

KOHÉZIÓS POLITIKA 2014–2020

AZ EU BELSŐ FEJLESZTÉSPOLITIKÁJA
A JELEN PROGRAMOZÁSI IDŐSZAKBAN

Szerkesztő

Nyikos Györgyi



NEMZETI KÖZZSZOLGÁLATI EGYETEM, BUDAPEST

Eredeti mű szerzői:

Hajdu Szilvia (5. modul)
Kondor Zsuzsanna (1. modul)
Kondrik Kornél (3. modul)
Miklós-Molnár Marianna (4. modul)
Nyikos Györgyi (2. modul és 1.3 fejezet)
Sódar Gabriella (6. modul)

Lektorok:

Haase Diána
Tóth Tamás
Zombori Zita

Az eredeti kézirat lezárva: 2016. december 31.

A hatályosítást 2020-ban végezte:

Hajdu Szilvia (1.7 fejezet, 5. és 6. modul)
Kondor Zsuzsanna (1. és 4. modul)
Nyikos Györgyi (2. és 3. modul és 1.3 fejezet)

A hatályosítást 2020-ban lektorálta:

Tóth Tamás
Hajdu Szilvia

**Második kiadás
2020**

Az eredeti kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében került kiadásra.
Készült A *fejlesztéspolitikai kapacitások erősítése* alprojekt keretében

© Hajdu Szilvia, Kondor Zsuzsanna, Kondrik Kornél, Miklós-Molnár Marianna,
Nyikos Györgyi, Sódar Gabriella

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

BEVEZETÉS	13
1. MODUL – KOHÉZIÓS POLITIKAI ALAPISMERETEK	17
1.1. A kohéziós politika története	17
1.1.1. Bevezetés	17
1.1.1.1. A kezdetek	18
1.1.1.2. Az első reformok	19
1.1.1.3. A Maastrichti Szerződés és a kohéziós politika	25
1.1.2. A 2000–2006-os időszak	29
1.1.2.1. Költségvetés és kohéziós politika	29
1.1.2.2. Koncentráció	31
1.1.2.3. Foglalkoztatás és versenyképesség	34
1.1.2.4. Hatékonyság és eredményesség	35
1.1.2.5. Az új tagállamok bekapcsolódása	35
1.1.3. A 2007–2013-as programozási időszak	36
1.1.3.1. Célkitűzések	37
1.1.3.2. Változó feltételek	39
1.1.3.3. Lisszaboni Szerződés	42
1.1.4. Európa 2020	43
1.2. A 2014–2020-as programozási időszak	47
1.2.1. Az átalakítás előzményei	47
1.2.2. Koncentráció	48
1.2.3. Az alapok rendszere és szabályozása	50
1.2.4. Az eredményesség növelése	53
1.2.5. Adminisztratív terhek csökkentése	
1.2.6. Omnibus rendelet	54
1.3. Állami támogatási szabályok	54
1.4. Magyarország és a kohéziós politika	59
1.4.1. A felkészülés időszaka	59
1.4.2. Magyarország statisztikai régióinak meghatározása	60
1.4.3. A Nemzeti Fejlesztési Terv (2004–2006) időszaka	61
1.4.3.1. Célok és programstruktúra	61
1.4.3.2. Intézmény- és végrehajtási rendszer	63
1.4.4. A 2007–2013-as programozási időszak	65
1.4.4.1. Kohéziós politika és költségvetés	65
1.4.4.2. Célok és programstruktúra	67
1.4.4.3. Új intézmény- és végrehajtási rendszer	69
1.4.4.4. Állami támogatási szabályok	71
1.4.5. A 2014–2020-as programozási időszak	71
1.4.5.1. A végrehajtási rendszer átalakításának alapelvei	72
1.4.5.2. A tematikus célok korlátai	76
1.4.5.3. A megújult intézményrendszer	77
1.4.5.4. Állami projektértékelési rendszer	78
1.4.5.5. Állami támogatási szabályok	78
1.4.5.6. A közép-magyarországi régió problémája	81
1.5. 2014–2020 ESB-alapok felhasználási rendszere	84
1.5.1. Alapelvek	84
1.5.1.1. Adicionalitás	84
1.5.1.2. Partnerség	86
1.5.1.3. Többszintű kormányzás	89

1.5.1.4. Fenntartható fejlődés	91	
1.5.1.5. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a nemek közötti egyenlőségnek az előmozdítása		92
1.5.2. Források és jogosultsági szabályok	94	
1.5.2.1. Társfinanszírozási arány	98	
1.5.3. Stratégiai megközelítés	100	
1.5.3.1. Tematikus koncentráció	100	
1.5.3.2. Kötelező allokációs mérték	102	
1.5.3.3. A beruházási prioritások	104	
1.5.3.4. Tematikus célok a tervezési dokumentumokban	105	
1.5.4. Beavatkozási logika és eredményorientáltság	107	
1.5.4.1. Az eredményesség előtérbe kerülése	107	
1.5.4.2. Az ex-ante/előzetes értékelés	110	
1.5.4.3. Ex-ante feltételek	112	
1.5.4.4. Eredményességi keret	113	
1.5.5. Informatikai rendszer – e-kohézió	115	
1.5.6. Programozás és tervdokumentumok	116	
1.5.6.1. Partnerségi megállapodás	119	
1.5.6.2. Operatív programok	120	
1.5.6.3. Éves fejlesztési keret	121	
1.5.7. A kohéziós politika intézményrendszere	122	
1.5.7.1. Decentralizált és osztott felelősségű végrehajtás – eltérő tagállami megoldások	122	
1.5.7.2. Az irányító hatóság feladatai	129	
1.5.7.3. Az irányító hatóság feladatainak delegálása	132	
1.5.7.4. Az igazoló hatóság	132	
1.5.7.5. Az audit hatóság	134	
1.5.7.6. Központi koordináció – Innovációs és Technológiai Minisztérium	134	
1.5.7.7. Stratégiai szintű koordináció: Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság és Stratégiai és Családügyi Kabinet	137	
1.5.7.8. A monitoring bizottságok	138	
1.5.7.9. Az Európai Bizottság kohéziós politikával kapcsolatos feladatai	138	
1.5.8. Európai Területi Együttműködés	143	
1.6. Magyar szabályozás	147	
1.7. A koronavírus járvánnyal összefüggésben 2020-ban módosult kohéziós szabályok		
1.7.1. CRII csomag		
1.7.2. CRII+ csomag		
1.8. Kitekintés a következő programozási időszakra	85	
2. MODUL – PROGRAMVÉGREHAJTÁS	151	
2.1. Az ESB-alapok eredményességét és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések	151	
2.1.1. A gazdasági kormányzás és a kohéziós politika kapcsolata	151	
2.1.1.1. Európa 2020 stratégia és a gazdasági kormányzás	154	
2.1.1.2. Az európai szemeszter	156	
2.1.1.3. Makrogazdasági kondicionalitás	157	
2.1.1.4. Fenntartható költségvetési gazdálkodás	161	
2.2. Integrált fejlesztési eszközök	163	
2.2.1. Integrált területi beruházás	165	
2.2.2. Közösségvezérelt helyi fejlesztés	170	
2.2.3. CLLD Magyarországon	184	
2.2.4. Közös Cselekvési Terv (JAP)	189	
2.3. Pénzügyi eszközök, vissza nem térítendő és visszatérítendő támogatási formák	193	
2.3.1. Pénzügyi eszközök felállítása, ex-ante elemzés, választás a lehetséges végrehajtási megoldások közül		201
2.3.1.1. A kötelező ex-ante értékelés	203	
2.3.1.2. Végrehajtási struktúra felállítása, pénzügyi közvetítők kiválasztása	204	
2.3.1.3. Menedzsmentköltségek és -díjak	214	
2.3.2. Különböző típusú pénzügyi eszközök	219	
2.3.2.1. EU-szintű pénzügyi eszközök	220	
2.3.2.2. Általános feltételeket teljesítő termékek (dobozos pénzügyi termékek)	224	
2.3.2.3. Egyedi célokra megfelelően kialakított eszközök	226	

2.3.2.4. Kombinált megoldások	226
2.3.3. Pénzügyi eszközök Magyarországon	227
2.3.4. Pénzügyi eszközök és COVID helyzet	
2.4. Bevételek termelő műveletek, nagyprojektek, PPP	233
2.4.1. Jövedelemtermelő projektek	233
2.4.2. Nagyprojektek	236
2.4.3. Public-Private Partnership (PPP)	237
2.5. Programvégrehajtás	244
2.5.1. Projekt kiválasztás, felhívások	244
2.5.1.1. Pályázati felhívások és a támogatható tevékenységek	245
2.5.1.2. Horizontális elvek és politikák	257
2.5.1.3. Társadalmi egyeztetés	260
2.5.1.4. Minőségbiztosítás	260
2.5.1.5. Kiemelt projektek	260
2.5.1.6. Kiválasztási szempontok és folyamat	261
2.5.1.7. Integrált területi programok – területi kiválasztási rendszer	262
2.5.1.8. Állami projektértékelők	268
2.5.1.9. A felhívások módosítása és felfüggesztése	270
2.5.1.10. A COVID-19 járvánnyal összefüggő, felhívásokat érintő eltérések	
2.5.2. Programmódosítás	271
2.5.3. Stratégiai környezeti vizsgálat	274
2.5.4. Programzárás	275
2.6. Projekttervezési és lebonyolítási ismeretek	276
2.6.1. Projektciklus - menedzsment	276
2.6.1.1. Projekt fogalma	277
2.6.1.2. Projektmenedzsment	279
2.6.2. Projekttervezés	281
2.6.2.1. Projekttervezési technikák	281
2.6.2.2. A projekttervezés gyakorlati kérdései	284
2.6.3. Projektvégrehajtás	285
2.6.3.1. Projektvégrehajtási dokumentumok	285
2.6.3.2. A projekt megvalósítás dokumentációjának megőrzése	300
2.6.4. A projekt megvalósítás fő kihívásai	301
2.6.4.1. A projektgazdákkal szemben támasztott követelmények súlya	301
2.7. Szabálytalanság	302
2.8. Kohéziós politika és közbeszerzés	316
2.9. Kitekintés a következő programozási időszakra	
3. MODUL – PÉNZÜGYI MENEDZSMENT	327
3.1. Elszámolhatóság, európai uniós társfinanszírozás	327
3.1.1. Az elszámolhatóság általános szabályai	327
3.1.2. Társfinanszírozásra vonatkozó szabályok	328
3.1.3. Nemzeti elszámolhatósági szabályok	330
3.1.4. Egyszerűsített költségigazolási rend (kedvezményezett akkreditáció)	331
3.1.5. Támogatási formák	333
3.1.6. Földrajzi elszámolhatóság	336
3.1.7. A projektek tartóssága	337
3.2. Pénzügyi szabályok	338
3.2.1. Eredményességi tartalék	340
3.2.2. Pénzügyi adatok továbbítása	341
3.2.3. A kezdeti előfinanszírozás kifizetése	341
3.2.4. Az euró használata	342
3.2.5. A kifizetések szabályai	343
3.2.6. Kedvezményezettek számára teljesített kifizetések	345
3.2.7. Elszámolható kiadás záraskor pénzügyi eszközök esetén	346
3.3. Az intézményrendszer pénzügyi feladatai	346
3.3.1. Igazoló hatóság és feladatai	346
3.3.2. Az irányító hatóság és feladatai	352
3.4. A projektszintű finanszírozás szabályai	358
3.4.1. Előleg- és kifizetésigénylés	358
3.4.1.1. Előlegigénylés	358
3.4.1.2. Előleghez kapcsolódó biztosítékok	370

3.4.1.3. Kifizetési igénylés	372	
3.4.2. Az építési beruházások közbeszerzéséről, valamint az azokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének szabályairól szóló kormányrendeletek szerint alkalmazandó eljárás	379	
3.4.3. Piaci ár alátámasztása	381	
3.4.4. Összesítő	382	
3.4.5. Szakmai beszámoló	383	
3.4.6. Kifizetési igénylés ellenőrzése	384	
3.4.7. Időközi kifizetési igénylés elutasítása	385	
3.4.8. Támogatás folyósítása	386	
3.4.9. Engedményezés	388	
3.4.10. Záró kifizetési igénylés	389	
3.4.11. A pénzügyi zárás	392	
3.4.12. A COVID-19 járvánnyal összefüggő, támogatási szerződéseket és projektszintű finanszírozást érintő eltérések		
3.5. Kitekintés a következő programozási időszakra		
4. MODUL – ELLENŐRZÉS	395	
4.1. Bevezetés	395	
4.2. Első szintű ellenőrzések	399	
4.2.1. Hitelesítési alapelvek	399	
4.2.1.1. A hazai hitelesítési tevékenység specifikumai	401	
4.2.2. Dokumentumalapú ellenőrzések	402	
4.2.3. Helyszíni ellenőrzések	404	
4.2.4. Kockázatos területek	407	
4.3. Második szintű ellenőrzés	408	
4.3.1. Audit hatósági feladatok	408	
4.3.2. Audit stratégia	409	
4.3.3. Kijelölési audit	413	
4.3.4. Rendszervizsgálatok és rendszerértékelés	417	
4.3.5. Mintavételes ellenőrzések	425	
4.3.5.1. Mintavétel	425	
4.3.5.2. Mintavételes ellenőrzések módszertana	432	
4.4. Éves elszámolások, a vezetői nyilatkozat és az éves összegzés ellenőrzése	438	
4.4.1. Éves elszámolások ellenőrzése	438	
4.4.2. A vezetői nyilatkozat és az éves összegzés ellenőrzése	440	
4.5. Az Európai Bizottság felé történő beszámolás	441	
4.5.1. Éves ellenőrzési jelentés	441	
4.5.2. Éves vélemény	444	
5. MODUL – ÉRTÉKELÉS ÉS MONITORING	447	
5.1. Bevezetés	447	
5.2. Az eredményorientált végrehajtás tényerése	447	
5.2.1. Eredményorientált végrehajtás a gyakorlatban	449	
5.2.1.1. Beavatkozási logika (tervezés)	451	
5.2.1.2. Monitoring	452	
5.2.1.3. Értékelés	452	
5.2.1.4. Kapcsolódó tevékenységek	453	
5.2.2. Az eredményorientált végrehajtás alapfeltétele: adatmenedzsment	453	
5.2.2.1. A fejlesztéspolitikai monitoring információs rendszerekre vonatkozó uniós elvárások	454	
5.2.2.2. A hazai fejlesztéspolitikai adatbázis	454	
5.2.2.3. Az eredmények értékeléséhez szükséges külső adatbázisok	455	
5.2.3. Az eredményorientált végrehajtás főszereplői: indikátorok	456	
5.2.3.1. Inputindikátorok	456	
5.2.3.2. Outputindikátorok (ERFA, ESZA, KA, ETHA)/teljesítményindikátorok (EMVA)	456	
5.2.3.3. Eredményindikátorok	457	
5.2.3.4. Hatásindikátorok	458	
5.2.3.5. Kontextusindikátorok	458	
5.2.3.6. Célmutatók	459	
5.2.3.7. Indikátorok fajtái	459	
5.3. Monitoring	460	
5.3.1. A jelentéstétel rendszere	461	
5.3.1.1. Éves jelentések	461	

5.3.1.2. Előrehaladási jelentés	464
5.3.1.3. Pénzügyi nyomon követés	465
5.3.1.4. Beavatkozási kategóriák	466
5.3.2. Monitoring bizottságok	467
5.3.2.1. Programok monitoring bizottsága	467
5.3.2.2. Partnerségi megállapodás szintű monitoring bizottság	470
5.3.2.3. Éves felülvizsgálati ülés	471
5.3.2.4. A monitoring hazai intézményrendszere	472
5.3.3. Az Európai Bizottság monitoring tevékenysége	473
5.3.3.1. Éves jelentéstétel	473
5.3.3.2. Stratégiai jelentés	473
5.3.3.3. Kohéziós jelentés	474
5.4. Értékelés	474
5.4.1. Értékelési terv	475
5.4.1.1. Az értékelési terv tartalma	475
5.4.1.2. Az értékelési terv összeállítása és módosítása	478
5.4.1.3. Értékelési terv végrehajtása: értékelés menedzsment	479
5.4.1.4. Értékelési terv nyomon követése	480
5.4.2. Értékelési alapelvek	480
5.4.3. Értékelések fajtái	482
5.4.3.1. Előzetes (ex-ante) értékelés	482
5.4.3.2. Időközi értékelés (on-going értékelés)	483
5.4.3.3. Utólagos (ex-post) értékelés	483
5.4.4. Értékelési típusok	483
5.4.4.1. Eredményességi értékelések	483
5.4.4.2. Hatásértékelések	486
5.4.5. Intézményi és végrehajtási értékelések	493
5.4.5.1. Adatok rendelkezésre állása	493
5.4.5.2. Humán erőforrás, az értékelési tevékenység funkciójának helye a szervezeti struktúrában	493
5.4.5.3. Közbeszerzési feltételek	494
5.4.5.4. Az Európai Bizottság értékelési tevékenysége	494
5.5. Visszacsatolás: az eredményességmérési keret	495
5.5.1. Eredményességi tartalék	495
5.5.2. Az eredményességmérési keret	496
5.5.3. Módszertanok rögzítése	498
5.5.4. A teljesítményértékelés a programidőszak során	498
5.5.4.1. Pozitív ösztönzés	499
5.5.4.2. Negatív ösztönzés	499
5.5.5. A teljesítményértékelés a programidőszak végén	500
5.6. Összefoglalás	
5.7. Kitekintés a következő programozási időszakra	
6. MODUL – TÁJÉKOZTATÁS, KOMMUNIKÁCIÓ ÉS LÁTHATÓSÁG	503
6.1. A fejlesztéspolitikai kommunikáció szabályozási alapjai	503
6.1.1. Bevezető	503
6.1.2. EU-jogszabályi háttér összefoglalása	503
6.1.3. Tájékoztatás, kommunikáció és láthatóság	503
6.1.4. Kommunikációs stratégia	504
6.1.5. Tájékoztatási és kommunikációs tisztviselők és hálózataik	505
6.1.6. A nyilvánosságnak szóló tájékoztatási és kommunikációs intézkedések	505
6.1.7. A kedvezményezettek feladatai	506
6.1.8. A potenciális kedvezményezettek tájékoztatását szolgáló intézkedések	507
6.1.9. A kedvezményezettek tájékoztatását szolgáló intézkedések	508
6.1.10. Hazai jogszabályi háttér összefoglaló	508
6.2. Az EU fejlesztéspolitikai kommunikációja	508
6.2.1. A kommunikáció szintjei	508
6.2.2. Az EU fejlesztéspolitikai kommunikációjának eredményei	510
6.3. Magyarország fejlesztéspolitikai kommunikációja	513
6.3.1. A hazai fejlesztéspolitikai kommunikáció alapjai, a kommunikációs stratégia	513
6.3.2. Központi szint	515
6.3.3. Operatív program szint	517

6.3.4. Kedvezményezetti szint	517	
6.4. Kitekintés a következő programozási időszakra		
FORRÁSOK	521	
Haza i jogszabályok	521	
EU-jogszabályok	522	
Útmutatók és egyéb dokumentumok	523	
Felhasznált irodalom	526	
Prezentációk	529	
Rövidítések jegyzéke	529	
Ábrajegyzék	531	
Táblázatjegyzék	533	
Szövegdobozjegyzék	535	
MELLÉKLETEK	537	
1. melléklet – Magyarország 2014–2020 közötti operatív programjainak forrásszerkezete	537	
2. melléklet – Kivonat a CPR 125. cikkéből – az irányító hatóság feladatai	541	
3. melléklet – Kivonat a CPR 126. cikkéből – az igazoló hatóság feladatai	543	
4. melléklet – az integrált városi stratégia javasolt elemei	544	
5. melléklet – az irányító hatóság és a települési hatóság közötti megállapodások írásbeli rögzítésének javasolt mintája	546	
8. melléklet – A mintavételes ellenőrzésekhez kapcsolódó jelentés tartalmi elemeiről	560	
9. melléklet – Kommunikációs stratégia SWOT-elemzése	562	
10. melléklet – Módosított KTK 2020 részlet: a kommunikációs csomagok kötelező elemei	563	
11. melléklet – Családként bejelentett szabálytalanságok	565	
12. melléklet – Nem családként bejelentett szabálytalanságok	566	
13. melléklet – Közös indikátorok	567	
ESZA közös indikátorok	569	
EMVA közös mutatók	570	
ETHA közös indikátorok	575	
Kontextusmutatók	575	
Kimeneti mutatók	577	
Eredménymutatók	579	
14. melléklet – Beavatkozási kategóriák	581	
15. melléklet – Uniós előírások a monitoring információs rendszerben tárolandó adatok körére	593	
16. melléklet – FAIR-ben elérhető monitoring adatok	604	
17. melléklet – Példák értékelésekhez felhasználható külső adatbázisokra	606	
18. melléklet – Az EMVA keretében javasolt eredményességmérési mutatók	608	

BEVEZETÉS

Az Európai Unió kohéziós politikája a közösségi politikák egyike, a Közösség belső fejlesztési politikája. A kohéziós politika a pénzügyi szolidaritás eszköze, egyúttal pedig a kohézió és a gazdasági integráció hajtómotorja. A kohéziós politika arra az alapelve épül, miszerint mindenki nyer azzal, ha csökkennek a különbségek a gazdagabb és szegényebb régiók jövedelme és lakóik jóléte között. A kohéziós politika az EU egész területére kiterjedő (az összes tagországot magába foglaló) kiegyenlített gazdasági növekedést, szociális és területi kohéziót kívánja elősegíteni. E hatás eléréséhez azonban mindenekelőtt az egyes országok és régiók közötti fejlődésbeli különbségek kiegyenlítésére lenne szükség oly módon, hogy a hosszú távú gazdasági növekedés feltételei ott is létrejöhessenek, ahol az egy főre eső jövedelem a legalacsonyabb. Ebben az értelemben a kohéziós politika fő feladata a régiók közötti reálkonvergencia folyamatának felgyorsítása és megkönnyítése. Ennek valóságos szükségességét bizonyítják a tagországok között mutatkozó aránytalanságok az egy lakosra eső termelés tekintetében, azonban különbségek mutatkoznak a szociális fejlettségi oldalt vizsgálva is (életkilátások, képzettségi és szociális mutatók stb.).

Az EU kohéziós politikája regionális jellegű, azaz területi egységeknek a régiókat tekintve, nem a teljes országokat (a Kohéziós Alap kivételével). Ezzel nemcsak a szegényebb országok támogatása válik lehetővé, hanem az egyébként fejlett országok súlyos szerkezeti problémákkal küzdő régióinak támogatása is, illetve valamennyi tagállamban mérsékelhető a centrum és a periféria különbségei. A különböző alapokban rendelkezésre álló fejlesztési források jelentősebb részének jogosultsági alapját a NUTS 2 régió¹ fejlettségi szintje képezi, illetőleg a források felhasználási szabályrendszerében ez a fejlettségi szint meghatározza a vállalkozásoknak adható állami támogatások támogatási intenzitását² is.

A kohéziós politika főként olyan beruházásokat ösztönöz, amelyekre egyébként támogatás hiányában nem kerülne sor. A kohéziós politika – bár nem anticiklikus gazdaságpolitika – ösztönzi a reálgazdaságbeli beruházások előmozdítását. Ezt jól illusztrálja az a tény, hogy mivel a nemzeti és a regionális gazdaságok megingatta a 2008-ban kirobbant válság, a kohéziós politikának kulcsszerepet kellett betöltenie az európai gazdasági fellendülés tervében,³ valamint azokban a rendkívüli intézkedésekben, amelyekre – korlátozott ideig – azért volt szükség, hogy segítsék a tagállamokat a válság hatásainak enyhítésében.⁴

A forrásfelhasználási módszertant tekintve a kezdeti időszak közvetlen projektfinanszírozásától továbblépve ma egy több lépésből álló körfolyamatról beszélhetünk. Az Európai Strukturális és Beruházási Alapok (a továbbiakban: ESB-alapok) keretében megvalósuló intervenciókra csak többéves fejlesztési programok alapján kerülhet sor.

Az ESB-alapok hosszan tartó gazdasági és társadalmi hatásának biztosítása érdekében a kohéziós szabályozás új megközelítés t vázolt fel az alapok felhasználásával kapcsolatban a 2014–2020-as többéves pénzügyi keretre vonatkozóan. Az Európa 2020 stratégia prioritásaival való szoros kapcsolat, a makrogazdasági és előzetes feltételrendszer, a tematikus koncentráció és a teljesítményösztönzők mind az eredményesebb forrásfelhasználást hivatottak segíteni. Ez a megközelítés kiemeli a határozott rangsorolás és a szilárd eredmények szükségességét, és szakít a jogosultsági szemléletmóddal.

A közös stratégiai kerethez tartozó alapok tehát a közcélú befektetések fontos forrásai, miközben hatékony eszközként működnek közre az európai szemeszter⁵ keretében kidolgozott országspecifikus ajánlások végrehajtásának támogatásában. Az ESB-alapok beavatkozásait korlátozott számú prioritásra szükséges koncentrálni: a tematikus koncentráció⁶ növelheti a közérdekű beavatkozások hatékonyságát, megvalósítva azt a kritikus tömeget, mely valódi hatást fejt ki az ország és régiói társadalmi-gazdasági helyzetére. Ez egyben azt is jelenti, hogy a források felhasználása az EU stratégiai céljaival összhangban lévő korlátozott számú prioritás keretében lehetséges.

A 2008. évi gazdasági és pénzügyi válság nyomán egyértelművé vált az az elvárás, hogy a rendelkezésre álló korlátozott közös forrásokat célhoz és eredményhez kötötten, hatékonyan, a lehető legnagyobb (pozitív és kívánatos) hatást kiváltva kell felhasználni. Ez akkor lehetséges, ha a fejlesztések integrált megközelítésben, a különböző típusú – szektorális – fejlesztési célkitűzések és aspektusok, a különböző területi kormányzási szintek (EU, tagállam, régió és helyi szint) koordinált együttműködésében valósulnak meg. Az integrált megközelítés és többszintű kormányzás a szakpolitikák optimalizálásával hatékonyabb és hatásosabb megoldást eredményezhet. Ez azonban nem egyszerű feladat, és működő partnerségben az érdekelt együttműködése hiányában nem megvalósítható. Ez az együttműködési követelmény egyben a fenntartható fejlesztések alapvető jellemzője is, hiszen a fenntartható fejlődés ugyancsak igényli a különböző érdekelt felek és a perspektívák részvételét és együttműködését annak

¹ A *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* az Európai Unió földrajzi alapú kódolási rendszere. A rendszer statisztikai célból, az országok adminisztratív egységeinek azonosítása miatt jött létre 1988-ban, így az eltérő fejlettségű területeket területi szinten lehetett elemezni, majd támogatni. A rendszer elemszámának növekedése, illetve a határok visszaélésre is lehetőséget adó módosításai miatt az 1059/2003/EK rendelet egységesítette a szinteket, keretszámokat határozva meg az adott adminisztratív szint lakosság számára, egyúttal részletes eljárási szabályokat írt elő a beosztás meghatározásához és esetleges módosításához.

² A támogatási intenzitás a támogatás felső határának mérőszáma, amely a projekt támogatástartalmának és az elszámolható költségek jelenértékének hányadosa.

³ A Bizottság közleménye – Az európai gazdasági fellendülés terve; COM (2008) 800, 2008. 11. 26.

⁴ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet harmadik módosítására irányuló javaslat 2010. június 25-én lépett hatályba (HL L 158., 2010. 06. 24., 1.)

⁵ Az európai szemeszter a költségvetési és gazdaságpolitikák uniós koordinálására szolgáló ciklus. A szemeszter az Európai Unió gazdaságirányítási keretrendszerének része.

⁶ Szabályok: CPR 9. cikk, ERFA 5. cikk, KA 3. cikk, ESZA 3. cikk és ETC 6. cikk

érdekében, hogy összehangolódjon a különböző, és néha ellentétes értékek és célok elérése felé vezető út, egy új szintézis alakuljon ki a hozzáadott érték növelése szempontjából.

