. Mivel a mintában szereplő minden háztartásra vonatkozóan két időszakra vannak adataink, a torzítási problémák egy része kezelhető. Összevethetjük a két csoport jövedelmének változását, feltételezve, hogy a részt nem vevő csoport jövedelmének változása tükrözi azt, mi lett volna a részt vevő csoport jövedelmével a program hiányában (lásd 6.10. táblázat).

6.10. táblázat: Az MTJP értékelése, különbségek különbsége

	Program után	Program előtt	Különbség
Résztvevők	1 920 000	1 610 000	310 000
Kimaradók	1 814 000	1 710 000	104 000
Különbség	310 000 – 104 000 = 206 000		

Megjegyzés: szignifikanciaszint: ** = 1%

Forrás: Béres szerkesztése

Ezután a hatást regresszióval becsülhetjük meg (6.11. táblázat). Egy egyszerű lineáris regressziót használva az egyszerű különbségek különbsége becslés azt találja, hogy a program 208 000 forinttal növelte a háztartások jövedelmét. Ezt követően finomíthatjuk az elemzést további változók hozzáadásával. A többváltozós lineáris regresszió számos más tényezőt is figyelembe vesz, de az eredménye nagyon hasonló az egyváltozóséhoz.

6.11. táblázat: Az MTJP értékelése, különbségek különbsége összevetés regresszióanalízissel

	Egyváltozós lineáris regresszió	Többváltozós lineáris regresszió
A program becsült hatása a háztartások éves jövedelmére (Ft)	208 000**	205 000**

Megjegyzés: szignifikanciaszint: ** = 1%

Forrás: Béres szerkesztése

6.7. Párosítás

A következőkben a párosítás módszerével vizsgáljuk a program hatását. A programban részt nem vevő háztartások közül párosítással képezünk egy olyan almintát, amely a program indulása előtt a megfigyelt jellemzők alapján hasonlít a részt vevő háztartásokhoz. Első lépésben megbecsüljük annak valószínűségét, hogy egy háztartás bekerüljön a programba, a jellemzők megfigyelt értékei (a magyarázó változók) alapján, mint például az kereső(k) életkora, iskolázottság stb.

A párosítást két forgatókönyv szerint hajtjuk végre. Az első forgatókönyvben sokféle változót használunk a bekerülés előrejelzésére, beleértve a háztartás társadalmi-gazdasági jellemzőit is. A második forgatókönyvben kevés információ áll rendelkezésre az előrejelzéshez (csak a háztartás fő keresőjének iskolai végzettsége és kora). Amint azt a 6.12. táblázat mutatja, kisebb

a valószínűsége annak, hogy egy háztartás bekerül a programba, ha a háztartás fő keresője idősebb, iskolázottabb vagy nő, illetve ha a háztartás nagyobb földterülettel rendelkezik. Ezzel szemben ha több tagja van a háztartásnak, fizikailag távolabb van a központtól, az mind növeli annak valószínűségét, hogy a háztartás bekerüljön a programba. Összességében tehát úgy tűnik, hogy a szegényebb és kevésbé iskolázott háztartások nagyobb valószínűséggel kerülnek be a programba, ami jó hír, mivel a program célja az alacsonyabb jövedelmű háztartások elérése volt.

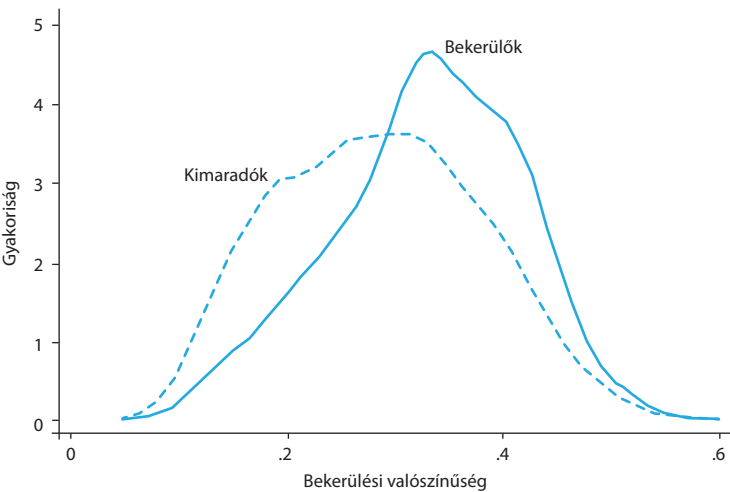
6.12. táblázat: A részvételi valószínűség becslése

Függő változó: ha bekerült a háztartás a programba = 1	Több magyarázó változó esetén	Két magyarázó változó esetén
A fő kereső életkora (év)	-0,013**	-0,021**
Az élettárs életkora (év)	-0,008**	-0,041**
A fő kereső iskolázottsága (év)	-0,022**	
Az élettárs iskolázottsága (év)	-0,016*	
A fő kereső nő	-0,020	
A család tagjainak száma	0,119**	
Hektár föld	-0,028**	
Távolság a központtól (km)	0,002**	
Konstans	-0,497**	0,554**

Megjegyzések: Probit regresszió, a függő változó értéke 1, ha a háztartás bekerült a programba, és 0, ha nem. Az együtthatók az egyes változók hozzájárulása annak a valószínűségéhez, hogy a háztartás bekerül a programba. Szignifikanciaszint: * = 5%, ** = 1%

Forrás: Béres szerkesztése

A 20. ábrán látjuk a kimaradók és a bekerülők közös metszetét (*common support*). Ez a két csoport minél jobban átfed, annál jobb lehetőségünk van a párosítás elvégzésére, hiszen nagyobb valószínűséggel találunk párt a programban részt vevőkhöz a kimaradók csoportjából.



6.4. ábra: A párosítás: a támogatott és a nem támogatott csoport közös metszete (*common support*)

Forrás: Gertler et al. (2016): i. m. 153.

A számításokat a legközelebbi szomszédok párosításával végezzük el (*nearest neighbour matching*), vagyis minden programban részt vevő háztartáshoz megkeressük azt a kimaradó háztartást, amelyik bekerülési valószínűsége (*propensity score*) a legközelebb van az adott részt vevő háztartáséhoz. Ezentúl a számításokat már csak azokra a háztartásokra korlátozzuk, amelyek a bekerült és kimaradt csoportokba tartoznak, és amelyekhez találtunk egyezést a másik csoportban.

Ahhoz, hogy a becsült hatást a párosítási módszerrel megkapjuk, először minden egyes részt vevő háztartásra egyedileg kell kiszámítani a hatást (a kimaradó párok felhasználásával), majd az egyedi hatásokat átlagoljuk. A 6.13. táblázat mutatja, hogy ezzel a módszerrel mekkora hatást becsültünk a háztartások jövedelmére.

6.13. táblázat: A hatás becslése a kiinduló tulajdonságokon alapuló párosítással és az átlagok összevételével

	Bekerült háztartások	A programból kimaradt párok	Különbség
		1 713 500	
A háztartások jövedelme (Ft)	1 920 000	(a teljes változókészlet felhasználásával)	207 500
		1 711 500	
		(korlátozott számú változóval)	215 500

Forrás: Béres szerkesztése

Lineáris regresszióval a standard hibát is ki tudjuk számítani a becsült hatásra (6.14. táblázat).

6.14. táblázat: A hatás becslése a kiinduló tulajdonságokon alapuló párosítással és regresszióval

	Lineáris regresszió (párosítás a teljes változókészlet felhasználásával)	Lineáris regresszió (párosítás korlátozott számú változóval)
A háztartások jövedelmére gyakorolt hatás (Ft)	204 650** (6,8)	215 580** (10,2)

Megjegyzés: zárójelben a standard hibák. Szignifikanciaszint: ** = 1%

Forrás: Béres szerkesztése

Mivel a programot megelőző időszakból is rendelkezésre állnak adatok, a magyarázó változók teljes készletének felhasználása mellett különbségek különbsége becslést is végzünk. Ezen két módszer kombinációját gyakran alkalmazzuk a programértékelések során, mivel az eredmények jól közelítik a véletlen kiválasztását, viszont viszonylag kis információigénnyel rendelkeznek. Az eredményeket a 6.15. táblázat tartalmazza.

6.15. táblázat: A hatás becslése a kiinduló tulajdonságokon alapuló párosítással és különbségek különbsége regresszióval

		A programba beke- rült háztartások	A kialakított párok (a teljes változókészlet felhasználásával)	Különbség
A háztartások jövedelme (Ft)	A program után	1 930 000	1 615 000	315 000
	A program előtt	1 816 000	1 705 000	111 000
A különbségek különbsége becslés eredménye:				
204 000**				
(6,3)				

Megjegyzés: zárójelben a standard hibák. Szignifikanciaszint: ** = 1%

Forrás: Béres szerkesztése

Feladatok

Kérdés a 6.1. fejezethez

1. Az előtte-utána összevetés minden tényezőt figyelembe vesz, amely a háztartások jövedelmének időbeli változására hat?
2. Az előtte-utána összevetés eredményei alapján támogatandó az MTJP országos szintű kiterjesztése?

Kérdés a 6.2. fejezethez

1. Ez az elemzési módszer a két csoport közti jövedelmi különbség minden további, az MTJP-hez nem köthető tényezőjét figyelembe veszi?
2. A részt vevő és részt nem vevő háztartások összehasonlításán alapuló módszer eredményei alapján támogatandó az MTJP országos szintű kiterjesztése?

Kérdés a 6.3. fejezethez

1. Mi az oka annak, hogy a többváltozós regresszió, amely egyéb tényezőket is figyelembe vesz, alapvetően ugyanarra a hatásra ad becslést, mint az egyszerű egyváltozós regresszió és az átlagok összehasonlítása?
2. A randomizált kísérleten alapuló módszer eredményei alapján támogatandó az MTJP országos szintű kiterjesztése?

Kérdés a 6.4. fejezethez

1. Melyek azok a legfontosabb feltételek, amelyeknek fenn kell állniuk a program véletlenszerű kommunikációs kampányban lefolytatott értékelési eredményeinek az elfogadhatóságához?
2. Ezen eredmények alapján a programot országos szinten ki kell terjeszteni?

Kérdés a 6.5. fejezethez

1. A 6.10. táblázatban szereplő eredmény minden jogosult háztartásra érvényes?
2. A véletlen kiválasztással becsült hatáshoz képest mit mond ez az eredmény azokról a háztartásokról, amelyek jövedelmi indexe alig haladja meg az 58-at?
3. Az RDD hatásbecslései alapján országos szinten ki kell-e terjeszteni a programot?

Kérdés a 6.6. fejezethez

1. Milyen alapvető feltételezések szükségesek ahhoz, hogy ezt az eredményt elfogadjuk? (Mik a különbségek különbsége módszer alapfeltevései?)
2. A különbségek különbsége számítás alapján érdemes-e kiterjeszteni a programot?

Kérdés a 6.7. fejezethez

1. Milyen alapvető feltételeknek kell teljesülnie ahhoz, hogy az eredményeket el tudjuk fogadni?
2. Miért különböznek az eredmények, ha a magyarázó változók teljes, illetve amikor csak egy korlátozott készletét használjuk a párosítás során?
3. Mivel magyarázzuk a különbséget, ha a párosítás eredményét összevetjük a véletlen kiválasztásával? Miért térnek el az eredmények jobban korlátozott számú változó figyelembevétele esetén? Miért hasonlóbb az eredmény, ha a magyarázó változók teljes készletét használjuk?
4. A párosítás eredménye alapján kiterjesszük a programot országos szintre?

7. Közbeszerzési esettanulmány: a részekre bontás tilalma a közbeszerzésekben¹

7.1. Bevezetés

A közbeszerzésekben a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályok alkalmazása gyakran okoz nehézséget a gyakorlatban. A részekre bontás tilalma értelmében egy beszerzés nem osztható részekre azzal a céllal, hogy az kikerüljön a közbeszerzési szabályok hatálya alól, vagy azért, hogy az uniós eljárásrend helyett a rugalmasabb nemzeti eljárásrendet lehessen alkalmazni. Ez azt eredményezi, hogy még ha egy ajánlatkérő különálló szerződéseket is köt egy beszerzés alkalmával, azok értékét a közbeszerzési értékhatárok alkalmazása szempontjából egybe kell számíttatnia.² Annak eldöntése azonban, hogy ez a szabály pontosan mely szerződésekre vonatkozik, sokszor kihívást jelent.

A részekre bontás tilalmának helyes alkalmazása azonban különösen fontos, hiszen a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése súlyos következményekkel járhat. Uniós forrású közbeszerzések esetén a kedvezményezettől akár a teljes támogatási összeg megvonható, ha a szerződést jogtalanul nem tették közzé *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában*. Ha a közzététel más adekvát módon biztosított volt, abban az esetben is 25%-os pénzügyi korrekció szabható ki a szabálytalanság miatt. Emellett a közbeszerzési eljárás mellőzése a szerződés semmisségét is eredményezi, és a hazai közbeszerzési szabályok alapján ilyen esetben bírságot is kiszabnak az ajánlatkérővel szemben.

Az uniós támogatások felhasználása során kiemelt fontosságú a közbeszerzési előírásoknak való megfelelés, ezt sajátos intézményi-ellenőrzési rend segíti.³ Jelen esettanulmány egy olyan (valós) esetet mutat be, ahol a kedvezményezett nem vette figyelembe a részekre bontás tilalmának szabályait. Az irányító hatóság, észlelve a szabálytalanságot, szabálytalansági eljárást indított, és a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz is fordult az ügyben.

7.2. Esetleírás

Egy magyarországi egyetem (a továbbiakban: Egyetem) sikeresen pályázott fejlesztési forrásokra a felsőfokú oktatás minőségének és hozzáférhetőségének együttes javítását támogató EFOP-3.4.3-16 számú pályázat keretében. Ezt követően az Egyetem támogatási szerződést kötött az irányító hatósággal a támogatási szerződésben rögzített projekt elszámolható költségeinek – az Európai Szociális Alaphoz és hazai központi költségvetési előirányzatból – vissza nem térítendő támogatás formájában történő finanszírozására.

¹ A fejezet a Közbeszerzési Döntőbizottság alábbi határozata nyomán készült, amely tartalmazza az esettanulmány alapját képező ügy teljes leírását: Közbeszerzési Döntőbizottság: *D.481/15/2019. határozat*. 2020. január 22.

² Nyikos et al. (2019): i. m.

³ Györgyi Nyikos – Gábor Soós: The Impact of the Public Procurement Control System on the Hungarian Public Administration. *Central European Public Administration Review (CEPAR)*, 16. (2018), 2.

A támogatási szerződés 2.2. pontja szerint az Egyetem a támogatási szerződés aláírásával kötelezettséget vállalt arra, hogy a támogatási kérelemben és annak mellékleteiben vállalt projektet a támogatási szerződésben meghatározottak szerinti helyszínen és a támogatási szerződés melléklete szerinti mérföldkövek szerint lebonyolítja. Az Egyetem kötelezettséget vállalt továbbá arra, hogy a projekteket a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően, kellő alapossággal, hatékonysággal és gondossággal valósítja meg, illetve a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletben rögzített feltételek fennállása esetén, az ott előírt módon a közbeszerzési eljárások lebonyolításába az irányító hatóságot és a Miniszterelnökséget bevonja.

A támogatási szerződés 4.4. pontja értelmében a támogatás mértéke legfeljebb 1 214 859 392 forint, és a támogatás intenzitása a projekt elszámolható összköltségének 100%-a. Az Egyetem jogosult volt előleg igénylésére, amelynek összege 1 114 859 378 forint.

A támogatási szerződés elválaszthatatlan részét képező általános szerződési feltételek 5. (Közbeszerzésekre vonatkozó szabályok) pontja szerint, amennyiben a projekt megvalósítása során a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége fennáll, úgy a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatásáért kizárólag a kedvezményezett felel. Ennek megfelelően bármely közbeszerzési eljárással kapcsolatos jogsértés, illetve szabálytalanság megállapítása esetén a támogatás egészére vagy egy részére vonatkozó visszafizetési kötelezettség kizárólag a kedvezményezettet terheli.

A beszerző a projekt megvalósításakor a támogatási források igénybevételéhez kapcsolódó *szakmai munkatársi* tevékenység ellátása tárgyában az alábbi beszerzéseket valósította meg.

Szerződés 4 megbízással az alábbi feladatok ellátására:

- közreműködés a közösségi felsőoktatási képzési központ szolgáltatásfejlesztésében a képzési kínálat bővítése érdekében;
- a területi lefedettség bővítésekor a helyi közösség és vállalkozások felé irányuló tudásslolgáltatás kereteinek megteremtése, az ezzel kapcsolatos helyi igények felmérése. Az egész életen át tartó tanulás céljait szolgáló nem formális tanulási eszközök fejlesztésének, bővítésének formális végzettséget nem adó, egyéni motiváción és társadalmi igényen alapuló képzési programok, nem formalizált ismeretterjesztő kurzusok fejlesztésének, biztosításának támogatása;
- közreműködés a felsőoktatási szakképzés és egyéb rövid ciklusú képzések, a fejlesztő jellegű képzések fejlesztésében és biztosításában, valamint a vállalati igényeket kielégítő továbbképzések fejlesztésében.

Szerződés 2 megbízással az alábbi feladatok ellátására:

- a területi lefedettség bővítésekor a helyi közösség és vállalkozások felé irányuló tudásslolgáltatás kereteinek megteremtése, az ezzel kapcsolatos helyi igények felmérése;
- közreműködés a felsőoktatási szakképzés és egyéb rövid ciklusú képzések, a fejlesztő jellegű képzések fejlesztésében és biztosításában, valamint a vállalati igényeket kielégítő továbbképzések fejlesztésében.

Szerződés 1 megbízással az alábbi feladatok ellátására:

- oktatói közreműködés a közösségi felsőoktatási képzési központ oktatási feladataiban és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatásfejlesztésben és képzési kínálatának bővítésében;
- részvétel a területi lefedettség bővítésekor a helyi közösségek és vállalkozások felsőoktatás felé irányuló tudásslolgáltatása kereteinek megteremtésében;

- kutatási tanácsadás az életen át tartó tanulás céljait szolgáló, nem formális tanulási eszközök fejlesztése és bővítése érdekében;
- oktatói közreműködés a felsőfokú végzettséget nem adó, egyéni motiváción és társadalmi igényen alapuló képzési programok ismeretterjesztő kurzusain, illetve azok szakmai tartalmi fejlesztésében és bővítésében;
- közreműködés a felsőoktatási szakképzésben és egyéb rövid ciklusú képzésekben, a fejlesztő jellegű képzésekben, illetve a vállalati igényeket kielégítő képzésekben és azok tudásszakmai megalapozásában.

Az Egyetem a beszerzések megvalósítására nem folytatott le közbeszerzési eljárást annak ellenére, hogy a szerződések összértéke (66 000 000 forint) meghaladta a nemzeti közbeszerzési értékhatárt.

Az irányító hatóság helyszíni ellenőrzés keretében ellenőrizte a projekt végrehajtását, és szabálytalanságot tárt fel, így megindították a szabálytalansági eljárást. Ennél az intézkedésénél az irányító hatóság kezdeményezte azt is, hogy hivatalból járjon el a Közbeszerzési Döntőbizottság.

Az irányító hatóság álláspontja szerint a beszerző részéről fennállt a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége a megbízási szerződések alapján megvalósított beszerzések jellegére tekintettel. Azok ugyanis a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 8. § (4) bekezdése szerinti szolgáltatásmegrendelésnek minősülnek, mivel a szerződések tárgya egységesen a képzési-szervezési feladatok elvégzése volt a szakmai munkatársak részéről. Ezek mellett a beszerzések tekintetében a visszerhesség is kétséget kizáróan megállapítható, hiszen a feladatok végzésére nem munkaviszony keretében került sor, hanem a megbízottak foglalkoztatása a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:272. §-a alapján munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonynak minősül.

Továbbá az érintett projekt költségvetése, valamint a beszerző adatszolgáltatása alapján a beszerzések esetében megállapítható volt, hogy azok egy társadalompolitikai értelemben vett projekt keretében, annak sikeres megvalósítására irányulnak, azonos az ajánlatkérő személye, az eljárások tárgya, elnevezése, a beszerzés megindításának időpontja, valamint a szerződéses feltételek és a szerződéskötés körülményei egyaránt.⁴ A szakmai munkatársak által ellátott feladatok minden esetben azonosak voltak számos feladat tekintetében.

Az irányító hatóság szerint a Kbt. 19. § (1)–(3) bekezdései előírják, hogy a közbeszerzési eljárás megkezdése előtt mely elvek és szabályok figyelembevételével szükséges kiszámítani a közbeszerzés tárgyának értékét. A Kbt. 19. § (3) bekezdésének utolsó mondata alapján szolgáltatás megrendelése esetén a vizsgálat elsődleges szempontja az, hogy az egyes beszerzések ugyanazon közvetlen célra irányulnak-e. Az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni, amelynek keretében vizsgálendő a szolgáltatás szakmai tartalmának azonossága, hasonlósága és a felhasználás egymással történő közvetlen összefüggése. Amennyiben uniós támogatásból finanszírozott projekt keretében valósítják meg a beszerzéseket, már önmagában ez a tény is összekapcsolhatja

⁴ A részekre bontás tilalmához kapcsolódó kiegészítő szempontok és egyéb részletek összefoglalásához lásd a következő útmutatót: Közbeszerzési Hatóság: *A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában*. 2021. szeptember 30.

az egyes beszerzéseket a becsült érték meghatározása szempontjából. Különösen akkor van ez így, ha a funkcionális egységet a közösen elérendő projektcél jelenti. Az irányító hatóság európai bizottsági audittapasztalatai alapján döntő szempont a szolgáltatások tartalmának rendeltetési azonossága és felhasználásuk egymással való közvetlen összefüggése annak vizsgálatakor, hogy becsült értéküket részekre lehet-e bontani.

Egy közbeszerzés fennállását mindig az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően kell megítélni, illetve elsődlegesen mindig a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállását kell vizsgálni. Így az irányító hatóság álláspontja szerint az Egyetem a projekt keretében lefolytatott beszerzések becsült értékét nem bonthatta volna jogszerűen részekre, ezért közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia.

Az Egyetem nem értett egyet az irányító hatóság megállapításaival, és hangsúlyozta, hogy szerinte a beszerzések esetében nem kellett az „egyesbeszámítást” alkalmaznia, külön-külön pedig az egyes szerződések becsült értéke nem éri el a közbeszerzési értékhatárt. Érvelésében az Egyetem aláhúzta, hogy a szakmai munkatársak feladatleírása nem volt teljesen azonos, csupán a feladatkör megnevezése („szakmai munkatárs”) egyezett. Kiemelte azt is, hogy több esetben az időt tekintve sem egyeztek meg a beszerzések.

Az Egyetem szerint abban az esetben, amennyiben a szolgáltatások eltérő feladatokat foglalnak magukban, és nem képeznek műszaki és gazdasági-funkcionális egységet, a két tevékenység eltérő közvetlen cél megvalósítására irányul. A beszerző határozott álláspontja szerint a tárgyi eljárás során vizsgált beszerzések esetében sem az eljárások tárgya és tartalma, sem a beszerzések megindításának időpontjai, sem a szerződéses feltételek és a szerződéskötés körülményei nem voltak azonosak. Hangsúlyozta még azt is, hogy a kiválasztott munkatársaknak jelentős munkatapasztalata van, és közbeszerzési eljárással nem tudták volna alkalmazni őket. Ezen túl a szakmai munkatársi munka kifejezetten személyes feladatellátásra irányuló jogviszonyt jelent.

A Közbeszerzési Döntőbizottság részletesen megvizsgálta az ügyet, és az irányító hatóság álláspontját fogadta el, megállapítva, hogy az Egyetem megsértette a Kbt. részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályait. E miatt bírságot szabott ki, és a megkötött szerződéseket is semmissé nyilvánította a közbeszerzési eljárás mellőzése miatt.

7.3. Összegzés

Ahogy a fenti eset is illusztrálja, a részekre bontás tilalmának megsértése súlyos következményekkel járhat. A közbeszerzési kötelezettség potenciálisan bármilyen beszerzésre kiterjedhet, amelyet a Kbt. nem határoz meg kivételként. Így akár magánszemélyekkel kötött megbízási szerződések is közbeszerzési kötelezettség alá tartozhatnak, amennyiben azok hasonló célokra irányulnak, egy azonos projekt miatt kötik meg őket, és összértékük meghaladja a közbeszerzési értékhatárt. A közbeszerzési kötelezettség alól az sem mentesít, ha egy megbízási szerződés tartalmilag lényegében egy munkavégzésre irányuló szerződés, amelynek keretében a szerződő fél részére számfejtett, bérjellegű kifizetés történik (a Kbt. alól csak a munkaviszony és az ahhoz hasonló, a Kbt. 9. § (8) bekezdés g) pontjában felsorolt egyéb hasonló jogviszonyok jelentenek kivételt).

Megjegyzendő, hogy az egy időben beszerzendő azonos vagy hasonló tárgyú szolgáltatások esetén, ha az ajánlatkérő a beszerzést egy közbeszerzési eljárás keretében bonyolította volna le, akkor járt volna el helyesen, ha lehetővé teszi a részekre történő ajánlattételt az egyes feladatok

vonatkozásában (összhangban a Kbt. 61. § (4) bekezdése szerinti vizsgálattal), ezzel is segítve az eljárásban a kkv-k részvételét és a szélesebb körű versenyt.

Kiemelten fontos tehát, hogy egy ajánlatkérőnek minősülő kedvezményezett az egy projekt keretében megkötendő szerződések esetén gondosan felmérje, melyik tartozik azok közül közbeszerzési kötelezettség alá, illetve melyek esetén kell azok értékét egybeszámítani.

Feladatok

Az esettanulmány szövegének elolvasását követően válaszoljon a következő kérdésekre:

1. Mit jelent a részekre bontás tilalma a közbeszerzésekben, és mikor kell alkalmazni?
2. Milyen szempontok szerint kell eldönteni, hogy egyes beszerzések értékét egybe kell-e számítani?
3. Miben hibázott az Egyetem a megbízási szerződések megkötésekor, és milyen szabály(oka)t szegezt meg azok során?
4. A Közbeszerzési Döntőbizottság milyen szankciókkal sújtotta az Egyetemet?
5. Fejlesztéspolitikai szempontból milyen egyéb szankciót szabhat ki az irányító hatóság az Egyetemre?
6. Mi a különbség a részekre bontás tilalma és a részekre történő ajánlattétel biztosítása között? Mik az előnyei, ha egyszerre érvényesül a kettő a közbeszerzési eljárásban?