Az integrált megközelítés tehát hatékonyabb és eredményesebb megoldást kínál, azonban sokkal több időt és energiát igényel az előkészítés tervezési és programozási szempontból, és a megalapozottabb tervek biztosíthatják a projekt céljainak eléréséhez az erősebb szükségletet és igényt. Ehhez persze az általános hozzáállást is meg kell változtatni: az eredményorientáltság a fontos a nagyobb forrásfelhasználás és a kiadások növelése helyett. Erősebb koordináció és együttműködés (partnerség) is szükséges minden szinten a különböző érintettek között. Ezen intelligens és koordinált menedzsment megközelítéssel a projektek egymásra épülése és egymást erősítő hatása megvalósítható, javítva a program végrehajtás-hatékonyosságát, és biztosítva a rendelkezésre álló források optimális (vagy ahhoz közelítő) felhasználását.

Ezen célok megvalósítását igyekszik a könyv elősegíteni a kohéziós ismeretek bemutatásával és magyarázatával.

1. MODUL – KOHÉZIÓS POLITIKAI ALAPISMERETEK

1.1. A kohéziós politika története

1.1.1. Bevezetés

A kohéziós politika az Európai Unió *meghatározó jelentőségű* szakpolitikai 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 – premisszája értelmében – a tisztán piaci mechanizmusok működése nem nyújt elégséges alapot, ezért *aktív, beavatkozó* jellegű szakpolitikaként határozható meg, amelynek kiterjedt eszköztárához az uniós *költségvetés* megközelítőleg *egyharmadával* rendelkezik.

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

I. szövegdoboz
A kohéziós politika célja

Forrás: Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 174. cikke
(Gazdasági, társadalmi és területi kohézió)

A kohéziós politika rendkívül széles kört lefedő intézkedéseivel közvetlenül *hat más szakpolitikákra* (pl. oktatás, környezetvédelem stb.) is, amelyeknél a közösségi hozzájárulás mértéke akár nagyságrendileg kisebb, mint a kohéziós politika költségvetése. Tervezése és végrehajtása *áthatja a tagállami közigazgatást*, a támogatási lehetőségeknek (pályázatok) és elért eredményeknek, vagy éppen lebonyolítási nehézségeknek köszönhetően. *Jelenléte a közbeszédben* folyamatos. Ez a politika láthatóságát, megragadhatóságát szolgáló elemekkel (többek között óriásplakátok, hirdetések) együtt a *lakosság egésze számára ismeretessé* teszi. Mind tagállami, mind uniós szinten a *politikai napirend szerves részét képezi*, amely különösen felerősödik a politika jövőjével kapcsolatos viták során.

1.1.1.1. A kezdetek

A politika formálódása elválaszthatatlan az európai integráció történetétől. Csirái ugyan az 1957-ben aláírt, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó *Római Szerződés*ig nyúlnak vissza, a mára kialakult robusztus rendszer azonban az utolsó három évtized és ezen belül a különböző csatlakozási hullámok eredménye. A Római Szerződés a preambulumban jeleníti meg *a régiók közötti fejlettségbeli különbségek kiegyensúlyozásának igényét*.⁷

A szerződés azonban kevés további utalást tartalmaz. Felhatalmazást nyújtott ugyan az *Európai Beruházási Bank*⁸ és az *Európai Szociális Alap*⁹ létrehozásához, azonban nem szabad elfelejtenni arról a tényről, hogy ezek az új intézmények ekkor még nem a későbbi kohéziós politikai célok támogatása érdekében alakultak. Az utóbbiak átképzésre, a foglalkoztatási lehetőségek javítására összpontosított, míg a bank a gazdasági modernizáció, a gazdasági közösség egésze számára előnyt hozó fejlesztések támogatását tűzte zászlajára. Ugyanakkor mind az Európai Szociális Alap, mind az Európai Beruházási Bank működésének kezdetétől fogva igyekezett eleget tenni annak az igénynek is, hogy a fejlődésben elmaradottabb, szegényebb *régiók sajátos problémáinak megoldásában támogatást nyújtson*.

Az alapítás¹⁰ időszakára rányomta bélyegét az a szemlélet, miszerint a *közös gazdasági tér*, a piac létrejötte és kibontakozása olyan *gazdasági növekedést fog eredményezni*, amely önmagában elégséges lesz a régiók közötti fejlettségbeli *különbségek háttérbe szorulásához*.

⁷ Római Szerződések, I. Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról, Preambulum: „*Felismerve, hogy a meglévő akadályok elhárítása összehangolt cselekvést igényel annak érdekében, hogy garantálják az egyenletes gazdasági növekedést, a kiegyensúlyozott kereskedelmet és a tisztességes piaci versenyt, törekedve arra, hogy erősítsék gazdaságaik egységét és biztosítsák harmonikus fejlődésüket a különböző régiók között meglévő különbségek és a hátrányos helyzetű régiók elmaradottságának csökkentésével.*”

⁸ 130. cikk

⁹ 123. cikk

¹⁰ A Római Szerződés 1958. január 1-jén lépett hatályba.

A másik oka annak, hogy a kohézió erősítésének szükségessége a közösségi szintű politikai kérdések palettáján nemigen jelent meg, abban rejlett, hogy az alapító hatok *fejlettsége homogén volt*. Ez ugyanis sokkal inkább arra engedte következtetni az alapítókat, hogy a fejlődés előnyei és hátrányai a Közösség egészének szintjén jelentkeznek. Az egyetlen elmaradottnak tekinthető régió, az olaszországi Mezzogiorno problémáinak hatása nem terjedt át a Közösség szintjére, megoldásukat Olaszország nemzeti költségvetése finanszírozta. Az erőforrások *Közösségen belüli újraelosztásának* szükségessége egyelőre *nem merült fel*.

Az 1960-as évek a politikai *intézményi háttérének* megteremtődését hozták. Az Európai Bizottság elsőként készítette összefoglalást (1965) a regionális fejlődés helyzetéről és problematikájáról, majd az évtized végére, 1967-ben megkezdte működését a *Regionális Politika Főigazgatóság* is.

1973-ra a politikaterület első *átfogó jelentése* is megszületett George Thompson, a regionális politikáért felelős biztos tollából.¹¹

Ekkorra már, az új tagállamok (főként Írország és az Egyesült Királyság) csatlakozásával azok a típusú és volumenű, a közösséget belülről is feszítő különbségek is érzékelhetővé váltak, amelyek a haladéktalan és érdemi szakpolitikai beavatkozást kiváltották, az új tagállamok csatlakozásával érzékelhetővé váltak. (E tekintetben a politikára a legnagyobb, máig érzékelhető hatást a Magyarországot is magában foglaló 2004-es bővítés gyakorolta.)

Az első körben, a '60-as évek óta folyó tárgyalások eredményeként 1973-ban Dánia, az Egyesült Királyság és Írország váltak a *Közösség részévé*. E fejlemény – amellet, hogy a hatoknak szembe kellett néznie szerkezetváltási problémáikkal és az első olajválság sokkjával – nagymértékben elmélyítette a gazdasági és közösségi infrastruktúrában, termelékenységben, jövedelmi viszonyokban, foglalkoztatásban stb. meglévő különbségeket. Írország gazdasági teljesítménye messze alatta maradt a hatok átlagának, az Egyesült Királyság számára nehézségeket okoztak egyes hanyatló iparágak, illetve az országon belüli jelentős területi különbségek problémáinak kezelése. A regionális politika egyszerre nyújtott fejlesztési eszközrendszert számukra – elsősorban infrastruktúra- és termelőszektorbeli beruházások révén –, és szolgált kárpótlással is az Egyesült Királyság számára, amely (hagyományosan a nagy unió kívüli importőr volt, továbbá) a közös agrártámogatásokból csekély mértékben profitált.

A három új tagállam integrációjának eredménye az *Európai Regionális Fejlesztési Alap* (a továbbiakban: ERFA) létrejötte 1975-ben, amelynek pénzeszközei a régiók között fejlődésbeli különbségek mérséklésére, a fejlődésben elmaradott régiók felzárkóztatásának segítésére szolgáltak. Politikai jelentőséggel bírt továbbá a célirányos források megjelenése a *közös költségvetésben*. A felhasználás elsődleges irányai között a mezőgazdaság túlsúlyának enyhítése, az ipari szerkezetváltás, a kapcsolódó munkanélküliség felszámolása és gazdaságélénkítés szerepeltek.

Bár a tagállamok regionális koordinációja területén az Európai Bizottság a '70-es évek végére érzékelhetővé vált, összeurópai politika helyett a közösségi források egyelőre a tagállamok által, saját prioritásaiknak megfelelően javasolt *projekteket* finanszírozták. A támogatások felhasználásából az egységesség is hiányzott, hiszen a *nemzeti szakpolitikák keretében* és a *nemzeti szabályok alapján* zajlott az intézkedések megvalósítása. Bár a fejlettségbeli szintnek megfelelő kategorizálás és finanszírozás elve meghonosodott, a regionális politika jellege okán messze maradt attól, hogy átütő hatást hozhasson.

A csatlakozni kívánó országok következő köre – *Görögország, Portugália, Spanyolország* – gazdasági fejlettségben *jelentős elmaradást* mutatott. Az újabb bővítésnek köszönhetően összességében igen heterogén országcsoport jött létre. A régiók közötti fejlettségbeli különbséget megtestesítő olló egyértelműen szétnyílt, a fokozódó felismerés, hogy a piaci mechanizmusok önmagukban nem képesek a területi egyensúlytalanságok kiküszöbölésére, továbbá a regionális politika a kihívásokkal összevetésben feltétlenül korlátozottan mondható eredményei *nyilvánvalóvá tették a reformok szükségességét*.

Az *Egységes Európai Okmány* (1986) elfogadása lefektette a belső piacot, és *létrehozta a kohéziós politika jogalapját* azáltal, hogy a *közös szakpolitikák* közé emelte és kiegészítette a Római Szerződést a *gazdasági és szociális kohézióról* szóló címmel. Egyúttal rendelkezett a szükséges *pénzügyi eszközök* hozzárendeléséről is a kohéziós politika számára.

1.1.1.2. Az első reformok

A Jacques Delors nevéhez fűződő *első közös költségvetés* (1989–1993) fordulópontot váltott ki mind a Közösség egészére nézve, mind a regionális politika formálódására. A régiók közötti fokozódó különbségek problémája miatt a *kohéziós politika közvetlenül összefüggött a belső piac teljes körű kiépülésével*, amelyet a deklarált politikai cél és az elmúlt évtizedek folyamatai ellenére számos tényező akadályozott. A mediterrán országok csatlakozása rávetült a költségvetés előkészítésének folyamatára, a kohéziós politikai források *volumenének növelését* politikai, gazdasági, társadalmi, sőt erkölcsi¹² megfontolások egyaránt vezették. Heves vitákat követően, a belső piac kiépítésének részeként elfogadták a közös erőforrásoknak a *szolidaritás bázisán végbemenő újraelosztását*.

A költségvetési rendszer felülvizsgálatának eredménye *többéves pénzügyi terv* és *költségvetési prioritások* bevezetését hozta. Ez *hosszú távú, stabil kereteket* teremtett a stratégiai fontosságú feladatok véghezviteléhez. A nagypolitikai viták ugyanis a többéves költségvetési sarokszámok lefektetése során zajlottak le, ami nagymértékben csökkentette az éves költségvetési vitát, és egyszerűsítette annak elfogadását.

A leglényegesebb előrelépés a *pénzeszközök mértékének markáns emelésében* történt, a kohéziós politika részesedése az uniós költségvetésben a *korábbi 16%-ról 31%-ra emelkedett*, miközben a költségvetés nagysága is jelentősen bővült.¹³ A pénzeszközök

¹¹ COM (73) 550 final Brussels, 3 May 1973.

¹² Diktatúrából demokráciába történő átmenet.

¹³ Az EU kohéziós politikája 1988–2008: Befektetés Európa jövőjébe, *Panoráma*, 2008. június 26.

nagyságának bővítésén túl megvalósult a szakpolitikai célok és a megvalósítást előmozdító források, azaz a strukturális alapok¹⁴ összekapcsolása. Ezek a következők:

- *Európai Regionális Fejlesztési Alap* létrehozásáról az állam- és kormányfők az 1972-ben Párizsban megrendezett csúcsertekezleten döntöttek; az alap a termelő beruházások, infrastrukturális fejlesztések és a kisvállalkozások támogatására koncentrált. Kisebbségi reformjára már a '70-es évek végén sor került, ennek részeként fogalmazódott meg a Bizottság kötelezettsége, hogy *rendszeres jelentést* készítsen a gazdasági és társadalmi helyzetről.
- Az *Európai Szociális Alap* (a továbbiakban: ESZA) elődje az ESZAK szerződés nyomán létrejött alap volt, amely a szén- és acélipari dolgozókat segítette – munkaerő-piaci helyzetük javítása érdekében – új jártasságok megszerzésében. A *Római Szerződés* által létrehozott¹⁵ ESZA a foglalkoztatási lehetőségek javítására összpontosított, a szerkezetváltás, modernizáció okozta nehézségeket igyekezett ellensúlyozni rövid távú átképzésekkel és a munkavállalók mobilitásának támogatásával. Az 1970-es évek óta az alap *folyamatosan nyitott* a munkavállalók szélesebb köre felé. Így többek között a mezőgazdasági ágazatban felszabadult munkaerő támogatása is jogosulttá vált, ezt követte a fiatalok növekvő munkanélküliségéből adódóan a 25 év alattiak, majd a nők, az alulképzett munkavállalók és a munkaerőpiacra visszatérni kívánó személyek előtérbe helyezése. Az 1988-as reformoknak köszönhetően az alap működésében megerősítették a szolidaritást, a *társadalmi kohézió* előmozdítását.
- *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap* (a továbbiakban: EMOGA) orientációs része: a közös agrárpolitika megvalósítását szolgáló alapot a Római Szerződés hozta létre,¹⁶ az 1964-es szabályozó módosítással kettéválasztották, az orientációs rész a vidékfejlesztési tevékenységeket társfinanszírozta.

Az alapok radikális átalakításon estek át, megteremtve a modern kohéziós politika máig ismeretes kereteit. A forrásfelhasználás hatékonyságának javítása érdekében az alábbi, egységes *alapelveket* érvényesítették:

- A *koncentráció* elve: a források széles körű, fragmentált elosztása helyett a politika kisszámú stratégiai célra összpontosít. A földrajzi/funkcionális koncentráció jegyében a politika középpontjába objektív mutatók segítségével meghatározott, kevésbé fejlett régiók kerültek.
- A *programozás* elvének alkalmazása szakítást jelentett a korábbi projektközpontú finanszírozási rendszerrel. Helyettük *többséves, az összeurópai célkitűzésekkel és prioritásokkal összhangban álló programok* megvalósítását segíti. A stratégiai szemlélet megerősítésével az ad hoc típusú támogatásokat, az évente kiválasztott projekteket tényalapú *elemzéseken, tervezésen és értékelésen*, illetve a stabil kereteknek köszönhetően *folytonosságon alapuló finanszírozás* váltotta fel. A decentralizálás értelmében az Európai Bizottság, amely eddig a tagállamok ezres nagyságrendű projektjét felügyelte, a jövőben már csak tagállami szintű stratégiákkal, illetve ágazati/területi operatív programokkal foglalkozott.
- Az *addicionalitás* elvének lényege, hogy a közös célokra a közösségi költségvetésből származó pénzeszközök mellett a tagállamoknak is *költeniük kell*. A társfinanszírozási kötelezettségnek köszönhetően továbbá a *kohéziós politika forrásai kiegészítő* jellegűek.
- A *partnerség* elve lehetővé tette a tagállamok kormányai mellett a régiók *bevonását a programok tervezésének és megvalósításának folyamatába*. Minthogy az ezek keretében megvalósuló projektek kiegészítették a hazai intézkedéseket, nélkülözhetetlen volt az érintettek elkötelezettsége, csakúgy mint a hitelesség érdekében az együttműködés során a transzparencia. A programok előkészítése és kivitelezése során az együttműködés a partnerszervezetek rendkívül *széles körének* bevonását igényelte. Az uniós szintű szervek és nemzeti hatóságok mellett az új rendszerben szerepet kaptak a *régiós és helyi szervek, a gazdasági és társadalmi érdekképviselet szervezetei* is.

A közös szabályok lefektették a támogatások felhasználásával összefüggő programozási, ellenőrzési, monitoring és értékelési, jelentéstételi szabályokat, és meghatározták a nyilvánosságra vonatkozó előírásokat. A koncentráció érdekében öt, prioritást élvező célkitűzésben állapodtak meg:

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

A koncentráció a *források allokációjában* egyértelműen jelentkezett: a teljes keret *64%-a* a lakosság 25%-ára, vagyis a mintegy 86,2 millió lakosra kiterjedő *1. célkitűzés* támogatására jutott.

A támogatandó térségek lehatárolását az ún. *NUTS-rendszer* segítette. Ez az EU statisztikai hivatala, azaz az Eurostat által az 1970-es években, adatgyűjtési célokra bevezetett – közös statisztikai célú területi – osztályozási rendszer, amely meghonosodott a kohéziós politika területén is.

¹⁴ A politika megvalósítását szolgálta továbbá az Európai Beruházási Bank és egyéb, meglévő finanszírozási eszközök.

¹⁵ 123. cikk

¹⁶ eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3Axy0023

Az Európai Parlament és a Tanács 2003. május 26-án kihirdetett, a statisztikai területi egységek közös osztályozási rendszerének (NUTS) kialakításáról szóló 1059/2003 (EK) rendeletben¹⁷ határozta meg a különböző területi egységeket, a lehatárolás módját, annak módosítási szabályait.

*1. ábra
A NUTS-szabályozás szakaszai*

Forrás: NYIKOS,¹⁸ Eurostat

A tagállamokon belüli közigazgatási egységek (azaz közigazgatási vagy politikai döntéshozatali hatáskörrel bíró területi egységek, melyek jelenleg Magyarországon a települések és a megyék) képezik a területi egységek meghatározásának alapját. A regionális statisztikák összehasonlíthatósága megköveteli, hogy a régiók a népesség tekintetében összehasonlítható méretűek legyenek. Ezért a rendelet 3. cikk (2) bekezdése meghatározza, hogy „Annak érdekében, hogy megállapítsák a vonatkozó NUTS-szintet, amelybe egy tagállam közigazgatási egységeinek adott osztályát be kell sorolni, a közigazgatási egységek ezen osztálya átlagos méretének a népesség-küszöbértékeken¹⁹ belül kell lennie”.

*1. táblázat
NUTS-szintek*

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

Ez azt jelenti, hogy a tagállamban kialakított közigazgatási (és abból összevonással képzett) területi szintek lakónépessége számtani átlagának kell a megadott határértékek között lennie. Azonban további követelmény a közigazgatási (vagy abból képzett)²⁰ egység ismérvé is. Amíg a közigazgatási egységek átlagos méretének kell a küszöbértékek közé esnie, addig a nem közigazgatási egységek egyedi méretének kell az említett népesség-küszöbértékeken belül lennie. Egyes nem közigazgatási egységek – sajátos földrajzi, társadalmi, gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülmények miatt – eltérhetnek a fenti küszöbértékektől, különösen a szigeteken és a legtávolabbi régiókban.

Az alapvető megközelítés szerint a NUTS-osztályozásnak a lehető legstabilabbnak kell maradnia, hogy így el lehessen kerülni a töréseket a statisztikai idősorokban. A NUTS-osztályozás változásai ezért legtöbbször hároméves gyakoriságra²¹ korlátozódnak. Ez alól a hároméves korlát alól kivételt jelent, ha egy tagállam teljesen átszervezi közigazgatását, hiszen egy ilyen átszervezés lehetetlenné vagy rendkívül munkaidényessé teszi az érintett ország statisztikai hivatalának, hogy továbbra is az elavult regionális osztályozás továbbítsa az adatokat. 2003 júniusa óta egyetlen tagállamban sem történt ilyen közigazgatási átszervezés, mindössze a NUTS-régiók határai változtak – a változásokat a 2. ábra szemlélteti.

*2. ábra
2003 júniusa óta a NUTS-régiók határainak változásai*

Forrás: Eurostat

A NUTS-osztályozás változtatásának hároméves moratóriuma azt jelentette, hogy 2006-ban vált lehetségessé az első felülvizsgálat. (A gyakorlatban az osztályozás felülvizsgálata a rendelet mellékleteinek módosítását jelenti.)

A tagállamoknak e rendszer szabályai szerint kellett területi beosztásukat kialakítani, a nemzeti/tagállami szint alatt elhelyezkedő NUTS 2 régió vált a kohéziós politika elosztásának alapjává.

*3. ábra
Támogatásra jogosult területek 1989–1993 között*

Forrás: Európai Bizottság, InfoRegio

Az első operatív programok elfogadására 1990-ben került sor. A változásoknak köszönhetően megerősödött a kohéziós politika árszója az uniós szakpolitikák között, ami kedvezően befolyásolta a regionális fejlesztésért felelős főigazgatóság helyzetét is. A végrehajtás új típusú együttműködést eredményezett az Európai Bizottság és a tagállamok, illetve a régiók között. Utóbbiak ekkor bukkantak fel az európai színen, élénkülő érdeklődésüket a Brüsszelben sorban nyíló régiós képviselők is mutatták.

¹⁷ Módosításai: 1888/2005 EK, 105/2007 EK, 176/2008 EK, 31/2011 EK, 1319/2013 EK, 868/2014 EU

¹⁸ NYIKOS Györgyi: Pest megye és a Közép-Magyarország régió – Együtt vagy külön? *Polgári Szemle* (gazdasági és társadalmi folyóirat), 11(2015)/4–6, 1–20.

¹⁹ A számítások során a lakónépesség figyelembevétele szükséges.

²⁰ Az így keletkezett összevont egységek a nem közigazgatási (például: tervezési-statisztikai) egységek.

²¹ A rendelet 5. cikk (4) bekezdése alapján „A NUTS-osztályozás módosításait a 7. cikk (2) bekezdésében említett szabályozási eljárásnak megfelelően legfeljebb háromévenként a naptári év második felében, a 3. cikkben meghatározott ismérvek alapján fogadják el. Mindazonáltal, ha egy tagállamban a vonatkozó közigazgatási szerkezetet jelentősen átszervezik, a NUTS-osztályozás módosításait háromévesnél kisebb időközönként is el lehet fogadni.”

Alapvető tények és számadatok

A strukturális alapok teljes költségvetése: 69 milliárd ECU, ami az EU költségvetésének 25%-át, illetve az EU teljes GDP-jének 0,3%-át képviseli:

- ebből az 1. célkitűzés régióira szánt összeg: 64%;
- az 1. célkitűzés régióinak lakossága: 86,2 millió (a teljes lakosság 25%-a).

A támogatásból a legnagyobb mértékben részesülő országok: Spanyolország (14,2 milliárd ECU), Olaszország (11,4 milliárd ECU), Portugália (9,2 milliárd ECU), Görögország (8,2 milliárd ECU).

Eredmények:

- Az 1. célkitűzés régiói az EU átlagához képest 3 százalékponttal csökkentették az egy főre jutó GDP-ben a lemaradásukat.
- A strukturális alapok révén 600 000 munkahelyet teremtettek Görögországban, Írországban, Portugáliában és Spanyolországban, és az egy főre jutó GDP átlaga ezekben az országokban a Közösség átlagának 68,3%-áról 74,5%-ára emelkedett.
- 917 000 személyt képeztek az ESZA keretében.
- 470 000 kis- és közép-vállalkozás kapott támogatást a 2. célkitűzésben.

2. szövegdoboz

A megreformált politika alapvető paraméterei

Forrás: Az EU kohéziós politikája 1988–2008: Befektetés Európa jövőjébe (Info regio 26. szám, 2008. június)

1.1.1.3. A Maastrichti Szerződés és a kohéziós politika

A monetáris unióra való felkészülés kérdésköre természetesen felszínre hozta a kevésbé fejlett tagállamokra gyakorolt kedvezőtlen hatását is. A *Maastrichti Szerződés* előkészítése, tárgyalása során a politika fő kedvezményezettjei erőteljesen érveltek a kohézió megerősítésének szükségessége mellett, és a megállapodás végül tükrözte elvárásaikat. A szerződés kihirdetése, tagállami ratifikálása és hatálybalépése (1993. november 1.) létrehozta az Európai Uniót, megteremtette a belső – határok nélküli gazdasági térként – működő piacot. Az Európai Unió céljai között megerősítették a *régiók fejlettségi szintjei közötti különbségek csökkentését, a gazdasági és társadalmi kohéziót*.²² A Szerződésben nevesített konkrét céloknak (eltérő adottságú régiók fejlettségbeli különbségeinek csökkentése, transzeurópai hálózatok kiépítése és fejlesztése, környezet minőségének megőrzése, javítása, természeti erőforrások racionális és körültekintő felhasználása, minőségi oktatás és képzés) köszönhetően jelentősen bővült az integráció területe, lényegesen *kiszélesedett* az uniós szinten koordinált *szakpolitikák köre*.

A szerződés előírta a *Kohéziós Alap* (a továbbiakban: KA) létrehozását, amelynek forrásaira a közösségi *GNP átlag 90%-át* el nem érő országok (Írország, Görögország, Spanyolország, Portugália) kaptak jogosultságot. Az Alap céljaul kitűzték, hogy ezekben az országokban *segítse a gazdasági és monetáris unió feltételeinek teljesítését*. Ennek érdekében tehermentesítette az erőteljes konszolidációs folyamaton áteső költségvetésüket, minthogy társfinanszírozta a szükséges környezetvédelmi és a transzeurópai közlekedési hálózatokhoz kapcsolódó infrastrukturális beruházásaikat.

Bevezették a *szubszidiaritás* elvét, amelynek lényege, hogy – a kormányzás szintjei közötti hatalomelosztással összhangban – a *döntéseket az állampolgárokhoz legközelebb eső szinten* kell meghozni. Ebből az is következik, hogy az uniós kormányzási szint nem avatkozhat be olyan kérdések megoldásába, amelyek tagállami, regionális vagy helyi szinten hatékonyabban megoldhatók.

A politika alakulásának nyomán követése érdekében a Bizottságnak *háromévente jelentést* kell készíteni a gazdasági és társadalmi kohézió terén elért eredményekről. Így 1996 novemberében látott napvilágot az első jelentés.²³

Létrejött a *Régiók Bizottsága (RB)*, mely a régió és városok érdekeit képviseli azáltal, hogy véleményét mind az Európai Bizottság, mind a Tanács köteles kikérni a jogszabálytervezeteknek a helyi és regionális önkormányzatokat, városokat érintő kérdéseiben. Emellett az aktuális ügyekről alkotott véleményét állásfoglalások keretében juttatja kifejezésre. Tanulmányok, illetve az Európai Bizottság felkérésére hatásvizsgálati jelentés keretében vizsgálja a különböző szakpolitikák helyi vagy regionális hatásait, konferenciákat, szemináriumokat tart mind területi, mind uniós partnereivel együttműködésben.

A Régiók Bizottságának jogosítványait a Lisszaboni Szerződés tovább erősítette: az Európai Bírósághoz fordulhat, amennyiben a szubszidiaritás alapelveinek sérülését észleli. A Lisszaboni Szerződés megszilárdítja a Régiók Bizottságának azt a jogát, hogy előjogainak és a szubszidiaritási elvnek a megóvása érdekében az Európai Bírósághoz forduljon. Ezen új felhatalmazás révén a Régiók Bizottsága hatékonyabban tudja képviselni a regionális és helyi önkormányzatok érdekeit az unióban, így erősödik az intézmény politikai szerepe. A Lisszaboni Szerződés értelmében az Európai Parlamentnek is ki kell kérnie a Régiók Bizottsága véleményét, és a Régiók Bizottsága tagjainak hivatali időszaka négyről öt évre nő. A Lisszaboni Szerződés bővíti az RB

²² 2. cikk (korábbi B. cikk): Az unió a következő célokat tűzi ki maga elé: – a gazdasági és társadalmi fejlődés, valamint a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítása, továbbá egy kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés megvalósítása, különösen egy belső határok nélküli térség létrehozása, a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítése, valamint – e szerződés rendelkezéseinek megfelelően – végső soron egy közös valutát is magában foglaló gazdasági és monetáris unió létrehozása útján.

²³ 2017. év végén fog várhatóan megjelenni a 7. ilyen jelentés

konzultációs jogkörét, így most már a polgári védelemre és az éghajlatváltozásra vonatkozó szakpolitikák területén is konzultálni kell a Régiók Bizottságával.

A Maastrichti Szerződés aláírása után négy nappal terjesztették be az úgynevezett Delors II. csomagot, melynek köszönhetően az 1994–1999-es időszakban ismét *megkétszereződött* a kohéziós politika költségvetése – 168 milliárd ECU²⁴ –, és immár az *EU költségvetésének egyharmadát* tette ki. Ezen túl lényegesen megnövekedett a politika megvalósítása által érintett lakosság aránya, a *források 68%-át a legszegényebb régióknak és tagállamoknak* irányozták elő. A *Kohéziós Alap* a legalább 10 millió ECU értékű környezetvédelmi és szállítási infrastrukturális projektek kiadásait finanszírozta, maximum 85%-os mértékig. A tagállamok által kidolgozott és benyújtott projektekről az Európai Bizottság *egyedi döntések* formájában határozott.

Az 1994–1999-es programozási időszak előkészületei már *Finnország, Svédország, Ausztria* csatlakozásának jegyében folytak. Magas fejlettségbeli szintjük okán a szakpolitika feltételei azonban csak kisebb módosítást igényeltek. A célkitűzések tovább bővültek, ugyanis Svédország és Finnország *ritkán lakott régióinak*²⁵ jogosulttá tétele nélkül e nettó befizető országok nemigen részesültek volna a kohéziós politika támogatásaiból. Ausztria az elmaradott térségének minősülő Burgenland okán részesült az 1. célkitűzés forrásaiból.

A politika célkitűzési rendszere:

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

4. ábra

Támogatásra jogosult területek 1994–1999 között

Forrás: Európai Bizottság, InfoRegio

A pénzeszközök köre tovább bővült, a Kohéziós Alap mellett megjelent a *Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz* is, továbbá 1994-ben a transzEurópai hálózatok, illetve a kis- és középvállalkozások beruházásainak közvetett módon történő finanszírozására létrejött az *Európai Beruházási Alap*.

A jogszabályok felülvizsgálata során a források elosztásának egyszerűsítése, áttekinthetőbbé tétele is a célok között szerepelt. *Szigorodott* – máig tartó folyamatként – a közösségi támogatások felhasználásával kapcsolatos *nyomonkövetési és ellenőrzési rendszer* is.

1.1.2. A 2000–2006-os időszak

1.1.2.1. Költségvetés és kohéziós politika

A programidőszak előkészítése kedvezőtlen gazdasági feltételek és a *nagyarányú expanzió* („közép-kelet-európai bővítés”) jegyében zajlott. Az *új tagállamok fejlettségi szintje* nemcsak jóval az EU átlaga, hanem a kevésbé fejlett déli tagállamoké alatt is maradt. A csatlakozás nagyságrendje és a tagjelölt országok jellege előrevetítette, hogy ez a bővítés *hatásában messze túlterjed* a korábbiakon, fennállt az a nyilvánvaló lehetőség, hogy lényegesen megváltoztathatja magát az Európai Uniót is. A csatlakozás előtt álló országok, problémáik okán és felzárkóztatási szükségleteik alapján olyan volumenű támogatást igényeltek volna, amely nemcsak óvatossá tette a tagállamokat, hanem alapjaiban változtatta meg a *költségvetés és a kohéziós politika* viszonyát.

Az Agenda 2000 csomag 1997. júliusi közzétételekor még nem volt egyértelmű, hogy a 2000-től hatályos új pénzügyi kereteket a közös politikákról folyó vita eredményeképpen, vagy a nettó befizetők költségvetési szempontjai alapján határozzák-e majd meg.

A viták kezdetétől nyilvánvaló volt az, hogy a csatlakozási tárgyalások megkezdésével egybeeső költségvetési vita teljesen újszerű lesz a Közösségek történetében.

Míg a Delors I. és II. csomag esetében meghatározó volt a nagy tagállamok és a Bizottság véleménye, 1997-től látható volt, hogy valamennyi tagállam markáns véleménynek ad hangot a vitában. Abban a vitában, amely már nem csak arról szólt, hogy melyik tagállam milyen mértékben finanszírozza a költségvetést, illetve milyen mértékben részesedik belőle, hanem arról is, hogy hány tagállam és mikortól rendezi át az unió gazdasági, társadalmi térképét, mennyiben érinti ez az addig elért kiváltságokat, illetve a kibővítésből eredő finanszírozási terheket hogyan osztják majd meg a tagállamok között.

²⁴ Mintegy 153 milliárd ECU-t osztottak fel a strukturális alapoknak, és az előirányzat 15 milliárd ECU volt a Kohéziós Alap számára.

²⁵ A 8 fő/km²-nél kisebb népsűrűséggel rendelkező régiók

Az Agenda 2000 keretei között a 2000–2006-os költségvetésről folytatott vita olyan kompromisszummal zárult, amely számos gesztust tett a nettó kedvezményezett tagállamoknak, ugyanakkor a regionális kiadásokat a GDP 0,46%-ában maximálta, és kielégítette a kiadások stabilizálására vonatkozó igényeket. Így ezt a megoldást a nettó kedvezményezettek is elfogadták. A létrejött megegyezés 213 milliárd euró összegű költségvetési támogatást jelent a regionális politika részére, 2000 és 2006 között. Hasonló megállapodás született a mezőgazdasági kiadásokról is.

A mezőgazdasági politika irányelveinek változatlanul hagyása mellett megvalósult a kiadások stabilizálása, évi 40,5 milliárd euróban rögzített összeggel.

Ezek az összegek azt jelentették, hogy a kiadások stabilizálásának eredményeképpen a 2000–2006-os pénzügyi perspektíva elfogadásával alapvetően megváltozott a közösségi politikák és a közös költségvetés egymáshoz való viszonya. A közös költségvetés szakított azzal a gyakorlattal, miszerint a közösségi költségvetést a közösségi politikák fejlődése determinálta: 2000-től kezdődően a közösségi költségvetés keretei határozzák meg a közösségi politikák alakulását. A tagállamok nettó költségvetési pozíciója fontosabb szemponttá vált az integráció mélyítését szolgáló politikák fejlődésének finanszírozásánál. A kiadások 2000. évi „stabilizálásának” célja nem volt más, mint a nettó befizető tagállamok kedvezőbb költségvetési egyenlegének biztosítása a közös költségvetéssel szemben.

3. szövegdoboz

Az uniós szintű, integrációs célok és a költségvetés finanszírozásához fűződő megfontolások összefüggései

Forrás: IVÁN Gábor: Tagállami motivációk a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva vitájában, Európai Tükör, 2006

1997 júliusában terjesztette elő az Európai Bizottság az Agenda 2000 elnevezésű dokumentumot, amely megfogalmazta az unió jövőképét, alapelveit, fejlődési irányait és az esedékes bővítés kihívásait. Végül, de nem utolsósorban bemutatta a 2000–2006-os időszak pénzügyi keretét. Az újabb reformok kihatottak (a közös agrárpolitikára és) a kohéziós politika területére is, illetve a javaslat a csatlakozni szándékozó országok felkészítése érdekében növelte volna az előcsatlakozási támogatások volumenét új eszközök bevezetése mellett.

2. táblázat

Kohéziós és előcsatlakozási források (2000–2006)

Kohéziós politikai és előcsatlakozási támogatások	
Strukturális és kohéziós alapok	
Strukturális alapok	195 milliárd euró
Kohéziós Alap	18 milliárd euró
Előcsatlakozási alapok	
Phare	10,9 milliárd euró
Sapard	3,6 milliárd euró
ISPA	7,3 milliárd euró

Forrás: Európai Bizottság

Az 1999. márciusi berlini Európai Tanács ülés eredményeként elfogadták az új pénzügyi perspektívát, ennek részeként a kohéziós politika tagállami forrásainak tekintetében felső korlátot határoztak meg.²⁶ Ez maximálta az uniós tagállamok számára juttatott allokációt, a felső határt a tagállami GDP 4%-ában („capping”) állapították meg. A csatlakozás előtt álló országok rendelkezésére bocsátott keret a kohéziós politika teljes költségvetésének 20%-át sem tette ki. Az EU tíz új taggal bővült (ezzel az unió lakossága 20%-kal, GDP-je azonban csak 5%-kal növekedett). Költségvetés: 213 milliárd euró a 15 meglévő tagállam és 22 milliárd euró az új – 2004 és 2006 között csatlakozó – tagállamok számára.

5. ábra

A régi és új tagállamok támogatásának dimenziójában megmutatkozó különbség

²⁶ Berlini súlyok: $Z = [(EU\text{-átlag GDP/fő} - \text{régió GDP/fő}) \times \text{régió népessége} \times 0,05] + (\text{régió munkanélküliségi rátája} - \text{konvergencia régiók átlagos munkanélküliségi rátája}) \times \text{aktív népesség}$

1.1.2.2. Koncentráció

Az Agenda 2000 jóváhagyása megerősítette a regionális politika alapelveit, míg a támogatások *nagyobb fokú koncentrációja* érdekében a politika célkitűzéseit összevonták, és három célkitűzésre korlátozódtak:

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

6. ábra

Támogatásra jogosult területek 2000–2006 között

Forrás: Európai Bizottság, Inforegio

Érvényesült a *földrajzi koncentráció*. A gazdasági és társadalmi kohézió erősítésének, a regionális különbségek csökkentésének célja érdekében a három célkitűzés (és a négy közösségi kezdeményezés – lásd 4. táblázat) által érintett lakosság aránya a 25 tagú Európai Unió lakosságának 49,5%-ára, a kizárólag kohéziós politikai támogatásban részesülő lakosság aránya ezen belül 40%-ra csökkent. A politika forrásai az uniós költségvetés egyharmadát, ezáltal az uniós GDP kb. 0,45%-át tették ki.

Érvényesült a *pénzügyi koncentráció* is, az 1. célkitűzés allokációja és a Kohéziós Alap hozzájárulása biztosították, hogy a források 71,6%-át a leginkább rászoruló régiók kapták.

3. táblázat

A strukturális alapok és felhasználási területeik 2000–2006 között

ERFA	ESZA	Kohéziós Alap	EMOGA-G	HOPE ²⁷
Infrastruktúra Befektetések KTF ²⁸ Kkv ...	Szakképzés Foglalkoztatási támogatások ...	Környezet- védelmi és közlekedési (TEN) infrastruktúra (projektek kiválasztása)	Vidéki területek fejlesztése Idegenforgalmi befektetés ...	Halászfertőzések fejlesztése A halászati ipar modernizálása ...

Forrás: Inforegio europa.eu.int/comm/regional_policy

Erőteljesen megnyirbálták továbbá a Bizottság által közvetlenül irányított közösségi kezdeményezések is, számuk a korábbi tizenháromról négyre szorult vissza – Interreg II, Urban II, Equal, Leader+.

4. táblázat

Közösségi kezdeményezések 2000–2006 között

INTERREG III	URBAN II	EQUAL	LEADER+
Határon átnyúló, transznacionális és régióközi együttműködés	A hátrányos helyzetű városi térségek fejlesztése	Transznacionális hálózatfejlesztés és csere	Fenntartható vidékfejlesztési stratégiák
ERFA Infrastruktúra Fenntartható fejlődés Tervezés Tanulmányok Kultúra KTF Kkv ...	ERFA Infrastruktúra Tömegközlekedés Foglalkoztatás Társadalmi beilleszkedés Kultúra Információ Kkv ...	ESZA innovatív foglalkoztatási fellépések az EU hálózataiban	EMOGA-G helyi akciócsoportok

²⁷ Berliini súlyok: $Z = [(EU \text{ átlag GDP/fő} - \text{régió GDP/fő}) \times \text{régió népessége} \times 0,05] + (\text{régió munkanélküliségi rátája} - \text{konvergencia régiók átlagos munkanélküliségi rátája}) \times \text{aktív népesség}$

²⁸ Berliini súlyok: $Z = [(EU \text{ átlag GDP/fő} - \text{régió GDP/fő}) \times \text{régió népessége} \times 0,05] + (\text{régió munkanélküliségi rátája} - \text{konvergencia régiók átlagos munkanélküliségi rátája}) \times \text{aktív népesség}$

1.1.2.3. Foglalkoztatás és versenyképesség

Az *Amszterdami Szerződés* aláírásával megszületett az *Európai Foglalkoztatási Stratégia (1997)*, amely céljaként a munkahelyteremtést és a foglalkoztatás színvonalának javítását fogalmazta meg. Ezt követte a *lisszaboni stratégia (2000)* elfogadása, amely munkahelyteremtés tekintetében meglehetősen ambiciózus célokat fogalmazott meg 2010-re, és a globális versenyképesség érdekében leszögezte az Európai Unió *modern, tudásalapú gazdasága* megteremtésének szükségességét.

Az eredeti lisszaboni stratégia 2000-ben indult a globalizáció és az idősödő társadalom jelentette kihívásokra adandó válaszként. Az Európai Tanács a következőképpen határozta meg a stratégia célkitűzését: az Európai Uniót a „világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává kell tenni 2010-re, mely fenntartható gazdasági növekedésre képes, több és jobb munkahelyet, szorosabb társadalmi összetartást, valamint a környezet tiszteletben tartását biztosítja”. E célkitűzés háttérében az a felismerés állt, hogy az egyre élesebb globális verseny, a technológiai változások és a társadalom idősödése közepette az EU-nak növelnie kell termelékenységét és versenyképességét ahhoz, hogy javíthassa életszínvonalát és fenntarthassa egyedülálló szociális modelljét. Szembesültünk azzal, hogy a reformmenetrendet nem lehet kizárólag uniós szinten végrehajtani (mint ahogy például 1992-ben az egységes piac programját), hanem mivel számos szakpolitikai terület tagállami hatáskörben van, az eredmények elérése érdekében szoros együttműködésre lesz szükség az EU és a tagállamok között. Ezzel egyben első ízben ismertük el azt, hogy a tagállamok gazdaságai szervesen összekapcsolódtak, és hogy az egyik tagállam fellépése (vagy fellépésének elmaradása) jelentős következményekkel járhat az EU egészére nézve.

Az eredeti stratégia azonban idővel számos célkitűzést és fellépést magában foglaló, túlságosan összetett struktúrává fejlődött, melyben nem volt egyértelmű, hogy kinek milyen felelőssége és feladatai vannak, különösen az uniós és a nemzeti szint közötti munkamegosztást illetően. A lisszaboni stratégiát ezért – féldős értékelését követően – 2005-ben újraindították. A prioritások egyértelműbb meghatározása érdekében az újraindított stratégia a növekedésre és a foglalkoztatásra koncentrált. A tagállamok és az EU intézményei közötti partnerségi megközelítésen alapuló új irányítási struktúrát vezettek be.

A lisszaboni stratégia tíz évének értékelésekor végső soron az számít, hogy a stratégia milyen hatással volt a növekedésre és a munkahelyekre. E hatás értékelése azonban korántsem kézenfekvő, mivel a növekedés és a foglalkoztatás alakulásában mind a gazdasági ciklusok és a külső események, mind a közpolitikák meghatározó szerepet játszanak. A lisszaboni stratégia végső célja az volt, hogy javítsa a nemzeti és európai szintű reformok ütemét és minőségét: az értékelésnek ezért arra is ki kell térnie, hogy a stratégia alakította-e a reformok ütemtervét azáltal, hogy elősegítette az érintettek közti nagyobb konszenzust a kihívásokat és a szakpolitikai válaszokat illetően.

4. szövegdoboz

Az Európai Bizottság a lisszaboni stratégiát értékelő összefoglalója

Forrás: SEC(2010) 114 végleges, Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum, a lisszaboni stratégiát értékelő dokumentum

A fejlemények a kohéziós politika irányultságát is erőteljesen elmozdították a *foglalkoztatás és versenyképesség* céljai felé. Az *Európai Szociális Alap* szorosan hozzákapcsolódott az európai foglalkoztatási stratégia megvalósításához.

1.1.2.4. Hatékonyság és eredményesség

Ismét új eszközöket vezettek be a kohéziós politika hatékonyságának és eredményének növelése érdekében. Megerősítették az *irányító és kifizető hatóságok funkcióit*. Az (előzetes, időközi és utólagos) *értékelések* bevezetése egyrészt ráirányította a figyelmet a politika *eredményességével* összefüggő kérdésekre, másrészt a szélesebb tagállami közigazgatás, illetve a régiók elmélyültebb bevonását engedte a programok előkészítésébe és megvalósításába. Az operatív programok végrehajtási részleteinek meghatározását a tagállamok az újonnan bevezetett *programkiegészítő dokumentumok* keretében végezték.

A korábbi időszak tapasztalatai rámutattak a támogatások felhasználásának elhúzóására. A pénzügyi lebonyolítás fegyelmezett ütemezését, a felgyorsítást szolgálta az „n+2” szabály alkalmazása. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy a tagállamoknak a számukra rendelkezésre bocsátott forrást két éven belül el kellett költeniük, és ezzel el is kellett számolniuk, máskülönben az előirányzat fel nem használt részét a Bizottság elvonta. Az élet valamelyest felülírta a forrásfelhasználás abszolútnak gondolt határidejét. Később, a válság hatására az operatív programok zárásának időszakát *fél évvel meghosszabbították*, ha ezt a tagállam igényelte.

1.1.2.5. Az új tagállamok bekapcsolódása

Az *előcsatlakozási alapok* fontos szerepet játszottak a csatlakozásra való felkészülésben. A Phare program²⁹ az intézményfejlesztésre összpontosított, modellezte a strukturális alapokat, és egyidejűleg számos felkészítő – intézményfejlesztési – programot támogatott. A *Sapard*³⁰ a vidékfejlesztési intézkedéseket finanszírozta, és a későbbi vidékfejlesztési program előképét formálta, míg az *ISPA* (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) Kohéziós Alap jellegű nagy összegű környezetvédelmi és közlekedési beruházásokat finanszírozott. Jelentőségük nem elsősorban a pénzeszközök volumenében rejlett, hiszen ezek töredékét jelentették a kohéziós politika forrásainak. Új intézmények kiépítését és *eljárásrendek* alkalmazását igényelték, az ismeretek és mechanizmusok elsajátítása később segíthette a kohéziós politika eszközrendszerére való áttérést.

Az újonnan csatlakozott tagállamok számára *2004. január 1-től lehetővé vált a programok elindítása*, majd a csatlakozást követően, azaz *2004. május 1-től a források lehívása*. A hároméves programozási időszak bizonyos kötelezettségeket és zserútlenne tett volna, ez alól az új tagállamok kivételt képeztek (pl. n+2). Az új tagállamok hasonló fejlesztési problémákkal küszködtek, a források jelentős részét az elmaradt *alapinfrastruktúra* fejlesztésére kellett fordítaniuk. Nehézségeik, az infrastruktúra mellett a termelékenységbeli elmaradás, illetve a foglalkoztatottak alacsony hozzáadott értékben való koncentrációja, a gazdasági rendszerváltásból adódó munkanélküliség *hosszú távú, programszerű beavatkozásokat igényeltek volna, ezt a programidőszak rövidsége* nem tette lehetővé.

A strukturális és kohéziós alapok teljes rendelkezésre álló összege: 213 milliárd € az EU-15-öknek 2000 és 2006 között, továbbá 21,7 milliárd € a 10 új tagállamnak 2004 és 2006 között, ami az EU költségvetésének közel egyharmadát, illetve az EU teljes GDP-jének 0,4%-át jelenti.

- Ebből az 1. célkitűzés régióira szánt összeg: 71,6%.
- Az 1. célkitűzés régióinak lakossága: 169,4 millió (a teljes lakosság 37%-a).

A támogatásból a legnagyobb mértékben részesülő országok: Spanyolország (56,3 milliárd €), Németország (29,8 milliárd €), Olaszország (29,6 milliárd €), Görögország (24,9 milliárd €), Portugália (22,8 milliárd €), Egyesült Királyság (16,6 milliárd €) és Franciaország (15,7 milliárd €).

Eredmények:

- 2000 és 2006 között az 1. célkitűzés forrásai segítségével a becslések szerint mintegy nettó 570 000 munkahelyet létesítettek, amelyek közül közel 160 000 az új tagállamokban volt.
- Spanyolországban a strukturális alapokból közel 4 milliárd €-t fordítottak kutatásra, műszaki fejlesztésre, innovációs és információs technológiákra 13 000 kutatási projekt keretében, amelyekben közel 100 000 kutató vett részt, és amelyek társfinanszírozást biztosítottak a Spanyolországban jelenleg található 64 technológiai park többsége számára.
- Görögországban az athéni metró fejlesztésébe fektetett folyamatos beruházások csökkentették a közlekedési dugókat és a légszennyezettséget. Nyolc új állomást – köztük négy átszállóállomást – és 17 szerelvényt finanszíroztak. 2005 közepére 17 200 utas használta ezeket a csúcsforgalom idején, szemben az eredetileg remélt 15 500-zal.
- Spanyolországban az útrendszerrel kapcsolatos beruházások évente körülbelül 1,2 millió óra utazási időt takarítottak meg.

A 2. célkitűzés régiói tekintetében a cégszintű felmérések azt mutatják, hogy a 2000–2006-os időszak végére megközelítőleg 730 000 munkahely létesült.

- Katalóniában a 2. célkitűzés programjában a régió kutatói közül több mint 6000 (közel 21%) vett részt, és a program a magánszféra információs társadalomba való befektetéséből 1,4 milliárd €-t (37%-ot) fedezett.
- Az Egyesült Királyságban több mint 250 000 kis- és közép vállalkozás kapott támogatást az 1. és 2. célkitűzés régióiban. Közel 16 000 kapott közvetlen támogatást.

5. szövegdoboz

Alapvető tények és szám adatok 2000–2006 között

Forrás: Európai Bizottság

1.1.3. A 2007–2013-as programozási időszak

A *2007–2013-as programidőszak* előkészítését alapvetően befolyásolta a kelet-közép-európai országok csatlakozása, kiemelten az új tagállamok problémáinak jellege és súlya. Nyilvánvaló volt, hogy a jelentős különbségeket Bulgária és Románia csatlakozása tovább mélyíti. A Bizottság 2004 februárjában tett javaslatot az új pénzügyi keretre. Heves viták után a tagállamok állam- és kormányfőinek 2005 decemberében történt megegyezésével, majd az Európai Parlament 2006. májusi jóváhagyásával zárult a tárgyalások folyamata, míg a kohéziós politika új szabályozását 2006 nyarán fogadták el. A hétéves előirányzat a GNI 1,05%-ának felelt meg, az utolsó, kompromisszumos megállapodás a kohéziós források növekedését eredményezte.

²⁹ Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies

³⁰ Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

A politika pénzeszközei nagymértékben bővültek, a közösségi költségvetés 37,5%-át tette ki a 347 milliárd euró jóváhagyott keret. Ismét átszabták a politikát támogató *alapok rendszerét*.

- A közös agrárpolitika reformjának eredményeként az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapot 2007. január 1-től az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap váltotta fel, mely a Halászati Alappal együtt kikerült a kohéziós politika keretei közül.
- A *közösségi kezdeményezések beépültek* a politika fő célkitűzéseibe. Ezek megvalósítása azonban eredetileg is más alapokon nyugodott. Számos okból kifolyólag azonban szemléletükkel, módszereikkel nem voltak képesek áthatni az őket magukba fogadó operatív programokat.

A forrásfelhasználás súlya egyértelműen az új tagállamok irányába mozdult el.

1.1.3.1. Célkitűzések

A *konvergencia* célkitűzés alapvetően az előző időszak 1. célkitűzésének folytatása, amely az unió legkevésbé fejlett régióinak fejlesztését, felzárkózását segíti. Jogosultság tekintetében:

- A strukturális alapok pénzeszközeihez azok a régiók férhetnek hozzá, amelyek esetében az egy főre eső bruttó hazai termék (GDP) alatta marad *az uniós átlag 75%-ának*.
- Azok az ún. *kivezetés alatt álló* (phasing out) régiók, amelyek gazdasági kibocsátásszintje az EU-bővítéssel járó statisztikai hatás következményeként haladja meg az uniós szintű GDP-átlagot, átmeneti jelleggel és fokozatosan csökkenő mértékű támogatásban részesülhetnek.
- A *Kohéziós Alap* forrásainak támogatásaira azok a tagállamok jogosultak, amelyek esetében az egy főre eső bruttó nemzeti jövedelem (GNI) nem éri el az uniós átlag 90%-át. Azok a régiók, ahol a GNI az EU-bővítés statisztikai hatásainak következményeként lépi túl a küszöbértéket, fokozatosan csökkenő mértékű támogatásban részesülhetnek. A Kohéziós Alap pénzeszközei összesen 15 tagállam számára váltak elérhetővé.

A *regionális versenyképesség és foglalkoztatás* célkitűzés a konvergencia célkitűzés hatályán kívül eső térségekre összpontosított. Külön kategóriát képeztek azok a régiók, amelyek esetében a támogatást *fokozatosan vezették be* (ún. phasing in régiók).

Az Európai Területi Együttműködés (a továbbiakban: ETE vagy INTERREG) célkitűzés hatálya alatt jogosultságot kapott

- valamennyi belső és egyes külső szárazföldi határok mentén fekvő régió,
- és a Közösség NUTS 3 (megyei) szintű, a tengeri határok mentén fekvő, egymástól legfeljebb 150 km távolságban lévő régiója.

A célkitűzés támogatta a határmenti, transznacionális és interregionális együttműködéseket területi szintű (helyi és regionális) kezdeményezések felkarolásával.

7. ábra

Támogatásra jogosult területek 2007–2013 között

Forrás: Európai Bizottság, Inforegio

A differenciálás a közösségi források terhére történő *társfinanszírozás mértékében* is tükröződött, azaz a fejlődésben elmaradott régiók fejlesztéseikhez magasabb arányú támogatást kaphattak.

5. táblázat

Célkitűzések és források 2007–2013 között

Programok és pénzügyi eszközök	Támogathatóság	Prioritások	Előirányzat
Konvergencia célkitűzés a legkülső régiók és térségek speciális programjait is ideértve			78,5% 264 milliárd euró
Regionális és nemzeti programok – ERFA, ESZA	Az EU25 átlagának 75%-a alatti GDP/fő mutatójú régiók	innováció környezetvédelem/ kockázatmegelőzés	67,34% = 177,8 Mrd euró
	Statisztikai hatás: Az EU15 átlagának 75%-a alatti és az EU25 átlagának 75%-a feletti GDP/fő mutatójú régiók	elérhetőség infrastruktúrák emberi erőforrások közigazgatási kapacitás	8,38% = 22,14 Mrd euró
Kohéziós Alap	Az EU25 átlagának 90%-a alatti GNI/fő mutatójú tagállamok	közlekedés (TEN) tartós szállítás környezetvédelem megújuló energiaforrások	23,86% = 62,99 Mrd euró
Regionális Versenyképesség és Foglalkoztatás célkitűzés			17,2%

(57,9 milliárd euró)			
Regionális programok (ERFA) és nemzeti programok (ESZA)	tagállamok javasolják a régiók listáját (NUTS 1 vagy NUTS 2)	innováció környezetvédelem/kockázat megelőzés elérhetőség európai foglalkoztatási stratégia	83,44% = 48,31 Mrd euró
	Fokozatos bevezetés: 2000 és 2006 között az 1. célkitűzés alá tartozó, de a konvergencia célkitűzés hatálya alá nem tartozó régiók		16,56% = 9,58 Mrd euró
Európai Területi Együttműködés célkitűzés (13,2 milliárd euró)			3,94%
Határon átnyúló és transznacionális programok és hálózatok (ERFA)	Határmenti régiók és nagy transznacionális együttműködési régiók	innováció környezetvédelem/kockázat megelőzés elérhetőség kultúra, oktatás	35,61%: határon átnyúló 12,12%: ESZPE ³¹ 47,73%: transznacionális 4,54%: hálózatok

Forrás: Európai Bizottság

1.1.3.2. Változó feltételek

Tovább erősödött a *stratégiai megközelítés* igénye – azaz a programok hosszú távú, kiemelt összeurópai célokhoz hozzájáruló intézkedéseket tartalmazzanak –, amely áthatotta a tagállami szintű stratégia és operatív programok tárgyalását.