8. Közbeszerzési esettanulmány: alkalmassági követelmények túlzó meghatározása¹

8.1. Bevezetés

A közbeszerzési eljárások előkészítése során az egyik kulcsfontosságú kérdés az ajánlatkérők részéről az alkalmassági követelmények előírása. Ha nem felel meg ezeknek a minimumkövetelmények egy gazdasági szereplő, feltételezhetően nem lesz alkalmas arra, hogy teljesítse a szerződésben foglaltakat, vagy legalábbis komoly kockázatot jelentene őrá bízni azok megvalósítását. Az alkalmasság minimumkövetelményeinek meghatározásánál azonban figyelni kell arra is, hogy ezeket az ajánlatkérő csak a legszükségesebb mértékben határozza meg, hiszen ellenkező esetben nem tud megvalósulni a közbeszerzési eljárások egyik legfőbb célja: a minél szélesebb körű verseny.

Uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén az alkalmassági követelmények túlzó meghatározása egyértelműen auditkockázatot jelent, hiszen versenyszűkítő hatással jár, és ezen belül a más uniós tagállamokban letelepedett gazdasági szereplők eljáráshoz való hozzáféréseinek a korlátozásához is vezethet.

Az alkalmassági követelmények körében az ajánlatkérők gyakran írják elő azt, hogy az ajánlattevőknek vagy részvételre jelentkezőknek bizonyos számú, végzettségű, tapasztalt szakemberrel kell rendelkezniük. Bár jogszabály nem ír elő konkrét maximumot a szakemberek számát illetően, a meghatározott követelményt az ajánlatkérőnek minden esetben meg kell tudni indokolni. A Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya az általa lefolytatott előzetes ellenőrzések során például rendszerint külön indokolást kér az ajánlatkérőtől négynél több szakember megkövetelése esetén. A szakemberekkel kapcsolatos előírások problémakörét az alábbi (valós) eset illusztrálja.

8.2. Esetleírás

A közbeszerzési eljárás ajánlatkérője (aki jelen esetben egyben a kedvezményezett) vissza nem térítendő támogatást nyert a KEHOP-2.2.2-15 felhívás keretében szennyvízelvezetéssel és -kezeléssel kapcsolatos fejlesztésekre. Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás megvalósítása érdekében hirdetményt adott fel *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában*. A közbeszerzési eljárást a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) második része szerinti nyílt eljárás szabályai szerint folytatta le.

A közbeszerzés tárgya szolgáltatás megrendelése volt: „megbízási szerződés a »Nyugat- és Dél-Dunántúli szennyvízelvezetési és -kezelési fejlesztés 5. (NYDDU 5)« elnevezésű [...] projekt keretében műszaki ellenőri tevékenység ellátására”. A projekthez kapcsolódó építési beruházás becsült értéke nettó 5 998 463 956 forint volt. A felügyelendő építési beruházás főbb feladatai közé tartozott a meglévő szennyvíztisztító telep technológiai fejlesztése.

¹ A fejezet a Közbeszerzési Döntőbizottság alábbi határozata nyomán készült, amely tartalmazza az esettanulmány alapját képező ügy teljes leírását: Közbeszerzési Döntőbizottság: *D.625/13/2017. határozat*. 2017. december 19.

A nyertes ajánlattevő által elvégzendő főbb feladatok a következők voltak:

- a projektben az építési munkák eredményes megvalósításának a teljes körű pénzügyi, műszaki felügyelete, a műszaki ellenőri feladatok ellátása minden, a munkákhoz szükséges szakirányra és megvalósítási szakaszra (tervezés, kivitelezés) kiterjedően;
- műszaki ellenőri tevékenység, amely az ajánlatkérő érdekében eljárva folyamatosan felügyeli a kiviteli munkákat, műszaki ellenőri szakértőként véleményezi és a mérnök részére döntésre felterjeszti az esetleges vállalkozói követeléseket, változtatási javaslatokat;
- szakági műszaki ellenőri feladatok ellátása (építményvillamosság és -gépészet, magas-építési munka, közlekedési építmények stb.);
- a vállalkozói dokumentumok (beleértve a tervek) építési szerződés szerinti teljességének vizsgálata, ellenőrzése, továbbá jóváhagyásra felterjesztése a mérnök részére, valamint az építési munkák szükséges gyakoriságú műszaki ellenőrzése;
- az esetlegesen felmerülő termódosítások véleményezése, mérnöki jóváhagyásra való felterjesztése, a szükséges engedélyek beszerzésének és megletének ellenőrzése;
- az építési munkákra előírt határidők és részhatáridők szerződés szerinti betartásának ellenőrzése;
- a kivitelezői szerződés(ek) előrehaladásának műszaki dokumentálása;
- közreműködés a munkaterület átadás-átvételi eljárásban, a műszaki átadás-átvételi eljárásban, a próbaüzemi eljárásban és az azt követő folyamatokban a jótállási időszak alatt;
- a meglévő és megszerzendő engedélyek ellenőrzése, azok érvényességének nyomon követése, az adatszolgáltatásra vonatkozó előírásaik időbeli követése, továbbá a teljesítés követése;
- a jogi kérdéseket érintő dokumentumok előkészítésében való részvétel, együttműködés a megbízó jogi képviseletét ellátó szervezettel;
- a projekt megvalósításának ellenőrzése a támogatási szerződésben a projektre meghatározott műszaki és pénzügyi ütemezések alapján;
- a megbízó szakszerű támogatása a kivitelezők kiválasztására irányuló további közbeszerzési eljárásokban, az építésre irányuló további vállalkozási szerződés(ek) előkészítésében és megkötésében;
- a vállalkozói számlák és a hozzá kapcsolódó alvállalkozói számlák ellenőrzése és írásos jelentés elkészítése a megbízó részére valamennyi kivitelezői szerződéshez kapcsolódóan;
- a támogatási szerződésben foglalt esetleges horizontális vállalkozások kivitelezőre irányadó vállalkozásainak ellenőrzése;
- mérnöki (nem mint FIDIC-mérnök) tanácsadás és műszaki felügyeleti támogatás az ajánlatkérő számára a projekt zárásáig (a kivitelező szerződésének lejártáig);
- a megbízó által biztosított FIDIC-mérnök akadályoztatása esetén, annak helyetteseként ellátja a FIDIC-mérnök képviselője teendőket a mérnök előzetes írásos felhatalmazása alapján;
- együttműködés a PR-tanácsadóval.

Az ajánlatkérő a felhívásban a következőképpen határozta meg az *értékelési szempontok* rendszert:

Minőségi kritérium: Szakmai ajánlat (a szerződés teljesítésében részt vevő, alkalmassági követelményt igazoló személyi állományi többlet szakmai tapasztalata) – Súlyszám: 50

Ár – Súlyszám: 50

Az ajánlatkérő a következőképpen írta elő a műszaki, illetve szakmai alkalmasság követelményeit:

Alkalmatlan az ajánlattevő, ha nem rendelkezik az alábbi szakemberekkel:

- a) 1 fő, aki rendelkezik a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet szerinti ME-VZ jelű jogosultsággal (*Vízgazdálkodási építmények építésének műszaki ellenőrzése*) vagy azzal egyenértékű jogosultsággal vagy annak megszerzéséhez szükséges végzettséggel és szakmai gyakorlati idővel;
- b) 1 fő, aki rendelkezik a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet szerinti ME-V jelű jogosultsággal (*Építmények építményvillamossági munkáinak műszaki ellenőrzése*) vagy azzal egyenértékű jogosultsággal vagy annak megszerzéséhez szükséges végzettséggel és szakmai gyakorlati idővel;
- c) 1 fő, aki rendelkezik a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet szerinti ME-É jelű jogosultsággal (*Magasépítési szakterület műszaki ellenőrzése*) vagy azzal egyenértékű jogosultsággal vagy annak megszerzéséhez szükséges végzettséggel és szakmai gyakorlati idővel;
- d) 1 fő, aki rendelkezik a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet szerinti ME-G jelű jogosultsággal (*Építmények építménygépészeti munkáinak műszaki ellenőrzése*) vagy azzal egyenértékű jogosultsággal vagy annak megszerzéséhez szükséges végzettséggel és szakmai gyakorlati idővel;
- e) 1 fő, aki rendelkezik a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet szerinti VZ-TEL jelű jogosultsággal (*Vízgazdálkodási építmények tervezési szakterület települési víziközmű tervezési részsakterület*) vagy azzal egyenértékű jogosultsággal vagy annak megszerzéséhez szükséges végzettséggel és szakmai gyakorlati idővel.

Az a) követelményre bemutatott szakember más pozíciót nem tölthetett be. A többi szakember maximum két követelményt igazolhatott. Az ajánlatkérő a szerződéstervezetben kérte megadni azoknak a szakembereknek nevét, szakmai tapasztalatát, akiket az ajánlattevők ajánlatukban megjelölnek.

A felhívással kapcsolatban az irányító hatóság szabálytalansági eljárást indított, és egyben hivatalból kezdeményezte a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását. A szabálytalansági eljárás során az irányító hatóság azon a véleményen volt, hogy az ajánlatkérő az ajánlati felhívásának az alkalmasságra vonatkozó feltételrendszerével megsértette a Kbt. 65. § (3) bekezdését.

Az irányító hatóság emlékeztetett, hogy a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya (KFF) egy azonos tárgyú közbeszerzési eljárásra vonatkozóan feltétellel támogató tartalmú eljárás megindítására vonatkozó ellenőrzési tanúsítványt adott ki. A KFF-tanúsítvány az alábbiakat fogalmazta meg: „a négynél több szakember előírása aránytalanul szűkíti a versenyt. A négyfős létszám elegendő ahhoz, hogy az ajánlatkérő a teljesítéshez valóban szükséges legfontosabb, »kulcspozícióban« tevékenykedő szakemberek rendelkezésre állásáról meggyőződjön. A verseny szükségtelen szűkítésének elkerülése érdekében a további szakemberek bevonását ajánlatkérőnek a szerződés teljesítéséért felelősséget vállaló, azt megszervező és elvégző nyertes ajánlattevőre kell bíznia. Fentiekre tekintettel kérjük, szíveskedjen a szakemberek számát csökkenteni. Amennyiben ajánlatkérő továbbra is elő kívánja írni az 5 fő szakembert alkalmassági minimumkövetelményben, kérjük, szíveskedjen indokolni szükségességét.”²

² Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság.

Az irányító hatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő jogszabálysértést követett el, mert az általa alkalmazott műszaki, illetve szakmai alkalmassági feltételek nem felelnek meg a Kbt. 65. § (3) bekezdésében, valamint a közbeszerzési irányelv és a Miniszterelnökség alkalmassági követelményekkel kapcsolatos közleményében foglaltaknak.

Az irányító hatóság szerint a műszaki és szakmai alkalmassági feltételek közül csupán az a) pontban előírt vízgazdálkodási műszaki ellenőr állt tényleges kulcspozícióban, a többi szakági műszaki ellenőr szerepe szubszidiárius volt. A vízgazdálkodási építmények tervezési feladataira előírt – e) pontban szereplő – szakember szerepét pedig egyáltalán nem lehet a szerződések tárgyházhoz közvetlenül kapcsolódónak tekinteni.

A Közbeszerzési Döntőbizottság megvizsgálta az alkalmassági feltételek jogszerűségét. A döntőbizottság emlékeztetett, hogy a Kbt. 65. § (3) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevétele mellett a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat – a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel – legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni. Ebből következően az alkalmassági feltételek nem lehetnek versenyt korlátozó, indokolatlan és túlzó feltételek.

Továbbá kimondta, hogy a Kbt. alkalmassági követelményekre vonatkozó garanciális rendelkezései azt hivatottak biztosítani, hogy a közbeszerzési eljárásban valamennyi lehetséges, a szerződés teljesítésére ténylegesen képes gazdasági szereplő tudjon ajánlatot tenni. Ennek keretében a közpénzt felhasználó ajánlatkérőnek biztosítania kell, hogy valamennyi lehetséges, a szerződést ténylegesen teljesíteni képes ajánlattevő részt tudjon venni az eljárásban. Az ajánlatkérő köteles az alkalmassági követelmények meghatározását egyrészt a közbeszerzés tárgyára korlátozni, másrészt pedig az alkalmassági követelményeket legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig előírni, tekintettel a közbeszerzés becsült értékére is. A döntőbizottság álláspontja szerint csak olyan követelményeket támaszthat az ajánlatkérő, amelyek a szerződés tárgyházhoz közvetlenül kapcsolódnak, és amelyek a teljesítés szempontjából alapvető fontosságúak.

A konkrét feltételeket megvizsgálva a döntőbizottság megállapította, hogy a szerződés tárgyházhoz közvetlenül kapcsolódott és annak teljesítése szempontjából alapvető fontosságú volt 1 fő vízgazdálkodási építmények építésének műszaki ellenőrzéséhez szükséges, 1 fő építményvillamossági munkák műszaki ellenőrzéséhez szükséges, 1 fő magasépítési szakterület műszaki ellenőrzéséhez szükséges és 1 fő építménygépezési munkák műszaki ellenőrzéséhez szükséges jogosultsággal rendelkező szakember rendelkezésre állása.

Ezzel szemben a szerződés tárgyházhoz közvetlenül nem kapcsolódott, ezért a szerződés teljesítéséhez sem volt alapvető fontosságú az 1 fő vízépítmények tervezői jogosultságot igazolni tudó szakember megkövetelése alkalmassági minimumkövetelményként. Hangsúlyozta, hogy az ajánlatkérő műszaki ellenőrzésre vonatkozó feladatmeghatározásában nem szerepelt, és a műszaki ellenőr feladatának nem is volt része a tervezés, csak a tervek ellenőrzésére rendelkezett jogosultsággal. Így megállapították, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 65. § (3) bekezdését, ami miatt a döntőbizottság bírságot szabott ki.

8.3. Összegzés

A közbeszerzési eljárásokban kihívást jelenthet az ajánlatkérők számára a szakemberekkel kapcsolatos követelmények helyes meghatározása. Ilyenkor különösen fontos, hogy az alkalmassági követelmény a szerződés tárgyához kapcsolódjon, és csak olyan szakemberek rendelkezésre állását írja elő, akikre a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükség van.

Az alkalmassági követelményekre vonatkozó szabályok és alapelvek megsértése súlyos következményekkel járhat. Amennyiben szabálytalansági eljárás indul, az irányító hatóság a támogatás egy részének visszavonásáról dönthet, jogorvoslati eljárás esetén pedig a Közbeszerzési Döntőbizottság ettől függetlenül is bírságot szabhat ki az ajánlatkérővel szemben. *Ex ante* ellenőrzés esetén pedig előfordulhat, hogy a KFF nem támogató tanúsítványt állít ki a közbeszerzésről, amely azt jelenti, hogy a közbeszerzés nem indítható meg, vagy annak lefolytatása esetén a megkötött szerződést nem lehet uniós forrás terhére elszámolni.

Feladatok

1. Milyen szerepet töltenek be a közbeszerzésekben az alkalmassági követelmények?
2. Mire kell figyelni egy közbeszerzési eljárásban az alkalmassági követelmények meghatározásakor?
3. Milyen hibát vétett az esettanulmány ajánlatkérője?
4. Az ajánlatkérő a Kbt. mely szabályát és alapelvét (alapelveit) sértette meg az eljárás során?
5. Miért nem volt megfelelő az ajánlatkérő részéről a szakemberekre vonatkozó meghatározás?
6. Milyen fejlesztéspolitikai és egyéb következményei lehetnek az alkalmassági követelmények túlzó mértékű meghatározásának?

9. A közbeszerzési eljárás mellőzése és egyéb szabálytalanságok EU-forrású projektek végrehajtása során¹

9.1. Bevezetés

Bármely európai uniós tagállamban, ha egy uniós támogatás kedvezményezettje egy ajánlatkérő szerv, akkor a támogatás áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások beszerzése útján történő felhasználását csak a közbeszerzési szabályokkal összhangban valósíthatja meg.² A tételes szabályok alkalmazása mellett fontos az alapelveket is figyelembe venni: különösen a transzparenencia, az egyenlő bánásmód és a diszkriminációmentesség elvét. Kiemelt figyelmet kell fordítani a részekre bontás tilalmának alkalmazására is, amely alapján tilos egy közbeszerzési eljárást a közbeszerzési szabályok megkerülésének céljával részekre bontani.

Az uniós forrású közbeszerzések esetén a közbeszerzési szabályok és elvek megsértésének egyik következménye pénzügyi korrekció lehet, amely az uniós támogatás egy részének vagy egészének egy vagy több projekttől történő visszavonását jelenti. Így különösen fontos a közbeszerzési eljárások gondos előkészítése és az irányelveken alapuló nemzeti szabályok megfelelő alkalmazása az Európai Unió egész területén.³ A szabálytalanságok feltárását és pénzügyi korrekciók alkalmazását az alábbi esettanulmány illusztrálja.

9.2. Kifejtés

Az Európai Bizottság támogatást juttatott a Kohéziós Alapból Spanyolország számára *A Guadiana folyó vízgyűjtő területén élő lakosság vízellátása: Andévalo kerület* című projektre (a továbbiakban: I. projekt). A projekt célja az említett folyó mentén fekvő önkormányzati területek vízszolgáltatási és -ellátási feltételeinek javítása volt. A projekt támogatható összköltsége 11 419 216 euró volt, amelyhez a Kohéziós Alap terhére 9 135 373 euróval járult hozzá az Európai Unió.

Az I. projekt keretében az alábbi építési beruházásra irányuló szerződéseket kötötték meg:

- 1. sz. szerződés: Nyugat-Andévalóra vonatkozó, építési beruházásra irányuló szerződés; becsült értéke nettó 6 393 693,58 euró; végleges értéke bruttó 6 729 606,04 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában tették közzé.
- 2. sz. szerződés: Kelet-Andévalóra vonatkozó, építési beruházásra irányuló szerződés I., IV. és VI. szakasz; végleges értéke bruttó 2 286 142,95 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában nem hirdették meg.
- 3. sz. szerződés: Kelet-Andévalóra vonatkozó, építési beruházásra irányuló szerződés II., III., V. és VII. szakasz; becsült értéke nettó 2 491 978,77 euró; végleges értéke bruttó

¹ Az esettanulmány az alábbi jogeset alapján készült: A Törvényszék ítélete. T-384/10. sz. Spanyolország kontra Európai Bizottság ügy. 2013. május 29.

² Nyikos et al. (2019): i. m. 2. fejezet.

³ Tünde Tátrai – Györgyi Nyikos: The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary With a Focus on SMEs. In Gian Luigi Albano – Keith F. Snider – Khi V. Thai (szerk.): *Charting a Course in Public Procurement Innovation and Knowledge Sharing*. Boca Raton, PrAcademics Press, 2013. 29–54.

2 461 997 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában nem hirdették meg. E szerződést később bruttó 172 867,02 euró értékben módosították, megnövelve annak értékét.

Spanyolország a Kohéziós Alapból a *Granada és Malaga megye önkormányzati társulási rendszereinek vízellátása* című projektsoporthoz (a továbbiakban: II. projekt) is támogatásban részesült. E projektsoport célja a Granada és Malaga megyében található önkormányzati területek vízszolgáltatási és -ellátási feltételeinek javítása volt. E projekt teljes költségét 22 406 817 euróban, a Kohéziós Alap hozzájárulását pedig 17 925 453 euróban határozták meg.

A II. projekt keretében a következő szerződéseket kötötték meg:

- 1. sz. szerződés: az Antequera város ellátását szolgáló külső csatornagyűrű építési munkáinak megvalósítására vonatkozó, építési beruházásra irányuló szerződés; becsült értéke nettó 4 922 173,86 euró; végleges értéke bruttó 5 100 083,94 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában nem tették közzé;
- 2. sz. szerződés: az Antequera város ellátását szolgáló külső csatornagyűrű és szabályozó medence építésére vonatkozó projekt kidolgozására és az építési munkák irányítására vonatkozó, szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés; becsült értéke nettó 347 136,30 euró; végleges értéke bruttó 349 708,28 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában nem tették közzé;
- 3. sz. szerződés: az Antequera város ellátását szolgáló szabályozó medence építési munkáinak megvalósítására vonatkozó, építési beruházásra irányuló szerződés; becsült értéke nettó 3 514 731,79 euró; végleges értéke bruttó 3 632 124,71 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában nem tették közzé;
- 4. sz. szerződés: Axarquía ellátórendszerének 1. medencéjére és veez-málagai (Spanyolország) rácskerítésre vonatkozó projektre irányuló építési munkák megvalósítására vonatkozó, építési beruházásra irányuló szerződés; becsült értéke nettó 9 605 655,66 euró; végleges értéke bruttó 10 959 270 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétették;
- 5. sz. szerződés: Axarquía ellátórendszerének 1. medencéje és veez-málagai (Spanyolország) rácskerítés építésére vonatkozó projekt kidolgozására és az építési munkák irányítására vonatkozó, szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés; becsült értéke nettó 383 922,38 euró, amelyből 180 821,74 euró a projekt kidolgozása és 203 100,64 euró az építési munkák irányítása; végleges értéke bruttó 341 043,97 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában nem tették közzé.

Elsőként a felsorolt projektek kapcsán több szerződésnél felmerült a gyanú, hogy a spanyol hatóságok mesterségesen osztottak fel bizonyos, egyetlen építési beruházásnak megfelelő közbeszerzési szerződéseket azért, hogy elkerüljék a közbeszerzési irányelv alkalmazását, valamint a közbeszerzési eljárást megindító hirdetménynek *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában* való közzétételére vonatkozó kötelezettségét (azok gazdasági vagy műszaki egységére tekintettel). Az egybeszámítási kötelezettségre utaló bizonyítékul szolgálhat például a szerződések megkötésének egyidejűsége, a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmények hasonlósága, azon földrajzi környezet egysége, ahol a szerződéseket megkötötték, és az ajánlatkérő személyének azonossága.

Másodsorban minden említett szerződés értékelési szempontjai között szerepelt a Spanyolországban, Andalúziában és a projektek végrehajtásáért felelős szervezettel (GIASA társaság) szerzett tapasztalatra vonatkozó szempont, amellyel az ajánlatkérő szűkítette a versenyt

a közbeszerzési eljárásban. Az ajánlatkérő több esetben alkalmazta továbbá az úgynevezett átlagár módszerét az érintett szerződések többségének értékelési szakaszában. Ennek alkalmazása során – a többi szemponttal megegyező feltételek mellett – a többi, kevésbé drága ajánlathoz képest előnyben részesülhettek azok a drágább ajánlatok, amelyek inkább az „átlagár” határához közelítettek.

Harmadsorban az I. projekt 3. sz. szerződése kapcsán az ajánlatkérő tárgyalásos eljárást alkalmazott egy olyan szerződés kiegészítő építési munkáinak odaítélésére, amelyet közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény előzetes közzététele nélkül ekkor már odaítéltek. Az ajánlatkérő ennek indokaként olyan előre nem látható körülményekre hivatkozott, amelyek miatt nem tudta megfelelően alkalmazni ezen eljárásnak az uniós szabályozásban erre vonatkozóan megállapított kivételeit.

Negyedsorban a II. projekt keretében odaítélt szerződések ajánlattételhez szükséges dokumentációjában „előzetes odaítélési” eljárást írtak elő, amely tartalmazta az említett szerződések feltételei megtárgyalásának lehetőségét az ajánlattevővel, még az eredményhirdetés után is.

Ötödsorban az ajánlatkérő a II. projekthez kapcsolódóan megkötött 2. és 5. sz. szerződés tekintetében – a közbeszerzési irányelv követelményeivel ellentétben – túl rövid határidőt írt elő az ajánlatok benyújtására.

A Bizottság helyszíni ellenőrzést folytatott Spanyolországban az I. és II. projektre vonatkozóan, amely során a közbeszerzési szerződések odaítélésére irányadó szabályok megsértését eredményező szabálytalanságokat azonosított. Bár a spanyol kormány vitatta ezeket a megállapításokat, a Bizottság arról értesítette őket, hogy megkezdte az időközi kifizetések felfüggesztését, és pénzügyi korrekciókat fog alkalmazni.

Az I. projektet illetően a Bizottság úgy határozott, hogy a teljes támogatási összeget 1 642 572,60 euróval csökkenti az alábbi korrekciós arányoknak megfelelően:

- a 3. sz. szerződés vonatkozásában annak jogellenes megosztása és Az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzététel hiánya miatt 25%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak a bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását;
- az 1. és 3. sz. szerződés vonatkozásában szabálytalan és hátrányosan megkülönböztető értékelési szempontok alkalmazása miatt 25%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak az 1. és 3. sz. szerződésre vonatkozóan bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását;
- a 2. sz. szerződésre vonatkozóan szabálytalan és hátrányosan megkülönböztető értékelési szempontok alkalmazása miatt 10%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak a bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását, amely szerződés összege nem érte el az uniós értékhatárt;
- a 3. sz. szerződés módosítása vonatkozásában 25%-kal csökkenti a szerződés módosításának igazolt értékét annak szabálytalan közvetlen odaítélése miatt.

A II. projektet illetően a Bizottság úgy határozott, hogy a teljes támogatást 2 295 581,47 euróval csökkenti az alábbi korrekciós arányoknak megfelelően:

- az 1. és a 3. sz. szerződések vonatkozásában azok jogellenes megosztása és Az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzététel hiánya miatt 25%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak a szerződésekre vonatkozóan bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását;
- az 1., 3. és 4. sz. szerződésekre vonatkozóan 10%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak a bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását szabálytalan és hátrányosan megkülönböztető értékelési szempontok alkalmazása miatt, tekintettel arra, hogy az „átlagárra” vonatkozó jogellenes szempontot alkalmazták a szerződésekre;

- az 1., 3. és 4. sz. szerződésekre vonatkozóan az idevágó dokumentációkban szabálytalan „előzetes odaítélési” eljárás előírása miatt 10%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását;
- a 2. és 5. sz. szerződésekre vonatkozóan szabálytalan és hátrányosan megkülönböztető értékelési szempontok alkalmazása miatt 25%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását;
- a 2. és 5. sz. szerződések vonatkozásában, Az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzétételük hiánya és a vonatkozó dokumentációkban szabálytalan „előzetes odaítélési” eljárás előírása miatt 25%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását;
- a 2. és 5. sz. szerződések vonatkozásában 10%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását, mivel az említett szerződésekre vonatkozó ajánlatok benyújtására elégtelen határidőt írtak elő.⁴

A fenti pénzügyi korrekciókat a Bizottság nem halmozta, hiszen ugyanazon szerződésnél kiszabott több korrekció esetén a leg súlyosabb szabálytalansághoz tartozó korrekciós rátát kell alkalmazni.⁵

Spanyolország vitatta a megállapításokat, és megtámadta a Bizottság határozatát az Európai Unió Törvényszékén. A spanyol kormány szerint a megtámadott határozatban a Bizottság tévesen alkalmazott pénzügyi korrekciókat a közbeszerzési irányelv megsértése miatt, mivel az érintett szerződések közül egyik sem tartozott az irányelv alá. Továbbá vitatta a szerződések mesterséges felosztásának tényét. Végül hivatkozott az átláthatóság hiányára a pénzügyi korrekciók meghatározása során, valamint szerinte a Bizottság megsértette az arányosság elvét.