Az új szabályozás főbb hozományai a közösségi stratégiai iránymutatások és a nemzeti stratégiai referenciakeret, amelyek az új politikának stratégiai dimenziót biztosítanak. A tagállamok és a régiók feladata a közösségi prioritások nemzeti prioritásokba való lebontása, azok sajátosságainak megőrzése mellett. A főbb prioritások a következők: a technológiai kutatás és fejlesztés, az innováció és a vállalkozói szellem előmozdítása, az információs társadalom, a közlekedés, az energia, a környezetvédelem és a humán tőkébe való beruházás, a foglalkoztatáspolitikai és az üzleti vállalkozások és dolgozók alkalmazkodóképességének növelése. A programok felépítésének és megvalósításának feltételeiben is változások következtek be:

- Bevezették azt a szabályt, hogy *egy operatív programot csak egy alap finanszírozhat* (monofund megközelítés). A mögöttes cél a program irányultságának javítása volt, azonban ez az előírás egyértelműen *korlátozónak és indokolatlannak bizonyult*. Ez az adott tématerületeken az operatív programok számának megkettőzéséhez vezetett. A szabály alól kivételt képeztek a közlekedési infrastruktúra és a környezetvédelmi programok, ezek intézkedéscsomagját az ERFA és a Kohéziós Alap együttesen finanszírozták.
- A *keresztfinanszírozás* erősen korlátozott mértékben engedte a rugalmasságot, az alapok (ESZA–ERFA) az egyes prioritási tengelyekre eső közösségi támogatás legfeljebb 10%-áig és kiegészítő jelleggel finanszírozhatták egymás fejlesztéseit.
- Megszűnt a *Kohéziós Alap* irányításának és végrehajtásának elkülönült jellege. Az alap pénzeszközeinek tervezése és felhasználása operatív programok szerves részévé vált, amely fejlemény viszont valamelyest javította a hasonló jellegű beavatkozások közötti *átjárhatóságot*.
- Új kötelezettségként megjelent, hogy a tagállamok háromévente állítsanak össze *stratégiai jelentést* a programok előrehaladásáról, az elért eredményekről. A jelentések uniós szinten aggregálásra alkalmas adatokat nyújtottak, és *következtetni engedtek* a gazdasági és társadalmi különbségek szűkítésére csakúgy, mint később a 2010-ben elfogadott Európa 2020 stratégia célkitűzései terén *elért haladásra*. A tagállami szintű stratégiai jelentéseket a Bizottság összesíti, hogy a szakpolitika megvalósításának eredményeit uniós szinten mutathassa be.

Az eredményességet szolgálta továbbá több új eszköz is:

- a nagyprojektek előkészítését szolgáló *JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions)*;
- a kis- és középvállalkozások visszatérítendő formában történő forráshoz juttatását célzó *JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises)*;
- városi területeken fenntartható beruházásokat segítő *JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)*.

A rugalmasság, egyszerűsítés jegyében a *tagállamok hatáskört kaptak az elszámolható költségek szabályozására*. A közösségi jogszabályok normái már csak az alapelvekre és el nem számolható jellegű tevékenységek, illetve kiadások meghatározására összpontosítottak, a *tagállamok* – általában jogszabály keretében – *alkották meg a részletes előírásokat*. Ez feltétlen előrelépést jelentett a korábbi időszakhoz képest:

- egyrészt a részletszabályok *előzetes jellegű rögzítése* számos későbbi értelmezési, ellenőrzési probléma megelőzését tette lehetővé, másrészt
- lehetőséget nyújtott a szabályokban a *tagállami sajátosságok* beépítésére, például a tagállamok szakpolitikai, hatékonysági stb. megfontolásból megtilthatják olyan típusú költségek elszámolását, amelyet a közösségi szabályozás megenged.

³¹ Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

A jogszabálysomag megnyitotta a lehetőséget az egyszerűsített pénzügyi elszámolás alkalmazására is. Előzményét azok a kedvezőtlen tapasztalatok adták, miszerint aránytalanul nagy erőforrást kötnek le a források rendkívül kis hányadát képviselő, csekély volumenű kiadások (pl. helyi és helyközi közlekedés, képzésekhez kapcsolódó szervezési kiadások stb.) elszámolása és ellenőrzése. Az új módszer kialakítása a kedvezményezettek – és ezzel együtt az intézményrendszer – adminisztratív terheinek egyszerűsítését célozta. A kedvezményezettek lehetőséget kaptak arra, hogy bizonyos keretek között ténylegesen felmerült költségeik elszámolása helyett a támogatást *átalány jelleggel vegyék igénybe*. Azonban a módszer kiforratlansága, ebből fakadóan az utólagos ellenőrzések vélt vagy valós kockázatai hátráltatták széles körű elterjedését.

A jogszabálysomag készítői tekintettel voltak a *fejlettlenségre és kevésbé fejlettlenségre*, a régi és az új tagállamok eltérő kiindulási helyzetére, és ebből adódóan *különböző fejlesztési igényeikre*. Következésképpen az utóbbiak számára rugalmasabb előírásokat fogadtak el akár az intézkedéseik fókuszára, akár a forrásfelhasználás ütemezése tekintetében. *Például:*

- A régi tagállamok számára a források megadott hányadát – konvergencia régiók célkitűzés alá eső régiók esetében 60%-ot, regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés alá eső régiók esetében 75%-ot – az *uniós szintű versenyképességi és foglalkoztatási prioritásokkal összefüggő intézkedésekre* kellett összpontosítaniuk, nyomonkövetése bonyolult kategorizálás (ún. earmarking) formájában történt. Ez az összefüggés az új tagállamok számára csak ajánlás formájában jelentkezett.
- 2010-ig az új tagállamokra, valamint Görögországra és Portugáliára az *n+2 helyett n+3 szabály* vonatkozott. Az érintett tagállamoknak elviekben³² a 2007–2010 közötti időszakban, a Bizottság pénzügyi kötelezettségvállalását követő harmadik év végéig kellett a kötelezettségvállalás mértékével megegyező kifizetési kérelmet benyújtaniuk.

8. ábra

Új tagállamok abszorpciós szabályának szemléltetése

Forrás: NYIKOS szerkesztése

A válság hatására adott bizottsági reakció lényege a tagállamok *forrásokhoz való hozzájutásának gyorsítása* volt, ezt a tagállamok felé a Bizottság ajánlásként meg is fogalmazta, illetve a rugalmasság érdekében a közösségi szabályozást több pontban megváltoztatták.

- Átmeneti könnyítést vezettek be az *állami támogatási szabályokban* (de minimis), tekintettel a vállalkozók hitelhez jutásának terén tapasztalt nehézségekre.
- A tagállamok likviditási helyzetük javításának megfontolásával *megemelt mértékű előlegre* kaptak jogosultságot. Meggyorsították a nagyprojektek közösségi támogatásának utalását (nem kellett megvárni a nagyprojektek Bizottság általi elfogadását az uniós lehívások megkezdéséhez), illetve valamennyi tagállamban egységesen – egy évvel – *elhalasztották az n+3/n+2 szabály alkalmazását*.
- A válság lehetővé tette továbbá néhány régóta esedékes *elszámolhatósági kérdés* rendezését. Így többek között elszámolhatóvá váltak – felső korlát erejéig – a lakásszektorban végzett *energiahatékonysági és megújuló energiával kapcsolatos beruházások* költségei, amely különösen az új tagállamok számára (pl. korszerűsítésre szoruló lakótelepek) kritikus jelentőségű volt. Ezen túl kiterjesztették az egyszerűsített elszámolási módszereket is.³³

A programidőszak későbbi fejleményei közül több is kiemelést érdemel:

- Magyarország felvetésére és szakértői hathatós közreműködésének köszönhetően lehetővé vált a két, egymást követő programidőszakot átfogó, *szakaszolt projektek* alkalmazása. Ennek jelentőségét az adta, hogy a kiemelt nagyságrendű, rendkívül összetett infrastrukturális beruházások előkészítése és lebonyolításának időigénye gyakran meghaladja a programidőszak keretein belül adódó időkorlátokat. A szakaszolt projekt fogalmának bevezetése lehetővé tette, hogy ezek a projektek több programidőszak forrásainak terhére finanszírozhatóak legyenek. Másrészt, mivel e projektek nem váltak működőképessé az első programozási időszak végére, e módosítás nélkül az addig rájuk fordított kiadásokat az érintett tagállamoknak vissza kellett volna téríteni az uniós költségvetés számára.
- A programidőszak második felére uniós szinten érzékelhetővé vált a *szabálytalanságok leszorítására és a csalások megelőzésére irányuló politikai nyomás*. A szabálytalanságok többsége a *közbeszerzési szabályok értelmezéséből* származott (és származik a mai napig).

A programidőszak során két olyan lényeges uniós szintű fejlemény is történt, amely nemcsak a 2014–2020-as időszak előkészítésére és majdan a programok lebonyolítására nyomta rá a bélyegét, hanem már hatást gyakorolt a 2007–2013-as időszak ügyeire is. Ez volt a Lisszaboni Szerződés és a EU2020 stratégia.

1.1.3.3. Lisszaboni Szerződés

A *Lisszaboni Szerződés* alkotói igyekeztek megőrizni, átmeneti a sikertelen alkotmányozási folyamat eredményeinek egy részét. 2009. december 1-jén történt hatálybalépésével új, máig tartó szakaszt nyitott meg az integráció folyamatában. Az alapítása óta mára 28³⁴ tagúra bővült közösség intézményi kereteinek modernizációja régóta várt magára, az utolsó, amszterdami

³² A válság felülírta az eredeti szabályt.

³³ A jelentésekben eszközölt kisebb, egyszerűsítést célzó módosítások technikai jellegűek maradtak.

³⁴ Az Egyesült Királyság várható kilépésével visszacsökken majd 27-re.

szerepének módosítása e téren nem váltotta be a reményeket. E momentummal formálisan is befejeződött az Európai Közösség és az Európai Unió közötti jogutódlás folyamata.

Fontos volt továbbá az új évezreddel egyértelműen beköszöntő új korszak fontosabb *problémáinak és a kihívásokra adandó uniós válaszoknak a meghatározása*. A szerződés rendezte az Európai Unió viszonyát a globális térben, kiemelten megteremtette az Európai Unió nemzetközi jogalanyiságát, és erőteljesebb külső képviseletének érvényesítésére új tisztségeket is létrehozott. Végül, de nem utolsósorban a szerződés elmozdulást hozott a demokratikus berendezkedés, illetve a „polgárok Európája” megerősítésében is. Megnövelte az Európai Parlament, illetve valamelyest bővítette a háttérbe szoruló nemzeti parlamentek jogosítványait. Lefektette az – azóta a brit népszavazásnak köszönhetően aktuálisává vált – unióból való kilépés lehetőségét.

A *kohéziós politika* szempontjából kiemelkedő fejlemény, hogy

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

1.1.4. Európa 2020

A radikálisan megváltozott külső és belső viszonyokra kívánt választ adni és ugyancsak mélyreható következményekkel járt az *Európa 2020 stratégia elfogadása* 2010 júniusában.³⁵ A válságot követő évek példátlan nehézségei (a gazdasági teljesítmény gyors és nagymértékű visszaesése, a kilábalás elhúzódnása, növekvő munkanélküliség, különösen a fiatalok körében stb.), valamint a hosszú távú, globális kihívások (versenyképesség, a társadalom elöregedése, természeti erőforrások felélése stb.) nyilvánvalóvá tették, hogy a megoldáshoz *közös európai fellépés* szükséges. A tíz évre szóló *növekedési és foglalkoztatási stratégia* definiálta az Európai Uniót e megváltozott közegben, meghatározta a közös európai jövőképet, az unió hosszú távú fejlődésének prioritásait és az ehhez szükséges *eszközrendszert*.

Európa az átalakulás korát éli. A válság több év gazdasági és szociális haladását semmisítette meg, és rávilágított az európai gazdaság strukturális hiányosságaira. Ezzel egy időben a világ gyorsan halad, a hosszú távú kihívások – globalizáció, az erőforrásokra nehezedő nyomás, az öregedés – pedig egyre intenzívebbé válnak. Az EU-nak kézbe kell vennie jövőjét.

Európa akkor lehet sikeres, ha közösen, unióként lép fel. Stratégiára van szükségünk ahhoz, hogy megerősödjünk ki a válságból, és hogy olyan intelligens, fenntartható és inkluzív gazdasággá tegyük az EU-t, amelyben magas a foglalkoztatottság és a termelékenység, és erős a társadalmi kohézió. Az Európa 2020 a 21. század európai szociális piacgazdaságának képét festi elénk.

Az Európa 2020 három, egymást kölcsönösen megerősítő prioritást tart szem előtt:

- intelligens növekedés: tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása;
- fenntartható növekedés: erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság;
- inkluzív növekedés: magas foglalkoztatás, valamint szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság kialakításának ösztönzése.

Az EU-nak meg kell határoznia, hogy hová kíván eljutni 2020-ra. Ebből a célból a Bizottság a következő kiemelt uniós célokat javasolja:

- a 20–64 évesek legalább 75%-ának munkahellyel kell rendelkeznie;
- az EU GDP-jének 3%-át a K+F-re kell fordítani;
- teljesíteni kell a „20/20/20” éghajlat-változási/energiaügyi célkitűzéseket (ideértve megfelelő körülmények között a kibocsátás 30%-kal történő csökkentését);
- az iskolából kimaradók arányát 10% alá kell csökkenteni, és el kell érni, hogy az ifjabb generáció 40%-a rendelkezzen felsőoktatási oklevéllel;
- 20 millióval csökkenteni kell a szegénység kockázatának kitett lakosok számát.

E célok kapcsolódnak egymáshoz, és az átfogó siker szempontjából döntő jelentőségűek.

Annak érdekében, hogy valamennyi tagállam saját helyzetéhez adaptálja az Európa 2020 stratégiát, a Bizottságot javasolja, hogy az uniós célkitűzéseket bontsák le nemzeti célkitűzésekre és pályákra.

A célkitűzések jól jellemzik az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés három prioritását, de nem kizárólagos jellegűek: nemzeti, uniós és nemzetközi szinten egyaránt fellépések széles körével kell alátámasztani őket.

³⁵ A Bizottság közleménye, Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, 2010.3.3. COM(2010)2020 végleges

A hosszú távú, stratégiai célok eléréséhez a stratégia a kritikus fontosságú területre való összpontosítást és közös vállalások megtételét fektette le. Kiemelt stratégiai céljait a gazdaságpolitikák összehangolása, a versenyképesség és foglalkoztatás növelése alkotja, hármas prioritásrendszerének elemei az innováció és tudásalapú („intelligens”) növekedés, fenntartható növekedés és a befogadó társadalom.

Az Európa 2020 integrált jellegű stratégia, amely összerendezi és végrehajtásában együtt kezeli a versenyképességi szempontokat, az innováció és a környezeti fenntarthatóság javítását, valamint a társadalmi felzárkózást, a szegénységben élők számának csökkentését.

Az EU öt kiemelt célt határozott meg, amelyet 2020 végéig teljesítenie kell:

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

A stratégiai célok megvalósítását hét kiemelt kezdeményezés segíti, amelyek segítenek keretbe foglalni azokat az intézkedéseket, amelyeket az unió és a tagállamok az Európa 2020 stratégia prioritásainak megvalósítása érdekében tesznek az innováció, a digitális gazdaság, a foglalkoztatás, az ifjúság, az iparpolitika, a szegénység elleni küzdelem, valamint az erőforrás-hatékonyság terén.

9. ábra

EU2020 zászlóshajó kezdeményezések

Forrás: Európa 2020 stratégia – Intelligens, fenntartható, inkluzív növekedés, Turóczy László, helyettes államtitkár, Nemzetgazdasági Minisztérium (prezentáció)

Az uniós szintű célértékek meghatározása mellett és ezzel összefüggésben az egyes tagállamok saját vállalásokat is tettek ún. nemzeti reformprogramban.

6. táblázat

A magyar nemzeti reformprogramban szereplő célkitűzések

Az Európa 2020 stratégia célkitűzései	A magyar nemzeti reformprogramban szereplő 2020-as nemzeti célkitűzés
A GDP 3%-ának K+F-re való fordítása	1,8%
Az üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátásának 20%-os csökkentése az 1990-es szinthez képest (ETS és nem ETS együtt)	+10% (kötelező nemzeti cél az ETS alá nem tartozó ágazatokban 2005-höz képest)
20% megújuló energia (a teljes energiafogyasztásban), beleértve a 10%-nyi megújuló energia felhasználását a közlekedési szektorban	14,65% – 10%
Az energiahatékonyság 20%-os növekedése (%)/368 Mtoe (megatonna olaj egyenérték) elsődleges energiafogyasztás csökkentése	2,96 Mtoe megtakarítás (= 24,89 Mtoe teljes fogyasztás 2020-ban)
75%-os foglalkoztatottság (a 20–64 évesek körében)	75%
Az iskolából kimaradók arányának csökkentése max. 10%-ra	10%
A felsőoktatási végzettséggel rendelkezők arányának 40%-ra növelése a 30–34 éves korosztály körében	30,3%
A szegénység és társadalmi kirekesztettség kockázatának kitett lakosok számának 25%-os csökkentése, 20 millió ember kiemelése a szegénységből	450 000 fő

Forrás: NYIKOS Györgyi: Fenntartható fejlesztés – EU-célkitűzések és programok 2014–2020³⁶

³⁶ In: GYULAI-SCHMIDT Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Pázmány Press, Budapest, 2015, 297, 231–241. (A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei. Tanulmányok, 28.; ISBN 978-963-308-256-0)

Az Európa 2020 stratégia megalkotását egyértelműen befolyásolta a lisszaboni stratégia kudarca. Az erőteljes orientáció – kevesebb prioritás – és a tagállamok elkötelezettségének kikényszerítése mellett elengedhetetlen volt az *eszköz- és finanszírozási rendszer* célkitűzésekhez való hozzárendelése is. Következésképpen, a stratégiára vonatkozó döntés részét képezte az az akkor kevés figyelemben részesülő feltétel, miszerint az *uniós pénzeszközök felhasználása az Európa 2020 célok teljesülését szolgálja*. A stratégia végrehajtása a makrogazdasági politikák, munkaerő-piaci politikák és – tágan értelmezve – a mikrogazdasági politikák összehangolását igényli. Az időzítés azonban nem volt ideális: a programozási és költségvetési ciklus közepén fogadták el, ami magában hordozta a végrehajtási nehézségeket, hiszen így a célkitűzések megvalósítását valójában a 2014–2020 közötti időszak forrásainak felhasználási szabályozásában lehetett csak érvényesíteni.

Az Európa 2020 stratégia kiemelt céljait a Bizottság kilenc mutatóval követi nyomon. Az e mutatók terén történt előrelépéssel kapcsolatos információt rendszeresen közzéteszik és frissítik az Eurostat honlapján.³⁷ A 10. ábra a kilenc mutatóra vonatkozó legújabb rendelkezésre álló adatokat mutatja be.³⁸

10. ábra
Az Európa 2020 stratégia kiemelt célkitűzései

Forrás: Eurostat

A környezetvédelmi célokkal és az oktatással összefüggő mutatók a kiemelt célok felé tett előrelépésről tanúskodnak. Ezzel szemben további erőfeszítésekre van szükség a foglalkoztatás, a kutatás-fejlesztés, valamint a szegénység vagy a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem terén.

1.2. A 2014–2020-as programozási időszak

1.2.1. Az átalakítás előzményei

A 2014–2020-as időszak előtti évek egyértelműen mutatták a többéves pénzügyi keret és a kohéziós politika összefonódását, a *politika jövőjével kapcsolatos kérdések* már a *költségvetési tárgyalások* során erőteljesen hangot kaptak. A hétéves pénzügyi keret elfogadása több mint két évet vett igénybe, a Tanács rendeletét 2013 decemberében fogadták el. A megközelítőleg 960 milliárd eurós keret – amely az előző időszakhoz képest megszorítást hozott – a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 1%-át teszi ki. Ugyancsak csökkent, 8,4%-ra a kohéziós allokáció mértéke, amelyet így 351,8 milliárd euróban állapítottak meg. A szűken vett új kohéziós politikai időszak előkészítésének vitája az 5. *Kohéziós Jelentés* megjelenésével indult, minthogy a dokumentum határozott javaslatokkal élt a szakpolitika reformját illetően. Hivatalosan a Bizottság 2011 októberében terjesztette javaslatát az Európai Parlament és a Tanács elé. A jogalkotási folyamat két évet vett igénybe (2013 decemberében zárult le a folyamat).

A tagállamok és a régiók megkezdtek a munkát a 2014–2020 közötti kohéziós politika új, megreformált keretei között. Véleménye szerint milyen hatással lesz ez a reform? Ön szerint mi a reform legnagyobb újítása?

Komolyan fel kell tennünk magunknak a kérdést, hogy a korábbiakban a megfelelő beruházásokat végeztük-e gazdaságaink versenyképesebbé tétele érdekében. Úgy vélem, hogy a finanszírozás egy részét nem sikerült a lehetőségek maximumáig felhasználni. Most arra kell ügyelnünk, hogy a megreformált politika központjában a megfelelő beruházások álljanak, amelyekből az Európai Unió egésze profitálhat. Minden egyes elköltött eurónak a legnagyobb hatást kell elérnie a növekedés és versenyképesség szempontjából.

Ezért van az, hogy az új politika az eredmények kultúrájára koncentrál. A régióknak nem csak azt kell igazolniuk, hogy hol költötték el a pénzt, hanem azt is, hogy an találták meg a források legjobb felhasználási célját. A kívánt eredmények megvalósulása érdekében az összegek felhasználását figyelemmel kísérjük, kiértékeljük, és kimutatásokat kérünk be róluk. Az összegek folyósítását bizonyos előfeltételekhez kötöttük, hogy a megfelelő körülmények között maximális hatást fejthessenek ki a beruházások.

A beruházások célorientált jellegének megőrzése érdekében a programoknak négy, a növekedést célzó területre kell összpontosítaniuk az ERFA forrásainak nagyobb részét. Ezek a kutatás és innováció, a kkv-k, az információs és kommunikációs technológia és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság. A rendelkezésre álló összes forrásnak a fejlettebb régiókban legalább 80%-át, a kevésbé fejlettekben 50%-át különítjük el ezeknek a későbbi sikerünk szempontjából oly fontos szektoroknak a számára. Az ESZA esetében hasonló szabályok érvényesek, és a források legalább 20%-át kell a társadalmi felzárkóztatásra és a szegénység elleni küzdelemre fordítani. Ez a megközelítés egyértelmű kapcsolatot alakít ki az Európa 2020 stratégia növekedést célzó és kapcsolódó általános szakpolitikáival. Hiszem, hogy ezek a változások új életre keltik a gyakorlatban az EU kohéziós politikájának keretében megvalósuló beruházásokat, és lehetővé teszik, hogy az egységesebb, eredményesebb és költséghatékonyabb módon segítse elő Európa visszavezetését a prosperitás útjára. Meg kell tudnunk mutatni a polgároknak, hogy

³⁷ ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy

³⁸ Legutolsó frissítés: 2016. január.

a ráfordításokat a lehető legintelligensebben használjuk fel, olyan módon, hogy az a régiók, városaik hasznára szolgáljon, és pozitív hatást gyakoroljon lakóik életére.

7. szövegdoboz

A kohéziós politika reformjának szükségességéről

Forrás: részlet a José Manuel Barrosoval, az Európai Bizottság korábbi elnökével készült interjúból

1.2.2. Koncentráció

A földrajzi *koncentráció* gyengült, a kevésbé fejlett régiók a kohéziós politika pénzeszközeinek 50,5%-ára váltak jogosulttá. A támogatásban részesülő régiók körét ugyan felülvizsgálták, és a kiindulópontot, mint mindig, az a premissza képezte, hogy a támogatást a leginkább rászoruló régiók kapják. A politikai kompromisszum keresése jegyében azonban bevezették az *átmeneti régiók* kategóriáját. E döntés háttérében az a félelem állt, hogy nélküle az alapvetően fejlett régiókkal rendelkező (és nettó befizető) tagállamok elveszíthetik érdeklődésüket a kohéziós politika iránt. Ilyesfajta fejlemény értelemszerűen aláásná a politika összeurópai jellegét, legitimitását, veszélyeztethetné finanszírozását és jövőjét. Ilyen kockázatok mellett észszerű engedménynek tűnhet(ett) a koncentráció újraértelmezése. A *társfinanszírozás* mértéke – amely az EU-forrás és a nemzeti forrás arányát mutatja meg – a régiók besorolásától függően 50 és 85% között változik.

7. táblázat

Régiókatégoriák 2014–2020 között

Régiókatégoria	Régió fejlettségi szintje	A társfinanszírozás maximális mértéke
kevésbé fejlett régió	a GDP kisebb, mint az EU27 átlagának 75%-a	75–85%
átmeneti régió	a GDP az EU27 átlagának 75–90%-a	60%
fejlettebb régió	a GDP meghaladja az EU27 átlagának 90%-át	50%

Forrás: KONDOR szerkesztése a CPR 120. cikke alapján

A tagállamok régóta igényelték a régióhatárok merevségének enyhítését, az *átjárhatóság* megteremtését különböző régiók között. A szabályozás korlátozott mértékben (3%) megengedte a régiókatégoriák között a források átcsoportosíthatóságát.

11. ábra

A 2014–2020 közötti kohéziós politikai jogosultsági térképek

Forrás: Európai Bizottság

A 2014–2020 közötti időszak kohéziós politikai szabályozásának egyik markáns vezérlőelve az ún. *tematikus koncentráció*. Annak érdekében, hogy az EU-finanszírozás erős ösztönzést jelentsen a tagállamoknak az Európa 2020 stratégia céljainak és célkitűzéseinek elérésében, egyrészt a szabályozás régiókatégoriánként eltérő mértékű minimumarányt rögzít a különböző alapokra, másrészt a jogszabálytervezetek a források tervezése tekintetében tematikus célkitűzéseket is megszabnak. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a támogatások bizonyos hányadát adott célra kell fordítani (pl. fejlettebb régiókban az ERFA-források 50%-át 4 tematikus célra kell felhasználni).

1.2.3. Az alapok rendszere és szabályozása

A szabályozás *egységes keretbe* rendezte az európai strukturális és beruházási alapokat (az *Európai Regionális Fejlesztési Alap*, az *Európai Szociális Alap*, a *Kohéziós Alap*, az *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap* és az *Európai Tengerügyi és Halászati Alap*),³⁹ melyeknél a fő támogatási területek:

- *Európai Regionális Fejlesztési Alap*: mind a 11 tematikus célkitűzést⁴⁰ támogatja, forrásainak jelentős részéből azonban a következő területeket finanszírozza.
 - K+F – 39,9 milliárd EUR;
 - kkv-k – 32,8 milliárd EUR;
 - karbonszegény gazdaság – 30,1 milliárd EUR;
 - közlekedési és energiainfrastruktúra – 25,6 milliárd EUR.
- *Európai Szociális Alap*: kevesebb prioritásra összpontosít, hogy több eredményt lehessen elérni a tagállamok előtt álló legfontosabb kihívások terén:
 - foglalkoztatás – 30 milliárd EUR;

³⁹ 2014–2020 közötti időszaktól a korábban strukturális alapoknak nevezett források elnevezése

⁴⁰ A 2014–2020-as időszakban az ESB-alapokat csak előzetesen meghatározott célkitűzésekre lehet fordítani. Később lásd részletesebben.

- oktatás – 26 milliárd EUR;
- társadalmi befogadás – 21,3 milliárd EUR;
- intézményi kapacitás – 3,6 milliárd EUR.
- *Kohéziós Alap*: a Kohéziós Alapból csak a 4., 5., 6. és 7. tematikus célkitűzés támogatható. Az alap célja, hogy csökkentse a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségeket, és ösztönözze a fenntartható fejlődést. A tervezett finanszírozási területek a következők:
 - közlekedési és energiahálózati infrastruktúra – 33 milliárd EUR;
 - környezetvédelem – 17,2 milliárd EUR;
 - karbonszegény gazdaság – 7 milliárd EUR.
- *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap* (a továbbiakban: *EMVA*): Az EU vidékfejlesztési politikája hozzájárul ahhoz, hogy unió vidéki területei meg tudjanak felelni a napjainkban felmerülő gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi kihívások széles körének, egyúttal élni tudjanak az ezeken a területeken adódó lehetőségekkel. Az EMVA a közös agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) finanszírozási mechanizmusa, amely 95,57 milliárd eurónyi költségvetésből gazdálkodik. Az Európa 2020 stratégiával és a KAP egészével összhangban a vidékfejlesztési politika a következő három, több területet is érintő célkitűzésekkel foglalkozik:
 1. a mezőgazdaság versenyképesebbé tétele;
 2. a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás, valamint éghajlat-politikai intézkedések szavatolása;
 3. a vidéki területek.

Annak érdekében, hogy a vidékfejlesztési politika hatékonyan kezelhető legyen a vidékfejlesztési programokon (RDP – Rural Development Programme) keresztül, az említett három célkitűzés megvalósítását az alábbi hat fő prioritás szolgálja:

- tudásátadás és innováció a mezőgazdaságban, az erdészetben és a vidéki térségekben;
 - a mezőgazdasági termelés összes típusának versenyképesebbé tétele, valamint a gazdálkodás életképességének javítása;
 - az élelmiszer-ellátási lánc megszervezésének és a mezőgazdasági kockázatkezelésnek a javítása;
 - a mezőgazdaságtól és erdőktől függő ökoszisztémák helyreállítása, megőrzése és fejlesztése;
 - erőforrások hatékony felhasználásának, a karbonszegény gazdaságra való áttérésnek és az éghajlatváltozáshoz alkalmazkodó gazdaságnak a támogatása a mezőgazdasági, élelmiszeripari és erdészeti ágazatokban;
 - a társadalmi befogadást, a szegénység csökkentését és a gazdasági fejlődést ösztönző szemléletmód a vidéki területeken.
- *Európai Tengerügyi és Halászati Alap* (a továbbiakban: *ETHA*): Az ETHA 5,7 milliárd euróval támogatja a fenntartható halászatot és akvakultúrát. Célja, hogy javítsa a tudományos adatok gyűjtését, és a halászat ellenőrzési és végrehajtási intézkedéseit. Ezenkívül a halászatból élő közösségeken belüli munkahelyteremtést és diverzifikálódást is támogatja, valamint ösztönzi az integrált tengerpolitika céljainak megvalósítását.”⁴¹

Az alapok szabályainak harmonizációjára történt kísérlet a közös rendelkezésekről szóló rendelet (1303/2013/EU rendelet, a továbbiakban: *CPR*) keretében. Mindazonáltal a CPR sajátos szerkezetéből az is látszik, hogy az ETHA-ra több közös szabály vonatkozik, mint az EMVA-ra. A kohéziós politika 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó joganyagát az európai strukturális és beruházási alapokról szóló rendeletek, valamint felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, végrehajtási aktusok, iránymutatások, közlemények és határozatok alkotják.

A rendeletek a következők:

- a közös rendelkezésekről szóló rendelet,⁴²
- ERFA-rendelet,⁴³
- ESZA-rendelet,⁴⁴
- ETE-rendelet,⁴⁵
- EGTC-rendelet,⁴⁶

⁴¹ Forrás: Útmutató az európai strukturális és beruházási alapok és az EU ezzel összefüggő eszközeinek kedvezményezettjei számára, Európai Bizottság

⁴² 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, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról

- Kohéziós Alapról szóló rendelet,⁴⁷
- EMVA-rendelet,⁴⁸
- ETHA-rendelet.⁴⁹

Az új jogi keretrendszer jelentősen megerősíti a kapcsolatot az Európa 2020 stratégiaival, és erősíti a koordinációelvet az európai strukturális és beruházási alapok és más uniós eszközök között.

8. táblázat

Az egyes ESB-alapokra vonatkozó fő rendeletek

Forrás: Inforegio, európai strukturális és beruházási alapok 2014–2020: hivatalos szövegek és megjegyzések

Az ESB-alapok mindegyikének megvan a saját szerkezete, kultúrája és gyakorlata az alapok végrehajtására. A CPR meghatározza az alapvető kereteket, amelyet az alapspecifikus szabályok egészítenek ki.

Az európai szintű közlekedési, energia- és IKT-hálózatok fejlesztésére létesült az *Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz* (angol rövidítése: CEF), amelynek javára a *Kohéziós Alap* forrásainak egy részét (transzfer formájában) átengedték.

Új forrástípust alkot az *Ifjúsági Foglalkoztatási Kezdeményezés* (angol rövidítés: YEL), amelynek középpontjában a magas ifjúsági munkanélküliségi rátával rendelkező régiók, illetve a munkahellyel nem rendelkező, oktatásból kimaradt fiatalok (15–24 év) állnak.

1.2.4. Az eredményesség növelése

Az *eredményesség* javítása a politika átalakításának elsődleges célkitűzése volt, és a következőket eredményezte:

- A programozási struktúra változása. A tagállami stratégiát, a beruházások fő csapásirányait az ún. *partnerségi megállapodás* fektette le, ezt fordították le szakpolitikai jellegű beavatkozásokra a programok.
- A stratégiai szemlélet előtérbe helyezése. A tagállamoknak azokon a területeken, amelyek leginkább járulnak hozzá az Európa 2020 stratégia céljainak eléréséhez, *kritikus tömegű* beruházást kellett vállalniuk. A *tematikus koncentráció* szabályai szerint a pénzeszközöket tizenegy tematikus célra, illetve ezekhez kapcsolódó beruházási prioritásokra lehet felhasználni. Ezen túl, a tagállamoknak bizonyos területekre a jogszabályokban definiált nagyságrendű forrást kellett rendelkezniük.
- A fejlesztések indokoltsága, a *beavatkozási logika* megfelelése mint szűrő működött a programok tárgyalása és jóváhagyása során.
- A teljesítmény növelését ösztönzi az *eredményességmérés* keret. Ennek lényege, hogy a tagállamok a program forrásainak egy elkülönített részéhez kizárólag abban az esetben juthatnak hozzá, ha ehhez az operatív programban megszabott *mérföldköveket és számszerűsített mutatókat teljesítik*. Ezzel összefüggésben átalakították az *indikátorok* rendszerét is.
- *Ex-ante kondicionalitások* (előzetes feltételek) alkalmazása. Azon a felismerésen alapulva, hogy a programok sikerét gyakorta olyan hiányzó attribútumok, a kohéziós politikán kívül álló tényezők, mint szakpolitika, nemzeti szabályozás, kapacitás stb. akadályozzák, elfogadták, hogy a programok indításához és véghezviteléhez szükséges részben ágazati, részben horizontális jellegű kritériumokat előzetesen értékelni kell.
- A *pénzügyi eszközök*⁵⁰ szerepének megerősítése. Alkalmazásukat mind az új jogszabályok, mind a tárgyalások során a Bizottság is erőteljesen ösztönözte. Előnyük, hogy programszinten új forrásokat vonnak be, illetve a visszaforgó pénzeszközök újrafelhasználhatóak. Továbbá, projektszinten egyértelműen javítják a minőséget, az eredményeket, hiszen – pl. megnövekedett bevételekből – a kedvezményezettnek a pénzügyi támogatást vissza kell fizetnie.

Az integrált megközelítés alkalmazása is *jobb eredményeket* hozhat, hiszen egymással szorosan összefüggő problémák megoldására kínál megoldást.⁵¹ Az új területi eszközök, az adott közösség által vezérelt helyi fejlesztések, az integrált területi beruházások és az integrált városfejlesztés alkalmazásáról javarészt a tagországok döntenek, kivéve a LEADER célokra történő minimum allokációt, valamint a vidékfejlesztési programok és a fenntartható városfejlesztési célokra történő kötelező minimum allokációt az ERFA esetében.

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1300/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 508/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint a 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

⁵⁰ Lásd később a 2. modul vonatkozó fejezetében

⁵¹ NYIKOS Györgyi: Aktualitások a fejlesztéspolitika területéről. Kondicionalitás és eredményorientáltság, illetve kohéziós politika versus területfejlesztés. *Területi Statisztika*, 14(2011)/1, 38–51.

1.2.5. Adminisztratív terhek csökkentése

A jogszabálycsomag előkészítése során hangsúlyos volt az egyszerűsítés, az *adminisztratív terhek* csökkentésének igénye:

- az előző időszak tapasztalatai bátorították az *átlány elszámolás alkalmazásának bővítését*;
- az *elektronikus pályázatkezelés* teljes körűvé tétele (e-kohézió) kiváltja a korábbi papíralapú dokumentációt, gyorsítja a projektekkel kapcsolatos ügyintézését;
- a nemzeti akkreditációra való áttérés, az új *kijelölési rendszer* azonban csak részben váltotta be ezeket a reményeket, elviekben könnyítette volna a tagállamoknak az intézményrendszer kialakításával kapcsolatos feladatainak elvégzését a nemzeti akkreditációra való áttérés, az új *kijelölési rendszer* azonban nem váltotta be ezeket a reményeket;
- a dokumentumok megőrzésének feltételeiben történtek enyhítések, azonban az állami támogatási szabályok ezeknek ellentmondó kötelezettségei, illetve az ez irányú ellenőrzési tapasztalatok hiánya a tagállamokat óvatosságra inti, és nem feltétlenül élnek a lehetőséggel;
- az *éves elszámolásra* – miszerint a program keretét *éves részletekben használják fel és zárják le* – való áttérés deklarált céljai közé tartozott az egyszerűsítés, ennek hozadéka egyelőre még nem értékelhető.

1.2.6. Omnibus rendelet

A programidőszak első felének végére világosan látszott, hogy nehezen indult és kapott lendületet a programok végrehajtása, a megvalósítást az új szabályozásból adódó bizonytalanságok, csakúgy mint a megterhelő adminisztrációs körtések nehezítették. Az Unió költségvetés felhasználását szabályozó pénzügyi rendelet esedékes felülvizsgálata jó alkalmat teremtett arra, hogy átgondolásra kerüljenek a kohéziós politikai pénzeszközök felhasználásának feltételei is. Az úgynevezett Omnibus (salátarendelet) mezőgazdasági részei, így az EMVA rendelet változásai 2017 decemberében kerültek elfogadásra és 2018. január 1-én léptek hatályba. A salátarendelet többi része, így a közös rendelkezések és az alaprendelet módosítása 2018. júliusában kapott jóváagyást és augusztus 2-án lépett hatályba⁵² – egyes előírásai 2014. január 1-ig visszamenőleges hatállyal bírnak. A jogalkotók elsődleges céljait az Unió támogatási felhasználásával együtt járó adminisztrációs illetve ellenőrzési (audit) terhek csökkentése, a pénzügyi eszközök eredményességének javítása, a végrehajtás feltételeinek javítása alkották. A valamennyi Unió költségvetési pénzeszközre vonatkozó egységes előírásrendszer a különböző források kombinációjának megkönnyítését szolgálta. A rendelet tartalmazta a szükséges pontosításokat (definíciók, jogszabályi hivatkozások). Kiemelt hangsúlyt kapott az egyszerűsített elszámolások alkalmazási területeinek illetve formáinak bővítése, ellenőrzésük rendjének (valós kiadások, számlák vizsgálatának mellőzés) megerősítése. Annak érdekében, hogy a tagállamok éljenek a közös cselekvési terv lehetőségével, csökkentek a bevezetésével kapcsolatos követelmények. Számos módosítás irányult a pénzügyi eszközök használatának növelésére, többek között megteremtődtek az Európai Stratégiai Befektetési Alap forrásaival való kombináció feltételei, tisztázódott az állami fejlesztési bankok szerepvállalásának módja, a szabálytalansággal érintett Unió költségvetési forrás újabb felhasználhatóságának a kérdése. A magánforrások bevonásának előmozdítására lefektetésre került a „befektetőkre vonatkozó megkülönböztetett bánásmód”. A projektek ellenőrzési terheit szorítja vissza, hogy bővült az összesen egy auditnak alávethető kedvezményezettek köre, az információkérés korlátozása, a Bizottság erőteljesebb támaszkodása más Unió és tagállami ellenőrző szervek vizsgálatára. Módosultak a közösségvezérelt helyi fejlesztések, a régiókatagórián kívül eső beruházásokkal összefüggő elszámolási előírások is, illetve a dokumentumok megőrzésének szabályai, megengedve a kizárólagosan elektronikus formában történő tárolást.

Az Omnibus rendelet előírásai 2018. kora ősztől folyamatosan átvezetésre kerültek a Bizottság útmutatóiban. Így a programidőszak második felének lényegesebb változásai közé tartozik az ÁFA elszámolhatóságát újraértelmező útmutatás megjelenése, a közbeszerzési szabálytalanságokból adódó pénzügyi korrekció rendszerének felülvizsgálata.

A koronavírus váltotta ki a programidőszak második nagy rendeletmódosítási hullámát, ennek összefoglaló jellegű leírását az 1.7. fejezet tartalmazza⁵³.

1.3. Állami támogatási szabályok

Az Európai Unióban a világon egyedülálló módon az Európai Unió működéséről szóló szerződés által közösségi hatáskörként meghatározott egységes rendszerű versenypolitikát, azon belül állami támogatások szabályozására és ellenőrzésére vonatkozó szabályrendszert alakítottak ki az egységes belső piac zavartalan működésének biztosítására.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikk (1) bekezdése szerint összeegyeztethetetlenek a belső piaccal azok a tagállamok által vagy állami forrásból biztosított bármilyen formájú támogatások, amelyeket bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termeléséhez biztosítanak, és ezáltal a versenyt torzítják, vagy annak torzításával fenyegetnek, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

Egy támogatás akkor tartozik az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikke alá, ha – „amennyiben a jelen Szerződés másként nem rendelkezik” – az alábbi feltételek mindegyike fennáll:

- a támogatás állami forrásból származik;
- a támogatás előnyt jelent az érintett vállalkozás részére;
- a támogatás a vállalatok vagy termékek egy meghatározható körét kedvezményezi: azaz az intézkedés szelektív jellegű;

⁵² AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU, Euratom) 2018/1046 RENDELETE (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről

⁵³ A koronavírus következtében meghozott jogszabályi módosításokat következtésképpen jelen fejezet alfejezetei külön nem tartalmazzák.

- a támogatás versenytorzító hatású.

Nem minősülnek a versenyszempontú ellenőrzésre vonatkozó uniós és magyar értelmezés szerint állami támogatásnak azon intézkedések, amelyek nem felelnek meg valamennyi fenti feltételnek. Az állami támogatás tilalma főszabályként nem abszolút és nem feltétel nélküli, mivel az Európai Unió működéséről szóló szerződés⁵⁴ három kategóriát határoz meg, amikor a támogatás automatikusan összeegyeztethető a közös piaccal. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének harmadik bekezdése öt kategóriában hatalmazza fel a Bizottságot annak eldöntésére, hogy a nyújtott támogatás jogszerű-e vagy sem. A Bizottság – diszkrecionális jogkörének gyakorlása során – törekszik arra, hogy nyilvánosságra hozza azokat a kritériumokat, amelyeket a felsorolt kategóriákba tartozó támogatások megítélésakor alkalmaz.

A diszkrecionális hatáskörbe tartozó kivételi esetkörök a következők:

- „rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint a 349. cikkben említett térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatások”;⁵⁵ (nemzeti regionális támogatásról szóló közösségi iránymutatás);⁵⁶
- „a közös európai érdekű fontos tervek előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás”;⁵⁷
- „egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben”;⁵⁸
- „a kultúrát és a nemzeti örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben”;⁵⁹
- „a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg”.⁶⁰

A támogatások zömét az a) és c) pontokban meghatározott jogcímek alapján hagyják jóvá. Az a) pont jelenti a regionális támogatási rendszer hivatkozási alapját, a c) pontban található bekezdés alatt igazolhatóak ágazati és regionális támogatások egyaránt.

A támogatás engedélyezhető mértékének megállapítása a támogatástartalom és a támogatási intenzitás fogalmainak segítségével történik. A *támogatási intenzitás* a támogatástartalom és az elszámolható költségek jelenértékének hányadosa, százalékos formában kifejezve. A támogatási mértékek az egy projekthez igénybe vett, bármely államháztartási forrásból származó összes azonos jogcímen nyújtott támogatásra vonatkoznak (támogatáshalmozódás).

A támogatás kivételes jellegének elve fényében a Bizottság azon régiók esetében lát alapot a regionális támogatásra, ha a NUTS 2 szintű régió a vásárlóerő-paritáson (a továbbiakban: PPS) mért egy főre eső bruttó hazai terméke (GDP) a Közösség átlagának 75%-ánál alacsonyabb.⁶¹ Ezen szabály egyrészt a támogatási jogosultság szempontjából fontos, hiszen ezen régiók esetében a rendelkezésre álló támogatási források nagysága a legmagasabb, másrészt a versenyjogi oldalról rögzített maximális támogatási intenzitás szempontjából is lényeges.

A Bizottság meghatároz olyan támogatási formákat, amelyeket összeegyeztethetőnek tart a Szerződésben szereplő általános tilalommal. Ide tartozik többek között az említett támogatási kivételeken túl a de minimis, vagy csekély összegű támogatás (1407/2013/EU rendelethez), a hátrányos helyzetű és a fogyatékkal élő munkavállalók foglalkoztatásához nyújtott támogatás (a Bizottság 2009/C 188/02 közleménye), a képzéshez nyújtott támogatások (a Bizottság 2009/C 188/01 közleménye) stb.

Külön kivételi kört képeznek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások, a közszolgáltatások ellátásához nyújtott támogatások (Bizottság 2012/C 8/02 közleménye); a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2012/C 8/03); közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2012/21/EU határozat; közszolgáltatás de minimis támogatása (360/2012/EU rendelet); vasúti vállalkozásoknak nyújtott támogatás (Bizottság 2008/C 184/07 közleménye).

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó *regionális állami támogatásokról* szóló iránymutatás (2013/C 209/01) (a továbbiakban: az iránymutatás) 2014. július 1-jétől vált hatályossá. Az új szabályok *lényeges változások* at hoztak a vállalkozások, kiemelten a nagyvállalatok számára nyújtható támogatás intenzitása terén.

Az általános tapasztalat azt támasztja alá, hogy *az állami támogatási szabályok jelentősen megnehezítik és késleltetik* a kohéziós politika megvalósítását. Ennek oka, hogy *nem állnak teljes összhangban az állami támogatásra és a kohéziós politikára irányuló előírások – például mindkét szabályozási területen lefektették, de különbözőképpen a támogatható projektek elszámolhatósági feltételeit* –, ami nehézségeket okoz. E tapasztalatok alapján a végrehajtási időszakban visszatérő kérdésként merül fel, hogy a kohéziós politika kiadásait vajon nem kellene-e mentesíteni az állami támogatás tárgyú kötöttségeitől.

⁵⁴ 107. cikk (2) bekezdés

⁵⁵ 107. cikk (3) bekezdés a) pont.

⁵⁶ HL C74, 1998. 03. 10.

⁵⁷ 107. cikk (3) bekezdés b) pont.

⁵⁸ 107. cikk (3) bekezdés c) pont.

⁵⁹ 107. cikk (3) bekezdés d) pont.

⁶⁰ 107. cikk (3) bekezdés e) pont.

⁶¹ E mögött az a feltételezés húzódik meg, hogy a GDP-mutató mindkét említett jelenséget képes szintetizáltan kimutatni.

Míg az Európai Bizottság, az Európai Befektetési Bank (a továbbiakban: EIB), vagy az Európai Beruházási Alap (a továbbiakban: EIF) által központilag működtetett pénzügyi konstrukciók kivételt képeznek az állami támogatási szabályok hatálya alól, a kohéziós politika keretében nyújtott támogatásokra vonatkoznak az állami támogatási előírások. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy ugyanaz a projekt képezheti az állami támogatási szabályok alkalmazásának tárgyát az EU-támogatás formájának, semmint a projekt jellegének köszönhetően. A kedvezményezett szemszögéből nézve ez a helyzet felfoghatatlan. Meg kell jegyezni, hogy az ETHA és EMVA is sajátos szabályokkal bír a pénzügyi eszközök alkalmazásakor, azaz az ETHA és EMVA állami támogatási szabályok nem tartoznak a jelenlegi útmutató hatálya alá. Erősen javasolt a versenyszabályok harmonizációja és az ESB-alapok szabályaiban a decentralizált pénzügyi eszközök hátrányainak megszüntetése a központilag működtetett konstrukciók feltételeihez képest.

9. táblázat
Állami támogatás vizsgálata a támogatás forrása szerint

A források típusai				
ESB-alapok forrásai (a megosztott irányítás rendszerében)	Tagállami közpénzek	Közvetlenül/közvetve működtetett uniós források (pl. Horizont 2020, COSME-vagy ESB-alapok közvetlen/közvetett irányítás esetében)	EIB csoport saját forrásai (garancia, vagy más uniós vagy tagállami közpénzekből származó támogatás nélkül)	EIB csoport saját forrásai ESB-alapokból származó garanciával
állami források: igen Állami támogatási szabályokkal való teljes körű összhang szükséges.	állami források: igen Állami támogatási szabályokkal való teljes körű összhang szükséges.	állami források: nem Állami támogatási szabályokkal való összhangot biztosítani kell.	állami források: nem Nincsenek állami támogatási kötelezettségek.	állami források: nem Nincsenek állami támogatási kötelezettségek.
Ha különböző típusú forrásokat kombinálnak, az állami támogatási szabályokat forrásonként külön-külön kell alkalmazni.				

Forrás: Európai Bizottság

Az állami támogatás fontos a *pénzügyi eszközök hatókörének meghatározásakor is*, korlátozásokat tartalmazhat a javasolt beruházási stratégiák vonatkozásában, az *állami támogatási szabályokkal való összhangot* a pénzügyi eszköz megvalósításának minden szintjén ellenőrizni kell (a magán társbefektető, holding alapkezelő, pénzügyi közvetítő és végső kedvezményezett szintjén).

Az egyik terület, ahol az ESB-alapok által finanszírozott pénzügyi eszközök végrehajtása során nehézségek merülnek fel, a visszafizetés, amely a pénzügyi veszteség kockázatát hordozza. Az *állami támogatási elemeket nehéz meghatározni*. A 2014–2020-as időszakban a helyzet javítása érdekében az új általános csoportmentességi rendelet (651/2014) külön aláírásokat tartalmaz a kkv-k finanszírozásával összefüggésben.⁶²

A Bizottság a kockázatfinanszírozás támogatására is új útmutatót fogadott el (OJEU C19/4 22/1/2014). Ez a jogszabály azonban jelentős adminisztratív feltételeket támaszt az irányító hatóságok számára.

A tervezett pénzügyi eszköznek

- vagy *piackonform* jellegűnek kell lennie;
- vagy meg kell felelnie a *de minimis* jogszabályban foglaltaknak (különös de minimis szabályok vonatkoznak az elsődleges mezőgazdasági termékekre, illetve halászatukra), ami azt jelenti, hogy a támogatás nem befolyásolja a tagállamok közötti versenyt és kereskedelmet;
- vagy az *általános csoportmentességi rendelet* (GBER,⁶³ ABER⁶⁴) hatálya alá kell esniük, amely az állami támogatási kategóriákat úgy határozza meg, hogy feltételezi azok konformitását, így kivételt is képeznek a bejelentési kötelezettség alól;

⁶² GBER; a pénzügyi eszközöket illető legfontosabb rendelkezések (ERFA, ESZA és KA):

- GBER 16. cikk Regionális városfejlesztési támogatás
- GBER 21. cikk Kockázatfinanszírozási támogatás
- GBER 22. cikk Induló vállalkozásoknak nyújtott támogatás
- GBER 39. cikk Épület-energiatékonyági projektekre irányuló beruházási támogatás

⁶³ General block exemption Regulation

⁶⁴ Agricultural Block Exemption Regulation

- vagy amennyiben a pénzügyi eszköz az *általános feltételeknek megfelelő termék* formáját ölti, mentesül a bejelentési kötelezettség alól, minthogy ezen eszközök megtervezésének feltételei biztosítják a támogatásnak a belső piaccal való összeférhetőségét;
- vagy az állami támogatási szabályok értelmében nem tartozik az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá, az *állami támogatási notifikáció szükséges* annak érdekében, hogy a konstrukció megfeleljen a belső piaccal összeegyeztethető támogatás előírásainak.

Egy másik, állami támogatás szempontjából releváns kérdés, hogy mindkét szabályozás (ERFA⁶⁵ és állami támogatás) tiltja a *nehéz helyzetben levő vállalkozások* pénzügyi eszközök keretében történő támogatását. „Az ERFA a következőket nem támogatja: d) az uniós állami támogatási szabályok szerint nehézségekkel küzdő vállalkozások”. Azonban a de minimis szabályok nem zárják ki expressis verbis a támogatásból a nehéz helyzetben levő vállalkozásokat, csak bizonyos esetekben („a kedvezményezett se nem tartozik kollektív fizetéseképtelenségi eljárás hatálya alá, se nem felel meg a rá vonatkozó nemzeti jog azon feltételeinek, amelyek alapján hitelezői kérelmére kollektív fizetéseképtelenségi eljárás hatálya alá vonható lenne. Nagyvállalkozások esetében a vállalkozásnak legalább a B hitelminősítésnek megfelelő helyzetben kell lennie”).⁶⁶ Ennek megfelelően az egyik lehetséges értelmezés, hogy nem minden nehéz helyzetben levő vállalkozást zártak ki. Ennek az értelmezésnek a jegyében meg kell vizsgálnunk a pénzügyi eszközök állami támogatási alapját, és amennyiben a de minimis előírásokat alkalmazzuk, nem szükséges a kedvezményezettek valamennyi lehetséges csoportjának kizárása. A másik értelmezés az ERFA-rendelethez, további állami támogatási előírásokhoz nyúl vissza, megköveteli annak vizsgálatát, hogy a vállalkozás nehéz helyzetben van-e vagy sem. Figyelembe véve a pénzügyi eszközök célját, hogy olyan vállalkozásokat segítsen, amelyek kereskedelmi banki/magánforrásokhoz nem tudnak hozzájutni, ez a megkötés ellentmondást hordoz magában.

„nehéz helyzetben lévő vállalkozás”: olyan vállalkozás, amely tekintetében a következő feltételek közül legalább egy fennáll:

- a) Korlátolt felelősségű társaság esetén (kivéve a kevesebb mint három éve létező kkv-kat, illetve a kockázatfinanszírozási támogatásra való jogosultság alkalmazásában az első kereskedelmi értékesítéstől számítva kevesebb mint hét éve működő olyan kkv-kat, amelyek a kiválasztott pénzügyi közvetítő által végzett átvilágítást követően kockázatfinanszírozási beruházásra jogosultak) jegyzett részvénytőkéjének több mint a fele elveszett a felhalmozott veszteségek miatt. Ez abban az esetben fordul elő, ha a felhalmozott veszteségeknek a tartalékokból (és minden olyan elemből, amelyet általában a társaság saját tőkéje részének tekintenek) történő levonásával a jegyzett tőzsrésze felét meghaladó negatív halmozott összeg keletkezik. E rendelkezés alkalmazásában a „korlátolt felelősségű társaság” különösen a 2013/34/EU irányelv (1) I. mellékletében említett vállalkozástípusokat jelenti, és a „jegyzett tőke” adott esetben magában foglal minden részvénytőkét.
- b) Olyan társaság esetén, ahol legalább egyes tagok korlátlan felelősséggel bírnak a társaság tartozásai tekintetében (kivéve a kevesebb mint három éve létező kkv-kat, illetve a kockázatfinanszírozási támogatásra való jogosultság alkalmazásában az első kereskedelmi értékesítéstől számítva kevesebb mint hét éve működő olyan kkv-kat, amelyek a kiválasztott pénzügyi közvetítő által végzett átvilágítást követően kockázatfinanszírozási beruházásra jogosultak), a társaság könyveiben kimutatott tőkének több mint fele nincs meg a felhalmozott veszteségek miatt. E rendelkezés alkalmazásában a „társaság, ahol legalább egyes tagok korlátlan felelősséggel bírnak a társaság tartozásai tekintetében” különösen a 2013/34/EU irányelv II. mellékletében említett vállalkozástípusokat jelenti.
- c) Amennyiben a vállalkozás ellen kollektív fizetéseképtelenségi eljárás indult vagy a hazai jog alapján megfelel azoknak a feltételeknek, amelyek a kollektív fizetéseképtelenségi eljárásnak a vállalkozás hitelezői kérésére történő elindítására vonatkoznak.
- d) Amennyiben a vállalkozás megmentési támogatásban részesült, és még nem fizette vissza a kölcsönt vagy szüntette meg a kezességvállalást, illetve szerkezetátalakítási támogatásban részesült, és még mindig szerkezetátalakítási terv hatálya alá tartozik.
- e) Olyan vállalkozás esetében, amely nem kkv, amennyiben az elmúlt két évben:
 1. a vállalkozás könyv szerinti adósság – saját tőke aránya 7,5-nél magasabb volt; és
 2. a vállalkozás EBITDA-val⁶⁵ számolt kamatfedezeti rátája nem érte el az 1,0 értéket.