A Törvényszék azonban teljes egészében elutasította a Spanyolország által benyújtott kereset valamennyi pontját. A Törvényszék szerint a Bizottság helyesen állapította meg a spanyol ajánlatkérők által elkövetett szabálytalanságokat. Megállapította továbbá, hogy a szabálytalanságok döntő módon befolyásolták a projektekre vonatkozó közbeszerzési eljárásokat. Így a Bizottság köteles volt azon helyzet helyreállításához szükséges pénzügyi korrekciókat előírni, amelyben a Kohéziós Alappal való társfinanszírozás iránti kérelem tárgyát képező költségek összessége megfelel a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó uniós szabályozásnak, mégpedig az arányosság elvét figyelembe véve.

A Törvényszék továbbá kimondta, hogy a Bizottság sem az átláthatóság, sem pedig az arányosság elvét nem sértette meg. A Bizottság az adott ügy körülményeire tekintettel úgy ítélte meg, hogy a feltárt szabálytalanságok súlyához képest aránytalan lett volna a szóban forgó projektek összes költségének törléséből álló korrekció alkalmazása. Ezenkívül megállapította, hogy mivel nem volt lehetséges, illetve nem volt megvalósítható a szabálytalan kiadások összegének pontos meghatározása, átalányalapon volt szükséges a korrekciókat alkalmazni. A pénzügyi korrekciók Bizottság által alkalmazott összegei pedig megfeleltek a pénzügyi korrekciókról

⁴ A korrekció mértékét a határidő-csökkentés mértékének függvényében határozzák meg. Lásd Európai Bizottság: *A Bizottság határozata az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról*. C(2019) 3452 végleges (2019. május 14.). 8–9. (2.1. pontban szereplő táblázat 4. pontja).

⁵ Európai Bizottság (2019): i. m. 5–6. (1.4. pont).

szóló iránymutatásokban⁶ meghatározott összegeknek, és így az átláthatóság semmilyen hiánya nem volt felróható a Bizottságnak.

Végül a Bizottság nem halmozta az ugyanazon közbeszerzési szerződést érintő különböző jogsértésekből eredő pénzügyi korrekciókat. Éppen ellenkezőleg, mindegyik szóban forgó közbeszerzési szerződés tekintetében a legmagasabb pénzügyi korrekciót vette kiindulási pontként, és ebbe foglalta az e szerződésre vonatkozó pénzügyi korrekciókat. Így az arányosság elve sem sérült.⁷

9.3. Összegzés

A fentiekből kitűnik, hogy a projektek keretében történő beszerzéseket lebonyolító ajánlatkérő számos súlyos szabálytalanságot követett el a közbeszerzési szabályok alkalmazásakor. Ide tartozott a közbeszerzésekben a részekre bontás tilalma, hiszen azonos vagy hasonló tárgyú szerződéseket nem hirdettek meg *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában* annak ellenére, hogy azok összesített értéke meghaladta a vonatkozó közbeszerzési értékhatárt. Ezenkívül diszkriminatív értékelési szempontokat használtak, jogellenesen alkalmaztak hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást, valamint a minimális ajánlattételi határidőkre vonatkozó szabályokat is megsértették. Ezeket tárta fel a Bizottság az audit során, így Spanyolország súlyos összegű uniós támogatástól esett el. A Törvényszék pedig nem csupán elutasította a spanyol kormány által benyújtott kérést, de megerősítette azt is, hogy a közbeszerzési szabályok megsértése beletartozik a kohéziós politikai értelemben vett „szabálytalanság” fogalmába. Ezzel lényegében „legitimálta” a pénzügyi korrekciókról szóló iránymutatásokban szereplő korrekciós mértékeket, így a Bizottság az iránymutatások kiadásával és alkalmazásával eleget tett az átláthatóság és az arányosság elveinek.

Feladatok

1. Miért különösen fontos az uniós támogatású projektek végrehajtása során a közbeszerzési szabályok és alapelvek betartása?
2. Mit jelent a pénzügyi korrekció fogalma, és a közbeszerzésekkel összefüggésben mikor alkalmazhatják?
3. Foglalja össze, milyen közbeszerzési jogsértéseket követettek el a spanyol ajánlatkérők az esettanulmányban említett projektek végrehajtása során!
4. A két projekt keretében megkötött egyes szerződések kapcsán milyen mértékű és összegű pénzügyi korrekciókat szabtak ki?
5. Milyen módon próbált a spanyol kormány védekezni a pénzügyi korrekciók kiszabása ellen?
6. A pénzügyi korrekciók alkalmazása miért felelt meg az átláthatóság és az arányosság elvének?

⁶ Ennek jelenleg hatályos változata: Európai Bizottság (2019): i. m.

⁷ Európai Bizottság (2019): i. m. 5–6. (1.4. pont).

10. Szabálytalanságok a közbeszerzési felhívásban

10.1. Bevezetés

A Bács-Kiskun megyében működő (fiktív) Szent Ignác Kórház felújítására az intézmény a (fiktív) EFOP Plusz-1.2.0-21 Nemzeti Kórház Program keretében 4 000 000 000 forint támogatást nyert el. A felújítás több ütemben valósul meg, amelyekhez – tekintettel a kórház ajánlatkérői minőségére és a beruházások volumenére – közbeszerzési eljárásokat kell lefolytatni.

Dr. Havasi Mihály, a kórház beszerzési igazgatója előnyösnek tartaná, ha a kivitelezési munkákba elsősorban helyi vállalkozások, illetve helyi beszállítók tudnának bekapcsolódni, tekintettel a megye nehéz gazdasági helyzetére. Ennek megfelelően azt javasolja, hogy a helyi preferenciákat jelenítsék meg a közbeszerzési ajánlati felhívásban. Emellett azonban fontosnak tartja, hogy a projekt megvalósítása az uniós forrásfelhasználásra irányadó szabályoknak megfelelően történjen, mivel a pályázaton elnyert források esetleges csökkentése esetén a kórház képtelen lenne önerőből finanszírozni a kivitelezést.

A kórház jogászai elkészítették a közbeszerzési felhívás tervezetét, amelynek legfontosabb elemeit a következő alfejezetben foglalták össze. Viszont nem biztosak benne, hogy annak minden eleme összhangban van a hazai és uniós közbeszerzési, illetve kohéziós szabályokkal.

10.2. Kifejtés

A Szent Ignác Kórház az elkészített közbeszerzési ajánlati felhívás tervezetének főbb pontjait a következőképpen foglalta össze:

Rövid meghatározás: A Szent Ignác Kórház reumatológia, pszichiátria, üzemegészségügy és tüdőgondozó osztályait magában foglaló épületeinek teljes körű rekonstrukciója az EFOP Plusz-1.2.0-21 Nemzeti Kórház Program keretében.

10.2.1. A beszerzés tárgya és mennyisége

Nettó hasznos alapterület: 4987 m²

- 1 db 2 szintes új épület építése (reumatológia, oktató- és konferenciaterem), nettó alapterület 2480 m²;
- összekötő folyosó, nettó alapterület 745 m²;
- irattár (magasraktár) létesítése, nettó alapterület 1600 m²;
- imaház, csatlakozó összekötő folyosóval, nettó alapterület 150 m²;
- személyporta, körülbelül nettó alapterület 12 m²;
- (hulladéktárolásra) üzemi gyűjtőhely létesítése, körülbelül 400 m²-es betonozott alapterületen;
- részleges út-, parkoló-, járdaépítés, alapterület körülbelül 5000 m²;
- a szükséges külső közműépítés, parkrendezés.

Helyiségek száma: 172 db

- a) vasbetonfal készítése 403,45 m³ mennyiségben;
- b) melegburkolat készítése 1701,24 m² mennyiségben;
- c) szendvicspanel beépítése 2009 m² mennyiségben;
- d) 4450 fm CAT5.e kábel beépítése;
- e) 1620 fm optikai kábel beépítése;
- f) légkezelő gépek beépítése;
- g) egy röntgenhelyiségben 3 db sugárvédelmi ajtó és 1 db sugárvédelmi ablak;
- h) orvosi gázhálózat kiépítése 58 db oxigénvételi és 58 db vákuumcsatlakozási hellyel;
- i) 115 fő elhelyezésére alkalmas helyiség építése, B18 jelű Dorma Moveo mobil válaszfal gyártása és beépítése a konszignáció szerinti teljes műszaki tartalommal, 10 750 × 2750 mm méretben – 29,56 m²;
- j) hangosítás kiépítése min. 6 db hangsugárzóval;
- k) veszélyeshulladék-tároló helyiség kivitelezése.

A nyertes ajánlattevő törekszik a lehető legnagyobb mértékben magyarországi forrásokból származó anyagok használatára és magyar állampolgársággal rendelkező személyi állomány alkalmazására. A részletes műszaki leírást/terveket és az árazatlan költségvetést a műszaki dokumentáció tartalmazza.

Az ajánlatkérő a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 46. § (3) bekezdése alapján rögzíti, hogy az eljárást megindító felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott gyártmányú, eredetű, típusú dologra, eljárásra, tevékenységre, személyre, szabadalomra vagy védjegyre való hivatkozás csak a tárgy jellegének egyértelmű meghatározása érdekében történt, és a megnevezés alatt a „vagy azzal egyenértékű”-t kell érteni. Az egyenértékűség bizonyítása az ajánlattevő feladata.

Értékelési szempontok:

1. Az M2)1 alkalmassági követelményre bemutatott szakembernek hány hónap, min. 6000 m² hasznos alapterületű, min. 300 helyiséget magában foglaló, távfűtéssel működtetett, többszintes közhasználatú épület építési/felújítási munka során uniós forrásból finanszírozott projektek keretében szerzett projektvezetői szakmai tapasztalata van (min. 0, max. 24 hónap) 10

2. Az M2)4 alkalmassági követelményre bemutatott szakembernek hány hónap, min. 6000 m² hasznos alapterületű, min. 300 helyiséget magában foglaló, távfűtéssel működtetett, többszintes közhasználatú épület építési/felújítási munka során Magyarországon szerzett kőművesmester szakmai tapasztalata van (min. 0, max. 24 hónap) 10

3. A kivitelezés során felhasznált Magyarországról származó alapanyagok és gépek felhasználási aránya (%) 20

4. Árkritérium 60

Becsült teljes érték vagy nagyságrend:

Érték áfa nélkül: 3 950 000 000

Pénznem: HUF

Opciókra vonatkozó információ:

Opciók alkalmazásának lehetősége X igen ☐ nem

Opciók ismertetése: Az ajánlatkérő a szerződés időtartama során dönthet további, legfeljebb 500 000 euró értékű szerződések nyertes ajánlattevő részére történő odaítéléséről, közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül.

Európai uniós alapokra vonatkozó információ:

A beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos: a beruházást az EFOP Plusz-1.2.0-21 Nemzeti Kórház Programból finanszírozták.

Résztvételi feltételek:

Az ajánlattevő/résztételre jelentkező alkalmassága az adott szakmai tevékenység végzésére, ideértve a szakmai és cégnyilvántartásokba történő bejegyzésre vonatkozó előírásokat is.

A feltételek felsorolása és rövid ismertetése:

A közbeszerzési eljárásban nem lehet ajánlattevő, alvállalkozó vagy alkalmasság igazolásában részt vevő gazdasági szereplő, akivel vagy amellyel szemben a Kbt. 62. § (1) és (2) bekezdése szerinti kizáró okok bármelyike fennáll. Az öntisztázás vonatkozásában a Kbt. 64. §-a az irányadó.

Sz1) Alkalmatlan az ajánlattevő, amennyiben az építőipari kivitelezési tevékenységet folytató gazdasági szereplők nem szerepelnek az Étv. szerinti, építőipari kivitelezési tevékenységet végzők névjegyzékében.

Alkalmatlan a nem Magyarországon letelepedett gazdasági szereplő, ha az ajánlatkérő a Kbt. 69. § szerinti felhívására nem tudja igazolni, hogy az építőipari kivitelezési tevékenységet folytató gazdasági szereplők be vannak jegyezve a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv XI. melléklete szerinti hasonló nyilvántartásba. Az előírásnak való megfelelésről szóló igazolást az ajánlatkérő a Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti felhívásra kell benyújtani. Az igazolási módra a 321/2015 (X. 30.) Korm. rendelet 26. § (1)–(2) bekezdései irányadók.

Gazdasági és pénzügyi alkalmasság:

Az alkalmasság minimumkövetelménye(i):

P1) Alkalmatlan az ajánlattevő a szerződés teljesítésére, ha az eljárást megindító ajánlati felhívás feladásának napját megelőző egy mérlegfordulónappal lezárt üzleti évben – általános forgalmi adó nélkül számított – teljes árbevétele nem éri el az 10 000 000 000 forintot.

P2) Alkalmatlan az ajánlattevő a szerződés teljesítésére, ha nem rendelkezik az eljárást megindító ajánlati felhívás feladásának napját megelőző egy mérlegfordulónappal lezárt üzleti évben (amennyiben a működését később kezdte meg, úgy a működés megkezdésének időpontjától számítva) a közbeszerzés tárgyából (épületek kivitelezése) származó, általános forgalmi adó nélkül számított nettó 8 000 000 000 forint árbevétellel.

Műszaki, illetve szakmai alkalmasság:

Az alkalmasság minimumkövetelménye(i):

M1. Alkalmatlan az ajánlattevő a szerződés teljesítésére, amennyiben nem mutat be az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően teljesített, legalább 8700 m² nettó alapterületű, új épület/épületcsoport építésére vonatkozó Bács-Kiskun megye területén végzett munkáról szóló referenciát, amely tartalmazott legalább egy raktár funkciójú épületet, valamint tartalmazott legalább 1450 m² mennyiségben teherhordó falazat készítését és legalább 300 m³ beton felhasználásával vasbetonfal készítését, továbbá legalább 75 fő befogadására alkalmas helyiség kialakítását, valamint egy darab legalább 16 m²-es mobilfalat, ahol a teljesítés kezdő időpontja legfeljebb az AF feladását megelőző 96 hónapra és a műszaki átadás-átvétel időpontja az ajánlati felhívás feladását megelőző 60 hónapon belüli időpontra esik.

Több referencia bemutatása esetén a fentiek szerinti valamennyi elvárásnak teljeskörűen max. összesen 2 darab szerződéssel (referenciával) lehet megfelelni.

M2) Alkalmatlan az ajánlattevő a szerződés teljesítésére, ha nem mutatja be az alábbi szakembereket:

M2)1 Min. 1 fő, a 266/2013. Korm. rendelet szerinti MV-É kat. FMV jogosultsággal rendelkező, vagy a jogosultság megszerzéséhez szükséges végzettséggel és a jogosultság megszerzéséhez szükséges szakmai tapasztalattal rendelkező szakembert.

M2)2 Min. 1 fő, a 266/2013. Korm. rendelet szerinti MV-ÉG kat. FMV jogosultsággal vagy a jogosultság megszerzéséhez szükséges végzettséggel és a jogosultság megszerzéséhez szükséges szakmai tapasztalattal rendelkező szakembert.

M2)3 Min. 1 fő, a 266/2013. Korm. rendelet szerinti MV-ÉV kat. FMV jogosultsággal rendelkező vagy a jogosultság megszerzéséhez szükséges végzettséggel és a jogosultság megszerzéséhez szükséges szakmai tapasztalattal rendelkező szakembert.

M2)4 Min. 1 fő szakembert, aki megfelel a 12/2020. (II. 7.) Korm. rendelet szerinti kőműves szakképesítés jogszabályi feltételeinek, valamint mesterképesítéssel, vagy annak megszerzéséhez szükséges szakmai gyakorlattal rendelkezik.

M2)5 Min. 1 fő, a 266/2013. Korm. rendelet szerinti MV-VZ kat. FMV jogosultsággal rendelkező vagy a jogosultság megszerzéséhez szükséges végzettséggel és a jogosultság megszerzéséhez szükséges szakmai tapasztalattal rendelkező szakembert.

A szerződés teljesítésével kapcsolatos feltételek:

Az ajánlatkérő a tartalékkeret nélkül számított nettó kivitelezésre jutó vállalkozói díj legfeljebb 30%-ának megfelelő mértékű előleget biztosít, abban az esetben, ha az ajánlattevő 250 000 000 forintot meghaladó mértékű előleget igényel, úgy előleg-visszafizetési biztosítékot köteles nyújtani a 250 000 000 forintot meghaladó mértékű előleg tekintetében. Tartalékkeret: a kivitelezésre jutó nettó vállalkozói díj 5%-a.

Biztosítékok, illetve szerződést biztosító mellékkötelezettségek (a tartalékkeret nélkül számított nettó vállalkozói díj %-a): teljesítési, jólteljesítési biztosíték (5-5%-a), késedelmi (0,5%/nap, max: 20%), meghiúsulási (30%), szerződésszegési kötbér (szerződésszegésenként 200 000 forint). Jótállás: 36 hónap.

A közbeszerzési eljárás fajtája:

Nyílt eljárás

Az ajánlati kötöttség minimális időtartama:

2 hónap

További információk:

1. Az ajánlatkérő a Kbt. 71. § szerint teljes körben biztosítja a hiánypótlás lehetőségét.

Az ajánlatkérő nem tart konzultációt.

2. Az ajánlathoz elektronikus úrlap formájában csatolni kell az alábbi nyilatkozatokat:

- a Kbt. 66. § (2) szerinti nyilatkozatot, valamint a 66. § (5) bekezdés szerinti felolvasólapot;
- az ajánlattevő Kbt. 66. § (6) bekezdés a)–b) pontjai szerinti nyilatkozatát (nemleges válasz esetén is);
- a Kbt. 65. § (7) bekezdés szerinti nyilatkozatot a kapacitást nyújtó szervezet vonatkozásában (nemleges válasz esetén is);
- a Kbt. 67. § (4) bekezdés szerinti nyilatkozatot;
- a folyamatban lévő változásbejegyzési eljárásról (vbe) szóló nyilatkozatot (nemleges válasz esetén is), az ajánlattevő tekintetében az ajánlathoz csatolni kell vbe esetén a cég-bíróshoz benyújtott változásbejegyzési kérelmet és annak érkeztetéséről a cégbíróshoz által megküldött igazolás másolatát;
- az üzleti titokról szóló nyilatkozatot (nemleges válasz esetén is), az ajánlattevő a Kbt. 44. § (1) bekezdése szerint az ajánlatban elkülönített módon elhelyezett üzleti titkot tartalmazó iratok nyilvánosságra hozatalát megtilthatja (EKR-ben erre szolgáló funkció

- alkalmazásával). Ezzel kapcsolatban az ajánlatkérő felhívja az ajánlattevők figyelmét a Kbt. 44. § (2) bekezdésében foglaltakra;
- az egységes európai közbeszerzési dokumentumot (EEKD);
 - a Kbt. 69. § szerinti ajánlatkérő külön felhívására az ajánlattevőnek csatolnia kell:
 - a kizáró okokról szóló nyilatkozatokat;
 - a bemutatott szakemberekről szóló nyilatkozatot (adott esetben).

10.3. Összegzés

A beszerzési igazgató által meghatározott feltételek több esetben is célozzák hazai, illetve helyi vállalkozások előnyben részesítését a közbeszerzési eljárás során, azonban kétségek merülhetnek fel ezeknek a feltételeknek az uniós alapelvekkel való összeegyeztethetőségével kapcsolatban. Ez azért is különösen fontos kérdés, mert a beruházás európai uniós forrásból valósul meg, amelyek szabályos felhasználását a hazai és az európai ellenőrző szervek is szigorúan ellenőrzik. Ennek megfelelően Kovács Márton, a Szent Ignác Kórház gazdasági igazgatója azt javasolja, hogy az ajánlati felhívás tervezetéről külső szakértő is mondjon véleményt, mielőtt azt *Az Európai Unió Hivatalos Lapjának* kiegészítésében, a *Tenders Electronic Daily* (TED) portálon meghirdetik.

Feladatok

A Szent Ignác Kórház vezetése az Ön segítségét kéri az ajánlati felhívás tervezetében található főbb feltételek értékelésében, amellyel kapcsolatban az alábbi kérdések merülnek fel:

1. Milyen alapelveket kell betartani az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések megvalósítása során?
2. Általánosságban milyen következményei lehetnek a közbeszerzési eljárás során elkövetett szabálytalanságoknak?
3. Az esettanulmányban található felhívástervezet mely elemei aggályosak a közbeszerzési szabályok és alapelvek szempontjából? Milyen szabály/alapelv megsértése valósulna meg ezekkel?
4. Lehetne-e gyorsítani, egyszerűsíteni a beszerzéseket, ha épületenként lennének kiírva kisebb közbeszerzések?
5. A felhívásban azonosított szabálytalanságok milyen mértékű forrásmegvonást (pénzügyi korrekciót) vonhatnak maguk után?

11. Szabálytalan feltételek a közbeszerzésekben

11.1. Bevezetés

A (fiktív) Észak-magyarországi Egyetem (a továbbiakban: Egyetem) 3 000 000 000 forint támogatást nyert a (fiktív) EFOP Plusz-2.4.0-21 Modern Egyetemek elnevezésű pályázaton. A megkötött támogatási szerződés szerint annak hatálybalépésétől számított 24 hónapon belül az Egyetem a következő beszerzéseket valósítja meg:

- az Egyetem épületének teljes körű rekonstrukciója (tervezés és kivitelezés) 2 856 000 000 forint értékben;
- számítógépek beszerzése és karbantartása 92 000 000 forint értékben.

Az Egyetem vezetése a mielőbbi megvalósítást sürgeti, és felkéri a beszerzési igazgatót a közbeszerzési felhívások és egyéb dokumentumok rövid határidővel történő elkészítésére. Az Egyetem rektora fontosnak tartja továbbá, hogy a projekt megvalósításában csak megbízható, lehetőleg sok év tapasztalattal és kiemelkedően jó pénzügyi helyzettel rendelkező cégek vehessenek részt. Ezt azonban úgy kell megvalósítani, hogy az elnyert uniós támogatás lehívása se kerülhessen veszélybe.

A beszerzési igazgató elkészítette a megvalósítandó közbeszerzések felhívásait, benne a közbeszerzési eljárás főbb feltételeivel, azonban nem minden esetben biztos benne, hogy ezek maradéktalanul megfelelnek a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) rendelkezéseinek és általánosságban az európai uniós elvárásoknak. Különösen azon aggódik, hogy a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya (KFF) esetlegesen nem járul hozzá a közbeszerzési eljárások megindításához. Ezért külső szakértőt szeretne igénybe venni a közbeszerzések *ex ante* ellenőrzése előtt.

11.2. Kifejtés

Az Egyetem közbeszerzési igazgatója két közbeszerzési felhívás tervezetét készítette el, amelyek a következőket tartalmazzák:

1. Az Egyetem épületének rekonstrukciója

Rövid meghatározás: Az Észak-magyarországi Egyetem Miskolc, Petőfi utca 114. alatt található épülete rekonstrukciójának tervezési és kivitelezési munkái EFOP Plusz-2.4.0-21 Modern Egyetemek program keretében.

A beszerzés tárgya és mennyisége:

Az Észak-magyarországi Egyetem Miskolc Petőfi utca 114. sz. alatt található épületének teljes körű rekonstrukciójának tervezése és kivitelezése. Az épület kulcsrakész átadásának határideje: a támogatási szerződés hatálybalépését követő 20. hónap.

A beszerzés tárgyának részletes meghatározását a közbeszerzési dokumentumok részét képező műszaki leírás tartalmazza.

Európai uniós alapokra vonatkozó információ:

A beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos: a beruházást az EFOP Plusz-2.4.0-21 Modern Egyetemek programból finanszírozták.

Értékelési szempontok:

1. Az M1) alkalmassági követelményre bemutatott referencia-előíráson felül bemutatott min. 8000 m² hasznos alapterületű többszintes épület építési/felújítási munkához kapcsolódó további referenciák (max. 5 db) 20

2. Az M2)1 alkalmassági követelményre bemutatott szakemberek min. 8000 m² hasznos alapterületű, oktatás céljára használt épület építési/felújítási munka során projektvezetőként szerzett többlettapasztalata (max. 24 hónap) 20

3. Árkritérium 60

Részvételi feltételek:

Az ajánlattevő/részvételre jelentkező alkalmassága az adott szakmai tevékenység végzésére, ideértve a szakmai és cégnyilvántartásokba történő bejegyzésre vonatkozó előírásokat is.

A feltételek felsorolása és rövid ismertetése:

A közbeszerzési eljárásban nem lehet ajánlattevő, alvállalkozó vagy alkalmasság igazolásában részt vevő gazdasági szereplő, akivel vagy amellyel szemben a Kbt. 62. § (1) és (2) bekezdése vagy a Kbt. 63. § (1) bekezdése szerinti kizáró okok bármelyike fennáll. Az öntisztázás vonatkozásában a Kbt. 64. §-a az irányadó.

Sz1) Alkalmatlan az ajánlattevő, amennyiben az építőipari kivitelezési tevékenységet folytató gazdasági szereplők nem szerepelnek az Étv. szerinti, építőipari kivitelezési tevékenységet végzők névjegyzékében.

Gazdasági és pénzügyi alkalmasság:

Az alkalmasság minimumkövetelménye(i):

P1) Alkalmatlan az ajánlattevő a szerződés teljesítésére, ha az eljárást megindító felhívás feladásának napját megelőző három mérlegfordulónappal lezárt üzleti évben – általános forgalmi adó nélkül számított – teljes árbevétele valamennyi évben nem éri el a 2 856 000 000 forintot.

Műszaki, illetve szakmai alkalmasság:

Az alkalmasság minimumkövetelménye(i):

M1) Alkalmatlan az ajánlattevő a szerződés teljesítésére, amennyiben nem mutat be az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően teljesített, legalább 3 db 8000 m² nettó alapterületű, új épület/épülethozsoport tervezésére és kivitelezésére vonatkozó referenciát, ahol a teljesítés kezdő időpontja legfeljebb az ajánlati felhívás feladását megelőző 96 hónapra és a műszaki átadás-átvétel időpontja az ajánlati felhívás feladását megelőző 60 hónapon belüli időpontra esik.

M2) Alkalmatlan az ajánlattevő a szerződés teljesítésére, ha nem mutatja be az alábbi szakembereket:

M2)1 Min. 1 fő, a 266/2013. Korm. rendelet szerinti MV-É kat. FMV jogosultsággal rendelkező, vagy a jogosultság megszerzéséhez szükséges végzettséggel és a jogosultság megszerzéséhez szükséges szakmai tapasztalattal rendelkező szakembert.

M2)2 Min. 3 fő, a 266/2013. Korm. rendelet szerinti MV-ÉG kat. FMV jogosultsággal vagy a jogosultság megszerzéséhez szükséges végzettséggel és a jogosultság megszerzéséhez szükséges szakmai tapasztalattal rendelkező szakembert.

M2)3 Min. 2 fő vezető építész tervezővel, aki a 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet szerinti, építészeti tervezési szakterületre vonatkozó korlátozás nélküli „É/1”(vagy azzal egyenértékű) jogosultság megszerzéséhez szükséges, a névjegyzékbe vételi követelménynek megfelelő végzettséggel és szakmai tapasztalattal.

A szerződés teljesítésével kapcsolatos feltételek:

Az ajánlatkérő a tartalékkeret nélkül számított nettó vállalkozói díj legfeljebb 3%-ának megfelelő mértékű előleget biztosít, amely igénybevételéhez ajánlattevő előleg-visszafizetési biztosítékot köteles nyújtani.

A közbeszerzési eljárás fajtája:

Nyílt eljárás

Az ajánlati kötöttség minimális időtartama

2 hónap

2. Számítógépek beszerzése és karbantartása

Rövid meghatározás: Az Észak-magyarországi Egyetem részére személyi számítógépek és laptopok beszerzése, valamint azokhoz kapcsolódó beállítási, karbantartási szolgáltatások elvégzése az EFOP Plusz-2.4.0-21 Modern Egyetemek pályázat keretében.

A beszerzés tárgya és mennyisége:

Az Észak-magyarországi Egyetem részére 80 db személyi számítógép (PC) és 70 db laptop beszerzése, valamint a beszerzett informatikai eszközökhöz kapcsolódó beállítási, karbantartási szolgáltatások elvégzése az eszközök leszállításától számított 36 hónapon keresztül. A beállítási és karbantartási feladatok elvégzésének helyszíne az Észak-magyarországi Egyetem Miskolc Petőfi utca 114. sz. alatt található épületének irodahelyiségei.

A 70 db laptop beszerzésénél elvárás, hogy közülük lehetőség szerint 20 db-ra az ASUS Vivobook S14 S435 sz. modellre kapjanak ajánlatot.

Valamennyi PC és laptop esetén elvárásnak tekintendők a következő minimális műszaki paraméterek (ennél kedvezőbb ajánlás is tehető):

- Intel® Core™ i5-1135G7 Processor
- 8GB LPDDR4X RAM
- 512GB M.2 PCIe SSD
- Intel® Iris® Xe Graphics

A beszerzés tárgyának részletes meghatározását a közbeszerzési dokumentumok részét képező műszaki leírás tartalmazza.

Európai uniós alapokra vonatkozó információ:

A beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos: a beruházást az EFOP Plusz-2.4.0-21 Modern Egyetemek programból finanszírozzák.

Értékelési szempontok:

1. A számítógépek leszállítására vállalt határidő (max. pontszám adható 1 hónapon belüli vállalás esetén) 20

2. Árkritérium 80

Részvételi feltételek:

Az ajánlattevő/részvételre jelentkező alkalmassága az adott szakmai tevékenység végzésére, ideértve a szakmai és cégnyilvántartásokba történő bejegyzésre vonatkozó előírásokat is.

A feltételek felsorolása és rövid ismertetése:

A közbeszerzési eljárásban nem lehet ajánlattevő, alvállalkozó vagy alkalmasság igazolásában részt vevő gazdasági szereplő, akivel vagy amellyel szemben a Kbt. 62. § (1) és (2) bekezdése vagy a Kbt. 63. § (1) bekezdése szerinti kizáró okok bármelyike fennáll. Az öntisztázás vonatkozásában a Kbt. 64. §-a az irányadó.

Gazdasági és pénzügyi alkalmasság:

Az alkalmasság minimumkövetelménye(i):

P1) Alkalmatlan az ajánlattevő a szerződés teljesítésére, ha az eljárást megindító felhívás feladásának napját megelőző mérlegfordulónappal lezárt üzleti évben – általános forgalmi adó nélkül számított – teljes árbevétele nem éri el a 100 000 000 forintot.

Műszaki, illetve szakmai alkalmasság:

Az alkalmasság minimumkövetelménye(i):

M1) Alkalmatlan az ajánlattevő a szerződés teljesítésére, amennyiben nem mutat be az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően teljesített legalább 112 db számítógép (PC és/vagy laptop) közintézmény részére teljesített szállítását igazoló referenciát.

M2) Alkalmatlan az ajánlattevő a szerződés teljesítésére, ha nem rendelkezik az ajánlat benyújtásakor az Észak-magyarországi Egyetem épületétől 10 km-es körzetben telephellyel.

A szerződés teljesítésével kapcsolatos feltételek:

Az ajánlatkérő a szerződött érték legfeljebb 5%-ának megfelelő mértékű előleget biztosít, amely igénybevételéhez az ajánlattevő előleg-visszafizetési biztosítékot nem köteles nyújtani.

A szerződésben az ajánlattevő köteles vállalni, hogy valamely leszállított informatikai eszköz meghibásodása esetén 12 órán belül megvalósítja annak az eszköz üzemeltetésének helyszínén történő javítását.

A közbeszerzési eljárás fajtája:

Nyílt eljárás (gyorsított)

A gyorsított eljárás indoka, hogy az Egyetem felújított épületében mielőbb megkezdődhessen a hallgatók informatikai oktatása.

Az ajánlati kötöttség minimális időtartama:

30 nap

11.3. Összegzés

A közbeszerzési eljárások lebonyolítása során kiemelkedően fontos azok szabályos megvalósítása, hiszen a szabálytalanságok súlyos következményekkel járhatnak. Uniós forrású közbeszerzések esetén a tagállam pénzügyi korrekcióval sújtható, illetve az ajánlatkérőtől a támogatás egy része vagy egésze visszavonható. Így az Észak-magyarországi Egyetemnek elemi érdeke, hogy az általa lefolytatott közbeszerzési eljárások megfeleljenek a 2014/24/EU irányelvet átültető Kbt. és a hozzá kapcsolódó kormányrendeletek szabályainak, valamint a tételes szabályok mellett az uniós alapelveknek. Itt kiemelendő az egyenlő bánásmód, a diszkriminációmentesség és a transzparencia alapelve. Azonban a közbeszerzési igazgató által elkészített közbeszerzési felhíváshoz a tervezetek több helyen figyelmen kívül hagyják a közbeszerzési szabályokat és alapelveket, így mindenképpen azok átdolgozására van szükség.

Feladatok

1. Melyek azok az alapelvek, amelyek betartására az uniós forrású közbeszerzések során kiemelt figyelmet kell fordítani?
2. Elemezze az esettanulmány szövegében szereplő, az Észak-magyarországi Egyetem közbeszerzési igazgatója által elkészített felhívások elemeit! Melyek azok az elemek, amelyek Ön szerint a közbeszerzési szabályokba és alapelvekbe ütköznek?
3. A 2. kérdés megválaszolása során azonosított elemek esetén milyen alternatív megoldásokat javasol az Egyetem számára?
4. Melyik beszerzés esetén merülhetne fel a részekre történő ajánlattétel lehetőségének a biztosítása? Hogyan befolyásolnák az egyes részek szabálytalanságai a többi rész elszámolhatóságát?
5. Az azonosított szabálytalanságok milyen mértékű pénzügyi korrekcióval sújthatók? Ezek igazolódása esetén mekkora összeggel lenne csökkenthető az Egyetemnek járó támogatás?

12. A jogbiztonság elve a közbeszerzések ellenőrzése során¹

12.1. Bevezetés

Az európai uniós források felhasználása során fontos szerepet töltenek be a közbeszerzések, hiszen a források jelentős részének elköltése közbeszerzéssel történik az ajánlatkérő szervek által megvásárolt áruk, szolgáltatások és építési beruházások útján. A szabálytalanságok elkerülése érdekében ajánlatos a közbeszerzéseknél olyan ellenőrzési mechanizmusokat bevezetni, amelyek célja az uniós szabályok megsértésének minél nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése. Az ellenőrzés irányulhat mind a közbeszerzési eljárásokra, mind pedig a közbeszerzés útján megkötött szerződések módosításának és teljesítésének felülvizsgálatára. Magyarország utóbbit általános jelleggel a Közbeszerzési Hatóságra bízta a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 187. § (2) bekezdés j) pontja alapján. Mivel az ellenőrzés a hazai és az uniós forrásból megvalósított projektekre is vonatkozik, az uniós forrásfelhasználás szabályosságának biztosítására is hatással van a Hatóság ilyen irányú tevékenysége.

A közbeszerzések ellenőrzésekor szükséges figyelembe venni a hazai és az uniós jog általános elveit, különösen a jogbiztonság elvét, amely alkalmazásakor figyelni kell többek között a visszamenőleges jogalkotás tilalmára is. Ehhez kapcsolódóan az uniós jog általános elvei közé tartozó jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek, pontosak és hatásait illetően előre láthatóak legyenek. Ez különösen akkor van így, amikor a magánszemélyekre és vállalkozásokra nézve kedvezőtlen következményekkel járhat, ha az érdekeltek az uniós joggal kapcsolatos helyzetekben és jogviszonyokban nem igazodnak el.

A 2015. évi Kbt. hatálybalépésekor megalkotott szerződésteljesítés-ellenőrzési rendszer visszaható hatályát az Európai Unió Bírósága (Európai Bíróság) is vizsgálta. Az ügy tényállását az alábbiakban fejtjük ki.

12.2. Kifejtés

A Budapesti Közlekedési Zrt. (a továbbiakban: ajánlatkérő) támogatásban részesült a 2007–2013-as időszakban a Közlekedési Operatív Program (KÖZOP) keretében, amelyet metróépítéshez kapcsolódó projekt különböző beszerzéseire használhatott fel.

Az ajánlatkérő a projekthez kapcsolódóan 2005. szeptember 30-án közbeszerzési eljárást indított, amely keretében az ajánlatkérő ajánlati felhívást tett közzé *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában* építménymozgást megfigyelő, zaj- és rezgésellenőrző monitoringrendszer beszerzése céljából. Mivel a szerződés becsült értéke meghaladta az európai uniós értékhatárokat, a közbeszerzési eljárást az uniós eljárásrend szabályai szerint folytatták.

Az ajánlatkérő lefolytatta a közbeszerzési eljárást, és a szerződést az SD SA és a H Kft. közös ajánlattevők részére ítélte oda. Az ajánlatkérő a szolgáltatás nyújtására irányuló szerződést 2006. március 1-jén kötötte meg a nyertes ajánlattevővel. A szerződés megkötésére

¹ Az esettanulmány az alábbi jogeset alapján készült: A Bíróság ítélete. C 496/18. és C 497/18. sz. Hungeod egyesített ügyek. 2020. március 26.

és a közbeszerzési eljárás lefolytatására a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény rendelkezései voltak irányadók.

2009. október 5-én az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevők előre nem látható körülmények fennállására hivatkozva módosították a szerződést. 2009. november 18-án a szerződés módosítására vonatkozóan hirdetményt tettek közzé a *Közbeszerzési Értesítő*ben.

Tekintettel arra, hogy a közbeszerzés útján kötött szerződéseket csak meghatározott jogcímek esetén lehet módosítani, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) ellenőrizte a szerződésmódosítások megfelelőségét. Mivel az EUTAF az ellenőrzése során arra a következtetésre jutott, hogy a szerződésmódosítás nem felelt meg a 2003. évi CXXIX. törvény rendelkezéseinek, hivatalból indított jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt. 2010. november 9-én azonban a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: KDB) elkövettség folytán elutasította ezt a jogorvoslati kérelmet, tekintettel arra, hogy a hivatalból történő kezdeményezés határideje már lejárt.

2009. július 3-án az ajánlatkérő újabb közbeszerzési eljárást indított, amely keretében ajánlati felhívást tett közzé *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában*. A közbeszerzés tárgya projektmenedzsmenthez kapcsolódó szakértői feladatok ellátása volt. A szerződés becsült értéke (90 000 000 forint) ebben az esetben is meghaladta az uniós értékhatárokat. A költségeket szintén a KÖZOP terhére számolták el.

A közbeszerzési eljárás eredményeképp a nyertes ajánlattevő az MC Ltd. lett. Az ajánlatkérő 2009. május 14-én kötötte meg a szerződést, majd 2011. december 31-i hatállyal 2011. november 16-án felmondta azt.

2015. november 1-jén hatályba lépett a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.), amely egy új hatáskörrel ruházta fel a Közbeszerzési Hatóságot, amely szerint a feladata kibővült a közbeszerzés útján kötött szerződések teljesítésének, illetve módosításának ellenőrzésével. A nem szerződésszerű teljesítés vagy a szerződések szabálytalan módosítása esetén a hatóság elnöke jogorvoslat kezdeményezésére jogosult a KDB előtt.

A Kbt. 197. §-a (1) bekezdésének második mondata átmeneti rendelkezésként előírja, hogy többek között a 2015. évi közbeszerzési törvényt kell alkalmazni a törvény hatálybalépését megelőzően megkezdett közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések módosításainak ellenőrzésére, és hogy a törvény jogorvoslati eljárási szabályokra vonatkozó fejezetét kell alkalmazni az ilyen módosítások ellenőrzésével összefüggő jogorvoslati eljárásokra.

A Közbeszerzési Hatóság 2017-ben ellenőrzést folytatott le a nyertes ajánlattevőkkel megkötött szerződések módosításáról, a fent említett két projekthez kapcsolódóan.

Elsőként az *SD SA és a H Kft.-vel megkötött szerződés* módosítását vizsgálta, és arra a következtetésre jutott, hogy nem jogszerűen módosították a felek. Így 2017. május 29-én a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatalból eljárást kezdeményezett a nyertes ajánlattevőkkel szemben. A KDB álláspontja szerint a szerződés módosításával a nyertes ajánlattevők és az ajánlatkérő megsértették a 2003. évi közbeszerzési törvény 303. §-ának (1) bekezdését, mivel az e rendelkezésben foglalt szerződésmódosítási jogcímek nem teljesültek. A Közbeszerzési Hatóság elnöke a szerződés módosításának időpontjában, azaz 2009. október 5-ben állapította meg a jogsértés időpontját. A jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként azonban 2017. március 30-át jelölte meg.

A KDB elutasította az arra a kérdésre vonatkozó eljárásjogi kifogást, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke nem megfelelő időben kezdeményezte az eljárást. A KDB szerint az ügy érdemére a 2003. évi, ezzel szemben az eljárásra a 2015. évi közbeszerzési törvény volt alkalmazandó. Ennek megfelelően a KDB szerint az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevők nem hivatkozhattak eljárásjogi kifogásként a visszaható hatály tilalmának és a jogbiztonságnak az elvére.

A KDB azt is megállapította, hogy mivel a projekt és a szerződés módosításának jelentős része uniós finanszírozásból valósult meg, ezért a jogorvoslati eljárás határideje szempontjából a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet² 80. § (3) bekezdését kell alapul venni. Következésképpen az a határidő, amelyen belül valamely szervezet hivatalból eljárást kezdeményezhet, 2020. december 31-én jár le (ez az iratmegőrzési kötelezettség határideje). Ebből következően a KDB úgy határozott, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke megfelelt a jogorvoslat kezdeményezésére irányadó határidőknek, amikor 2017. május 29-én kezdeményezte hivatalból az eljárást.

A KDB az ügy érdeme vonatkozásában, 2017. augusztus 3-i határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevők megsértették a 2003. évi közbeszerzési törvény 303. §-át. A jogsértés következményeként a KDB 25 000 000 forint bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben. Továbbá egyetemlegesen 5 000 000 forint bírság megfizetésére kötelezte a nyertes ajánlattevőket.

A Hatóság megvizsgálta az MC Ltd.-vel kötött szerződést, illetve annak teljesítését is. A Hatóság megállapította, hogy bár a felek a közbeszerzés útján megkötött szerződést írásban nem módosították, a kifizetések és teljesítésigazolások kiállítása során tanúsított magatartásukkal nagymértékben eltértek az ajánlattételi időszakban meghatározott és a szerződésben foglalt fizetési feltételektől. Ezek pedig a Hatóság álláspontja szerint gyakorlatilag szerződésmódosításnak tekinthetők, amely a közbeszerzési szabályok alapján jogszerűtlen. Így a Hatóság elnöke ebben az esetben is a KDB hivatalból történő eljárását kezdeményezte az ajánlatkérővel és a nyertes ajánlattevővel szemben, és kérte a közbeszerzési szabályok megsértésének megállapítását, valamint bírság kiszabását.

A Közbeszerzési Hatóság elnöke a jogsértés időpontjaként 2010. február 8-át, vagyis azt a napot jelölte meg, amikor kifizették azt a számlát, amelynek megfizetésével a felek meghaladták az ellenszolgáltatás szerződésben megállapított összegét. 2017. március 31-ben állapították meg azt az időpontot, amikor a Közbeszerzési Hatóság elnöke tudomást szerzett a jogsértésről.

A KDB a fentiekhez hasonlóan ebben az esetben is elutasította az eljárási kifogásokat, megállapítva, hogy a Hatóság elnöke nem futott ki a hivatalból történő eljárás kezdeményezésére irányadó határidőből. Ennek indoka itt is az volt, hogy a KDB szerint a 2015. évi közbeszerzési törvényben előírt határidőkre vonatkozó rendelkezések alkalmazandók voltak az e törvény hatálybalépését megelőzően létrejött szerződés *de facto* módosítására.

Az ügy érdemének vizsgálatát követően a KDB 2017. augusztus 18-án megállapította, hogy a szerződés *de facto* módosításai a 2003. évi közbeszerzési törvény 303. §-a (1) bekezdésének megsértésével járó szerződésmódosításnak tekintendők, mivel nem álltak fenn az e rendelkezésben előírt szerződésmódosítási feltételek. A KDB az ajánlatkérővel szemben 27 000 000 forint, az MC Ltd.-vel szemben pedig 13 000 000 forint bírságot szabott ki.

Az ajánlatkérő a Fővárosi Törvényszék előtt a KDB határozatának felülvizsgálatát kérte. A Törvényszék a hazai szabályozás vizsgálatát kérte az Európai Bíróságtól előzetes döntéshozatali eljárás keretében. Hivatkozott többek között a jogbiztonság és a visszaható jogalkotás tilalmának elveire, mivel nem volt benne biztos, hogy a Kbt. szerződések teljesítésének ellenőrzésére vonatkozó szabályainak alkalmazását ezen elvek lehetővé teszik olyan szerződésmódosításokra, illetve teljesített szerződésekre, ahol a korábbi szabályozás alapján már lejárt a jogorvoslat kezdeményezésére irányadó objektív határidő.

² 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

12.3. Összegzés

Az esettanulmány fontos dilemmákat vet fel a közbeszerzések szabályosságának, illetve a jogbiztonság és a kiszámíthatóság elveinek biztosítása kapcsán. A közbeszerzések szabályos végrehajtásához hazai és uniós szinten is kiemelt közérdek fűződik, hiszen így biztosítható a hazai költségvetési és az uniós források hatékony elköltése, valamint a közpénzekkel való visszaélések megelőzése. Emellett azonban fontos a közberuházások végrehajtásának kiszámíthatósága is, így a beruházásokkal kapcsolatos jogviták mielőbbi lezárása is fontos közérdeknek minősül. Ehhez kapcsolódóan már akár a közbizalmat is veszélyeztetheti, ha egy adott közbeszerzésnél az esetleges szabálytalanságokat hosszú évekkel később tárják fel és szankcionálják, akár olyankor, amikor a beruházás, illetve egy ahhoz kapcsolódó beszerzés fizikai és pénzügyi teljesítése már végbement. Így a jogalkotó a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslat kezdeményezésének jogát – legyen az kérelemre vagy hivatalból induló eljárás – rendszerint szigorú határidőkhöz köti.

A 2015. évi Kbt. hatálybalépésével a Közbeszerzési Hatóság a szerződések teljesítésének ellenőrzésével új jogkört kapott, amely hozzájárulhat a közberuházások szabályos végrehajtásához. Azonban a jogbiztonság szempontjából ellenőrzési jogkör visszamenőleges alkalmazása egy bizonyos ponton túl már nem feltétlenül kívánatos. A szabálytalanságok kiküszöbölése és a jogbiztonság biztosítása közötti egyensúly megtalálása azonban nem könnyű feladat.

Feladatok

Az esettanulmány szövegének elolvasását követően válaszoljon a következő kérdésekre:

1. Foglalja össze, mik az esettanulmányból következő főbb kérdések, dilemmák!
2. Milyen célokat szolgál a közbeszerzések ellenőrzése, beleértve a szerződések teljesítésének ellenőrzését?
3. Milyen esetekben lehet megfelelő megoldás a közbeszerzések ellenőrzésére vonatkozó szabályok visszamenőleges alkalmazása?
4. Milyen következményei lehetnek a közbeszerzések ellenőrzése során feltárt jogsértéseknek?
5. Az Ön véleménye szerint, az esettanulmányban található információk alapján, helyes volt-e a Közbeszerzési Hatóság részéről a szerződés ellenőrzésre vonatkozó szabályok visszamenőleges alkalmazása?
6. Az Ön véleménye szerint a 2015. évi Kbt. esettanulmányban szereplő visszamenőleges alkalmazása sérti-e a jogbiztonság elvét? Vagy fontosabb közérdek fűződik a múltbeli jogsértések feltárásához és megfelelő szankcionálásához?

13. E-kohéziós esettanulmány

13.1. Bevezetés

A jogszabályok végrehajtása és garanciális jellegének érvényesítése különböző költségek formájában jelentkezik a szabályozással érintett szervezetek és személyek szintjén. E tekintetben a szabályalkotás egyik lényeges szempontja, hogy a szabályok betartása és végrehajtása szavatolja a jogalkotói célok hézagmentes és megfelelő minőségű megvalósulását, de ne jelentsen indokolatlan adminisztratív terhet az ügyfelek számára. Az optimális költségszint elérése átgondolt és módszertanilag megalapozott szabályozást követel meg. Az optimális állapot fenntartása a gazdasági, technológiai, társadalmi környezet változásaira adott válaszként a szabályzási környezet folyamatos vizsgálatát és optimalizációját igényli. Az optimalizáció egyik kiemelt eszköze az eljárási folyamatok egyszerűsítése és az ügyfelek adminisztratív terheinek csökkentése.¹

Az adminisztratív követelmények érdemi visszaszorítása az unió kohéziós politikájának megvalósítása során is kiemelt hangsúlyt kap, a tehercsökkentés a kohéziós források felhasználásának és a fejlesztési programok végrehajtásának egyik általános elveként jelenik meg. Az Európai Bizottság felismerte, hogy a támogatáskezelés adminisztratív terhei számottevő mértékben csökkenthetők az eljárásrendi folyamatok digitalizálása és úgynevezett elektronikus pályázati portálok használata révén. A digitalizáció követelménye a 2014–2020-as programozási időszaktól az uniós fejlesztéspolitika általános szabályai közé is bekerült. A fenti koncepció *eCohesion*, azaz e-kohézió néven vált ismertté a szakmai és tudományos diskurzusban.² A támogatáskezelés digitalizációja az EU minden tagállamában megtörtént, amelynek sikerességét jól tükrözi, hogy az e-kohézió követelményei az aktuális programozási időszak szabályozásában is megjelennek, és a fejlesztéspolitikán túl további szakpolitikák támogatásainak kezelése során is alkalmazandók.

13.2. Az adminisztratív terhek csökkentése

A jogszabályok érintettjeinek számos kötelezettséget kell teljesíteniük, hogy a jogalkotók által kitűzött szakpolitikai célok valóra válhassanak. A jogszabályok végrehajtása az érintettek szintjén különböző költségek formájában jelenik meg. Ezen költségek egy része elkerülhetetlen, így garantálják a szakpolitikai célok megvalósítását. A költségek másik szegmense olyan előírásokhoz kapcsolódhat, amelyeket a jogszabály tartalmaz, azonban hiányuk nem veszélyeztetné a kitűzött célok elérését. A fentiek értelmében tehát az optimális szabályozás kialakításának két fő követelménye a szabályozói célok realizálásának garantálása és az indokolatlan ügyféloldali költségek elkerülése. Az optimális szabályozás kialakításának fontos eszköze az előírások költségheljes szempontjából történő vizsgálata.³

¹ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az Európai Unión belüli jobb szabályozás stratégiai felülvizsgálata.* COM(2006) 689 (2006. november 14.).

² Laposa–Nyikos (2018): i. m.

³ SCM NETWORK: *International Standard Cost Model Manual. Measuring and Reducing Burdens for Businesses.* Brussels, Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

Az adminisztratív költségek speciális szegmensét képezik az úgynevezett *adminisztratív költségek és adminisztratív terhek*, amelyek a következőképp határozhatók meg:

13.1. szövegdoboz: Az adminisztratív költségek és terhek definíciója

„Az adminisztratív költségek a vállalatoknál, a civil szektorban, a közigazgatási szerveknél és az állampolgároknál tevékenységükkel vagy termelésükkel kapcsolatos jogszabályi információs kötelezettségeik teljesítése során felmerülő költségek, történjen az akár a közigazgatási szervek, akár magánfelek felé.

Egyes esetekben az információszolgáltatás az adatok közigazgatási szervekhez vagy magánfelekhez történő továbbítását jelenti. Máskor csak a felügyeleti szervek kérésére történő bemutatás vagy beküldés céljára való rendelkezésre állást.”

Adminisztratív terheknek nevezzük az adminisztratív költségek azon részhalmazát, amelyek célzottan és kifejezetten a jogszabályi előírásoknak való megfelelés miatt merülnek fel. A megkülönböztetés azért lényeges, mert 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: Laposa Tamás: *Digitális kohézió*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2023. 11, 15.