8. szövegdoboz

A nehéz helyzetben levő vállalkozás definíciója a 651/2014/EU rendelet szerint

Az Európai Bizottság 2020. március 19-én elfogadott egy azóta többször módosított, kibővített és közzétett a COVID-19 vírusjárvány idején a gazdaság segítése érdekében bevezethető állami támogatási intézkedésekre vonatkozó átmeneti keretszabályra

⁶⁵ 1301/2013/EU (ERFA-rendelet) 3.3 d) cikk

⁶⁶ 1407/2013/EU 4. cikk 3. pont

⁶⁷ Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

vonatkozó közleményét. A közlemény bizottsági jóváhagyást követően alkalmazható támogatási kategóriákat tartalmaz, valamint tárgyalja az egészségügyi helyzet hatását a rövid lejáratú exportbiztosítások támogathatóságára is. A támogatási kategóriák a következők:

- 1) Vissza nem térítendő támogatás /adóintézkedés (átmeneti támogatás),
- 2) Garanciaidő-támogatás banki hitelekhez,
- 3) Kamattámogatás banki hitelekhez (alárendelt kölcsöntőke juttatás is),
- 4) Kamattámogatás és garanciaidő-támogatás bankokon keresztül,
- 5) A COVID-19 szempontjából releváns kutatáshoz és fejlesztéshez nyújtott támogatás.
- 6) Tesztelési és felskálázási (upscaling) infrastruktúrákhoz nyújtott beruházási támogatás.
- 7) A COVID-19 szempontjából releváns termékek előállítására irányuló beruházási támogatás.
- 8) Adó- és társadalombiztosítási járulékok teljesítésének elhalasztása formájában nyújtott támogatás.
- 9) Munkavállalók utáni bértámogatás formájában nyújtott támogatás a COVID-19-járvány alatti elbocsátások elkerülése érdekében.
- 10) Nehéz helyzetbe került nem pénzügyi vállalkozásokban történő állami tőkebefektetések.
- 11) Hibrid tőkejuttatások

A közlemény alapján nyújtott támogatások 2020. december 31-ig ítéltetők oda (eddig kell megkötni a támogatott hitel- és garanciaszerződéseket, illetve odaítélni a vissza nem térítendő támogatást vagy adóelőnyt).

Érdemes kiemelni az átmeneti de minimis támogatás jelentőségét a hazai vállalkozások forráshoz jutásának megkönnyítésében, Ezen új támogatási kategória alapján vállalkozásonként (a kapcsolt vállalkozásokat is beleértve, azaz vállalkozáscsoportonként) főszabályként 800 ezer euró támogatás nyújtható. A mezőgazdasági és a halászati ágazat vállalkozásaira alacsonyabb keret (100 ezer és 120 ezer euró) vonatkozik. Ezt a rendkívüli keretet nem csökkenti a már igénybe vett de minimis támogatás, és a jövőbeni de minimis támogatások lehetséges összegét sem érinti a támogatási kategória alapján nyújtott összeg. Ez tehát nem egy megemelt de minimis keret, csak azok a vállalkozások támogathatóak, melyek megfelelnek a közleményben meghatározott jogosultsági feltételeknek. A támogatásra akkor jogosult egy vállalkozás, ha 2019 év végén nem volt az állami támogatási szabályok alapján nehéz helyzetben, de a járványra visszavezethetően nehézségei támadtak vagy nehéz helyzetbe került. E támogatás csak vissza nem térítendő támogatás, hitel és tőke formájában adható. Amennyiben a támogatást hitel és tőke formájában nyújtják, akkor a teljes névérték (azaz a teljes tőkeösszeg vagy a kölcsön egész névértéke) terheli a 800 ezer eurós keretet.

1.4. Magyarország és a kohéziós politika

1.4.1. A felkészülés időszaka

Az előcsatlakozási alapok, Phare, ISPA és SAPARD segítették az uniós csatlakozásra történő felkészülést. Egyrészt modellezték a később elérhető alapok *működési mechanizmusait*, amihez tevékenyen járult hozzá a kapcsolódó *decentralizációs folyamat* is. Másrészt segítették az európai uniós csatlakozásra való felkészülést, a *közösségi joganyaghoz* kapcsolódó, hátralévő feladatok elvégzését, az *intézményrendszer* kiépítését, a munkatársak *képzését*.

Hogyan jellemeznék azt az időszakot, amikor átvette a Phare-programok felügyeletét?

- Korábban különböző minisztériumok foglalkoztak a témával. A Phare-program kezdeti időszakában még az Uniónak sem volt elképzelése a felhasználásról; jellemző volt például, hogy bizonyos összeghatárig elfogadták az országok által összeállított igénylistákat. Magyarországnak 100 millió ECU-t szántak évente, és ezen belül elfogadták a benyújtott javaslatokat. Az 1989–1995 közötti időszakra jellemző volt, hogy a források jó részét különösebb ellenőrzés nélkül költötték el. Amikor mindkét félben megérlelődött az az elképzelés, hogy előbb-utóbb a rendszerváltó országok jelentkezni fognak az Európai Unióba, a Phare-programok forrásait a csatlakozás igényeire irányították.
- Ezt követően hogyan viszonyult az EU a Phare-programokhoz?
- Ekkor a programok csatlakozásorientálttá váltak, a korábbi gyakorlattal ellentétben már nem fogadtak el mindenféle igénylistát. Az 1995-ös program volt az első, amikor megjelent a csatlakozási szemlélet. Az összeghatárok többnyire változatlanok maradtak. Magyarország számára továbbra is mintegy 100 millió ECU-t terveztek évente, és azt nézték, hogy az ország törvényhozásában milyen módon veszik át az uniós ajánlásokat. Ha az ország ennek a szempontnak megfelelő programot adott be, akkor a támogatás összeghatára egy kicsit feljebb is mehetett.

9. szövegdoboz

A Phare kiterjesztése – Minden tételért meg kellett küzdeni

Forrás: Interjú dr. Boros Imrével, Falu Város Régió, 2007/1.

A kohéziós politika megvalósítására való felkészülés terén az előcsatlakozási alapok segítettek

- a programozási dokumentumok elkészítését;
- az intézményrendszeri koncepció kidolgozását és a végrehajtási rendszer felállítását;
- a nemzeti szintű szabályozás kialakítását;
- a programok végrehajtásához szükséges eszközök, informatikai háttér, útmutatók kifejlesztését.

1.4.2. Magyarország statisztikai régióinak meghatározása

Az Európai Unióhoz való csatlakozásra való felkészülés a regionális politika területén gyakorlatilag már a 1990-es évek közepén elindult. A *Területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény* és a módosításáról szóló 1999. évi XCII. és a 2004. évi LXXV. törvény lefektették a területfejlesztés céljait, az alapelveket, programozási intézmény- és eszközrendszerét. Végül, de nem utolsósorban a területfejlesztési törvény leírta *Magyarország területi beosztását*, meghatározta a tervezési-statisztikai régiókat.

A törvény meghatározta, hogy a régiók alkotják a NUTS 2 szintű területi egységet, a megyék a NUTS 3 szintet képviselik.

10. táblázat
Magyarország területi-statisztikai régiói

NUTS-kód	Régió megnevezése
HU 31	Észak-Magyarország
HU 32	Észak-Alföld
HU 33	Dél-Alföld
HU 21	Közép-Dunántúl
HU 22	Nyugat-Dunántúl
HU 23	Dél-Dunántúl
HU 10	Közép-Magyarország

Forrás: KONDOR szerkesztése

1.4.3. A Nemzeti Fejlesztési Terv (2004–2006) időszaka

Az első, rövid programozási időszakban Magyarország öt operatív programot (a továbbiakban: OP) indított el. Az ország valamennyi, azaz hét régiója az *1. számú célkitűzés* hatálya (azaz kedvező elbánás) alá esett. A strukturális alapokból és a hazai társfinanszírozásból összesen 670 milliárd forint nagyságú támogatás állt rendelkezésre. Ehhez hozzájárult még a Kohéziós Alap nyújtotta projektfinanszírozási lehetőség.

A hosszas és intenzív előkészületeknek köszönhetően már *2004 januárjára készen álltak az operatív programok*, az intézményrendszer, folyamatosan jelentek meg a pályázati felhívások.

1.4.3.1. Célok és programstruktúra

A tagállami stratégiai tervet képező *Nemzeti Fejlesztési Terv* (a továbbiakban: NFT) három specifikus célt fogalmazott meg:

- a versenyképesebb gazdaság;
- a humán erőforrások jobb kihasználása;
- jobb minőségű környezet;
- a kiegyensúlyozottabb regionális fejlődés elősegítése.

12. ábra
Az NFT célkitűzései

Forrás: Községi Támogatási Keret

A célok megvalósítását segítő prioritásokat öt operatív program tartalmazta.

A *Gazdasági Versenyképesség Operatív Program* (a továbbiakban: GVOP) a termelőszektor, illetve a kis- és középvállalatok technikai hátterének modernizációját, innovációs tevékenységüket és a vállalkozások közötti együttműködést, a vállalkozói hálózatok kiépülését támogatta. Nagy hangsúlyt kapott a K+F feltételeinek tökéletesítése, az elektronikus gazdaság kiépítése, az elektronikus közigazgatás megteremtésének előmozdítása.

A *Humán-erőforrás Fejlesztés Operatív Program* (HEFOP) a foglalkoztatási helyzet javítására, a munkaerő versenyképességének javítására, a piaci igényeknek megfelelő képzettség megteremtésére, a társadalmi beilleszkedés elősegítésére fókuszált. A beavatkozások középpontjában

- az aktív munkaerő-piaci politikák;
- a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerő-piacra történő belépés segítségével;
- az oktatás és képzés fejlesztése az egész életen át tartó tanulás politikájának részeként;
- az alkalmazkodóképesség és vállalkozói készségek javítása;

- valamint a humánerőforrás-fejlesztéshez kapcsolódó – oktatási, szociális és egészségügyi – infrastruktúra fejlesztése állt.

A *Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program* (KIOP) az ország környezeti állapotának javítására irányult, támogatva a környezeti infrastruktúra fejlesztését, a környezetbiztonság szintjének növelését, természetvédelmi beruházások megvalósítását, illetve a közlekedési infrastruktúra javítását, kiemelten gyorsforgalmi és elkerülő utak építését.

Az *Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program* (AVOP) középpontjában a mezőgazdasági termelés modernizációja, termelési technológiák és termékfeldolgozás (különös tekintettel az élelmiszer-feldolgozás) állt. Másrészt segítette a vidék felzárkóztatását az alternatív jövedelemtermelés, a helyi infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztésével és a kulturális örökség védelmével. A vidékfejlesztési intézkedések egy részét a nemzeti költségvetés finanszírozta.

A *Regionális Fejlesztési Operatív Program* (RFOP) a régiókon belül elmaradott térségek, településrészek fejlesztését tűzi ki célul, finanszírozta a gazdasági környezet javítását, a térségi infrastruktúra és humánkapacitás, valamint a közigazgatás fejlesztését, a települések rehabilitációját és környezetgazdálkodásuk fejlesztését.

A konkrét intézkedéseket, a támogatási konstrukciók és pályázati lehetőségek legfontosabb feltételeit az operatív programonként elkészített *programkiegészítő dokumentumok* tartalmazták.

1.4.3.2. Intézmény- és végrehajtási rendszer

Az *irányító hatóságok a szaktárcák* keretén belül működtek. Az öt operatív program feletti felelősségen három tárca (a gazdasági, a földművelésügyi és a munkaügyi tárca), illetve a szintén önállóvá vált Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal osztozott.

A *Miniszterelnökség*, majd a *Nemzeti Fejlesztési Hivatal* legfontosabb feladatai közé a Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítése és az operatív programok kidolgozásának koordinációja, az alapok felhasználásával kapcsolatos koordinációs és monitoring feladatok ellátása, a Kohéziós Alapból társfinanszírozandó fejlesztési projektek összeállítása, illetve a 2007–2013-as időszak nemzeti szintű stratégiájának megtervezése tartozott.

Az ellenőrzési feladatokat a KEHL, míg a kifizető hatóság funkcióját a Pénzügyminisztérium látta el.

A lebonyolítás rendszere meglehetősen széttagolt volt a maga *22 közreműködő szervezetével* és az egységes szabályok helyett nagymértékben *szervezeti szintű eljárásrendek* dominanciájával.

Az új intézményrendszerben egyaránt helyet kaptak az előcsatlakozási alapok, illetve a Széchenyi Terv lebonyolításában részt vevő szervezetek és szakemberek.

A *szabályozói háttér* végtelenül *összetett* volt, a korlátozott körű egységes előírást program- és szervezeti szintű eljárásrendek egészítették ki. Bármilyen változtatásnak a rendszeren történő végigfuttatása nagyon hosszú időt vett igénybe.

Az *informatikai rendszer* valamennyi operatív programra kiterjedt.

A programok megvalósítása alapvetően *nyílt pályázati rendszerben* kiválasztott projektek támogatásával történt. A támogatási lehetőségek megnyitását kezdettől fogva kiemelt érdeklődés kísérte, amit a benyújtott pályázatok száma is igazolt.

- Az NFT végrehajtása segítette és támogatta hazánk uniós integrációját, ugyanakkor a források felhasználásának összetársadalmi haszonmaximalizálása elmaradt.
- A támogatást nyújtó intézmények törekvéseiben a források mind teljesebb felhasználása elsőbbséget kapott a források eredményes és hatékony felhasználásával szemben.
- Magyarország felzárkózása az uniós átlaghoz az egy főre jutó jövedelemben mérve csekély mértékű volt (az egy főre jutó GDP a 2004. évi uniós átlag 63%-áról 2009-re 65%-ot ért el).
- A fejlesztések közül a környezetvédelmi, az egészségügyi és egyes oktatási beruházásokkal, a vidékfejlesztéssel közeledtünk az EU fejlettségi szintjéhez, de ezek rövid távon nem vezetnek gazdasági növekedéshez, továbbá a növekedésre kedvezőtlenül hatottak az országon belüli és kívüli pénzügyi-gazdasági folyamatok is. Az NFT 687,6 Mrd Ft-os keretéből mintegy 20 ezer projekt valósult meg a gazdaság, az emberi erőforrások, a területfejlesztés, a közlekedés és a környezetvédelem terén. E területeken belül számtalan célt támogattak: a szennyvíz-beruházásoktól kezdve a képzéseken, az útfelújításokon, a városrehabilitáción át a falunappal bezárólag.
- Az NFT végrehajtása segítette a célterületek fejlesztését, de a források nagyságrendje és elaprózottsága miatt csak részeredmények vannak egy-egy szakpolitikai területen, jellemzően az uniós előírásokhoz kapcsolódóan.
- Az ellenőrzött projektek céljai a projektek háromnegyedénél teljesültek vagy túlteljesültek, ugyanakkor minden negyedik projekt esetében elmaradás volt a célok időarányos teljesítésében.
- Az NFT végrehajtásának pénzügyi, abszorpciós eredményessége azt jelentette, hogy a pénzügyi keretet 99,1%-ban felhasználták, ezáltal a forrásvesztést minimalizálták. Ez azonban hazai többletkiadással járt. A fel nem használt keret 0,9%, mintegy 6 Mrd Ft a programok felénél keletkezett. A programok másik felénél a teljes keretet kihasználták.
- Az NFT szintű célok közül az új és a megtartott munkahelyek száma 34 és fél ezer körül alakult, és ezen belül inkább a programok munkahelymegőrző hatása érvényesült.
- Másik NFT szintű cél volt az emberi erőforrás minőségi fejlesztése, amelynek keretében mintegy 330 ezer embert képeztek.
- Árnyalja az eredményeket, hogy más értékelési módszer szerint az NFT 20 200 új munkahelyet teremtett.
- A környezetvédelem területén a támogatásoknak köszönhetően 113 ezer lakos otthona csatlakozott a szennyvíztisztító rendszerhez. A közlekedés fejlesztése területén 723 km az új, a korszerűsített és a felújított utak hossza, főként az úthálózat javítása, korszerűsítése valósult meg, a hazai szükségleteknek megfelelően.
- Az ország régióinak kiegyensúlyozottabb fejlesztése az NFT végrehajtási időszakát követően is kiemelt cél maradt, és várhatóan nagy kihívást jelent a jövőben is.
- A Regionális Operatív Program (a továbbiakban: ROP) terve szerint a támogatások legalább 75%-a, ténylegesen a 78%-a négy kevésbé fejlett régióba áramlott, de hatása a szerény mértékű támogatások és a sokféle cél miatt csak egy-egy szűk földrajzi területen volt érezhető. Hosszabb időszakot tekintve (2000–2008 között) a közép-magyarországi régió erőteljesen (21 százalékponttal) növekedett, míg a többi hat régió helyzete nem változott lényegesen. Az észak-magyarországi, az észak- és a dél-alföldi, valamint a dél-dunántúli régiók felkerültek az EU „legszegényebb 20 régió” listájára.
- A hazai programok eredményéről azonban nincs a döntéshozók, a társadalom számára áttekinthető, közérthető összegzés.

- A teljesítmény-ellenőrzéssel vizsgált projektek háromnegyedénél a célok teljesültek, vagy túlteljesültek, minden negyedik projektnél elmaradás volt a célok időarányos teljesítésében, a támogatási, eljárási szabályok a kedvezményezettek által vállalt célok teljesítésének értékeléséhez, számonkéréséhez nem tartalmaztak előírást.
- A vizsgált projektek között találtunk jó gyakorlatot. Erős versenyhelyzetben és válság idején is voltak sikeres fejlesztések, amelyeknél a kedvezményezettek elsőként a saját felkészültségüket emelték ki.
- A sikerességet gátló tényezőként említették az ügyintézés és a kifizetések lassúságát, a kifizetési igazolások határidőn túli kiadását, a gyakori szervezeti és személyi változásokat, a jogszabályi és gazdasági környezet változását, a túlzott bürokráciát, valamint a sokszereplős intézményrendszert.
- Kockázatot hordoz magában az egészségügy és a humán erőforrás-projektek fenntartása a forráshiányos időszakban, azokban az esetekben, amikor a szakpolitika nem számol a fejlesztések hatásaival a működtetés, finanszírozás során.
- A vizsgált időszakban a támogatást nyújtó intézmények megfeleltek az uniós szabályozásnak, de a végrehajtás során még változtak, formálódtak, és nem voltak hatékonyak.
- Javasoljuk a nemzeti fejlesztési miniszternek és a vidékfejlesztési miniszternek:
 1. Fejlesszék tovább a jövőbeni támogatási rendszert – a 2013 utáni EU-fejlesztési célkitűzések fényében – úgy, hogy a forrásvesztés elkerülése és a szabályosság mellett a stratégiai célok megvalósítása és a projektek fenntarthatósága is kiemelt szempont legyen.
 2. Intézkedjenek arra vonatkozóan, hogy a közösség pénzügyi érdekeinek védelme érdekében az uniós költségvetésből kivett és teljes egészében a hazai költségvetés terhére elszámolt NFT-projektek vizsgálják felül a hazai pénzügyi érdekek védelmében, és a vizsgálat tapasztalatait építsék be a következő programozási időszakba.
 3. Intézkedjenek arra vonatkozóan, hogy közérthető módon, összegezve mutassák be az NFT-programok által elért eredményeket a döntéshozók (a fejlesztési célokat meghatározók, támogatást nyújtók) és a társadalom számára.
 4. Vizsgáltsák felül a hasznosítási problémákkal küzdő projektek intézkedési terveinek megalapozottságát, szükség szerint dolgoztassanak ki új intézkedési terveket.

10. szövegdoboz

Összefoglaló a programok megvalósításának értékeléséről 2004–2006 között

Forrás: Állami Számvevőszék 1110 számú jelentése – Jelentés a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának ellenőrzéséről, 2011. június

1.4.4. A 2007–2013-as programozási időszak

1.4.4.1. Kohéziós politika és költségvetés

A 2007–2013-as *pénzügyi keret* vitája Magyarország számára *kedvező* végeredménnyel zárult, több mint 25 milliárd euró közösségi támogatást kapott Magyarország, ami a hazai társfinanszírozással együtt több mint 29 milliárd euró (kb. 8200 milliárd Ft) fejlesztési forrást jelentett.

11. táblázat

Kohéziós források célkitűzésenként és alapokként 2007–2013 között

Forrás: Európai Bizottság

A hazai társfinanszírozással együtt közel 7000 milliárd forint fejlesztési forrás állt rendelkezésre. Az ország hat régiója a *konvergencia* célkitűzés alá esett, így az e térségekben megvalósuló fejlesztések a legmagasabb szintű, 85%-os arányt képviselő uniós támogatásra voltak jogosultak.

13. ábra

Magyarországi régiók jogosultsági térképe 2007–2013 között

Forrás: Európai Bizottság

A *közép-magyarországi régió fejlettsége* okán ugyanakkor a 2. célkitűzés hatálya alá esett. Bár a tárgyalások során sikerült a régió számára kedvezőbb feltételeket elérni, az új besorolás egyrészt *szűkítette forrásait*, másrészt ezeket a többi régióhoz képest *gyorsabb ütemben kellett felhasználni*.

1.4.4.2. Célok és programstruktúra

A nemzeti szintű stratégiát megfogalmazó Új Magyarország Fejlesztési Terv két átfogó célt nevesített, *a foglalkoztatás bővítését és a tartós növekedés feltételeinek megteremtését*, melyek megvalósítását az alábbi speciális célok támogatták:

1. A foglalkoztatás bővítéséért teendő lépések:

- a munkaerő-kínálat növelése: az egyén foglalkoztathatóságának javítása;
 - a munkaerő-kereslet bővítése: munkahelyteremtés;
 - a kereslet és a kínálat összhangját biztosító foglalkoztatási környezet kialakítása.
2. A tartós növekedés elősegítéséért teendő lépések:
- a versenyképesség növelése;
 - a gazdaság bázisának szélesítése;
 - az üzleti környezet fejlesztése, azon belül
 - az elérhetőség javítása,
 - a szabályozási környezet javítása, az állami szolgáltatások hatékonyságának növelése.

Emellett a terv valamennyi operatív programot átszövő horizontális célokat is nevesített:

- a környezeti, a makrogazdasági és a társadalmi fenntarthatóság elve;
- a területi és társadalmi kohézió erősítésének – beleértve a nők és férfiak egyenlőségének, és a hátrányos helyzetűek esélyegyenlőségének, valamint a megkülönböztetés tilalmának – biztosítása.

Ennek érdekében a terv hat kiemelt területen irányzott elő összehangolt állami és uniós fejlesztéseket:

- a gazdaságban;
- a közlekedésben;
- a társadalom megújulása érdekében;
- a környezet és az energetika területén;
- a területfejlesztésben;
- az államreform feladataival összefüggésben.

Az ágazati programokra 5000 milliárd forintot meghaladó keret állt rendelkezésre, amelyek az alábbi átfogó célokra épülő beavatkozásokra nyújtottak támogatást:

- versenyképesség növelése a kkv-k és a K+F erősítésével;
- az elérhetőség javítása;
- a környezet megóvása;
- társadalmi megújulás;
- közszolgáltatások minőségi fejlesztése (egészségügy, oktatás, szociális ellátás, kultúra);
- olcsóbb, hatékonyabb közigazgatás.

A hét régió fejlesztéseire 1600 milliárd forintos keret jutott, programjaik az alábbi támogatási célok mentén épültek fel:

- regionális gazdaságfejlesztés;
- turisztikai célú fejlesztések (attrakció, kapacitás);
- helyi közlekedési infrastruktúra-fejlesztés (például 3–5. számjegyű utak fejlesztése);
- humáninfrastruktúra-fejlesztések (iskolák, óvodák, egészségügyi létesítmények felújítása);
- településfejlesztési akciók (épületrekonstrukciók, térrendezések).

A célrendszer megvalósításához 15 operatív program nyújtott keretet, a programok az előző időszakhoz képest megnövekedett számát egyrészt a regionális szintű programok bevezetése okozta. Másrészt egyenes következménye az egy alap OP-szabálynak, amelynek értelmében az egymással összetartozó intézkedéseket is meg kellett bontani finanszírozási forrásuk szerint.

A *Gazdaságfejlesztés OP* (a továbbiakban: *GOP*) célja a magyar gazdaság hosszú távon fenntartható növekedésének előmozdítása volt. Támogatta a versenyképesség javítása érdekében a K+F és az innovációs tevékenységeket, a vállalkozások (kiemelten a kis- és középvállalkozások) komplex fejlesztését, a modern üzleti környezet feltételeinek kialakítását, a pénzügyi eszközök bevezetését a kis- és középvállalkozások finanszírozáshoz juttatásának lehetőségeit szélesítendő (tőke, hitel, garancia).

A *Közlekedés OP* (a továbbiakban: *KÖZOP*) célja az elérhetőség – és a minőség – fenntartható módú javítása volt az ország versenyképességének és a területi kohézió erősítésének érdekében. Támogatta az ország és a régiók nemzetközi közúti, vasúti és vízi úton való elérhetőségének javítását, a térségi elérhetőség fejlesztését, közlekedési módok összekapcsolását, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának, illetve a városi és agglomerációs közösségi közlekedés fejlesztését.

A *Társadalmi Megújulás OP* (a továbbiakban: *TÁMOP*) a munkaerőpiaci aktivitás növelésére összpontosított a humán erőforrások minőségének javításával. Támogatta a foglalkoztathatóság fejlesztését, a munkaerőpiacra való belépés ösztönzését, az alkalmazkodóképesség javítását, a minőségi oktatást és a hozzáférést mindenki számára, az emberi erőforrások fejlesztését a minőségi képzés, a kutatás és innováció területén, az egészségmegőrzést és a társadalmi befogadást, az esélyegyenlőség érdekében a részvétel erősítését. A *Társadalmi Infrastruktúra OP* az előbbi célt az oktatási infrastruktúra fejlesztése, az egészségügyi infrastruktúra fejlesztése, a munkaerőpiaci részvételt és a társadalmi befogadást támogató infrastruktúra javítása útján segítette.

A *Környezet és Energia OP (KEOP)* céljai az egészséges, tiszta települések kialakítása és fenntartása, a vizek és természeti értékek jó kezelése, a megújuló energiahordozók növelése, a hatékonyabb energiafelhasználás, a fenntartható termelési és fogyasztási szokások ösztönzése és projektek előkészítése.

A hét *Regionális OP (ROP)* közül hat a konvergencia régiók, egy a közép-magyarországi régió fejlesztését finanszírozta. Támogatta a helyi gazdaság-, vállalkozás- és turisztikai célú fejlesztéseket, a mobilitást és a közlekedési infrastruktúra javítását, humán infrastruktúra-fejlesztéseket, térségfejlesztési akciókat, az épített és természeti környezet állapotának javítását.

Az *Államreform OP (ÁROP)* átfogó célja az volt, hogy segítse a közigazgatás teljesítményének növelését, és ezáltal a közigazgatás hozzájárulását az ország társadalmi és gazdasági versenyképességének javításához. Támogatta a folyamatok megújítását, a szervezetfejlesztést és az emberi erőforrás minőségének javítását.

Az *Elektronikus közigazgatás OP (EKOP)* átfogó célja a közigazgatás teljesítményének javítása volt. Támogatta a közigazgatás és a közigazgatási szolgáltatások belső folyamatainak megújítását, a közigazgatási szolgáltatásokhoz történő hozzáférést garantáló fejlesztéseket (a szolgáltatások eljuttatását az ügyfelekhez).