Az adminisztratív terhek egy szegmense a szabályozás optimális végrehajtásához köthető, azaz hiányuk veszélyeztetheti a jogalkotói célok megvalósítását. A terhek további része azonban túlmutat a fentiekben, így *indokolatlan adminisztratív terheknek* tekinthető. E tekintetben az optimális szabályozás kialakításának követelménye az indokolatlan adminisztratív költségek felmerülésének megakadályozása. Az *adminisztratív terhek csökkentésére* irányuló egyszerűsítési programok tehát e költségsegregmensre összpontosítanak.⁴

A *standardköltség-számítás* (*Standard Cost Model – SCM*) módszertanának célja a szabályozás érintettjeinél jelentkező adminisztratív költségek egyszerű és konzisztens számszerűsítése. A módszertant Hollandiában dolgozták ki, s jelenleg az adminisztratív terhek csökkentését célzó kezdeményezések, programok széles körben használt eszköze, amelynek pragmatikus szemlélete lehetővé teszi az adminisztratív költségek számszerűsítését és szakterülettől független összevetését.

Az SCM módszertana alapegységeire bontja a jogszabályokban megjelenő információs kötelezettségeket, és számszerűsíthető módon ragadja meg a kötelezettségek teljesítéséhez szükséges tevékenységek költségösszetevőit. Az SCM-módszertan szerint e költségtényezők a következők: *idő* (*Time – T*), *mennyiség* (*Quantity – Q*), *ár* (*Price – P*), *gyakoriság* (*Frequency – F*), *ügyfélszám* (*Population – Po*).

A képlet *időtényezője* az érintett adminisztratív tevékenység ellátásához szükséges időbeli ráfordítást reprezentálja. A *mennyiségi tényező* az ügyfélszám és a gyakoriság szorzataként áll elő, ahol a *gyakoriság* az érintett tevékenység végrehajtásának éves gyakoriságát fejezi ki, az *ügyfélszám* pedig az érintett ügyfelek számát. Az *ártényező* az érintett adminisztratív tevékenység során felmerülő rezsioradíjat (a személyi jellegű és fix ügyviteli költségeket) adja meg a szervezetek

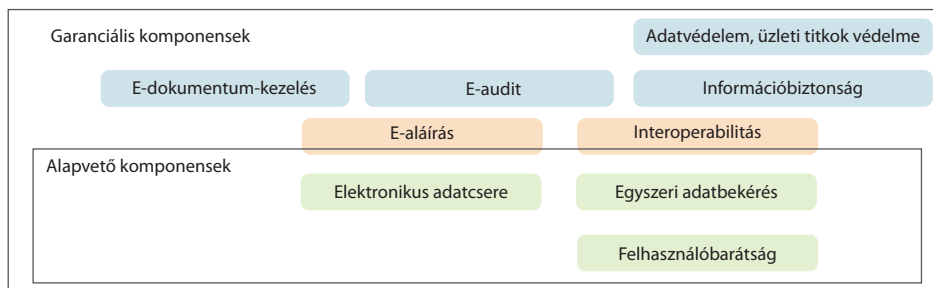
⁴ Európai Bizottság (2006): i. m.

költségeinek mérése esetén. Állampolgárok esetén az ártényező az adott adminisztratív tevékenységhez kapcsolódó járulékos költségeket (a nyomtatást, fénymásolást, postaköltséget) jelöli.⁵

Az SCM alapképlete szerint egy adminisztratív tevékenység költségei az órában megadott időtényező, mennyiségi tényező és az ártényező szorzataként számíthatók ki. Ennek megfelelően az egyes tevékenységek költségeinek és terheinek mennyisége e tényezőkön keresztül befolyásolható.

13.3. Az e-kohézió koncepciója

Az adminisztratív terhek markáns csökkentése érdekében az Európai Bizottság átfogó programot hajtott végre 2007 és 2012 között (Adminisztratív Terhek Csökkentésének Cselekvési Programja), amely az uniós szakpolitikák széles körét érintette, és a kiinduláskor fennálló adminisztratív terhek 25%-os csökkentését tette lehetővé. A beavatkozások egyik célterülete a kohéziós politika volt, amely esetében a tehercsökkentés elsődleges módját a támogatáskezelési folyamatok digitális átalakítása jelentette. A tehercsökkentés elsődlegesen a papírmentes működési folyamatok kialakítása, a párhuzamosságok megszüntetése és a digitálisan tárolt adatok újrahasznosítása révén vált lehetővé. Mindennek megvalósítására az Európai Bizottság átfogó keretrendszert dolgozott ki, amely *eCohesion* néven vált ismertté. Az e-kohézió a működési folyamatok digitalizálása mellett különféle *jogi, eljárásrendi és szervezeti tényezők koordinált kezelését igényli, amelyek egységes keretrendszert alkotnak*. Az e-kohézió komponenseit és azok összefüggéseit a 13.1. ábra mutatja be.



13.1. ábra: Az e-kohézió keretrendszere

Forrás: Laposa szerkesztése

13.3.1. Alapvető komponensek

Az e-kohézió-koncepció megvalósításának szavatolása érdekében az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU és 1060/2021/EU rendelete⁶ nevesíti és definiálja a *koncepció alapvető komponenseit (elektronikus adatcsere-rendszerek alkalmazása, interoperabilitás, egyszeri*

⁵ Laposa (2023): i. m.

⁶ A 2014–2020-as, illetve a 2021–2027-es programozási időszak úgynevezett általános rendeletei.

adatbekérés elve, elektronikus aláírás, felhasználóbarátság), amelyek funkcionális vagy szervezési megoldásokkal közvetlenül hatnak az adminisztratív terhek csökkentésére.⁷

Az *elektronikus adatcsererendszerek* alkalmazása papírmentes ügyintézési portálok kialakítását jelenti, amelyek a támogatáskezelés teljes életciklusában biztosítják az adminisztratív feladatok elektronikus, valamint hely- és időfüggetlen elvégzését.

Az *egyszeri adatbekérés elve (only once encoding)* szerint az adott program kezelésében érintett hatóságok egyazon információs kötelezettség teljesítését nem követelhetik meg több alkalommal azonos projekt tekintetében. Az érintett hatóságoknak gondoskodniuk kell a kedvezményezett által beküldött adatok és információk megosztásáról. A fogalom többféleképp is értelmezhető, egyszerre tiltja a projektszintű információk több szervezet általi bekérését, valamint az adatbekérő szervezet esetében is kizárja a párhuzamos papíralapú és digitális adatkérést.

A követelmények második eleme, amely szerint a tagállami hatóságoknak biztosítaniuk kell az adatok kölcsönös megosztását, egyszerűen teljesíthető azon országokban, ahol a szervezetek egy közös információs rendszert használnak (például Magyarországon). Ellenkező esetekben a kölcsönös adatcsere komolyabb kihívás elé állítja a tagállamot, mivel a követelmény ez esetben túlmutat a pusztán műszaki-technológiai kérdéseken. A szervezetközi adatcsere a hatóságok *interoperabilitását*, azaz összehangolt és többszintű (jogi, szervezeti, szemantikai és műszaki) együttműködését írja elő.

Az e-kohézió-portálokon keresztül végrehajtott tranzakciók megfelelő szintű hitelesítést követelnek meg. A szabályozás értelmében a tranzakciókat az *elektronikus aláírásról* szóló uniós szabályokban meghatározott aláírásfajták egyikével szükséges hitelesíteni. Az időközben bekövetkezett jogszabályváltozás okán az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU és 1060/2021/EU rendelete eltérő jogszabályokra hivatkozik.

Az e-kohézió-portálok sikerességének akadályozó tényezője, ha az ügyfelek nem érzik hasznosnak a digitális ügyintézés lehetőségét, vonakodnak annak igénybevételeitől, vagy nem rendelkeznek megfelelő felhasználói gyakorlattal, kompetenciákkal. A felhasználók támogatásának és az alkalmazások népszerűsítésének egyik követelménye a kliensek igényeinek megértése, a portálok még inkább *felhasználóbaráttá* válása.

13.3.2. Garanciális komponensek

Az eljárásrendi folyamatok digitális transzformációja speciális garanciákat követel meg. A keretrendszerben az alapvető komponenseket úgynevezett *garanciális komponensek (e-aláírás, e-dokumentum-kezelés, e-audit, interoperabilitás, adatvédelem és üzleti titok védelme, információbiztonság)* egészítik ki, amelyek nem a tehercsökkentést célozzák, de a megfelelő működés alapfeltételei. Két komponens (az interoperabilitás és az e-aláírás) szerepe speciális, mivel természetüknél fogva egyszerre járulhatnak hozzá az adminisztratív terhek csökkentéséhez, és betöltenek garanciális funkciókat is. Az alapvető és garanciális komponensek alkalmazásának részletszabályait a 2014–2020-as időszakban külön végrehajtási rendeletek (a Bizottság 821/2014/EU végrehajtási rendelete; a Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete) szabályozzák.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.).

Az e-kohézió-portáloknak biztosítaniuk kell, hogy a benyújtott, rögzített és tárolt dokumentumok hozzáférhetőek legyenek. A rendszereknek így adekvát *elektronikus dokumentumkezelő* felületekkel kell rendelkezniük, lehetővé téve az okiratok megfelelő tárolását, rendszerezését és keresését.

A támogatáskezelés digitalizálásának kritikus feltétele, hogy az uniós és tagállami ellenőrök az elektronikus dokumentumokat tekintsék elsődlegesnek, s csak kivételes esetekben kérhessenek papíralapú evidenciákat (*e-audit*). Ez meghatározó kritérium, mivel az ellenőrzések a korábbiakban papíralapúak voltak, ami alapjaiban megszabta a folyamatok és információs rendszerek követelményrendszerét. Ennek megfelelően a 2014–2020-as időszak szabályozása és a jelen időszak általános rendelete is rögzíti, hogy az auditok adatforrásai elsődlegesen az elektronikus adatok, s további dokumentumok csak kivételes, illetve indokolt esetben kérhetők.

A tagállamoknak gondoskodniuk kell az elektronikus adatcsere-rendszerek *információ-biztonságáról* annak érdekében, hogy a kezelt adatok ne kerüljenek illetéktelen személyekhez, tartalmuk ne sérüljön, és folyamatosan elérhetőek legyenek. A biztonság sérülése kihatással lehet az információk hitelességének megőrzésére és felhasználhatóságára, amely ellenőrzési szempontból alapvető követelmény.

Az elektronikus adatcsere-rendszerekkel kapcsolatos általános követelmény a *személyes adatok és az üzleti titkok védelme*, amely szorosan kapcsolódik az információbiztonság követelményéhez, de túlmutat a bizalmasság, sértetlenség és hozzáférhetőség megőrzésén. A tagállamoknak a biztonság megőrzése mellett szavatolniuk kell a vonatkozó adat- és titokvédelmi jogszabályokban szabályozott további előírások teljesítését, azaz az érintettek tájékoztatását, az adatkezelés jogszerűségét vagy az adatmegőrzés korlátozását.

13.3.3. A hazai e-kohézió-portál bemutatása

Az e-kohézió-konceptió alapvető és garanciális komponensekből tevődik össze, amelyek az általános céljaik mellett a specifikus célok szerint is tovább rendszerezhetők. Az elektronikus portálok üzembe helyezésének és használatának alapvető céljai a következők: az *adminisztratív terhek csökkentése, folyamatok papírmentessé tétele, biztonságos és szabályos működés*.

A *folyamatok papírmentesítése* az eljárási folyamatok digitális transzformációját jelenti. E kategóriába sorolhatók az elektronikus adatcsere, az e-hitelesítés, az e-dokumentum-kezelés komponensei.

Az *adminisztratív terhek csökkentésére* gyakorolt hatások az SCM képletének költségparaméterein (*átfutási idő, gyakoriság, érintettek száma, adminisztratív tevékenységek száma*) keresztül ragadhatók meg leginkább. A költségparaméterek mennyiségi változása hatással van az adminisztratív terhek szintjére, a paraméterek változása funkcionális és eljárásrendi tényezők függvénye.

A kontrollált adatrögzítés az adminisztratív tevékenységek gyakoriságára hat, a beépített ellenőrzések *mérséklik* a repetitív információs kötelezettségek (hiánypótlások, korrekciók) számát. Az elektronikus portálok az *adminisztratív tevékenységek könnyítése* révén csökkentik az *átfutási időket*, ami elsődlegesen *felhasználóbarát felületek kialakítása, az információkeresési és navigációs idő csökkentése*, valamint a *bekért adatok számának csökkentése (automatizáció, adatok újrahasznosítása, adatok lekérése közhiteles adatbázisokból)* révén válik lehetővé. Az adatszám csökkentése az átfutási idők mellett csökkenti az adminisztratív tevékenységek gyakoriságát és az esetleges hibák lehetőségét is. A fentiek megvalósulásához elsődlegesen az elektronikus adatcsere, a felhasználóbarátság, az egyszeri adatbekérés és az interoperabilitás komponensei járulnak hozzá.

Más tekintetben a digitalizáció elősegíti a távoli ügyintézés, a kedvezményezett hely-, idő- és eszközfüggetlen módon tehet eleget adminisztratív kötelezettségeinek. A személyes ügyintézés alternatívái idő- és költségmegtakarításként (utazás, várakozás, postai ügyintézés) jelentkeznek ügyféloldalon, ilyen módon csökkentik az adminisztratív terheket. E tekintetben az elektronikus adatcsere és az e-aláírás komponenseinek szerepe emelendő ki.

A teljes digitalizáció és a hatékonyság javítása ugyanakkor nem éri el célját, ha a folyamatok átalakítása nem garantálja *a szabályos működés, valamint az adat- és információbiztonság fenntartását*. A szabályosság és a biztonság megőrzése szorosan összefügg, mivel a biztonság megőrzése önálló követelményként is értelmezhető, ugyanakkor e követelmények a vonatkozó adatvédelmi, üzleti titkok kezelésére vonatkozó és információbiztonsági szabályokban is megjelennek. A digitális szolgáltatásoknak a jogi megfelelés és a biztonság szavatolása mellett lehetővé kell tenniük mindennek hiteles evidenciákon alapuló ellenőrzését. A fentiek tekintetében az e-aláírás, az e-dokumentum-kezelés, az e-audit, az adatvédelem és üzleti titkok, valamint az információbiztonság komponenseinek szerepe a meghatározó. Az elektronikus portálok kialakítási céljainak, valamint az e-kohézió komponenseinek kapcsolódását a 13.1. táblázat foglalja össze.

13.1. táblázat: Az elektronikus portálok kialakításának céljai

Az elektronikus portál kialakításának célja	E-kohézió-komponens	Releváns követelmények
A tevékenységek teljes papírmentesítése	Elektronikus adatcsere	Adatok és dokumentumok elektronikus benyújtása, elektronikus kapcsolattartás lehetőségének biztosítása
	E-aláírás	Manuális hitelesítés alternatívájának biztosítása
	E-dokumentum-kezelés	Digitális dokumentumok keresése, rendszerezése, tárolása
Az adminisztratív terhek csökkentése	Elektronikus adatcsere	Bekért adatok mennyiségének csökkentése – automatizmusok (kalkulációk, előre kitöltött adatok) Ismételt adatbekérés lehetőségének csökkentése – beépített ellenőrzések, ellenőrzések, figyelmeztetések Távoli ügyintézés lehetőségének biztosítása
	Felhasználóbarátság	– Perszonalizáció – Kattintások számának csökkentése – Navigációs és információkeresési idő csökkentése – Egyablakos ügyintézés
	Interoperabilitás	Bekért adatok mennyiségének csökkentése – más hatóságok által bekért adatok újrafelhasználása – adatok lekérése közhiteles adatbázisokból
	Egyszeri adatbekérés	Bekért adatok mennyiségének és ismételt adatbekérés lehetőségének csökkentése – bekért adatok megosztása releváns hatóságok között
	E-aláírás	Személyes megjelenés nélküli ügyintézés lehetősége Hely-, idő- és eszközfüggetlen, a felhasználók igényeihez igazított ügyintézés
	E-audit	Elektronikus funkciók audit- és ellenőrzési követelmények mentén történő kialakítása
	Információbiztonság	Információk bizalmasságának, sértetlenségének és rendelkezésre állásának szavatolása
	Adatvédelem és üzleti titkok	Az érintettek tájékoztatása, adatbiztonság garantálása
Biztonságos és szabályos működés	E-aláírás	Hiteles és auditálható digitális állományok előállítás

Forrás: Laposa szerkesztése

E fejezet bemutatja a fejlesztéspolitikai támogatások elektronikus kezelését biztosító e-kohézió-portált, az Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs rendszert (a továbbiakban: EPTK) az e-kohézió komponensei és a fenti portálfejlesztési célok tükrében. Az esettanulmány ismerteti a portál általános működését, valamint egy eljárásrendi folyamat (*támogatási kérelem összeállítása és benyújtása*) példáján keresztül szemlélteti a papírmentes támogatáskezelés működését.

A könnyebb befogadás érdekében a tanulmány az egyes bekezdések elején a 13.1. táblázat szerinti ikonokkal jelöli az egyes komponensek érintettségét. Az ikonok felsorolásában nem szerepel az e-audit komponense, mivel annak garanciális jellege miatt hatása elsődlegesen nem a rendszer felhasználói felületein válik érzékelhetővé.

13.2. táblázat: Az e-kohézió építőelemeinek jelölése a dokumentumban

Az e-kohézió építőelemei	Ikon
Elektronikus adatcsere	
Felhasználóbarátság	
Interoperabilitás	
Egyszeri adatbekérés	
E-aláírás	
E-dokumentum-kezelés	
Információbiztonság	
Adatvédelem	

Forrás: Laposa szerkesztése

13.3.3.1. Az elektronikus portál használata – általános rész

Az EPTK-alkalmazás közvetlenül az eptk.fair.gov.hu webcímen, vagy a Miniszterelnökség pályázati honlapjának (www.palyazat.gov.hu) *E-ügyintézés* menüpontjából érhető el.

13.2. ábra: Az EPTK belépési oldala

Forrás: Egységes beléptető felület felhasználói kézikönyv v21.125. Új Világ Nonprofit Szolgáltató Kft., (é. n.)

Az e-kohézió-alkalmazás előzetes regisztráció után használható, amely online módon megtehető, a regisztrációhoz nem szükséges a felhasználó személyes megjelenése, személyazonosságának előzetes igazolása. A regisztráció néhány egyszerű lépésben elvégezhető.



A regisztráció során a felhasználó előzetes tájékoztatást kap a személyes adatok kezeléséről, a vonatkozó információbiztonsági intézkedésekről, valamint elfogadja a vonatkozó szabályzatokat.

☐ Minden dokumentum elfogadása. *

☐ Elolvastam és megértettem, magamra kötelező érvényűnek tekintem a **Felhasználói Szabályzatot**.

☐ Elolvastam és megértettem, magamra kötelező érvényűnek tekintem az **Adatvédelmi Szabályzatot**.

☐ Elolvastam és megértettem az **Adatvédelmi Tájékoztatót**.

☐ Elolvastam és megértettem az **Információbiztonsági Stratégiát**.

☐ Elolvastam és megértettem az **Információbiztonsági Politikát**.

Mentés

13.3. ábra: Tájékoztatók és szabályzatok a regisztrációs felületen

Forrás: Egységes beléptető felület felhasználói kézikönyv v21.125.

A megfelelő adat- és információbiztonság garantálása érdekében a portál egyes kiemelt felületei kettős autentikációt követően érhetők el. A kétlépcsős azonosítás a szolgáltató szektorban széles körben elterjedt és kötelezően alkalmazandó, e belépési protokoll a felhasználók számára nem ismeretlen. A megoldás lényege, hogy a felhasználó által kezdeményezett tranzakcióhoz a tudásalapú (jelszavas) azonosítás mellett egy más típusú, jellemzően eszközalapú azonosítás is szükséges. Az EPTK-felület releváns funkcióinak használatához a jelszó megadása mellett SMS-alapú vagy mobilapplikáció- (FAIRApp-) alapú hitelesítés is szükséges. A kétlépcsős azonosítás második faktorának típusa a felhasználó által választható. A második faktor használata esetén a felhasználó egyedi, egyszer használatos és rövid érvényességi idejű jelszavakat kap saját eszközére az általa választott csatornán keresztül.

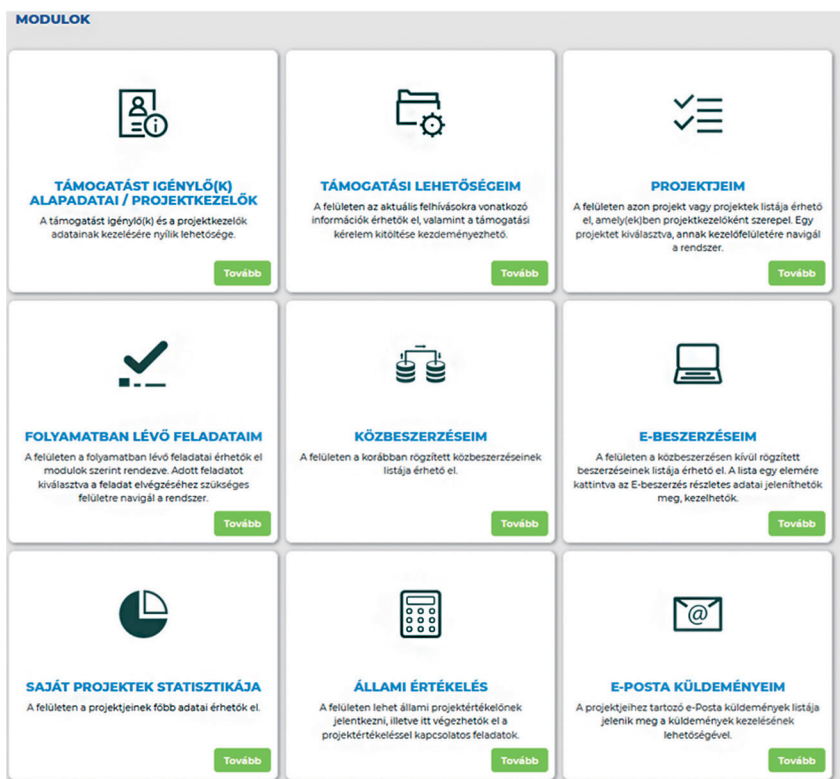
13.4. ábra: A kétfaktoros autentikáció típusának megválasztása
 Forrás: Egységes beléptető felület felhasználói kézikönyv v21.125.

Elfelejtett belépési jelszó esetén a belépési felületen új jelszó igényelhető, a hozzáférés a felhasználó személyes megjelenése nélkül megújítható.



Az 1060/2021/EU rendelet elektronikus adatcserét érintő szabályai előírják az elektronikus adatcsererendszerek népszerűsítését és a felhasználók támogatását. Mindez a digitalizáció egy újabb szintjét jelenti, ahol a papíralapú folyamatok digitális transzformációjának követelménye kiegészül a felhasználóbarátság és a kritikus felhasználói tömeg elérésének igényével. E nézőpontból kiemelt jelentőséget kapnak azok a funkcionális megoldások, amelyek elősegítik a könnyebb és érthetőbb rendszerhasználatot.

A navigációs és információkeresési idő csökkentésének egyik módja a gyakran használt funkciók belépő oldalon történő elhelyezése. E megoldás segíti a célzott rendszerhasználatot, és az időmegtakarítás révén realizált tehercsökkentés mellett javítja a felhasználói elégedettséget. Az EPTK-felületre belépve a felhasználó a kezdőképernyőre jut, ahol elsődlegesen a portál kilenc kiemelt funkciója [Támogatást igénylő(k) alapadatai/Projektkezelők; Folyamatban lévő feladataim; Támogatási lehetőségeim; Projektjeim; Közbeszerzéseim; E-beszerzéseim; Saját projektek statisztikája; Állami értékelés; E-posta-küldeményeim] csempe-szerű megjelenítéssel érhető el.



13.5. ábra: Az EPTK kiemelt funkciói

Forrás: EUPR/EPTK online sugóközpont v.1.133. Új Világ Nonprofit Szolgáltató Kft., (é. n.)

A pályázatok benyújtásához célcsoportspecifikus pályázói profilok (magánszemély, gazdasági társaság, nonprofit szervezet, költségvetési szerv, külföldi szervezet, határon túli pályázó) létrehozatalára van szükség az EPTK-rendszerben, ami lehetővé teszi a pályázati felhívások célzott szűrését, valamint a fókuszált és testre szabott ügyintézését. A *Támogatást igénylő(k) alapadatai/Projektkezelők* funkciójában ügyfélspecifikus alapinformációk megadásával különböző ügyfél-típusok adatai rögzíthetők.



A rögzített ügyfeladatokat minden pályázat benyújtásakor újra felhasználják, a felhasználónak nem szükséges ismételt megadnia azokat, ami lényegesen csökkenti az adminisztratív terheket.



Amennyiben a választott ügyfél gazdálkodási formakódja alapján gazdasági társaságnak, nonprofit szervezetnek vagy valamely költségvetési szervnek minősül, az EPTK a pályázói profil rögzítésekor lehetőséget ad a külső adatforrásból elérhető adatok elérésére. Az érintett szervezetet adószáma alapján azonosítják, majd releváns adatait lekérlik az elérhető közhiteles adatbázisokból, és a rendszer automatikusan előtölti a pályázói adatlap megfelelő részeit. E megoldás a hiteles adatok felhasználásával csökkenti a rögzítendő adatok körét, az esetleges hibázás lehetőségét, így a támogatást igénylők adminisztratív terheit is.



A felület ügyfélspecifikus pályázatkitöltést biztosít, az egyes támogatási igények kitöltése során a felhasználó a fiókjában rögzített ügyfélprofilok közül választhat, amelyek használata segíti az igény kontrollált összeállítását.

A *Támogatást igénylő(k) alapadatai/Projektkezelők* funkciójában úgynevezett „projektkezelők” rögzíthetők, projektekhez rendelhetők, hozzáférésük jogosítható. A projektkezelők személyes EPTK-fiókjukban látják az érintett projekteket, és a jogosultságok függvényében végezhetnek adminisztratív feladatokat. A projektekhez kapcsolódó üzeneteket a projektkezelő kapja meg, érkezésükről külön figyelmeztetés jön. Az üzenetek bármely projektkezelő által átvehetők.



A *Támogatási lehetőségeim* ikon alatt a különböző pályázati felhívások részleteit elsődlegesen a rögzített ügyfélprofilok szerint jelenítik meg. A felhasználó ugyanakkor megismerheti más ügyfélcsoportok felhívásait is. A felület támogatáskereső funkciója tetszőleges szűrésekkel (*konstrukcióazonosító, kulcsszó, beadhatóság időtartama, igényelhető támogatás nagysága, beadhatóság*) támogatja a felhívások keresését. A keresés eredményeinél a felhívásokra kattintva megjeleníthetők annak részletei, ahol közvetlenül megkezdhető a kapcsolódó támogatási kérelem kitöltése.

A portál kialakítása az *egyablakos ügyintézés elvén* alapszik, amelyen keresztül az adminisztratív tevékenységek a teljes projektéletút vonatkozásában elvégezhetők. Mindemellett egy ügyfélfiókból több támogatási kérelem, projekt is kezelhető, valamint a felület nemcsak az uniós pályázati felhívásokat, hanem számos hazai konstrukció támogatásait is hozzáférhetővé teszi.

Az EPTK *Projektjeim* menüpontjában egy projektlista látható, amelyen keresztül a projektek adatlapjai megnyithatók, részletes adattartalmuk megtekinthető.

Projektjeim						
PROJEKTJEIM						
Q Keresés						
Projekt száma	Létrehozás dátuma	Benyújtás dátuma	Konstrukció kódja	Megnevezés	Támogatást igénylő	Státusz
						Projektnaptár ical link / Naptárlink újragenerálása

13.6. ábra: Az EPTK projektszintű kezelőfelülete

Forrás: EUPR/EPTK online súgóközpont v.1.133.



A projektéletciklus különböző szakaszokból (támogatási kérelemkészítés, beküldés, támogatási kérelem elbírálása, szerződéstervezet kezelése, szerződéskezelés, finanszírozás, szakmai beszámoltatás) tevődik össze, amelyek releváns funkciói a *Projektjeim* menüpontjából elérhetők, szerkeszthetők.



Adminisztratív terhek szempontjából különösen fontos, hogy a felhasználó egy platformról könnyedén hozzáférhet a különböző eljárásrendi folyamatokkal kapcsolatos felületekhez, adatokhoz. A navigációs és információkeresési idő csökkentésével így a terhek mennyisége csökkenthető.

A *Saját projektjeim statisztikája* funkciójában a felhasználó az általa kezelt valamennyi pályázatról egy speciális lekérdezést is elér, amely segíti a benyújtott és a döntési szakaszban lévő projektek áttekintését, nyomon követését.

A *Folyamatban lévő feladataim* menüpontján belül a felhasználó nyomon követheti az aktuális eljárásrendi teendőit és azok határidőit. A felületen a felhasználó által kezelt valamennyi projekt folyamatban lévő feladatai megjelennek, függetlenül a projektek tartalmától és a támogatások típusától. A teljes feladatlista eljárásrendi szakaszok szerinti bontásban jelenik meg, jelezve az egyes szakaszokhoz kapcsolódó feladatok számát. Az eljárásrendi blokkokon belül megtekinthetők a kapcsolódó feladatlisták, amelyek különböző szempontok (projektek, támogatást igénylők és kedvezményezettek, feladatstátuszok és határidők) szerint rendszerezhetők, szűrhetők.

FOLYAMATBAN LÉVŐ FELADATAIM	
 Támogatási kérelmeim (30 db. feladat)	▼
 Szerződéskötések (0 db. feladat)	▼
 Szerződésmódosítási igények (0 db. feladat)	▼
 Szállítói szerződések (0 db. feladat)	▼
 Előlegigények (0 db. feladat)	▼
 Elszámolások (0 db. feladat)	▼
 Beszámolók (0 db. feladat)	▼
 Fenn tartási jelentések (0 db. feladat)	▼

13.7. ábra: Az EPTK feladatkezelő felülete

Forrás: EUPR/EPTK online súgóközpont v.1.133.

A fenti funkció egyfajta projektmenedzsment-támogató eszköz, amely segíti a felhasználó adminisztratív feladatainak rendszerezését és tervezését. Az ütemezett feladatellátás elősegíti a precízebb projektkezelést, amely révén az esetleges hibák lehetősége mérsékelhető, az ismételt adatszolgáltatás (hiánypótlás, korrekció) felmerülésének lehetősége csökkenthető.



A digitalizáció előnyeinek hasznosítása mellett fontos figyelembe venni, hogy az e-ügyintézés a hagyományostól lényegesen eltérő digitális adminisztratív térben zajlik. Ennek okán az ügyfelek részletes és a felmerülő problémákra reflektáló tájékoztatása, célzott támogatása szükséges.



A fejléc menüsorában található *Súgó* funkciójában az EPTK használatát segítő online súgó, videós segédletek, valamint a támogatási kérelmek kezelésével kapcsolatos képzési anyagok és előadások találhatók. A funkció *Hírek és újdonságok* alfunkciója alatt a rendszerrel kapcsolatos változásokról, továbbfejlesztésekről kap tájékoztatást a felhasználó. A *GYIK* menüpontja alatt a gyakran ismételt kérdések és az azokra adott válaszok érhetők el.



A teljes körű elektronizáció alapkövetelménye, hogy a portál a projektéletút minden szakaszában támogassa az adminisztratív teendők ellátását, valamint az érintett hatóságokkal való kommunikációt. A fejléc *Üzenetek* ikonja alatt a felhasználói fiók üzenetei rendszerezhetők, listázhatók, valamint megtekinthetők azok fontosabb adatai (tárgy, beérkezés, kézbesítés időpontja). Az üzenetek érkezéséről a felhasználó tájékoztató levelet kap regisztrációs e-mail-címére, valamint a fiókba történő belépéskor erre felugró ablak is figyelmezteti.

A fejléc menüsorában jelenik meg a *Dokumentumtár* funkció, amely listászerűen jeleníti meg a felhasználó projektjeihez kapcsolódó dokumentumokat. A lista tartalma kereshető, exportálható, a dokumentumok egyedileg és csoportosan letölthetők. Az állományok előzetes

szabályok szerint mappákba rendezve jelennek meg, leképezve a projektek egyes eljárásrendi szakaszait. A mapparendszer többszintű hierarchiában rendszerezi az egyes projektek dokumentumait, ugyanakkor projektszintről megnyitva a felhasználó közvetlenül az adott projekt állományait érheti el.



Az e-kohézió-portál használatát közvetlen ügyfélszolgálat támogatja, amelynek elérhetőségei a felület láblécében láthatók. A hagyományos ügyfélszolgálati csatornák mellett a felületen lehetőség van a portál használatával kapcsolatos észrevételek közvetlen közlésére, erre szolgál a szintén a láblécben található „Írjon nekünk” funkció.

13.3.3.2. Az elektronikus portál használata – kérelem kitöltése és beküldése



A támogatási kérelem kitöltésének kezdetekor ki kell választani a kérelmet benyújtó ügyfél típusát, így a kitöltés ügyfélspecifikus kontrollok mellett valósulhat meg. Amennyiben szükséges, a felületen új ügyféltípus is rögzíthető.

Az ügyfelek gazdasági formakódja alapján az alkalmazás ellenőrzi az ügyfél jogosultságát az érintett támogatási igény benyújtására, valamint az adott felhívás benyújtási határidőinek leteltét. Amennyiben a kérelem a fenti feltételeknek nem felel meg, az felhasználó a kitöltés kezdetén hibaüzenetet kap erről. Mindez biztosítja a jogosulatlanul és késedelmesen benyújtott projektek számának minimalizálását, s a beépített kontrollok révén az ügyfél időt és költséget takarít meg.

A különböző kitöltőprogramok adattartalma nagyban eltér, mivel az egyes támogatási konstrukciók követelményrendszere, célközönsége nagyon heterogén. A kitöltőfelületek menüszerkezete ugyanakkor minden felhívás esetén egységes: *támogatást igénylő adatai (részletes ügyféladatak), támogatási kérelem szakmai tartalma (projekt szakmai megvalósítása), pénzügyi adatok (pénzügyi megvalósítás), egyéb műveletek (kérelem és mellékleteinek kezeléséhez kapcsolódó általános menedzsmentfunkciók).*



A fő menüpontok a kérelem űrlapjai felett mindig elérhetők, így a felhasználó a kitöltés bármely szakaszában könnyedén mozoghat az egyes felületek között, hozzáfér a gyakrabban használt funkciókhoz. A *Támogatást igénylő adatai* funkciócsoportjában a felhasználó a támogatást igénylő szervezet vagy személy, valamint az esetlegesen kapcsolódó további érintettek (konzorciumi tagok) azonosító adatai rögzíthetők. E funkciócsoportban adhatók meg a projekt kapcsolattartójának és az igénylő szervezet nevében eljáró hivatalos képviselő adatai is.

A *Támogatási kérelem szakmai adatai* menüpontjának űrlapjai a szakmai megvalósítás főbb adatait (projekt céljai, indikátorok, helyszínek, tevékenységek, ütemezés) tartalmazza. A *Pénzügyi adatok* funkciócsoportjában a finanszírozást meghatározó adatok (források, költségek, bankszámlák, előlegigénylés) rögzíthetők.



Az *Egyéb műveletek* menüpontjában a támogatási igények általános kezelését biztosító funkciók [dokumentum(ok) csatolása, támogatási kérelem teljes ellenőrzése, támogatási kérelem törlése/másolása/PDF-ben való megtekintése, közhiteles adatok lekérése] érhetők el.

A teljes körű digitális transzformáció követelménye, hogy az online felületeken ne csak strukturált adatok, hanem egyéb, nem strukturált állományok is beküldhetők, kezelhetők legyenek. Az egyes kiírásokhoz szükséges alátámasztó dokumentumok a *Dokumentum(ok) csatolása*

funkciójában lehetséges. A feltöltött dokumentumok listaszerűen jelennek meg, amely egyben a teljes körű adatszolgáltatást segítő önellenőrző listaként is használható.



A támogatási kérelem benyújtásáig a közhiteles adatbázisokban szereplő projekt-, illetve ügyféladatok változhatnak, emiatt az *Egyéb műveletek* menüpontjában a külső adatbázisokból átvett adatok frissíthetők.



Az kitöltés során futtatott ellenőrzések mellett a *Támogatási kérelem teljes ellenőrzése* nevű funkcióval egy úgynevezett teljes adatellenőrzés is lefuttatható, amely a formai és tartalmi vizsgálatok mellett összefüggéseiben is ellenőrzi a rögzített adattartalmat. Mindez segíti a kontrollált adatbevitt és az esetleges hiánypótlások számának csökkentését. Az ellenőrzés eredményét a felhasználói felületen jelenítik meg. Az alkalmazás nemcsak a hibákat és a figyelmeztetéseket mutatja, hanem az átlátható adattartalom-ellenőrzés érdekében a helyesen bevitt adatok megfelelőségét és az ellenőrzés kritériumait is. A hibaszám csökkentését garantálja, hogy a támogatási kérelem csak sikeres ellenőrzés után véglegesíthető és küldhető be.

13.8. ábra: A támogatási kérelem teljes ellenőrzése

Forrás: EUPR/EPTK online súgóközpont v.1.133.



Mivel a felhasználó személyazonosságát a fiók létrehozatala és a kitöltés során nem ellenőrzik, a véglegesítés során az ügyfél hiteles aláírással ellátott és megfelelő azonosítást garantáló nyilatkozatot állít ki, amelyben nyilatkozik a kérelem adattartalmának hitelességéről és valódiságáról (*Nyilatkozatgenerálás, Nyilatkozatcsatolás*).

A rendszerből előállított nyilatkozatot a 2021–2027-es időszakban a minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírással vagy – a felhívásban meghatározott – azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítési szolgáltatással kell hitelesíteni.



A támogatási kérelem beküldése a nyilatkozat sikeres feltöltését követően lehetséges. A kérelem beérkezését a portál a felhasználói fiókba küldött elektronikus üzenetben igazolja vissza az ügyfélnek.



Az e-kohézió követelményei között szerepel, hogy a rendszerben feldolgozott, rögzített adatokat és dokumentumokat a későbbiekben is hozzáférhetővé kell tenni az ügyfél számára. A *Projektjeim* menüpontjában a továbbiakban is megtekinthetők a beküldött kérelmek és azok mellékletei. A könnyebb áttekintés érdekében a kérelem teljes adattartalma a kitöltőfelületen is exportálható a rendszerből PDF-formátumban.

Feladatok

1. Melyek az EPTK legfontosabb előnyei?
2. Melyek a standard költség-számítás költség tényezői? Milyen módon befolyásolják e tényezők az adminisztratív terhek mértékét?
3. Melyek az e-kohézió-konceptió alapvető komponensei? Miként segítik e tényezők az adminisztratív terhek csökkentését?
4. Melyek az elektronikus portálok használatának alapvető céljai? Milyen módon köthetők e célok az e-kohézió komponenseihez?
5. Milyen megoldásokkal segítik az egyre inkább felhasználóbaráttá váló portálok az adminisztratív terhek csökkentését?
6. Milyen módon segíti elő az elektronikus portálok interoperabilitása az adminisztratív tevékenységek költségtényezőinek csökkentését?

14. Mellékletek

Fenntarthatóság – Biztos Kezdet Gyerekházak című fejezethez: A Társadalmi Esélyteremtési Főigazgatóság pályázati felhívása Biztos Kezdet Gyerekház befogadására és költségvetési támogatására¹

(Kivonat)

1. A pályázat célja, célcsoportja:

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: „Gyvt.”) 38/A. § (1) a Biztos Kezdet Gyerekház célja a szociokulturális hátrányokkal küzdő, elsősorban a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek egészséges fejlődésének biztosítását támogató, fejlődési lemaradását kompenzáló, a szülői kompetenciákat erősítő, a szülő és az óvodába még nem járó gyermek számára együttesen nyújtott társadalmi felzárkózást segítő prevenciók szolgáltatás biztosítása.

2. Kötelező és vállalható tevékenységek:

Kötelező tevékenységek:

- a szociokulturális hátrányokkal küzdő családok felkeresését és a Biztos Kezdet Gyerekház által nyújtott szolgáltatások igénybevételének ösztönzését;
- a gyermekek számára rendszeres szakmai szolgáltatásként állapotfelmérést, valamint számukra legalább képességbontakoztató foglalkozást, fejlesztést és kísétképzést;
- a szülőknek a gyermekkel együtt történő részvételét a foglalkozásokon, a szülők számára személyiség- és kompetenciafejlesztést, a gyermekneveléshez, a személyes higiénié biztosításához és a háztartásvezetéshez szükséges ismeretek átadását célzó, valamint egyéb preventív célú programokat;
- évente legalább huszonnégy közösségi rendezvény megszervezését a hároméves kor alatti gyermeket is nevelő családok, illetve a helyi közösség számára, amelyből legalább tizenkét rendezvény szakmai tartalmának a Biztos Kezdet Gyerekház szolgáltatásait igénybe vevő családok szükségleteihez kell igazodnia.

Vállalható tevékenységek:

- a szülők részére védőnői, orvosi, dietetikusi, illetve egyéb egészségügyi tanácsadást biztosíthat;
- szakember bevonásával szülői csoportos beszélgetéseket szervezhet;
- fogyatékossgal élő vagy eltérő fejlődésű gyermekek szülei számára konzultációs lehetőséget biztosíthat a fogyatékossgal élő vagy eltérő fejlődésű gyermekek számára ellátást, szolgáltatást nyújtó szolgáltatók, intézmények képviselőivel;

¹ Belügyminisztérium: *Pályázati felhívás Biztos Kezdet Gyerekház befogadására és költségvetési támogatására*. 2020. július 14. 9–10.

- különböző módszerek alkalmazásával segítheti a szülőket, hogy visszajelzést kapjanak a gyermekkel való kommunikációjukról, nevelési módszereikről;
- a környező aprófalvakban, tanyás területen élő gyermekek és szüleik számára heti rendszerességgel játékos foglalkozásokat szervezhet;
- biztosíthatja a környező aprófalvakban, tanyás területen élő, nem megfelelően fejlődő gyermekek számára a megfelelő szakemberhez való hozzáférést;
- javasolhatja a védőnői ellátás, más egészségügyi szolgáltatás, illetve szociális és gyermekjóléti szolgáltatás igénybevételét;
- közreműködhet a családtervezési ismeretek átadásában, a veszélyeztetett várandósság megelőzésében; és
- segítheti a várandós anyákat a gyermek fogadására való felkészülésben.

3. A pályázatok elbírálásának szakmai szempontrendszere:

- Pályázó Biztos Kezdet Gyerekházat működtet, de még nem részesül költségvetési támogatásban.
- A benyújtott szakmai programban foglaltak – így a tevékenységek, valamint a szakmai program megvalósítása – illeszkednek a Biztos Kezdet Gyerekházat igénybe vevők szükségleteihez.
- A költségvetés megalapozottsága, áttekinthető, teljesíthető, arányos volta.
- Költséghatékonyság – a javasolt kiadások szükségessége, indokoltsága.
- A kiadások összhangban állnak a szakmai programban bemutatott személyi és tárgyi feltételekkel.
- A szakmai program (hatályos jogszabályok alapján) megalapozottsága, szakmai ajánláshoz illeszkedése.
- A szolgáltatás indikátorainak, hatékonysági mutatóinak, adatoknak a bemutatása.
- A szakmai fenntarthatóság indokoltsága.

Releváns jogszabályi rendelkezések a 7. esettanulmányhoz

2014/24/EU irányelv

5. cikk

A közbeszerzések becsült értékének kiszámítására szolgáló módszerek

(1) Valamely beszerzés becsült értékének kiszámítása az ajánlatkérő szerv által tervezett, hozzáadottérték-adó nélküli teljes kifizetendő összegén alapul, amelybe beleértendő a közbeszerzési dokumentumokban kifejezetten meghatározottak szerint az opció minden formája és a szerződések meghosszabbítása.

Amennyiben az ajánlatkérő szerv a részvételre jelentkezők, illetve ajánlattevők számára díjakról vagy egyéb fizetendő összegekről rendelkezik, azokat a beszerzés becsült értékének kiszámításakor figyelembe kell venni.

(2) Amennyiben az ajánlatkérő szerv több különálló működési egységből áll, a teljes becsült értéket kell figyelembe venni, valamennyi működési egységre együttesen számítva.

Az első albekezdés ellenére, amennyiben egy különálló működési egység önálló módon felelős a saját beszerzéséért vagy annak egyes kategóriáiért, az értékek becsülhetők az adott egység szintjén is.

(3) A beszerzések becsült értékének kiszámításához használt módszer nem választható ki azzal a szándékkal, hogy az adott beszerzés kikerüljön ezen irányelv hatálya alól. A beszerzés nem osztható részekre azzal a céllal, hogy kikerüljön ezen irányelv hatálya alól, kivéve, ha azt objektív okok indokolják.

(4) Ez a becsült összeg abban az időpontban érvényes, amikor az eljárást megindító felhívást elküldték, illetve – azokban az esetekben, amikor ilyen felhívásra nem kerül sor – abban az időpontban, amikor az ajánlatkérő szerv megindítja a közbeszerzési eljárást, például adott esetben azáltal, hogy a közbeszerzéssel összefüggésben felveszi a kapcsolatot a gazdasági szereplőkkel.

[...]

89/665/EGK irányelv

2d. cikk

Érvénytelenség

(1) A tagállamok biztosítják, hogy az alábbi esetekben az ajánlatkérőtől független jogorvoslati szerv a szerződést érvénytelennek nyilvánítja, vagy annak döntése következményeként a szerződés érvénytelenné válik a következő esetek egyikének fennállása esetén:

a) amennyiben az ajánlatkérő szerv az eljárást megindító hirdetmény előzetes, az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzététele nélkül ítélte oda szerződést úgy, hogy a 2014/24/EU irányelv vagy a 2014/23/EU irányelv alapján ez nem volt megengedhető;

[...]

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény

19. § (1) Tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani.

(2) Tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.

(3) Ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

[...]

137. § (1) Semmis a szerződés, ha

a) azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg;

b) hirdetmény nélküli közbeszerzési eljárás eredményeként úgy kötötték meg, hogy nem álltak fenn a hirdetmény nélküli eljárás alkalmazhatóságának feltételei;

c) a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok [80. § (5) bekezdése, 115. § (2) bekezdése, 131. § (6)-(8) bekezdése] megsértésével kötöttek szerződést, és ezzel megfosztották az ajánlattevőt a szerződéskötést megelőző jogorvoslat lehetőségétől, egyben olyan módon sértették meg a közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat, hogy az befolyásolta az ajánlattevő esélyét a közbeszerzési eljárás megnyerésére.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően a szerződés nem semmis, ha az ajánlatkérő azért nem folytatta le hirdetmény közzétételével induló közbeszerzési eljárást vagy kötött közbeszerzési eljárás mellőzésével megállapodást [9-14. §, 111. §], mert úgy ítélte meg, hogy a hirdetmény nélkül induló közbeszerzési eljárás alkalmazásával vagy a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő szerződéskötésre e törvény szerint lehetősége volt, szerződéskötési szándékáról külön jogszabályban meghatározott minta szerinti hirdetményt tett közzé, valamint a szerződést nem kötötte meg a hirdetmény közzétételét követő naptól számított tizedik napon belül.

(3) Az (1) bekezdéstől eltérően a szerződés nem semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez. A szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.

(4) E törvény rendelkezései nem zárják ki a Ptk. 6:95. §-ának alkalmazását a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályokba ütköző módon megkötött szerződés semmisségének megállapítása tekintetében. Az (1) bekezdésben foglalt eseteken kívül a közbeszerzési eljárás szabályainak (ide nem értve a szerződés tartalmi elemeit szabályozó rendelkezéseket) megsértése abban az esetben eredményezi a szerződés érvénytelenségét, amennyiben az adott jogsértés súlyára és jellegére tekintettel a szerződés érvényessége e törvény céljaival és alapelveivel összeegyeztethetetlen lenne.

165. §

[..]

(6) A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a) a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg;

[..]

(7) A (6) bekezdésben meghatározott bírság összege – a (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetén a jogorvoslattal érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15%-a.

(7a) A 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy a szerződés a 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállására tekintettel nem semmis, a (6)-(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szab ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

(7b) A 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében nem lesz lehetséges, a (6)-(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szab ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

(7c) Nem szab ki bírságot a Közbeszerzési Döntőbizottság olyan esetben, amikor az ajánlatkérő a jogorvoslat tárgyává tett cselekményt a jogszabályban foglaltak szerint folyamatba épített ellenőrzést végző szervnek az érintett eljárásban adott előírása alapján teljesítette.

[...]

Releváns jogszabályi rendelkezések a 8. esettanulmányhoz

2014/24/EU irányelv

58. cikk Kiválasztási szempontok

(1) A kiválasztási szempontok a következőkre vonatkozhatnak:

- a) a szakmai tevékenység végzésére való alkalmasság;
- b) gazdasági és pénzügyi helyzet;
- c) technikai és szakmai alkalmasság.

Az ajánlatkérő szerv csak a (2), (3) és (4) bekezdésben említett kritériumokat írhatja elő a gazdasági szereplők számára részvételi követelményként. Az ajánlatkérő szervnek olyan követelményekre kell korlátoznia a részvételi feltételeket, amelyek megfelelőek annak biztosítására, hogy a részvételre jelentkező vagy ajánlattevő rendelkezzen az az odaítélendő szerződés teljesítéséhez szükséges jogi és pénzügyi kapacitásokkal, valamint műszaki és szakmai képességekkel. Minden követelménynek a szerződés tárgyához kell kapcsolódnia és azzal arányban kell állnia.

[...]

(4) A műszaki és szakmai alkalmasság tekintetében az ajánlatkérő szerv előírhatja, hogy a gazdasági szereplők rendelkezzenek a szerződés megfelelő minőségi színvonal szerinti teljesítéséhez szükséges emberi és műszaki erőforrásokkal és tapasztalattal.

Az ajánlatkérő szerv előírhatja különösen azt, hogy a gazdasági szereplők korábban teljesített szerződésekből eredő referenciákkal bizonyíthatóan megfelelő tapasztalattal rendelkezzenek. Az ajánlatkérő szerv feltételezheti, hogy egy adott gazdasági szereplő nem rendelkezik a szükséges szakmai képességekkel, amennyiben megállapította, hogy az adott gazdasági szereplő esetében összeférhetetlenség áll fenn, és az hátrányosan befolyásolhatja a szerződés teljesítését.

A beállítási és üzembe helyezési műveleteket is igénylő áruszállításra, illetve a szolgáltatásnyújtásra vagy építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárásokban a gazdasági szereplőnek a szolgáltatás nyújtására vagy az építési beruházás megvalósítására való szakmai alkalmasságát a szakértelmére, hatékonyságára, tapasztalatára és megbízhatóságára tekintettel lehet értékelni.

[...]

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény

65. § (1) Az ajánlatkérő alkalmassági követelményeket határozhat meg az ajánlattételhez megkövetelt

- a) gazdasági és pénzügyi helyzetre;
- b) műszaki és szakmai alkalmasságra;
- c) ha a szerződés teljesítéséhez szükséges, a gazdasági szereplő letelepedése szerinti ország nyilvántartásában való szereplésre, vagy a letelepedés szerinti országban előírt engedéllyel,

jogosítvánnyal vagy szervezeti, kamarai tagsággal való rendelkezésre vonatkozó feltételek előírásával.

(2) Az ajánlatkérő csak a közbeszerzési dokumentumokban megindokolt kivételes esetben tekinthet el attól, hogy a műszaki és szakmai alkalmasságra vonatkozó alkalmassági feltételt előírjon, és csak akkor, ha a beszerzés egyedi jellemzői alapján a teljesítés megfeleltetése szempontjából ilyen alkalmassági feltétel előírása nem szükséges. Nem szükséges külön indokolás, ha a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapja szerint csak meghatározott gazdasági szereplő hívható fel ajánlattételre. Az alkalmassági követelményeket az eljárást megindító felhívásban pontosan meg kell jelölni. Ennek során meg kell határozni, hogy az (1) bekezdésben foglaltak szerint mely körülmények megléte, illetve hiánya vagy azok milyen mértékű fogyatékosága zárja ki, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt alkalmasnak minősítse a szerződés teljesítésére. Az alkalmassági követelményeknek való megfelelés igazolására benyújtandó dokumentumokat az eljárást megindító felhívásban, vagy – a felhívásban a benyújtandó dokumentumok típusának rövid megjelölése mellett – az egyéb közbeszerzési dokumentumokban kell pontosan meghatározni.

(3) Az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevételével a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat – a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel – legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni.
[...]

A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet

5. Műszaki és szakmai alkalmasság igazolása

21. § [...]

(3) Az ajánlattevőnek és a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges műszaki, illetve szakmai alkalmasságának igazolása szolgáltatás megrendelése esetén – figyelemmel annak jellegére, mennyiségére, rendeltetésére, továbbá arra, hogy az alkalmasságot különösen a szakértelemre, hatékonyságra, tapasztalatra és megbízhatóságra tekintettel lehet megítélni – előírható

[...]

b) azoknak a szakembereknek (szervezeteknek) – különösen a minőség-ellenőrzésért felelősöknek – a megnevezésével, végzettségük, illetve képzettségük, szakmai tapasztalatuk ismeretével, akiket be kíván vonni a teljesítésbe[.]