A *Végrehajtás OP (VOP)* célja az operatív programok hatékony és eredményes megvalósításának, a források teljes mértékű és időben történő abszorpciójának elősegítése volt. Magában foglalta a támogatások felhasználásáért felelős központi és horizontális intézmények működtetését és fejlesztését, a támogatások minőségi felhasználásához szükséges eszközrendszer, kiemelten az informatikai rendszer biztosítását, a programok értékelését, a kedvezményezettek tájékoztatását, tanácsadó hálózat kialakítását.

1.4.4.3. Új intézmény- és végrehajtási rendszer

A 2007–2013-as időszak az *intézményrendszer átszabásával járt* együtt: a Nemzeti Fejlesztési Hivatal Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggé (a továbbiakban: NFÜ) alakult át, és az új szervezet a tárcáktól átvette és magába integrálta az irányító hatóságokat.

A mögöttes elképzelés az volt, hogy az új felállásban jobban érvényesülhetnek a nemzeti szintű célok a szűkebben vett ágazati célok felett, illetve könnyebbé válhat azoknak az egymással összefüggő intézkedéseknek az összehangolása (tartalmában, időzítésében stb.), amelyek más irányító hatóság felügyelete alá tartozó programok részét képezik.

Az átszervezés másik mozgatórugója a *központosítás és standardizálás* feltételeinek megteremtése volt. Az irányító hatóságok átvétele önmagában azt jelentette, hogy a programok menedzsmentjével kapcsolatos funkciókat egy szervezetbe vonták össze. Ezen túl néhány irányító hatósági funkciót, pl. információs rendszer működtetését, értékelést, kommunikációt is központosítottak az ügynökségen belül. *Egységes részletszabályok* is (kormányrendelet és az interneten elérhető Egységes Működési Kézikönyv) születtek.

Mint hogy a programkiegészítő dokumentumok elkészítésének kötelezettsége megszűnt, a kormány úgy döntött, hogy a programok végrehajtását kétéves *akciótervekre* alapozza. Ezek tartalmazták a konstrukciókat, a pályázati és projektcélokat, a pénzügyi kereteket, a lebonyolítás ütemezését és az indikátorokat. Az akcióterveket eredetileg évente lehetett volna felülvizsgálni, gyakorlatilag folyamatosan zajlott a módosításuk.

A közreműködő szervezetek száma jelentősen – 15 szervezetre – csökkent. A *hatékonyság* javítása érdekében differenciált projekt kiválasztási eljárásrendeket határoztak meg:

- *egy- vagy kétfordulós pályázat* a verseny, jobb minőségű projektek és több saját forrás bevonása érdekében;
- automatikus pályázatát a kis összegű, egyszerű projektek kiválasztására;
- *kiemelt eljárásrendet* a központi programok indítása, működtetése, állami szolgáltatások fejlesztése érdekében egyedi jellegű beruházások esetében állapítottak meg.

Egyszerűsödtek a projektgazdák terhei (pl. biztosíték), *rövidebb kifizetési, döntési határidőket írtak elő a hatályos jogszabályok*. Amennyiben a kedvezményezett nem kapta meg a benyújtott számlájának ellenértékét a jogszabály által előírt határidőben (45 nap), számára késedelmi kamat megfizetését írták elő. Folyamatosan bővült az informatikai rendszer funkcionalitása. Kísérletként bevezették az *egyszerűsített elszámolási* módszertant, azaz számla benyújtása nélkül, előre megállapított átalány alapján lehetett egy-egy projekttevékenységet elszámolni.

A programozási időszak közepe táján, a válság és a kormányváltás okán a végrehajtási rendszer jelentős *felülvizsgálatára* került sor, ami a nemzeti szabályozás további egységesítéséhez, az operatív programok módosításához, és közreműködő szervezetek további összevonásához vezetett. A KEHI keretei közül önálló szervként kivált a kizárólag uniós támogatásokra összpontosító, a hazai audit hatóság feladatait ellátó *Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság* (a továbbiakban: EUTAF). A kiemelt szabálytalansági kockázatokra tekintettel központosították a nagy összegű *közbeszerzések ellenőrzését* is.

A *programozási időszak* végén változás történt az NFÜ felügyeletében: 2013. júliusáig a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter felügyelte, 2013. augusztusától a december 31-i megszűnésig a Miniszterelnökség irányítása alatt állt. Érzékelhetővé vált még a tagállami szintű, valamennyi operatív programra rálátó monitoring⁶⁸ bizottság felállításának igénye.

Magyarország élen járt a *pénzügyi eszközök* – hitel, garancia, kockázati tőke – bevezetésében, mind az allokáció mértéke, mind a konstrukciók korai indítása terén. A visszaforgó pénzeszközök mára jelentős nagyságrendet képviselnek, a tagállam saját forrásainak számítanak, és az eredetiekhez hasonló célokra használhatóak fel.

A kísérletet között érdemes megemlíteni a 33 *leghátrányosabb helyzetű kistérség*⁶⁹ programját. Egy főre jutó támogatásuk a 2004–2006-os időszakban kb. 20%-kal, a 2007–2013-as programidőszak első másfél éve keretében kb. 10%-kal meghaladta az országos átlagot. Ugyanakkor a különböző *kistérségek fejlettsége között 20-szoros különbség alakult ki*, a kistérségeken belül alapvetően a viszonylag fejlettebb települések és társadalmi csoportok jutottak forrásokhoz, míg a legszegényebb kistérségek alig vagy nem tudtak megfelelni a szükséges feltételeknek. A programra 2008-tól közel 100 milliárd forint állt rendelkezésre annak érdekében, hogy a kistérségek fenntartható fejlődési pályára álljanak, megforduljon a térség leszakadási trendje, és lendületet kapjon a hosszú távú felzárkózás. A kísérleti program a fejlesztések célba juttatásával az infrastrukturális háttér, a humán erőforrás

⁶⁸ Lásd partnerségi megállapodás szintű monitoring bizottság

⁶⁹ A *kistérség* földrajzilag összefüggő, elsősorban területfejlesztési és statisztikai célokat szolgáló területi egység volt Magyarországon 1994 és 2014 között. Bár területének nagyságát tekintve a kistérség közel állt az egykori (és későbbi) járáshoz, de nem tekinthető az utódjának, mivel nem a felsőbb közigazgatási szintek kihelyezett szerveinek illetékességi területét határozta meg.

és társadalmi tőke megteremtésére irányult, e feltételek ugyanis elengedhetetlenek a felzárkózási folyamat megalapozásához. A program kétségtelenül segítette a helyi fejlesztési, tervezési és végrehajtási kapacitások kialakulását és/vagy megerősödését, a sajátos, helyi problémáknak az intézkedésekben való megjelenítését. Másfelől, rendkívül nehézkesnek bizonyult egy a már elfogadott operatív programokon átívelő, azokból forrásokat „kijárató” kezdeményezés gyakorlati lebonyolítása. Bár közvetlen folytatása az új programozási időszakban nem indult, számos vonása felismerhető az integrált, területi alapú eszközökben.

A programok kifizetési – azaz a Bizottság számára történő költségelszámolás – határideje 2015. december 31-én lejárt.

1.4.4.4. Állami támogatási szabályok

Az Európai Bizottság az N 487/2006. sz. határozatával hagyta jóvá a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó regionális támogatási iránymutatás alapján a 2007. január 1-től Magyarországon alkalmazandó regionális támogatási térképet. A térkép a 2007. január 1-től 2014. június 30-ig nyújtott/nyújtandó regionális beruházási támogatásokra alkalmazandó, illetve abban az esetben, ha a vonatkozó uniós vagy hazai szabály erre hivatkozik. A regionális támogatási térképet az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 25. §-ában hirdették ki.

14. ábra
Regionális állami támogatási térkép, 2007–2013

Forrás: Támogatás Vizsgáló Iroda – TVI

1.4.5. A 2014–2020-as programozási időszak

A 2014–2020 közötti időszakban a magyar kohéziós allokáció mértéke a következő táblázat szerint alakult:

12. táblázat
Magyarország EU-forrásai régiókatoként (2014–2020) euróban

Régió	Alap	EU-forrás
Közép-magyarországi régió	ESZA	205 873 693
	ERFA	257 829 746
	Összesen	463 703 439
6 kevésbé fejlett régió	ESZA	4 506 266 232
	ERFA	10 498 950 944
	Összesen	15 005 217 176
	KA	6 025 427 012
	ETHA	39 096 293
	EMVA	3 455 336 493
	Összes alap	24 988 780 413

Forrás: NYIKOS szerkesztése a Partnerségi Megállapodás alapján

1.4.5.1. A végrehajtási rendszer átalakításának alapelvei

Az új végrehajtási rendszerrel kapcsolatos *alapelvek* az előkészítés korai szakaszában megszülettek és így beépültek a programozás, nemzeti szabályozás, intézményrendszeri átalakítás folyamataiba. Kormányhatározatok⁷⁰ írták elő a célokat és alapelveket:

- a források 60 százalékának közvetlenül gazdaságfejlesztésre fordítását, a vissza nem térítendő támogatások előtérbe helyezését, az előző időszak jól működő konstrukcióinak folytonosságát;
- a források integrált módon történő tervezését, továbbá a területiség elvének figyelembevételét, a területi operatív programok tervezésében a megyék közreműködését;
- új, erős központi koordinációval működő, decentralizált fejlesztéspolitikai intézményrendszer kialakítását;

⁷⁰ 1731/2013. (X. 11.) Korm. határozat a 2014–2020-as európai uniós programok lebonyolításának alapelveiről, a 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésével és intézményrendszerének kialakításával összefüggő aktuális feladatokról, 731/2013. (X. 11.) Korm. határozat a 2014–2020-as európai uniós programok lebonyolításának alapelveiről

- a szakpolitikai irányok még teljesebb körű érvényesítése és az intézményrendszer hatékonyabb működése érdekében az ágazati szakpolitikákért felelős tárcák tervező és irányító szerepének megerősítését, az *irányító hatóságok* a szaktárcák szervezeti keretei közé történő *áthelyezését* 2014. január 1-től;
- az *állami támogatás vizsgálatáért* felelős szervezeti egységek 2014. január 1-jétől a központi koordináció részeként a Miniszterelnökség majd 2018 májusában az Innovációs és Technológiai Minisztérium irányítása alá kerülnek;
- a *közszférához tartozó kedvezményezettek* esetében a nyílt pályázat helyett egyszerűsített eljárásrend keretében való döntéshozatalt;
- a tevékenységek *kiszervezésének felszámolását*, a feladatoknak a meglévő belső erőforrásokkal történő elvégzését – elősegítendő a befolyásmentes, szakmai szempontú, gyors döntéshozatalt és végrehajtást; a projektfejlesztés és bírálat e keretek közé helyezését;
- a pályázók *adminisztratív terheinek csökkentését*, a pályázók adatszolgáltatási kötelezettségének korlátozását, támogatási összegtől függően normatív feltételeken alapuló kiválasztás és az egyszerűsített elszámolás alkalmazását; előbbieket érdekében az állami adatrendszerekkel való kapcsolatok és a már rendelkezésre álló adatok tágabb körű felhasználásának megteremtését;
- egyfokú *jogorvoslat* biztosítását az intézményrendszeren belül, a pályázatok tárgyában hozott döntések nyilvánosságát;
- *egységes továbbképzési rendszer* kiépítését;
- a projektek végrehajtásához szükséges *engedélyezési eljárások* központosítását, az eljárási határidő lerövidítését;
- valamennyi uniós támogatási alapra – ideértve az európai mezőgazdasági és vidékfejlesztési alapot, valamint az európai halászati alapot is – kiterjedő, *egységes eljárásrend* kidolgozását.

Új programstruktúrát is kialakítottak, amely az alábbi változásokkal járt:

- a korábbi hét regionális operatív program helyett *két területi operatív program* alkalmazása (TOP, VEKOP);
- a korábbi államreform, elektronikus közigazgatás és végrehajtási operatív program folytonos intézkedéseinek egyetlen operatív programba rendezése (KÖFOP);
- a korábbi társadalmi megújulás és infrastruktúrafejlesztések folytonos intézkedéseinek egyetlen operatív programba rendezése;
- új típusú beavatkozáscsomag alkalmazását a rászoruló személyeket támogató operatív program keretében.

A korábbi időszakhoz képest jelentősen átrendeződött az egyes programtípusokhoz rendelt források részaránya is.

A *Gazdaságfejlesztési és Innovációs OP* (a továbbiakban: GINOP) elsősorban a kis- és középvállalkozások számára biztosít forrásokat gazdaságfejlesztési céllal. A vállalkozások versenyképességét, növekedését, hatékonyságát és a munkaerő versenyképességét (foglalkoztatás és szakképzés) támogató beavatkozásokat finanszíroz. Prioritásai közé tartozik a kis- és középvállalkozások fejlesztése, kutatás, technológiai fejlesztés és innováció, infokommunikációs fejlesztések, energetikai fejlesztések, foglalkoztatás, képzés, turizmus, pénzügyi eszköz (hitel-, garancia-, kockázati tőke-konstrukciók) működtetése.

A *Terület- és Településfejlesztési OP* (a továbbiakban: TOP) elsődleges célja a térségi, decentralizált gazdaságfejlesztés, ezáltal a foglalkoztatás növelése, hozzájárulva az Európa 2020 tematikus célokhoz. Célterületét a kevésbé fejlett régiók – az ország Budapesten és Pest megyén kívüli területe, azaz a 18 megye – alkotják. Elsősorban az önkormányzatok fejlesztéseire biztosít forrásokat, az önkormányzatok gazdaságfejlesztési és azzal összefüggő város- és településfejlesztési akcióit támogatja. Integrált és decentralizált formában tervezett, illetve végrehajtott területi programok alapján nyújt támogatást, amelyhez indikatív, tervezési forráskereteket határoz meg a területi szinteken. Az új területfejlesztési eszközt, a közösség által irányított helyi fejlesztések (a továbbiakban: CLLD) módszertanát is bevezette.⁷¹

Prioritásai:

1. Térségi gazdasági környezet fejlesztése a foglalkoztatás elősegítésére
2. Vállalkozásbarát, népességmegtartó településfejlesztés
3. Alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés kiemelten a városi területeken
4. A helyi közösségi szolgáltatások fejlesztése és a társadalmi együttműködés erősítése
5. Megyei és helyi emberierőforrás-fejlesztések, foglalkoztatás-ösztönzés és társadalmi együttműködés
6. Fenntartható városfejlesztés a megyei jogú városokban
7. Közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések (CLLD)

A *Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program* (a továbbiakban: VEKOP) részben területi szempontú operatív programként területi fejlesztéseket, részben ágazati fejlesztések megvalósulását támogató intézkedéseket tartalmaz. A területileg decentralizált fejlesztések esetében a területi szereplők megadott fejlesztési irányok mentén, indikatív tervezési forráskeretük terhére határozzák meg saját fejlesztési elképzeléseiket (integrált területi programok kidolgozásával). Az ágazati fejlesztések megvalósítása esetében a fejlesztési irányok kijelölése az érintett intézkedésekért felelős szaktárcák hatáskörébe tartozik. Ezek a fejlesztések egész Magyarország területét lefedik, így arányosítva megjelennek a közép-magyarországi régió (a továbbiakban: KMR) területén is („országos fejlesztések KMR-lábai”). A program prioritásai:

1. Vállalkozások versenyképességének javítása
2. Kutatás, fejlesztés és technológiai innováció
3. Infokommunikációs fejlesztések
4. Turisztikai és természetvédelmi fejlesztései

⁷¹ ERFA-rendelet 7. cikk – TOP 6. prioritás

5. Az energiahatékonyság, az intelligens energiahasználat és a megújuló energiák felhasználásának támogatása
6. Településkörnyezet- és közszolgáltatás-fejlesztés
7. Társadalmi hozzáférést bővítő és humánerőforrás-fejlesztést támogató programok
8. Foglalkoztathatóságot szolgáló programok
9. Közigazgatási és közszolgáltatási fejlesztések

Az *Emberi erőforrás-fejlesztési OP (EFOP)* a társadalompolitikai célok legfontosabb eszköze, a humán tőke növelésével és a társadalmi környezet javításával tud a legeredményesebben hozzájárulni a célok megvalósításához. Prioritásai:

1. Együttműködő társadalom
2. Infrastrukturális beruházások a társadalmi együttműködés erősítése érdekében
3. Gyarapodó tudástőke
4. Infrastrukturális beruházások a gyarapodó tudástőke érdekében
5. Pénzügyi eszközök alkalmazása a társadalmi együttműködés erősítése érdekében, valamint társadalmi innováció és transznacionális együttműködések

A *Rászoruló személyeket támogató OP* segítséget nyújt a szegénységben élők számára. Célcsoportját a súlyos anyagi depriváció által leginkább érintett alábbi három társadalmi csoport alkotja: szegény gyerekes családok, a közterületen élő személyek és a szociálisan rászoruló megváltozott munkaképességű személyek, valamint a rendkívül alacsony jövedelmű időskorú személyek. A természetbeni segélyeket partnerszervezetek juttatják el a kedvezményezettekhez. A program kísérő intézkedéseket is támogat azzal a céllal, hogy a hajléktalan emberek megtegyék az első lépést a nincstelenségből és a társadalmi kirekesztettségéből kivezető úton.

1. Élelmiszersegély biztosítása szegény gyerekes családok számára
2. Alapvető fogyasztási cikkek biztosítása szegény gyerekes családok számára
3. Élelmiszersegély biztosítása közterületen élők számára
4. Élelmiszersegély biztosítása szociálisan rászoruló, megváltozott munkaképességű, valamint rendkívül alacsony jövedelmű időskorú személyek számára

A *Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP)* átfogó célja, hogy a magas hozzáadott értékű termelésre és a foglalkoztatás bővülésére épülő gazdasági növekedés az emberi élet és a környezeti elemek – hosszú távú változásokat is figyelembe vevő – védelmével összhangban valósuljon meg. Prioritásai:

1. Klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás
2. Települési vízellátás, szennyvízelvezetés és -tisztítás, szennyvízkezelés fejlesztése
3. Hulladékgazdálkodással és kármentesítéssel kapcsolatos fejlesztések
4. Természetvédelmi és élővilág-védelmi fejlesztések
5. Energiahatékonyság növelése, megújuló energiaforrások alkalmazása

Az *Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program* (a továbbiakban: *IKOP*) a közlekedési infrastruktúra fejlesztésére, korszerűsítésére, a közlekedési lehetőségek bővítésére és a földrajzi mobilitás növelésére, a közösségi közlekedés és a környezetet kevésbé terhelő közlekedési módok erősítésére, a regionális, városi-elővárosi közlekedés korszerűsítésére összpontosít. Prioritásai:

1. Nemzetközi (TEN-T) közúti elérhetőség javítása
2. Nemzetközi (TEN-T) vasúti és vízi úti elérhetőség javítása
3. Fenntartható városi közlekedés fejlesztése, elővárosi vasúti elérhetőség javítása
4. A TEN-T hálózat közúti elérhetőségének javítása prioritási tengely

A *Közigazgatás-fejlesztési OP* (a továbbiakban: *KÖFOP*) a közigazgatás és közszolgáltatás fejlesztésére irányul, ennek részeként támogatja az Európai Digitális Menetrendben megfogalmazott e-kormányzási célokhoz hozzájáruló fejlesztéseket is. Kiemelt hangsúlyt kap az átláthatósággal összefüggő kihívások megválaszolása, az e-közigazgatási szolgáltatások kihasználásának bővítése, a korszerű humánerőforrás-menedzsment megoldások alkalmazása. Továbbá a program magában foglalja az ESZA, ERFA és KA pénzeszközök felhasználásához szükséges tagállami funkciók ellátását is. Prioritások:

1. A szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése
2. A közszolgáltatási innováció erősítése
3. A partnerségi megállapodás keretében tervezett operatív programok végrehajtásához kapcsolódó technikai segítségnyújtás

A *Vidékfejlesztési OP* (a továbbiakban: *VP*) fő célkitűzéseit a munkahelyteremtés (a vidéki munkahelyek megőrzése, számának növelése, a munkavállalás feltételeinek javítása), a kis- és közepes méretű gazdaságok előnyben részesítése, a fenntarthatóság (klímavédelem, energiahatékonyság növelése, energiafüggettség csökkentése) képezik.

1. Tudásátadás és az innováció előmozdítása a mezőgazdaságban, az erdőgazdálkodásban és a vidéki térségekben
2. A versenyképesség és életképesség fokozása a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében.
3. Az élelmiszerlánc szervezésének és a kockázatkezelésnek a mezőgazdaság terén történő előremozdítása
4. A mezőgazdaságtól és erdészettől függő ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése, javítása
5. Az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, alacsony CO₂-kibocsátású és az éghajlatváltozás hatásaihoz alkalmazkodni képes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása
6. A társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdaság fejlesztése a vidéki térségekben

A Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (a továbbiakban: MAHOP) célja a mind hagyományos, mind innovatív technológiákra épülő fenntartható, erőforrás-hatékony, versenyképes haltermelés növelése, egyben a káros környezeti hatások csökkentése. A Halászati Operatív Program által megteremtett termelői bázisokra épít, segíti a halgazdálkodási kis- és középvállalkozások versenyképességének fokozását, a korábbi időszakhoz képest nagyobb hangsúlyt helyezve a foglalkoztatási, a környezetvédelmi, fenntarthatósági és az energiahatékonysági szempontokra. Prioritásai:

1. A környezeti szempontból fenntartható, erőforrás-hatékony, innovatív, versenyképes és tudásalapú halászat előmozdítása
2. A környezeti szempontból fenntartható, erőforrás-hatékony, innovatív, versenyképes és tudásalapú akvakultúra támogatása
3. A közös halászati politika végrehajtásának előmozdítása
4. A piaci értékesítés és a feldolgozás támogatása

1.4.5.2. A tematikus célok korlátai

Egyrészt az átrendeződött *nemzeti prioritásoknak* – közvetlen gazdaságfejlesztés primátusa –, másrészt az uniós előírásoknak, kiemelten a *tematikus céloknak* és kötelező allokációknak következtében az operatív programok *tartalmukban és nagyságrendjükben is* különbségeket tartalmaztak az előző időszakhoz képest.

15. ábra

Példa a két időszak közötti különbségre: A közlekedési infrastruktúra fejlesztésére rendelkezésre álló források elérhetőségében való különbség a két időszak között – KÖZOP és IKOP keretek összehasonlítása

Forrás: SZALÓKI Flórián: Közlekedésfejlesztési projektek a 2014–2020 EU költségvetési időszakban, XI. Regionális Közlekedési Konferencia, Debrecen, 2016. április 26–28.

Más esetben, a korábbi időszakban egységes keretben kezelhető fejlesztési célt – kiemelten a *turizmus* terén – csak több operatív program keretében és megváltozott tartalommal sikerült érvényesíteni⁷².

1.4.5.3. A megújult intézményrendszer

A deklarált cél, az új fejlesztéspolitikai intézményrendszer létrehozása számos változtatással járt együtt, amelyet a kormányzati struktúra 2018. évi átalakításával összhangban további módosítások kísértek

2014. január 1-jével megszűnt a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, funkcióit megosztották a szaktárcák és a Miniszterelnökség, illetve 2018-tól kezdődően az Innovációs és Technológiai Minisztérium között. Az egyes operatív programok irányító hatóságai a program fő beavatkozási területéért felelős szaktárcához kerültek. A központi koordinációs feladatokat 2018 óta az Innovációs és Technológiai Minisztérium látja el (ezt megelőzően a Miniszterelnökség szervezeti keretein belül működött). A közreműködő szervezetek is betagozódtak a szaktárcákba, ez alól kivételt képeznek:

- Terület- és Településfejlesztési OP, melynek közreműködő szervezete a Magyar Államkincstár;
 - Magyar Halgazdálkodási Operatív Program, amelynek közreműködő szervezete a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal átalakításával szintén a Magyar Államkincstár lett;
- Hasonlóképpen, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) megszüntetésével a Vidékfejlesztési Operatív Program kifizető ügynökségének funkcióját – általános jogutódjaként - 2017. január 1-től a Magyar Államkincstár gyakorolja.

A Miniszterelnökség fogta össze a programozási dokumentumok elkészítésével és tárgyalásával, a végrehajtási rendszer kialakításával összefüggő folyamatokat. 2018-tól a tagállami szintű *koordinációs feladatokat az Innovációs és Technológiai Minisztérium* látja el, amely a programok végrehajtásával összefüggő teendőket, az uniós támogatások és a kapcsolódó hazai költségvetési források felhasználásának felügyeletét, a szabályozói háttér, intézmény- és eszközrendszer működtetését, a programok lebonyolításához kapcsolódó központosított irányítási funkciók (pl. kommunikáció, értékelés) végrehajtását foglalja magában.

A monitoring bizottságokat az új operatív programokhoz igazodva alakították át, illetve a *partnerségi megállapodás* szintjén is *monitoring bizottságot* állítottak fel.

Az *igazoló hatóság a Magyar Államkincstárban*, az audit hatóság változatlan formában folytatta tevékenységét.

A legmagasabb szintű döntés-előkészítő és döntéshozó funkciót a *Stratégiai és Családügyi Kabinet* tölti be,⁷³ melynek munkáját a *Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság* segíti.

1.4.5.4. Állami projektértékelői rendszer

A 2014–2020-as időszakban *újraszervezték a projektek értékelésének rendszerét*.⁷⁴ A korábbi, gyakran piaci szereplők által végzett projektértékelést az állami intézmények belső erőforrásaira támaszkodva, *állami értékelők* végzik. A cél a külső, piaci szereplők érdekeitől való függetlenség, objektivitás és átláthatóság biztosítása volt.

⁷² Új helyzetet teremtett a koronavírus, amely egyértelműen rávilágított az ágazat sérülékenységére.

⁷³ Az intézményrendszer részleteit lásd a későbbi kapcsolódó fejezetben.

⁷⁴ A Kormány 110/2016. (V. 25.) Korm. rendelete az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi XXXIII. törvény

A pályázat útján kiválasztott értékelők körét a kormány- és köztisztviselők, közalkalmazottak vagy többségiállami tulajdonú cég munkavállalói alkotják, egyedi feladatmegbízás alapján vizsgálják és értékelik a támogatási kérelmeket. Listájuk nyilvános, összeférhetetlenségi és titoktartási nyilatkozatot tesznek, nemzetbiztonsági ellenőrzésen esnek át; kötelező alapképzésen vesznek részt és az elsajátított ismeretekről vizsga keretében adnak tanúbizonyságot. Minden kérelmet két — sorsolás útján kiválasztott — értékelő véleményez, amennyiben jelentős eltérés van az értékelések során adott pontszámokban, harmadik értékelőt jelölnek ki.

A rendszer alapesetben csak *meghatározott eljárásrend*⁷⁵ alapján kiválasztott projektek körére terjed ki, illetve a miniszter hozzájárulása esetén bármely más felhívásra benyújtott támogatási kérelmek esetén is alkalmazható. A jogosultsági ellenőrzést továbbra is az irányító hatóság végzi.

A nagyságrendet érzékeltetendő: 2020 májusára a rendszer 1900 stabil, aktív értékelő szakemberrel és több, mint 80 000 értékelt támogatási kérelemmel rendelkezett.

1.4.5.5. Állami támogatási szabályok

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó regionális állami támogatásokról szóló iránymutatást (2013/C 209/01) (a továbbiakban: az iránymutatás) 2013. június 19-én fogadta el a Bizottság, és 2014. július 1-jén lépett hatályba. Az iránymutatásban megfogalmazott szabályok alapján a tagállamok elkészítették és benyújtották a Bizottság számára *regionális támogatási térképüket*;⁷⁶ meghatározták egyrészt azokat a területeket, ahol a vállalkozások regionális állami támogatásokat kaphatnak, illetve megszabták *a támogatások intenzitását*. A regionális támogatási térképet az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 25. §-ában hirdették ki.