Releváns jogszabályi rendelkezések a 9. esettanulmányhoz

A 2014/24/EU irányelv releváns szakaszai

5. cikk

A közbeszerzések becsült értékének kiszámítására szolgáló módszerek

(1) Valamely beszerzés becsült értékének kiszámítása az ajánlatkérő szerv által tervezett, hozzáadottérték-adó nélküli teljes kifizetendő összegén alapul, amelybe beleértendő a közbeszerzési dokumentumokban kifejezetten meghatározottak szerint az opció minden formája és a szerződések meghosszabbítása.

Amennyiben az ajánlatkérő szerv a részvételre jelentkezők, illetve ajánlattevők számára díjakról vagy egyéb fizetendő összegekről rendelkezik, azokat a beszerzés becsült értékének kiszámításakor figyelembe kell vennie.

(2) Amennyiben az ajánlatkérő szerv több különálló működési egységből áll, a teljes becsült értéket kell figyelembe venni, valamennyi működési egységre együttesen számítva.

Az első albekezdés ellenére, amennyiben egy különálló működési egység önálló módon felelős a saját beszerzéséért vagy annak egyes kategóriáiért, az értékek becsülhetők az adott egység szintjén is.

(3) A beszerzések becsült értékének kiszámításához használt módszer nem választható ki azzal a szándékkal, hogy az adott beszerzés kikerüljön ezen irányelv hatálya alól. A beszerzés nem osztható részekre azzal a céllal, hogy kikerüljön ezen irányelv hatálya alól, kivéve, ha azt objektív okok indokolják.

(4) Ez a becsült összeg abban az időpontban érvényes, amikor az eljárást megindító felhívást elküldték, illetve – azokban az esetekben, amikor ilyen felhívásra nem kerül sor – abban az időpontban, amikor az ajánlatkérő szerv megindítja a közbeszerzési eljárást, például adott esetben azáltal, hogy a közbeszerzéssel összefüggésben felveszi a kapcsolatot a gazdasági szereplőkkel.

[...]

18. cikk

A közbeszerzés alapelvei

(1) Az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el.

A beszerzést nem lehet azzal a szándékkal kialakítani, hogy az adott beszerzés kikerüljön a jelen irányelv hatálya alól, vagy mesterségesen korlátozza a versenyt. Akkor tekintendő úgy, hogy fennáll a verseny mesterséges korlátozásának esete, ha azzal a szándékkal határozták meg a beszerzés feltételeit, hogy ezzel egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak, vagy ilyen hátrányt szenvedjenek.

[...]

26. cikk

Az eljárások megválasztása

(1) A közbeszerzési szerződések odaítélése során az ajánlatkérő szerv az ezen irányelvhez igazított nemzeti eljárásokat alkalmazza, feltéve, hogy ezen irányelvnek megfelelően – a 32. cikk sérelme nélkül – az eljárást megindító felhívást tették közzé.

(2) A tagállamok úgy rendelkeznek, hogy az ajánlatkérő szervek alkalmazhatják az ezen irányelvben szabályozott nyílt vagy meghívásos eljárást.

(3) A tagállamok úgy rendelkeznek, hogy az ajánlatkérő szervek alkalmazhatják az ezen irányelvben szabályozott innovációs partnerséget.

(4) A tagállamok úgy rendelkeznek, hogy az ajánlatkérő szervek tárgyalásos eljárást vagy versenypárbeszédet alkalmazhatnak a következő esetekben:

a) a következő kritériumok legalább egyikét teljesítő építési beruházások, árubeszerzések vagy szolgáltatások tekintetében:

i. az ajánlatkérő szerv igényeit az azonnal rendelkezésre álló megoldások kiigazítása nélkül nem lehet kielégíteni;

ii. tervezést vagy innovatív megoldásokat tartalmaznak;

iii. a szerződés a jellegével, összetettségével vagy jogi és pénzügyi kialakításával kapcsolatos sajátos körülmények vagy az ezekhez kötődő kockázatok miatt előzetes tárgyalások nélkül ítéltető oda;

iv. az ajánlatkérő szerv a műszaki leírást nem tudja kellő pontossággal elkészíteni a VII. melléklet 2–5. pontja szerinti szabványok, európai műszaki értékelés, közös műszaki előírások vagy műszaki referenciák valamelyikére való hivatkozással;

[...]

32. cikk

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása

(1) A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az ajánlatkérő szervek a (2)–(5) bekezdésben megállapított különös esetekben és körülmények között hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás keretében is odaítélhetik a közbeszerzési szerződést.

[...]

(5) Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazható olyan új építési beruházások vagy szolgáltatások esetében, amelyek attól a gazdasági szereplőtől megrendelt hasonló munkák vagy szolgáltatások ismételt nyújtásából állnak, akinek, illetve amelynek ugyanaz az ajánlatkérő szerv már korábban odaítélt egy eredeti szerződést, feltéve, hogy az ilyen építési beruházások vagy szolgáltatások megfelelnek egy olyan alaprojektnek, amely tekintetében az eredeti szerződést a 26. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás szerint odaítélték. Az alaprojektben meg kell jelölni a lehetséges további építési beruházások vagy szolgáltatások terjedelmét, és azok odaítélésének feltételeit.

Az első projekt tekintetében ajánlati felhívás közzétételekor közzé kell tenni, hogy sor kerülhet ezen eljárás alkalmazására, és az ajánlatkérő szervnek a 4. cikk alkalmazásakor figyelembe kell vennie a későbbi építési beruházások vagy szolgáltatások becsült összköltségét.

Ezt az eljárást kizárólag az eredeti szerződés megkötését követő három éven belül lehet alkalmazni.

Az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások

42. cikk

Műszaki leírás

[...]

(2) A műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie a beszerzési eljáráshoz, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során.

[...]

(4) A szerződés tárgya által indokolt esetek kivételével a műszaki leírás nem hivatkozhat adott gyártmányra vagy forrásra, illetve konkrét eljárásra, amely egy adott gazdasági szereplő termékeit vagy az általa nyújtott szolgáltatásokat jellemzi, vagy védjegyre, szabadalomra, típusra vagy adott származásra vagy gyártási folyamatra, ha az egyes vállalkozások vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához vezetne. Az ilyen hivatkozás kivételes esetekben megengedhető, amennyiben nem lehetséges a szerződés tárgyának (3) bekezdés szerinti, kellően pontos és érthető leírása. Az ilyen hivatkozást a „vagy azzal egyenértékű” kifejezésnek kell kísérnie.

58. cikk

Kiválasztási szempontok

(1) A kiválasztási szempontok a következőkre vonatkozhatnak:

- a) a szakmai tevékenység végzésére való alkalmasság;
- b) gazdasági és pénzügyi helyzet;
- c) technikai és szakmai alkalmasság.

Az ajánlatkérő szerv csak a (2), (3) és (4) bekezdésben említett kritériumokat írhatja elő a gazdasági szereplők számára részvételi követelményként. Az ajánlatkérő szervnek olyan követelményekre kell korlátoznia a részvételi feltételeket, amelyek megfelelőek annak biztosítására, hogy a részvételre jelentkező vagy ajánlattevő rendelkezzen az az odaítélendő szerződés teljesítéséhez szükséges jogi és pénzügyi kapacitásokkal, valamint műszaki és szakmai képességekkel. Minden követelménynek a szerződés tárgyához kell kapcsolódnia és azzal arányban kell állnia.

[...]

67. cikk

A szerződés odaítélésének szempontjai

(1) Az egyes áruk árára vagy egyes szolgáltatások díjazására vonatkozó nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések sérelme nélkül az ajánlatkérő szervnek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontjára kell alapoznia a közbeszerzési szerződések odaítélését.

(2) Az ajánlatkérő szerv szempontjából gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot az ár vagy a költség alapján, olyan költség-hatékonysági módszer alkalmazásával kell azonosítani, mint az életciklus-költségeknek a 68. cikk szerinti meghatározása, és tartalmazhatja a legjobb ár-minőség arányt, amelyet az adott közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódó, többek között minőségi, környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat is magukban foglaló kritériumok alapján kell értékelni. E kritériumok tartalmazhatják például az alábbiakat:

a) a minőséget – ideértve a műszaki értéket, az esztétikai és a funkcionális jellemzőket, a hozzáférhetőséget, a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítást, a szociális, környezetvédelmi és innovatív jellemzőket és a forgalmazást, valamint annak feltételeit;

b) a szerződés teljesítésére kijelölt személyi állomány szervezetét, képzettségét és tapasztalatát, amennyiben a kijelölt személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára; vagy

c) a vevőszolgálat és a technikai segítségnyújtás, az olyan szállítási feltételek, mint a szállítási határidő, a szállítási folyamat a szállítási időszak vagy a teljesítési időszak.

[...]

(4) Az odaítélési szempontok megválasztása nem eredményezheti azt, hogy az ajánlatkérő szerv korlátlan választási szabadsággal rendelkezzen. Az említett szempontoknak biztosítaniuk kell a tényleges verseny lehetőségét, és olyan előírásokat kell hozzájuk kapcsolni, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevők által benyújtott információk tényleges ellenőrzését annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az odaítélési szempontoknak. Kétség esetén az ajánlatkérő szervnek érdemben meg kell győződnie az ajánlattevő által benyújtott információk és bizonyítékok helytállóságáról.

(5) Az ajánlatkérő szervnek a közbeszerzési dokumentumokban fel kell tüntetnie, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározásánál milyen relatív súllyal veszi figyelembe választott egyes szempontokat, kivéve, ha a kiválasztás egyedüli szempontja az ár.

Az egyes súlyok – megfelelő maximális terjedelmű – tartományként is megadhatók.

Amennyiben a súlyozás objektív okokból nem lehetséges, az ajánlatkérő szervnek csökkenő fontossági sorrendben kell feltüntetnie a szempontokat.

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény

2. § (1) A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteltben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát.

(2) Az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania a gazdasági szereplők számára.

(3) Az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők a közbeszerzési eljárásban a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni. A joggal való visszaélés tilos.

(4) Az ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia.

(5) Az Európai Unióban letelepedett gazdasági szereplők és a közösségi származású áruk számára a közbeszerzési eljárásban nemzeti elbánást kell nyújtani. Az Európai Unión kívül letelepedett gazdasági szereplők és a nem közösségi származású áruk számára a közbeszerzési eljárásban nemzeti elbánást Magyarországnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nyújtani.

[...]

Műszaki leírás

58. § [...]

(3) A műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során.

Alkalmassági követelmények

65. § [...]

(3) Az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevétele mellett a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat – a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel – legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni.

[...]

(5) A (3) bekezdésben foglaltaknak megfelelő ténylegesen szükséges mértékű előírásnak a referenciák körében azt kell tekinteni, ha az ajánlatkérő az adott közbeszerzés – a 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított – értékének legfeljebb 75%-át elérő összegű, mennyiségi

meghatározás esetén az adott közbeszerzés legfeljebb 75%-át elérő mennyiségű vagy mértékű, és tárgyat tekintve az adott közbeszerzéssel műszakilag egyenértékű korábbi szállítás, építési beruházás, illetve szolgáltatás igazolását követeli meg. Az ajánlattevőktől megkövetelt árbevételi adatokra vonatkozó minimumkövetelményt az ajánlatkérőnek úgy kell meghatároznia, hogy – az éves teljes árbevétel vizsgálata esetén – az a gazdasági szereplő, amely rendelkezik az ajánlatkérő által vizsgált üzleti évben vagy években összesen az adott közbeszerzés – a 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított – értékét elérő teljes árbevétellel, vagy – a beszerzés tárgya szerinti árbevétel vizsgálata esetén – az adott közbeszerzés – a 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított – értékének 75%-át elérő összegű, a beszerzés tárgya szerinti árbevétellel, nem minősülhet alkalmatlannak.

[...]

76. § (1) Az ajánlatkérő köteles az eljárást megindító felhívásban meghatározni azt a szempontot vagy szempontokat, amelyek alapján a számára – az adott esetben szociális, társadalmi és környezetvédelmi szempontból is – gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kiválasztja (a továbbiakban: értékelési szempontok).

(2) Értékelési szempontként alkalmazhatóak

- a) a legalacsonyabb ár,
- b) a legalacsonyabb költség, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani, vagy
- c) a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan – különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális – szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

[...]

(6) Az értékelési szempontoknak az alábbi követelményeknek kell megfelelniük:

- a) a szerződés tárgyához kell kapcsolódniuk;
- b) nem biztosíthatnak önkényes döntési lehetőséget az ajánlatkérőnek, hanem mennyiségi vagy szakmai szempontok alapján értékelhető tényezőkön kell alapulniuk;
- c) biztosítaniuk kell a 2. § (1)-(5) bekezdésében foglalt alapelvek betartását;
- d) az értékelési szempontok körében nem értékelhető az ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassága. A (3) bekezdés b) pontjában foglaltak értékelése esetén, ha az eljárásban e körülményekhez alkalmassági feltétel is kapcsolódik, egyértelműen el kell különíteni, hogy mely feltételek képezik a teljesítéshez minimálisan szükséges elvárást (alkalmassági követelmény), és melyek jelentik ezen felül az értékeléskor figyelembe vett tényezőket;
- e) nem eredményezhetik ugyanazon ajánlati tartalmi elem többszöri értékelését.

[...]

A szerződés teljesítésére vonatkozó feltételekre irányadó sajátos rendelkezések

135. § [...]

(7) Ha a közbeszerzés tárgya építési beruházás és a szerződés teljesítésének időtartama a két hónapot meghaladja, az ajánlatkérő köteles a szerződésben foglalt – tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított – teljes ellenszolgáltatás 5%-ának megfelelő összeg, de legfeljebb kétszázötvenmillió forint előleg igénybevételének lehetőségét biztosítani. Az előleg fizetését e kötelezően biztosítandó mértékben az ajánlatkérő nem teheti függővé a szerződő fél részéről biztosíték nyújtásától.

(8) A felek a (7) bekezdésben foglalt kötelező mértéket meghaladóan és bármely más esetben is kiköthetik előleg nyújtását a szerződésben. Külön jogszabály a (7) bekezdésben foglalt mértéket meghaladóan és bármely más esetre is előírhatja előleg nyújtását, valamint a (7) bekezdésben foglaltnál nagyobb mértékű előleg nyújtását is kötelezővé teheti biztosíték megkövetelése nélkül.

(9) A (7) bekezdéstől eltérően támogatásból megvalósuló közbeszerzés esetén szállítói kifizetés során az ajánlatkérő – ha külön jogszabály magasabb mértékű szállítói előleg nyújtását nem írja elő – köteles a szerződés – tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított – elszámolható összege 30%-ának megfelelő mértékű előleg igénybevételének lehetőségét biztosítani. Ebben az esetben az ajánlatkérő által kikötött biztosíték mértéke nem haladhatja meg a szerződés – tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított – elszámolható összegének 10%-a és az igényelt szállítói előleg különbözetének mértékét.

[...]

321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet

46. § [...]

(3) A szerződés tárgya által indokolt esetek kivételével a műszaki leírás nem hivatkozhat meghatározott gyártmányú vagy eredetű dologra, illetve konkrét eljárásra, amely egy adott gazdasági szereplő termékeit vagy az általa nyújtott szolgáltatásokat jellemzi, vagy védjegyre, szabadalomra, tevékenységre, személyre, típusra vagy adott származásra vagy gyártási folyamatra, ha az egyes gazdasági szereplők vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához vezetne. Az ilyen hivatkozás csak kivételes esetekben engedhető meg, ha nem lehetséges a szerződés tárgyának (2) bekezdés szerinti, kellően pontos és érthető leírása. Az ilyen megnevezés mellett a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést kell szerepeltetni.

322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet

14. § (1) Az építési beruházás műszaki-szakmai tartalma szerint a Kbt. 8. § (3) bekezdése alapján irányulhat:

a) építmény kivitelezésére, vagy a Kbt. 1. mellékletében foglalt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezésére, vagy

b) építmény kivitelezésére és tervezésére együtt, vagy a Kbt. 1. mellékletében foglalt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezésére és tervezésére együtt.

(2) Az ajánlatkérő

a) az (1) bekezdés b) pontja szerinti eljárási formát csak kivételesen indokolt esetben alkalmazhatja, vagy

b) a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások esetén eltekinthet az a) pont szerinti indokolástól, ha a Kormány az adott beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról szóló kormányrendeletben kifejezetten ekként rendelkezik.

[...]

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés

Az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások

Releváns jogszabályi rendelkezések a 10. esettanulmányhoz

A 2014/24/EU irányelv

18. cikk

A közbeszerzés alapelvei

(1) Az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el.

A beszerzést nem lehet azzal a szándékkal kialakítani, hogy az adott beszerzés kikerüljön a jelen irányelv hatálya alól, vagy mesterségesen korlátozza a versenyt. Akkor tekintendő úgy, hogy fennáll a verseny mesterséges korlátozásának esete, ha azzal a szándékkal határozták meg a beszerzés feltételeit, hogy ezzel egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak, vagy ilyen hátrányt szenvedjenek.

[...]

58. cikk

Kiválasztási szempontok

(1) A kiválasztási szempontok a következőkre vonatkozhatnak:

- a) a szakmai tevékenység végzésére való alkalmasság;
- b) gazdasági és pénzügyi helyzet;
- c) technikai és szakmai alkalmasság.

Az ajánlatkérő szerv csak a (2), (3) és (4) bekezdésben említett kritériumokat írhatja elő a gazdasági szereplők számára részvételi követelményként. Az ajánlatkérő szervnek olyan követelményekre kell korlátoznia a részvételi feltételeket, amelyek megfelelőek annak biztosítására, hogy a részvételre jelentkező vagy ajánlattevő rendelkezzen az az odaítélendő szerződés teljesítéséhez szükséges jogi és pénzügyi kapacitásokkal, valamint műszaki és szakmai képességekkel. Minden követelménynek a szerződés tárgyához kell kapcsolódnia és azzal arányban kell állnia.

67. cikk

A szerződés odaítélésének szempontjai

(1) Az egyes áruk árára vagy egyes szolgáltatások díjazására vonatkozó nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések sérelme nélkül az ajánlatkérő szervnek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontjára kell alapoznia a közbeszerzési szerződések odaítélését.

(2) Az ajánlatkérő szerv szempontjából gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot az ár vagy a költség alapján, olyan költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell azonosítani, mint az életciklusköltségeknek a 68. cikk szerinti meghatározása, és tartalmazhatja a legjobb ár-minőség arányt, amelyet az adott közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódó, többek között minőségi, környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat is magukban foglaló kritériumok alapján kell értékelni. E kritériumok tartalmazhatják például az alábbiakat:

a) a minőséget – ideértve a műszaki értéket, az esztétikai és a funkcionális jellemzőket, a hozzáférhetőséget, a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítást, a szociális, környezetvédelmi és innovatív jellemzőket és a forgalmazást, valamint annak feltételeit;

b) a szerződés teljesítésére kijelölt személyi állomány szervezetét, képzettségét és tapasztalatát, amennyiben a kijelölt személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára; vagy

c) a vevőszolgálat és a technikai segítségnyújtás, az olyan szállítási feltételek, mint a szállítási határidő, a szállítási folyamat, a szállítási időszak vagy a teljesítési időszak.

[...]

(4) Az odaítélési szempontok megválasztása nem eredményezheti azt, hogy az ajánlatkérő szerv korlátlan választási szabadsággal rendelkezzen. Az említett szempontoknak biztosítaniuk kell a tényleges verseny lehetőségét, és olyan előírásokat kell hozzájuk kapcsolni, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevők által benyújtott információk tényleges ellenőrzését annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az odaítélési szempontoknak. Kétség esetén az ajánlatkérő szervnek érdemben meg kell győződnie az ajánlattevő által benyújtott információk és bizonyítékok helytállóságáról.

(5) Az ajánlatkérő szervnek a közbeszerzési dokumentumokban fel kell tüntetnie, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározásánál milyen relatív súllyal veszi figyelembe választott egyes szempontokat, kivéve, ha a kiválasztás egyedüli szempontja az ár.

[...]

A 2007/66 irányelvvel módosított 89/665 irányelv és 92/13 irányelv

1. cikk

(1) [...]

A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a 2014/24/EU irányelv vagy a 2014/23/EU irányelv hatálya alá tartozó szerződések tekintetében az ajánlatkérő szerv által hozott döntésekkel szemben az ezen irányelv 2–2f. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.

[...]

(3) A tagállamok biztosítják, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.

2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke

(1) A helyes és hatékony végrehajtás tényleges biztosítása érdekében a tagállamok gondoskodnak arról, hogy legalább az ebben a cikkben meghatározott feladatokat egy vagy több hatóság, szerv vagy szervezet lássa el. A tagállamok tájékoztatják a Bizottságot az e feladatok tekintetében hatáskörrel rendelkező valamennyi hatóságról, szervről és szervezetről.

(2) A tagállamok gondoskodnak a közbeszerzési szabályok alkalmazásának monitoringjáról.

A monitoringhatóságokat és szervezeteket fel kell hatalmazni arra, hogy amennyiben saját kezdeményezésükre vagy információk kézhezvételét követően konkrét jogsértéseket vagy rendszerszintű problémákat tárnak fel, azokat jelezzék a nemzeti audithatóságoknak, bíróságoknak,

törvényszékeknek vagy más megfelelő hatóságoknak vagy szervezeteknek, például az ombudsmannak, illetve a nemzeti parlamenteknek vagy parlamenti bizottságoknak.

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény

2. § (1) A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát.

(2) Az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania a gazdasági szereplők számára.

(3) Az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők a közbeszerzési eljárásban a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni. A joggal való visszaélés tilos.

(4) Az ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia.

(5) Az Európai Unióban letelepedett gazdasági szereplők és a közösségi származású áruk számára a közbeszerzési eljárásban nemzeti elbánást kell nyújtani. Az Európai Uniót kívül letelepedett gazdasági szereplők és a nem közösségi származású áruk számára a közbeszerzési eljárásban nemzeti elbánást Magyarországnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nyújtani.

[...]

Az alkalmassági követelmények

65. § [...]

(3) Az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevétele mellett a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat – a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel – legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni.

[...]

(5) A (3) bekezdésben foglaltaknak megfelelő ténylegesen szükséges mértékű előírásnak a referenciák körében azt kell tekinteni, ha az ajánlatkérő az adott közbeszerzés – a 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított – értékének legfeljebb 75%-át elérő összegű, mennyiségi meghatározás esetén az adott közbeszerzés legfeljebb 75%-át elérő mennyiségű vagy mértékű, és tárgyát tekintve az adott közbeszerzéssel műszakilag egyenértékű korábbi szállítás, építési beruházás, illetve szolgáltatás igazolását követeli meg. Az ajánlattevőktől megkövetelt árbevételi adatokra vonatkozó minimumkövetelményt az ajánlatkérőnek úgy kell meghatároznia, hogy – az éves teljes árbevétel vizsgálata esetén – az a gazdasági szereplő, amely rendelkezik az ajánlatkérő által vizsgált üzleti évben vagy években összesen az adott közbeszerzés – a 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított – értékét elérő teljes árbevétellel, vagy – a beszerzés tárgya szerinti árbevétel vizsgálata esetén – az adott közbeszerzés – a 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított – értékének 75%-át elérő összegű, a beszerzés tárgya szerinti árbevétellel, nem minősülhet alkalmatlannak.

76. § (1) Az ajánlatkérő köteles az eljárást megindító felhívásban meghatározni azt a szempontot vagy szempontokat, amelyek alapján a számára – az adott esetben szociális, társadalmi és környezetvédelmi szempontból is – gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kiválasztja (a továbbiakban: értékelési szempontok).

(2) Értékelési szempontként alkalmazhatóak

a) a legalacsonyabb ár;

b) a legalacsonyabb költség, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani; vagy

c) a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan – különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális – szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

[...]

(6) Az értékelési szempontoknak az alábbi követelményeknek kell megfelelniük:

a) a szerződés tárgyához kell kapcsolódniuk;

b) nem biztosíthatnak önkényes döntési lehetőséget az ajánlatkérőnek, hanem mennyiségi vagy szakmai szempontok alapján értékelhető tényezőkön kell alapulniuk;

c) biztosítaniuk kell a 2. § (1)-(5) bekezdésében foglalt alapelvek betartását;

d) az értékelési szempontok körében nem értékelhető az ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassága. A (3) bekezdés b) pontjában foglaltak értékelése esetén, ha az eljárásban e körülményekhez alkalmassági feltétel is kapcsolódik, egyértelműen el kell különíteni, hogy mely feltételek képezik a teljesítéshez minimálisan szükséges elvárást (alkalmassági követelmény), és melyek jelentik ezen felül az értékeléskor figyelembe vett tényezőket;

e) nem eredményezhetik ugyanazon ajánlati tartalmi elem többszöri értékelését.

[...]

Közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (már nem hatályos)

327. §

(1) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során e törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

a) a Közbeszerzések Tanácsának elnöke;

[...]

(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását:

a) az (1) bekezdés a), b) és d)–i) pontja szerinti szervezet a jogsértés tudomásra jutásától, közbeszerzési eljárás mellőzése esetén a szerződés megkötéséről, vagy – ha ez nem állapítható meg – teljesítésének bármelyik fél általi megkezdéséről történt tudomásszerzéstől számított harminc napon belül, de legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított egy éven belül, illetőleg – a közbeszerzési eljárás mellőzése esetén – három éven belül

[...] kezdeményezheti.

Közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (2021.08.01-én hatályos szöveg)

152. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke;

[...]

(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés a)-f) pontja, h)-i) pontja és k)-l) pontja szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, az (1) bekezdés g), j), m) és n) pontja szerinti szervezet vagy személy a jogsértés tudomásra jutásától számított kilencven napon belül, de

a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül;

b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül; vagy

c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől – közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől – számított öt éven belül kezdeményezheti.

153. § (1) A Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását;

[...]

c) ha a Közbeszerzési Hatóság a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzésének eredménye alapján vagy ha a hatósági ellenőrzés megkezdése nélkül is valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére e törvénybe ütköző módon került sor, különösen ha a 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés történt; [...].

187. §

[...]

(2) A Hatóság

[...]

j) figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás, valamint a koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosításáról szóló hirdetményeket, ennek során az Ákr. alapján hatósági ellenőrzés (a továbbiakban: szerződés-ellenőrzési eljárás) keretében – jogszabályban meghatározott részletes szabályok szerint – ellenőrzi a szerződések teljesítését és módosítását, a tervpályázati eljárás eredményét, valamint megteszi különösen a 153. § (1) bekezdés c) pontjában és a 175. §-ban meghatározott intézkedéseket; [...].

197. § (1) E törvény rendelkezéseit a hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra kell alkalmazni. A 139. §, a 141. §, a 142. §, a 153. § (1) bekezdés c) pontja és a 175. § rendelkezéseit alkalmazni kell e törvény hatálybalépését megelőzően megkezdett beszerzések vagy közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül történő módosításának lehetőségére, valamint a módosítás és teljesítés ellenőrzésére, továbbá a XXI. fejezet rendelkezéseit az ezekkel összefüggő jogorvoslati eljárásokra.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>)

Az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/GL_corrections_pp_irregularities_annex_HU.pdf)

Felhasznált irodalom

- Ambrusz Ákos – Bartucz Zoltán – Gyürkés Anita – Hargita Eszter – Kulin-Pintér Veronika – Nyikos Györgyi – Staviczy Péter: *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.
- Angliai Erzsébet 1601-es szegénytörvénye. Ford. Polyák Béla. *Esély*, 30. (2019), 1. 103–110.
- Átadásra került Bakson a Kuckó Biztos Kezdet Gyerekház felújított épülete. *cs3.hu*, 2020. július 17. Online: <https://cs3.hu/2020/07/17/atadasra-kerult-bakson-a-kucko-biztos-kezdet-gyerekhaz-felujitott-epulete-kepgaleriaval/>
- Bánfalvi Győző: Szegénységi mutatószámok – magyar és nemzetközi példák. *Metszetek*, 3. (2014), 2. 119–140.
- Bányai Emőke: Koragyerekkori programok a fejlett országokban. In Bányai Emőke – Darvas Ágnes (szerk.): *Szülői szabadságok és koragyermekkori programok*. Első rész. Budapest, ELTE TáTK, 2012. 30–80.
- Béres, Attila – György Jablonszky – Tamás Laposa – Györgyi Nyikos: Spatial Econometrics: Transport Infrastructure Development and Real Estate Values in Budapest. *Regional Statistics*, 9. (2019), 2. 89–104. Online: <https://doi.org/10.15196/RS0902>
- Biztos Kezdet Gyerekház – Somlósőzlős. Magyar Máltai Szeretetszolgálat, (é. n.). Online: <https://maltai.hu/bksomloszolos>
- Csányi Réka – Kézdí Árpád – Kokas Barbara – Nyikos Györgyi: *Államháztartás*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.
- Egységes beléptető felület felhasználói kézikönyv v21.125. Budapest, Új Világ Nonprofit Szolgáltató Kft., (é. n.). Online: <https://sso.fair.gov.hu/kezikonyv/kezikonyv>
- ENSZ: *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata*. 1948. Online: www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/hungarian
- EUPR/EPTK online súgóközpont v.1.133. Budapest, Új Világ Nonprofit Szolgáltató Kft., (é. n.). Online: https://help.fair.gov.hu/search_eptk
- Év Kerékpárútja-szavazás: legyen a Rákos-patak menti kerékpárút a győztes! *Szeretlek Rákosmente*, 2021. május 6. Online: <https://szeretlekrakosmente.com/2021/05/rakosmente-rakospatak-kerekparut-bicikliut-szavazas>
- Faragó Tibor: A nemzetközi fejlesztési együttműködés céljai és a fenntartható fejlődési célok. *Statistikai Szemle*, 91. (2013), 8–9. 823–841.
- Ferreira, Francisco – Carolina Sánchez-Páramo: A Richer Array of International Poverty Line. *World Bank Blogs*, 2017. október 13. Online: <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/richer-array-international-poverty-lines>
- Gertler, Paul J. – Sebastian Martinez – Patrick Premand – Laura B. Rawlings – Christel M. J. Vermeersch: *Impact Evaluation in Practice*. 2. kiadás. Washington, Inter-American Development Bank – World Bank Group, 2016. Online: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0779-4>
- Hennock, Ernest Peter: *The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850–1914. Social Policies Compared*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Hulme, David: *Global Poverty. Global Governance and Poor People in the Post-2015 Era*. London, Routledge, 2015.
- Hurk, Joey van den: *Standard Cost Model for Citizens. User's Guide for Measuring Administrative Burdens for Citizens*. The Hague, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2008.
- Kárpátok Alapítvány: *Ígéretes kezdeményezés – kérdéses hatások. Biztos Kezdet Gyerekházak Magyarországon*. 2021. január 8. Online: <https://karpatokalapitvany.hu/koragyerekkor/hu/node/54>
- Kéri István: 2021-ben kezdődhet meg a piac felújítása, a gyermekmúzeum és a kerékpárút építése is. *3100.hu*, 2020. december 13. Online: <https://3100.hu/2021-ben-kezdodhet-meg-a-piac-felujitasa-a-gyermeckmuzeum-es-a-kerekparut-epitese-is/>
- Koscsoné Kolkopf Judit: Biztos Kezdet Gyerekház program. *Gyermeknevelés*, 3. (2015), 2. 161–175.
- Laposa Tamás: *Digitális kohézió*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2023.

- Laposa Tamás – Nyikos Györgyi: *Az e-kohézió elméleti háttere és megvalósítása*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2018.
- Lipcei Charta a fenntartható európai városokról. (k. n.), 2007. május. Online: https://2010-2014.kormany.hu/download/d/fd/30000/lipcei_charta.pdf
- Nyikos, Györgyi: Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In Martina Eckardt – Zoltán Tibor Pállinger (szerk.): *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU? Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn*. Baden-Baden, Nomos, 2013. 141–156. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845245065>
- Nyikos, Györgyi: New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014–2020. *DETUROPE: The Central European Journal of Tourism and Regional Development and Tourism*, 6. (2014), 3. 39–53.
- Nyikos, Györgyi: *Financial Instruments in the 2014-20 Programming Period: First Experiences of Member States*. Brüsszel, European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2016. Online: <https://doi.org/10.2861/396244>
- Nyikos Györgyi: Az okos város finanszírozása. In Sallai Gyula (szerk.): *Az okos város (Smart City)*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018a. 203–217.
- Nyikos, Györgyi: *Microfinance Programmes and the Utilization of Public Money*. Székesfehérvár, Fejér Enterprise Agency, 2018b.
- Nyikos, Györgyi: Regionalpolitik in Ungarn: EU-Einflüsse und die (re-)zentralisierte Verfolgung nationaler Prioritäten. In Ellen Bos – Lorenz Astrid (szerk.): *Das politische System Ungarns. Demokratieentwicklung, Orbán und die EU*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2021.
- Nyikos Györgyi: *Fenntartható finanszírozás és fejlesztés. Stratégia és szabályozás: átállás a fenntartható finanszírozási modellekre*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022.
- Nyikos, Györgyi – Natalia Ermasova: Public Capital Infrastructure Management: Cases of Germany, Hungary and the USA. *International Journal of Public Administration*, 45. (2021), 12. 869–893. Online: <http://doi.org/10.1080/01900692.2021.1925910>
- Nyikos Györgyi – Fucker Gabriella: Kockázati tőke és tőkefinanszírozás közpénzből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 2. 84–109. Online: <http://doi.org/10.32575/ppb.2020.2.4>
- Nyikos, Györgyi – Zsuzsanna Kondor: New Mechanisms for Integrated Territorial Development in Hungary = Új integrált területfejlesztési mechanizmusok Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 1. 124–145. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.1.7>
- Nyikos, Györgyi – Zsuzsanna Kondor – Zoltán Pámer – Jonas Jatkauskas – Stanisław Bienias – Martin Obuch: *Innovative Finance in The Health Sector: A Guide to EU and National Funding*. Budapest, EIT Health InnoStars, 2020. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/108714>
- Nyikos, Györgyi – Tamás Laposa – Attila Béres: Micro-Economic Effects of Public Funds on Enterprises in Hungary. *Regional Studies, Regional Science*, 7. (2020), 1. 346–361. Online: <https://doi.org/10.1080/021681376.2020.1805351>
- Nyikos Györgyi – Rottenbacher Ádám – Soós Gábor – Tas Dávid – Várhomoki-Molnár Márta – Velikovszki László: *Beszerezések fejlesztési projekteknél*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, 2019.
- Nyikos, Györgyi – Bettina Soha – Attila Béres: Entrepreneurial Resilience and Firm Performance During the COVID-19 Crisis – Evidence from Hungary. *Regional Statistics*, 11. (2021), 3. 29–59. Online: <https://doi.org/10.15196/RS110307>
- Nyikos, Györgyi – Gábor Soós: The Impact of the Public Procurement Control System on the Hungarian Public Administration. *Central European Public Administration Review (CEPAR)*, 16. (2018), 2. 133–156. Online: <https://doi.org/10.17573/cepar.2018.2.07>
- Nyikos, Györgyi – Gábor Soós: The Hungarian Experience of Using Cohesion Policy Funds and Prospects. In Ida Musiałkowska – Piotr Idczak – Oto Potluka (szerk.): *Successes & Failures in EU Cohesion Policy. An Introduction to EU Cohesion Policy in Eastern, Central, and Southern Europe*. Warsaw, Walter de Gruyter, 2020. 119–142. Online: <https://doi.org/10.1515/9788395720451-007>

- Nyikos, Györgyi – Robert Talaga: Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation. *Comparative Law Review*, (2014), 18. 111–139. Online: <https://doi.org/10.12775/CLR.2014.014>
- Nyikos Györgyi – Szabó Ildikó: *Államháztartási ellenőrzési ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2018.
- Nyikos Györgyi (szerk.): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.
- Nyikos Györgyi (szerk.): *Az EU kohéziós politikája 2021–2027*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.
- Salgótarjáni Városfejlesztő és Turisztikai Kft.: Bemutakozás. *stvarosfejleszto.hu*, 2020. Online: www.stvarosfejleszto.hu/index.php/rolunk/bemutakozas
- SCM NETWORK: *International Standard Cost Model Manual. Measuring and Reducing Burdens for Businesses*. Brussels, Office for Official Publications of the European Communities, 2005. Online: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf
- Singer, Hans Wolfgang: The 1980s. A Lost Decade – Development in Reverse? In Hans Wolfgang Singer – Soumitra Sharma (szerk.): *Growth and External Debt Management*. London, Palgrave Macmillan, 1989. 46–56. Online: https://doi.org/10.1007/978-1-349-10944-9_5
- Smith, Adam: *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól I–II*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2011.
- Stedman Jones, Gareth: *An End to Poverty? A Historical Debate*. New York, Columbia University Press, 2008.
- Szociális városrehabilitáció indul Kaposváron. *Kaposvármest.hu*, 2013. szeptember 23. Online: https://kaposvarmost.hu/hirek/kaposvari-hirek/2013/09/23/szocialis-varosrehabilitacio-indul-kaposvaron_7965.html
- Tátrai, Tünde – Györgyi Nyikos: The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary with a Focus on SMEs. In Gian Luigi Albano – Keith F. Snider – Khi V. Thai (szerk.): *Charting a Course in Public Procurement Innovation and Knowledge Sharing*. Boca Raton, PrAcademics Press, 2013. 29–54. Online: http://real.mtak.hu/78881/1/ipsera2012_tatrai_final_paper.pdf
- Unió források. Egy pillanat alatt fogyott el a 100 milliárdos pályázat, sok vállalkozó hoppon maradt. *Portfolio.hu*, 2021. július 12. Online: www.portfolio.hu/unios-forrasok/20210712/egy-pillanat-alatt-fogyott-el-a-100-milliardos-palyazat-sok-vallalkozo-hoppon-maradt-492206#
- Varga Viktor: TOPorgunk tovább, vagy fejlesztünk végre?! *EX ANTE*, 2017. május 8. Online: <http://exante.hu/blog/40-toporgunk-tovabb-vagy-fejlesztuenk-vegreh.html>
- Vraukó Tamás: Az angliai szegénnytörvények, 1834–1914. *Klió*, 3. (1994), 1. Online: www.c3.hu/~klio/klio941/klio096.html
- World Bank: *World Development Indicators*. Washington, 2015. Online: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

Jogszabályok, iránymutatások

Hazai jogszabályok

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről (Kbt.)
4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről
266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről
272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról
256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
1562/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló integrált területi programok jóváhagyásáról
15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről

EU-jogszabályok, -döntések, -határozatok és -ítéletek

- A Bíróság ítélete. C 496/18. és C 497/18. sz. Hungeod egyesített ügyek. 2020. március 26. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62018CJ0496&qid=1655242187402&from=HU>
- A Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. szeptember 22.) az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek meghatározott információk Bizottsághoz való benyújtására használt minták tekintetében való végrehajtására, valamint a kedvezményezettek és az irányító hatóságok, az igazoló hatóságok, az audithatóságok és a közreműködő szervezetek közötti információcserére vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32014R1011>
- A Bizottság 821/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. július 28.) az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak a program-hozzájárulások utalására és kezelésére vonatkozó részletes szabályok, a pénzügyi eszközökről szóló jelentéstétel, a műveletekkel kapcsolatos tájékoztatási és kommunikációs intézkedések technikai jellemzői, valamint az adatok rögzítésére és tárolására szolgáló rendszer tekintetében történő megállapításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0821&from=ES>
- A Törvényszék ítélete. T-384/10. sz. Spanyolország kontra Európai Bizottság ügy. 2013. május 29. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62010TJ0384&qid=1627233093129&from=HU>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1177/2003/EK rendelete (2003. június 16.) a jövedelmekre és életkörülményekre vonatkozó közösségi statisztikáról. Online: <https://jogkodex.hu/doc/9840288>

- Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1080&from=EN>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1301&from=fr>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32021R1060>
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az Európai Unión belüli jobb szabályozás stratégiai felülvizsgálata.* COM(2006) 689 végleges (2006. november 14.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0689&from=EN>
- Európai Bizottság: *A Bizottság határozata az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtható pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról.* C(2019) 3452 végleges (2019. május 14.). Online: <https://docplayer.hu/168990463-Melleklet-a-bizottsag-hatarozata-2019-majus-14.html>

Módszertani iránymutatások, pályázati felhívások, programok, stratégiák

- A mikro-, kis- és középvállalkozások modern üzleti és termelési kihívásokhoz való alkalmazkodását segítő fejlesztések támogatása.* GINOP_PLUSZ-1.2.1-21. Felhívás. Széchenyi Terv Plusz, (é. n.). Online: www.palyazat.gov.hu/ginop-plusz-121-21#
- Archive: People at Risk of Poverty or Social Exclusion. *Eurostat*, 2019. január. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion
- Belügyminisztérium: *Pályázati felhívás Biztos Kezdet Gyerekház befogadására és költségvetési támogatására.* 2020. július 14. Online: <https://tef.gov.hu/wp-content/uploads/2020/07/palyazati-felhivas-20200714.pdf>
- Belügyminisztérium: *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030.* 2025. január 7. Online: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/1/19/198/1989dd38d363c0498f09e05ae22e5aaabdb7b18b.pdf>
- Children at Risk of Poverty or Social Exclusion. *Eurostat*, 2024. június 19. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion
- Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) 2014–2020.* Széchenyi Terv Plusz, 2014. Online: www.palyazat.gov.hu/az_europai_bizottsag_által_elfogadott_operativ_programok_2014_20
- Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz (EFOP Plusz) 2021–2027. Tervezet.* Széchenyi Terv Plusz, 2021. Online: www.palyazat.gov.hu/emberi_eroforras_fejlesztési_operativ_program_plusz

EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) Methodology – Monetary Poverty. *Eurostat*, (é. n.). Online: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_monetary_poverty](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_monetary_poverty)

Európai Bizottság: *Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. COM(2010) 2020 végleges (2010. március 3.). Online: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf

Európai Bizottság: *Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására*. COM(2021) 102 végleges (2021. március 4.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=-CELEX:52021DC0102&from=HU>

European Commission: *Assessment of the Europe 2020 Strategy. Joint Report of the Employment Committee (EMCO) and Social Protection Committee (SPC)*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019. Online: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21893&langId=en>

European Commission: *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021. Online: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/#chapter2>

European Council: *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions*. European Parliament, 2000. Online: www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

European Pillar of Social Rights. Social Scoreboard Indicators. *Eurostat*, 2021. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>

Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program Plusz. *GINOP Plusz 1.4. 2021–2027. Tervezet*. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, (é. n.). Online: www.palyazat.gov.hu/gazdasagfejlesztési_es_innovacios_operativ_program_plusz

GINOP PLUSZ-1.2.1-21 alapadatai. *Pályázati Portál*, (é. n.). Online: www.palyazat.gov.hu/programok/szechenyi-terv-plusz/ginop-plusz/ginop-plusz-121-21/alapadatok

Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program 2004–2006. Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, 2003. Online: www.palyazat.gov.hu/doc/129#

Kecskemét Megyei Jogú Város Integrált Területi Programja 2014–2020. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata, (é. n.). Online: https://kecskemethu/uploaded_files/prod/files/migrated_files/2018/05/35_0.pdf

Kerekpáros Magyarország Program 2007–2013. Térport, 2007. Online: www.terport.hu/webfm_send/kerekparosprogram_2007.pdf_%3b

Közbeszerzési Hatóság: *A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában*. 2021. szeptember 30. Online: www.kozbeszerzes.hu/media/documents/utmutato_a_reszekre_bontas_tilalmaval_kapcsolatban.pdf

Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. Tartósan rászoruló – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020). Frissített változat. Emberi Erőforrások Minisztériuma, Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, (é. n.). Online: https://tamogatoweb.hu/letoltes2021/mntfs_2011-2020_2.pdf

Pályázati felhívás a Társadalmi Megújulás Operatív Program keretében a korai beavatkozást középpontba helyező Biztos Kezdet programok elterjesztése országos szinten, kiemelt figyelemmel a leghátrányosabb helyzetű térségekre támogatására a Közép-magyarországi régió területén. TÁMOP-5.2.2/08/1. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, (é. n.). Online: www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=15057

Pályázati felhívás és útmutató a Dél-alföldi, Dél-dunántúli, Észak-alföldi és Észak-magyarországi Operatív Program Szociális célú városrehabilitáció c. konstrukciójához. Európai Regionális Fejlesztési Alap, (é. n.). Online: www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=28676

Pályázati útmutató a Társadalmi Megújulás Operatív Program keretében a korai beavatkozást középpontba helyező Biztos Kezdet programok elterjesztése országos szinten, kiemelt figyelemmel a leghátrányosabb helyzetű térségekre c. pályázati felhívásához a Közép-magyarországi régió területén. TÁMOP-5.2.2/08/1. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, (é. n.). Online: www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=15063

Társadalmi Esélyteremtési Főigazgatóság: *Szakmai ajánlás A Biztos Kezdet Gyerekház szolgáltatás működtetésére*. Belügyminisztérium, 2020. július 20. Online: <https://tef.gov.hu/wp-content/uploads/2022/01/Szakmai-ajanlas.pdf>

Társadalmi Megújulás Operatív Program 2007–2013. Az Európai Bizottság 2007. szeptember 13-án kelt, B(2007)4306 számú határozatával elfogadva. 2007. Online: www.palyazat.gov.hu/doc/357

United Nations: We Can End Poverty. Millenium Development Goals and Beyond 2015. Background. *United Nations web*, 2013. Online: www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml

United Nations Department of Economic and Social Affairs: Sustainable Development. The 17 Goals. *United Nations web*, 2015. Online: <https://sdgs.un.org/goals>

Útmutató a megyei jogú városok integrált területi programjainak kidolgozásához és megvalósításához. Nemzetgazdasági Minisztérium, 2016.

Értékelések, tanulmányok, jelentések, határozatok

AAM Tanácsadó Zrt. – Collectivo Szakértői Közösség: *Értékelési jelentés. Az integrált területi végrehajtás értékelése*. Innovációs és Technológiai Minisztérium, 2020. június 15. Online: www.palyazat.gov.hu/az-integralt-terleti-vgrehajts-rtkelse

A TOP félidejében. Válogatás a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program támogatott projektjeiből. Miniszterelnökség, 2018. május. Online: <https://palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1082679>

Equinox Consulting – Hétfá Elemző Központ: *A hazai kkv-programok értékelése eredményességi és intézményi szempontok alapján*. Budapest, 2020. szeptember 8. Online: www.palyazat.gov.hu/kkv-rtkelst#

Hétfá Kutatóintézet: *Biztos Kezdet Program hatásvizsgálata. Értékelés és hatásvizsgálati zárójelentés*. Budapest, 2016. február 9. Online: https://hetfa.hu/wp-content/uploads/hetfa_biztoskezdet_zarotanutmany0210.pdf

High Level Group on Administrative Burdens: *Cutting Red Tape in Europe. Legacy and Outlook. Final report*. Brussels, 2014. július 24. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2016-05/final-report-of-the-high-level-group_july2014_en.pdf

Kopint-Tárki Zrt.: *A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (MNTFS) érvényesülésének értékelése*. 2020. január 15. Online: https://tamogatoweb.hu/wp-content/uploads/2021/04/mntfs_ertekeles_kopint_v.pdf

Közbeszerzési Döntőbizottság: *D.625/13/2017. határozat*. 2017. december 19. Online: https://kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatározat/portal_285135/

Közbeszerzési Döntőbizottság: *D.481/15/2019. határozat*. 2020. január 22. Online: https://kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatározat/portal_390941/

Központi Statisztikai Hivatal (KSH): *Jövedelem-eloszlás, szegénység (2006–2019)*. Budapest, 2019. Online: www.ksh.hu/thm/2/indi2_6_1.html

Központi Statisztikai Hivatal (KSH): *Fenntartható fejlődés indikátorai*. Online: www.ksh.hu/s/kiadvanyok/fenntarthato-fejlodes-indikatorai-2023/1-13

ÖKO Zrt.: *Szakértői összefoglaló tanulmány. Fenntartható városfejlesztés*. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2013. március. Online: www.palyazat.gov.hu/fenntarthato_varosfejlesztes

Pannon Elemző Iroda Kft. – Hétfá Kutatóintézet – Revita Alapítvány: *Városhálózati hatásértékelés*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2013. március 28. Online: www.palyazat.gov.hu/varoshalozati_hatasertekeles#

Terra Stúdió Kft.: *Integrált városfejlesztések értékelése – Gyorsjelentés. A vizsgálat keretrendszerének bemutatása (Az Ex-post értékelés megalapozó melléklete)*. Miniszterelnökség, 2016. november. Online: www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=71197

Terra Stúdió Kft.: *Integrált városfejlesztések értékelése. Ex-post értékelés a 2007–13-as időszokról*. Miniszterelnökség, 2016. november. Online: www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=71197

- T-Tudok Tudásmenedzsment és Oktatókutató Zrt.: *Biztos Kezdet Program monitorozása és értékelése a TÁMOP 5.2.1.-12/1 Gyerekesély program országos kiterjesztésének szakmai módszertani megvalósítása és a program kísérése című kiemelt program keretében. Vezetői összefoglaló*. 2015. Online: www.t-tudok.hu/files/2/vezetoi_osszefoglalo_vegleges.pdf
- Új Széchenyi Terv Észak-alföldi Regionális Operatív Program „Városfejlesztés Polgáron I. ütem” első hírlevele, 2012. Online: www.polgar.hu/files/vrehab2012/hirlevel1.pdf
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (ENSZ Gazdasági és Társadalmi Ügyekért felelős Főosztálya): *The Millennium Development Goals Report 2015*. Online: <https://doi.org/10.18356/6cd11401-en>
- United Nations Development Programme (UNDP): *Human Development Report 1990. Concept and Measurement of Human Development*. New York, Oxford University Press, 1990. Online: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1990encompletenostats.pdf>
- United Nations Economic Commission for Europe: *Guide on Poverty Measurement*. New York – Geneva, United Nations, 2017. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/UNECE_Guide_on_Poverty_Measurement.pdf
- Viteco Kft. – Terra Studio Kft. – Revita Alapítvány: *A kerékpáros közlekedésfejlesztés időközi értékelése a 2007–13-as időszakban. Értékelő jelentés*. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2012. október. Online: www.palyazat.gov.hu/a_kerekpáros_kozlekedesfejlesztés_idokozi_ertekelese_a_2007_13_as_idoszakban
- World Bank: *World Development Report 1990. Poverty*. New York, Oxford University Press, 1990. Online: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5973>

Prezentációk

- Az Integrált Területi Programok értékelése*. A TOP Monitoring Bizottság ülésén elhangzott prezentáció. Jászberény, 2018. november 20.
- Kukely György: *Kerékpáros fejlesztések 2007–12 között. Mitől lesz kerékpárosbarát egy település?* Prezentáció. Budapest, 2013. április 24. Online: <https://slideplayer.hu/slide/1909939/>
- Lamadrid-Figueroa, Héctor: *The Regression Discontinuity Design*. Prezentáció. Mexico, Center for Population Health Research, National Institute of Public Health, 2016. Online: <https://slidetodoc.com/the-regression-discontinuity-design-hctor-lamadridfigueroa-center-for/>
- Soros Iván: „A múlt diktálja a jövőt?” 30, illetve 20 év a családok és gyermekek szolgálatában. Prezentáció. Siófok, 2018. október 8–10. Online: <https://slideplayer.hu/slide/15185687/>

Az elmúlt években jelentősen megnövekedett az érdeklődés a kohéziós politikai ismeretek iránt. Alap- és mesterképzés, felsőfokú szakirányú továbbképzés, valamint doktori tanulmányok keretében évente hallgatók százai mélyülnek el a szakpolitika nyújtotta finanszírozási lehetőségek részleteiben. Örömteli fejlemény a tananyagkínálat szélesedése is. A megfelelő felkészültség egyszerre igényli az elméleti ismeretek, így a koncepcionális keretek, jogszabályi előírások elsajátítását és ezek konkrét helyzetekben való értelmezésének képességét. Ez utóbbit hivatott szolgálni ez a valós eseteket feldolgozó gyűjtemény.

Az egyes esettanulmányok valamely, a kohéziós politika megvalósításával kapcsolatos fontos (szakpolitikai, szabályozási) koncepcionális elem, illetve tudományos elmélet alkalmazásával foglalkoznak, és a lehetséges továbblépés irányait illetően dilemmákat fogalmaznak meg. A szerzők a nyitott kérdésfelvetésre törekedtek, azaz az esettanulmányok feldolgozása többféle megoldási javaslat körvonalazását is eredményezheti.

A könyv hat közbeszerzési problémákkal kapcsolatos esettanulmányt tartalmaz. E kiemelt figyelem oka abban rejlik, hogy a közbeszerzési előírásoknak való megfelelés jelenti az egyik legnagyobb nehézséget a kedvezményezettek és a végrehajtási intézményrendszer számára. A kötet szerzői sok sikert kívánnak a kritikai elemzésekhez.