A Bizottság 2014. március 11-én hagyta jóvá a 2014. július 1-jétől 2020 végéig alkalmazandó, SA.37718 számú magyar regionális támogatási térképet.⁷⁷ A térkép a 2014–2020 között alkalmazandó *Regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás alapján* meghatározott területen adható maximális támogatási intenzitásokat tartalmazza. A 2007–2013 közötti időszakban hatályos térképhez képest a Közép-Dunántúl és Nyugat-Dunántúl régiókban 5-5%-kal csökken az intenzitás mértéke. Budapesten nagyvállalatoknak beruházási támogatás nem adható. Pest megyének pedig csak egy része támogatható. Pest megye 82 településén 35%-ra nő az intenzitás mértéke a 2007–2013 közötti időszakban hatályos 30%-hoz képest.

16. ábra

Magyarország támogatási térképe 2014–2020 között

Forrás: TVI

2016 folyamán Magyarország a térkép kisebb módosítását kérte, amit az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága 2016 októberében jóváhagyott.⁷⁸ A módosított támogatási térkép 2017. január 1-jétől 2020. december 31-ig lesz hatályos, a változtatás lényege, hogy Pilisvörösvár és Solymár lekerült a támogatható térségek listájáról, a helyükre *Göd és Sződliget* került.

17. ábra

KMR-támogatási térkép 2014–2020 között

Forrás: TVI

1.4.5.6. A közép-magyarországi régió problémája⁷⁹

Magyarországon a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.) bevezette a régió fogalmát. Az Országos Területfejlesztési Konceptiót elfogadó 35/1998. (III. 20.) OGY-határozatban, majd az ennek helyébe lépő 97/2005. (XII. 25.) OGY-határozatban rögzítették a jelenleg érvényes hét tervezési-statisztikai régiót. Ezt a lehatárolást az Európai Unióhoz való csatlakozási megállapodásba is átvezették, azonban ez a Központi Statisztikai Hivatalnak az Eurostat felé történő adatszolgáltatási kötelezettségének teljesítése érdekében a gyakorlatban már korábban is érvényesült.

A hazai NUTS-rendszer 2004-ben vált teljessé, amikor az Eurostat felkérésére kialakították a hazai NUTS 1 szintet is. Ezt 2004. május 1-jei hatállyal KSH-elnöki közleményben hirdették ki. Magyarország NUTS-besorolását, azon belül a NUTS 2 – tervezési-statisztikai – régiók lehatárolását EK jogszabályban az Európai Parlament és Tanács *1888/2005/EK (2005. október 26.) rendelete*

⁷⁵ Mikro-, kis- és középvállalkozások – beleértve az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott egyes támogatások esetében a természetes személyeket és a mezőgazdasági termelőnek minősülő nagyvállalat méretű vállalkozásokat is – számára nyitva álló, a 2014–2020-as programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 272/2014. Korm. rendelet) 54. § a) pontja szerinti kiválasztási eljárásrenddel érintett felhívásokra, b) a helyi vagy területi önkormányzatok számára nyitva álló, a 272/2014. Korm. rendelet 54. § a) pontja, valamint az 57/A. § (2) és (3) bekezdése szerinti kiválasztási eljárásrenddel érintett felhívásokra

⁷⁶ A regionális támogatási térkép olyan jogszabályi rendelkezés, mely az ország egyes régiói, illetve a fejlett régiók esetében kisebb területi egységei számára meghatározza az ott beruházó vállalatok számára beruházási támogatásként nyújtható állami támogatás maximális mértékét.

⁷⁷ Az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága 2016. október 11-én jóváhagyta a 2017–2020 között alkalmazandó, SA.46346 számú határozatában a magyarországi regionális állami támogatási térkép módosítását. A módosított támogatási térkép 2017. január 1-jétől 2020. december 31-ig hatályos.

⁷⁸ SA.46346 számú határozatában

⁷⁹ A fejezet NYIKOS Györgyi Pest megye és a Közép-Magyarország régió – Együtt vagy külön? [Polgári Szemle, 11 (2015. december)/4–6.] cikkje alapján készült.

rögzíti. Ennek értelmében Magyarország 3 NUTS 1 (nagy régió), 7 NUTS 2 (tervezés-statisztikai régióból) és 20 NUTS 3 (megyék és a főváros) egységből áll.

A régióhatárolás módosítása az 1059/2003/EK rendelet előírásai értelmében az *Európai Bizottság egyetértésével, és az Eurostat jóváhagyásával* történhet. A korábbi tapasztalatok alapján⁸⁰ – és a Bizottság iránymutatása szerint – ebben a lehatárolással kapcsolatos kérdésben a tagállam kormányának egyértelmű állásfoglalása szükséges.

Már 2002-től kezdődően merültek fel kérdések a lehatárolással kapcsolatban, többek között Pest Megye Közgyűlése több határozatban is megerősítette „leválási szándékát”.

Pest Megye Közgyűlése az 1990. évi LXV. tv. 71. § (2) bekezdés alapján már 2002-ben a 140/2002. (08. 30.) sz. Közgyűlési határozatával népszavazást kezdeményezett annak érdekében, hogy Pest megye váljon külön a fővárostól, és különüljön el NUTS 2 szinten is. A népszavazás megtartására végül mégsem kerülhetett sor, mert a Pest Megyei Bíróság I.Kpk. 26.827/2002/5. sz. végzésével a határozatot megsemmisítette.

2004. április 29-én a Miniszterelnöki Kabinetiroda kérte Budapest és Pest megye különválasztását. A javaslattal kapcsolatban az Eurostat indítványozta, hogy Magyarország nyújtson be módosítási kérelmet a NUTS-rendelet 2006. évi felülvizsgálati eljárása során. A kormány 2006-ban nem kezdeményezte Pest megye kiválását. 2004 nyarán Pest Megye Önkormányzatának képviselő-testülete *A Pest megyét érintő regionális átalakulások, átalakítási szándékok* tárgyú, 266/2004. (06. 18.) számú Közgyűlési határozatával újból kezdeményezte a regionális lehatárolás felülvizsgálatát, az önálló régió kialakítását. Határozatának egyik legfontosabb célja az volt, hogy a közép-magyarországi régió továbbra is jogosult maradjon az 1. célkitűzés szerinti támogatásra. Ezt az aggodalmat a Nemzeti Fejlesztési Terv 2004–2006 közötti, az egész ország 1. célkitűzés szerinti régióként történő kezelésével átmenetileg mérsékelte.

Míndezeket figyelembe véve 2007-ben Pest Megye Közgyűlése a 408/2007. (10. 26.) sz. Közgyűlési határozatában fogadta el, hogy kezdeményezni kívánja Pest megye mint önálló tervezési-statisztikai régió kialakítását. Egyben döntött arról, hogy minden Pest megyei településnél kezdeményezi a törekvés támogatását és a helyi népszavazásról való döntést. Bár a népszavazás elmaradt, a Pest megyei önkormányzatok nagy része támogatja, hogy településükön népszavazás döntse el, kiváljon-e a megye a Budapesttel közös régióból.⁸¹

Míndezek alapján egyértelműen azonosítható Pest megye önálló régióvá válásának igénye, kiemelten már a 2007–2013 közötti tervezési időszak uniós forrásainak felhasználásához kapcsolódóan, illetve az ezt követő periódusra való felkészüléshez. A Pest Megyei Önkormányzat – és parlamenti képviselők – megkeresésére a kormány több alkalommal előterjesztés-tervezeteket készített a KMR szétválasztásának kérdéséről. A tervezetek az ország és azon belül a KMR helyzetét komplexen, kiemelten Budapest támogathatóságának lehetőségeit vizsgálták. Az előterjesztésekben kimutatták, hogy az ország szempontjából a KMR egyben tartása – a főváros és a megye területfejlesztési szoros együttműködésének biztosítása mellett – azért is támogatott, hogy a főváros az EU-forrásokhoz hozzáférhessen.

Budapest és Pest megye egy régióba sorolása lehetővé tette, hogy a 2004–2006 közötti időszakban az ország egész területe az elmaradt régiók kategóriájába kerüljön, és a legmagasabb támogatást élvezhesse.

A 2007–2013 közötti időszakra Magyarország számára meghatározott támogatási keretnél a KMR az eredeti, első megközelítéshez képest több forrást élvezhet mind a Kohéziós Alap által finanszírozott projekteken keresztül, mind további kompenzációs támogatások révén. Az így kialakított keretek tették lehetővé, hogy Budapest és Pest megye egy régióban tartásával átmeneti – phasing in – kategóriába kerülhetett, és így széles körű, a közlekedés, infrastruktúra, turisztika, oktatás, és egyéb területekre kiterjedő támogatást kaphatott. A phasing in besorolás miatt a KMR 2010-ig az 1. célkitűzésű régiókéhoz hasonló mértékű támogatásokban részesülhetett sok tekintetben, majd 2011–2013 között indult meg a támogatások mértékének jelentős csökkenése. A KMR, és azon belül a főváros és Pest megye – az ország többi régiójával összehasonlítva – igen kiemelt támogatási kereteket élvezhetett.

A NUTS-besorolás módosítását a kormány sem az EU-csatlakozást megelőzően, sem az esedékesség évében, 2006-ban nem kezdeményezte. A lehatárolás kérdése 2009-ben merült fel újra, azonban a témában kormányzati döntés nem született. A NUTS-rendszer felülvizsgálatával kapcsolatos tagországi kezdeményezések határidejét az Európai Bizottság 2009 első félévéről 2010 márciusára hosszabbította meg, Magyarország azonban ezzel a lehetőséggel nem élt.

A KMR megosztását legutóbb 2013 első félévében lehetett volna kezdeményezni. Az Európai Bizottsággal történő egyetértés és az Eurostat általi jóváhagyás esetén az új régióbeosztás legkorábban 2015. január 1-től lépett volna hatályba. A 2014–2020-as időszakra vonatkozó jogszabályi keretek elfogadását követően a Bizottság azonnal elfogadta a különböző régiókat tartalmazó régiók listáját és az azokra jutó allokációkat, ezt pedig nem lehet megváltoztatni az időszak során, mivel az a többéves pénzügyi keret módosítását is igényelné, amire ilyen kérdésben nincs reális lehetőség.

A régióhatár-módosítási kérdéskör kapcsán rögzíteni kell, hogy Magyarország abban az esetben sem lenne jogosult többletforrások megszerzésére, ha Pest megye különválásával önálló régióként a kevésbé fejlett régiókat támogatókat

⁸⁰ Az Európai Bizottságnak a NUTS-rendelet végrehajtásáról szóló COM(2007) 287. jelentése javasolta, „*hogy valamennyi tagállam szándéka teljesen világos legyen, minden tagállamtól konkrét választ kell kérni, amelyben egyértelműen kijelenti azt is, ha nem kíván felülvizsgálatot. Ezzel a jövőben elkerülhetők lesznek a szándékok tisztázatlanságával kapcsolatos nehézségek*”.

⁸¹ A Pest megyei önkormányzatok közel 80%-a támogatja, hogy településükön népszavazás döntse el, kiváljon-e a megye a Budapesttel közös régióból. A megkeresésre 163 település válaszolt, és ezek közül 147 támogatta, hogy helyi népszavazáson döntsenek a települések lakói arról, ki akarnak-e válni a Budapesttel közös közép-magyarországi régióból. Mindössze öt település – Budaörs, Csomád, Pécel, Szigethalom és Öröm – válaszolta kategorikusan azt, hogy nem kíván kiválni a régióból. Nagykörösi pedig megítélte, hogy megítélte, hogy jelenleg nem tartják időszerűnek a kiválás kérdését. Százhalombattán nem támogatják helyi népszavazás kiírását, viszont az önkormányzat képviselő-testülete az országgyűlésnél kezdeményezi önálló Pest megyei területfejlesztési-statisztikai régió létrehozását.

teljes egészében jogosult lesz. Ennek oka az ún. capping szabály,⁸² vagyis a támogatások mértéke nem haladhatja meg az ország GDP-jének meghatározott százalékát, vagyis Pest megye legfeljebb a többi régió forrásainak terhére növelheti a rendelkezésére álló támogatásokat.

A területfejlesztési tervezési-statisztikai régiók megyehatárokat nem érintő átszervezésének vizsgálata azonban lehetőséget adhat a területpolitikai érdekek képviseletére. Az európai tapasztalatok rendkívül vegyesek, nincs arra vonatkozó kötelező szabály, hogy a főváros és környezete külön vagy együtt alkosson egy régiót. Míg Brüsszel, Berlin, Athén vagy Madrid teljes területe NUTS 1 egység, és ezen belül se NUTS 2, se NUTS 3 egységeket nem alakítottak ki, addig Párizs, Bécs, Dublin, Róma, Amszterdam NUTS 3 egységeket alkot. London két NUTS 2 egységre osztozott, és azokon belül is további két-két NUTS 3 egységet alakítottak ki.

A 28 tagállam 14 fővárosi régiója több mint 20%-kal meghaladja az EU27 átlagos fejlettségi szintjét, ezenkívül négy régió nem éri el a 75%-ot. Az egy főre jutó GDP alapján a legfejlettebb régiók között a fővárosi, nagyvárosi régiók szerepelnek: Belső-London az Egyesült Királyságban (321%), Luxembourg (266%), Brüsszel Belgiumban (222%), Hamburg Németországban (202%), Pozsony Szlovákiában (186%), Île de France Franciaországban és Groningen Hollandiában (mindkettő 182%), Stockholm Svédországban (173%) és Prága Csehországban (171%).

18. ábra

Egy főre jutó regionális GDP tagállamonként az EU28 átlagában kifejezve (PPS, 2011)

Forrás: Eurostat

A fennmaradó régiók közül átmeneti kategóriába kerül a kb. 77%-on álló Málta. Szlovénia, Lengyelország és Románia fővárosi régiója védőháló típusú kompenzációban részesül, mivel korábbi konvergenciabesorolásból versenyképességi kategóriába kerülnek. Berlin és Lisszabon már a 2007–2013-as időszakban is versenyképességi régiók voltak, így náluk nem merül fel a támogatások komoly visszaesése. Ciprus egy régiót alkot, így ebben a formában nem összehasonlítható a KMR-rel. A KMR-hez némileg hasonló helyzetű Görögország Attika régiója, mely 111%-on áll.

2016-ban a kormány úgy döntött,⁸³ hogy – figyelembe véve a vonatkozó uniós szabályokat – a közép-magyarországi régió kettéválasztásával 2018-tól Pest megye önálló NUTS 2-es régióvá válik, így a magyarországi régiók száma – az eddigi hétről – nyolcra bővült. A lépés a 2021-től induló uniós fejlesztési ciklustól kezdődően jelent a megyének – mint kevésbé fejlett régióknak járó – többletforrást.

1.5. 2014–2020 ESB-alapok felhasználási rendszere

1.5.1. Alapelvek

1.5.1.1. Adicionalitás

Az adicionalitás a kohéziós politika *első, nagyreformjának* (1988) következményeként jelent meg a szabályozásban mint alapelv. A mögöttes megfontolás az volt, hogy a kohéziós politika forrásai új, európai dimenziót és új értéket tesznek hozzá a regionális fejlesztés tagállami gyakorlatához és intézkedéseéhez. Ráadásul az uniós költségvetésből rendelkezésre álló pénzeszközök elenyésző hányadát teszik ki a tagállamok költségvetési forrásainak.

Következésképpen az ESB-alapok *nem helyettesíthetik a tagállami közkiadásokat*, azokat a tagállamnak előre meghatározott szinten fenn kell tartania a programozási időszakban. Lényeges e tekintetben, hogy csak azok a kiadások számíthatóak bele a szükséges kiadásszintbe, amelyek megfelelnek a *meghatározott adicionalitási kategóriáknak*. A *referenciaszint igazolásának* egyszerűsítése és a gazdasági kormányzás rendszerével való összhang érdekében új indikátort vezettek be, a *bruttó állóeszköz-felhalmozást*.⁸⁴

Az erre vonatkozó adat megfeleltethető azoknak az információknak, amelyeket a tagállamok a *stabilitási, illetve konvergenciaprogramjuk* keretében benyújtanak.

A célértékek kialakítása a Bizottság és a tagállam közös elemzésének eredményeként és megállapodásukkal történik. Figyelembe veszik az általános makrogazdasági feltételeket, a tagállam külső-belső környezetéből adódó sajátosságokat, más közkiadásokra vonatkozó mutatókat és a kohéziós politika pénzeszközeinek változását a két egymást követő programidőszak között. A referenciaszint értékét a *partnerségi megállapodás* írja elő.

A referenciaszint igazolása

- azokban a tagállamokban kötelező, amelyek lakosságának legalább 15%-a kevésbé fejlett régiókban él;
- azokban a tagállamokban, ahol a lakosság legalább 65%-a kevésbé fejlett régiókban él, a referenciaszintet *tagállami szinten* kell igazolni;
- azokban a tagállamokban, ahol a lakosság 15% és 65% közötti része kevésbé fejlett régióban él, az igazolás mind regionális, mind tagállami szinten kötelező.

A megállapított kiadási szint teljesítésének értékelésére *három időpontban* kerül sor az alábbiak szerint:

⁸² A 2007–2013-as időszakban Magyarország esetében a GDP-t 3,4293%-ban határozták meg, a 2014–2020-as időszakban 3,15%.

⁸³ Kormány 2013/2015. (XII. 29.) Korm. határozata a közép-magyarországi régió kettéválasztásáról

⁸⁴ „bruttó állóeszköz-felhalmozás”: az összes rezidens termelő által egy adott időszak során beszerzett, értékesített eszközökkel csökkentett, a termelők vagy intézményi egységek termelő tevékenysége révén nem saját termelésű eszközökben realizált, érték növekedéssel megnövelt állóeszköz, a 2223/96/EK (1) tanácsi rendeletben meghatározottak szerint; CPR 95. cikk

- A tagállam *előzetes (ex-ante)* jelleggel elvégzi a *referenciaszint igazolását*, ennek részleteit összefoglalja a partnerségi megállapodásban.

11. szövegdoz

A magyarországi referenciaszint és az előzetes igazolás legfontosabb szempontjainak részletezése

Forrás: Magyarország Partnerségi Megállapodása

- A *félidős* vizsgálatot a Bizottság 2018-ban végezte el; a szint értéke felülvizsgálható, ha a tagállam gazdasági helyzetében lényeges változások történtek.
- Az *utólagos* vizsgálatot szintén a Bizottság bonyolítja le 2022-ben. Ennek megállapítására összpontosít, hogy a tagállam éves releváns közkiadásainak átlagos volumene *eléri-e vagy meghaladja a referenciaszintet*. Amennyiben valamely tagállam nem teljesíti a referenciaszintet, a probléma súlyától függően a Bizottság pénzügyi korrekciót rendelhet el. Magyarországon az *adicionális igazolásáért* a *Pénzügyminisztérium* a felelős.

1.5.1.2. Partnerség

A *partnerség elve*, amely az Európai Szociális Alap vonatkozásában egészen a *Római Szerződésig* nyúlik vissza (1957), az 1988-as reformnak köszönhetően a kohéziós politika szerves részévé vált, és az idők folyamán tartalma, alkalmazási területe jelentős mértékben kiszélesedett. A partnerség elve szabályozási követelményként az 1988-as reformot követően került a rendszerbe, és megkövetelte a területi és helyi hatóságok bevonását a programozásba és a programvégrehajtásba. Azóta a szabályozási reformok során az elvet folyamatosan kiterjesztették először a gazdasági és szociális partnerekre (1993), majd a környezetvédelmi és esélyegyenlőségi hatóságokra (1999), illetve nonprofit és civil szervezetekre (2006). A 2014–2020-as időszakra vonatkozó jogszabályhoz⁸⁵ ún. partnerségi kódexet alakítottak ki, amely tartalmazza az alapelv gyakorlati alkalmazásához kötődő főbb elvárásokat. Az általános jogi kötelezettségek mellett egyes beavatkozás-, illetve eszköztípusok specialitásai a partnerség terén is megjelennek, ezek közé tartozik az integrált városfejlesztés (ERFA 7. cikk), valamint a globális támogatások működtetése (ESZA 6. cikk és külön indikátor az V. fejezetben). Egyszóval a formális jogi követelményekbe is beépülő partnerségi elv folyamatosan ösztönzi a többszintű kormányzatból a többszintű kormányzás kialakulását.

Az elv alapvető célja, hogy a partnerek bevonása, a folyamatos párbeszéd révén javítsa a programok *elfogadottságát, támogatottságát, hitelességét*. Végül, de nem utolsósorban annak a *tudásnak, tapasztalatnak a becsatormázása, amellyel a partnerek rendelkeznek, növeli a programok keretében zajló intézkedések hatékonyságát és hatásosságát*. A partnerség a tagállami és területi szintű, az állami, gazdasági és társadalmi, civil és területi jellegű szereplők *mobilizálását és együttműködését jelenti*, kiemelten a döntések előkészítése és meghozatala során.

A 2014–2020 közötti időszak kapcsán ki kell emelni az *európai magatartási kódex* létrehozását, amely a partnerséggel kapcsolatos minimumkötelezettségeket, számbavételt igénylő megfontolásokat összegzi. A kódex a partnerség és többszintű kormányzás gyakorlásának elősegítését szolgálja, ennek érdekében leírja:

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

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

⁸⁵ A CPR 5. cikke kimondja, hogy a tagállam a partnerségi megállapodás és az operatív programok előkészítése és megvalósítása során – annak valamennyi a tervezéstől az értékelésig tartó fázisában – köteles a partnerség elvének alkalmazására.

A partnerek kiválasztása esetében vezérlőelv a *reprezentativitás*, azaz olyan szervezetek bevonása, amelyek – aktívan – képviselik a fejlesztésekben érdekelt széles körét, illetve rendelkeznek az ehhez szükséges kapacitással, mechanizmusokkal is. A kiválasztási folyamattal szemben támasztott elvárások közül ki kell emelni az átláthatóságot.

A programozási folyamat jelentőségére való tekintettel, és a közösségi normáknak megfelelően a partnerség megalapozásának és működtetésének olyan keretek között kell történnie, amelyek garantálják, hogy a partnerekkel folytatott konzultációk időben, tartalmukban relevánsak és transzparenssek.

- Meg kell határozni a *partnerszervezetek körét*; általában a tervezésért felelős szaktárcák/irányító hatóságok a partnerséget az érdekelt szervezetek széles körére építik. Az egyes partnerek bevonása a tervezés különböző szakaszaiban és formájában eltérhet. A *dokumentumtervezetek* internetes alapú, nyilvános *elérhetősége* túl is mutat a partnerség keretén, gyakorlatilag a lakosság egésze számára megnyitja a lehetőséget, hogy hozzájáruljon a program tartalmához.
- Ehhez értelem szerűen a *partnereknek fel kell készülniük*, ezért előzetesen ismerniük kell a programozási *dokumentumok elkészítésének menetrendjét*, saját közreműködésük lehetséges formáit, előírásait.
- Biztosítani kell a partnerek számára a *dokumentumokhoz való könnyű hozzáférést*, illetve *elegendő időt* ezek feldolgozására, megvitatására, véleményük kialakítására.
- A dokumentumok *kötelező sablon* szerint történő felépítése kihívást jelent a partnerség szempontjából, minthogy a programok több száz oldalasak és nehezen áttekinthetőek. A partnereknek ezért lehetőséget kell kapniuk értelmezési problémáik megfogalmazására, kérdések feltevésére is. A partnerségi megállapodás és az operatív programok ismertetik a partnerek bevonásának részleteit.

A vidékfejlesztési program esetében a partnerség automatikusan kiterjed a tagállami *vidékfejlesztési hálózatra*.

A partnerek a program teljes életciklusa során – tervezés, végrehajtás, monitoring és értékelés funkciók okán – részt vesznek a *monitoring bizottságokban*. A CPR megszabja a monitoring bizottságok *összetételével* kapcsolatos követelményeket. A *folytonosság* érdekében megfontolásra érdemes, hogy azok a partnerek, akik részt vettek a programok előkészítésében, a monitoring bizottságban folytassák tevékenységüket. A *horizontális elveknek* – a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és nemek közötti egyenlőség előmozdítása, fenntartható fejlődés – szintén tükröződnie kell a monitoring bizottság tagságában.

Nagyon fontos, hogy a *transzparencia* feltételeit a partnerszervezetnek is teljesítenie kell, azaz megismerhető és közérthető eljárásrend alapján kell a monitoring bizottságba delegált tag kiválasztását lebonyolítani. A monitoring bizottság tagjaiként a partnerek szavazati joggal rendelkezhetnek.

A monitoring bizottság működését ún. ügyrend szabályozza. Az ügyrend részletei közvetlenül kihatnak a partnerek munkájára.

- Rendezni kell a döntéshozatalban játszott szerepüket – szavazati jog, illetve az észrevételek felvetését garantáló megfigyelői státusz –, az emlékeztető elfogadásának módját, és az összeférhetlenség,⁸⁶ illetve titoktartás kezelését.
- A hatékony részvétel feltételezi az információk *időben történő kézhezvételét*, a monitoring bizottság tagjainak az ülés időpontját megelőző 10 munkanappal korábban meg kell kapniuk a megvitatandó dokumentumokat, minthogy ezekről egyzetetnek saját szakértőikkel, tagságukkal, mielőtt észrevételeiket, álláspontjukat kialakítanák.
- A monitoring bizottsági tagok a részvétellel összefüggő kiadásaik fedezésére *költségtérítést* kaphatnak, illetve *szakmai támogatásuk* is elszámolható a programok terhére (pl. képzések, szakmai fórumok és hálózatok kiépítése). A transzparencia érdekében az ezeket finanszírozó uniós támogatásokhoz való hozzáférés *formalizált szabályait* az érintettekkel *meg kell osztani*.

A partnerek hozzáadott értéke különösen a pályázati *kiírások* előkészítése, a programok *monitoringja* és *értékelése*, a jelentések elkészítése során bír nagy jelentőséggel. A szabályosság érdekében a partnereket jó előre meg kell ismertetni az *adatvédelemre, összeférhetlenségre, titoktartásra vonatkozó szabályokkal*, ezek teljesülését az irányító hatóságnak folyamatosan figyelemmel kell kísérnie. A tapasztalt partnerek értékes javaslatokkal gazdagíthatják például a kiírás tervezetét, de kezelni kell azt a helyzetet is, hogy egyúttal potenciális felhasználói is a támogatásoknak.

A *monitoring bizottságoknak és albizottságoknak* kulcsszerepük van a programok előrehaladásának nyomon követésében, így az eredményességi felülvizsgálat megállapításainak, a jelentések és értékelések következtetéseinek megvitatásában. Magát a partnerség működését is értékelni kell, ehhez a végrehajtási és előrehaladási jelentések teremtenek keretet, illetve a tagállam dönthet úgy, hogy szélesebb körű, független értékelést végez.

A partnerség elve a *beavatkozás jellegétől függően érvényesülhet projektszinten is*, a partnerek bevonása a projekt előkészítésébe, illetve megvalósításába javítja a projekt minőségét, elfogadottságát és értelem szerűen hitelességét. Egyes fejlesztéstípusok esetében maguk a jogszabályok írják elő a partnerek formális bevonását (pl. közmeghallgatás megtartása). A *nemzeti elszámolhatósági szabályok* szerint a partnerséggel kapcsolatos költségek ráterhelhetőek a projektekre.

A *belső kapacitások* elégtelensége komoly akadályt teremthet a partnerszervezetek számára, megnehezítve, esetleg meggátolva érdemi hozzájárulásukat a programok tervezéséhez és/vagy megvalósításához. A jogszabályok értelmében ezért az irányító hatóságnak meg kell vizsgálnia az esetleges *intézményfejlesztési támogatás szükségességét*, ennek formája az igényektől függően változhat. Jelentheti képzés megtartását, külső szakértők igénybevételét, vagy éppen a partnerszervezetek közötti és/vagy a partner-, kiemelten ernyőszervezeteken belüli koordinációs mechanizmusok javítását, háttéranyagok, útmutatók, tanulmányok kidolgozását.

Az ESZA-rendelet – hivatkozva a CPR-re – kiemeli továbbá a partnerszervezetek lehetőségeit arra vonatkozóan, hogy *globális támogatást* működtessenek, ebben az esetben már magának az operatív programnak meg kell határozni az ilyen támogatástípus

⁸⁶ Kiemelten az intézkedések tartalmának, illetve a pályázati felhívás tervezetének és/vagy a kiválasztási szempontok megvitatása során lehet releváns.

részleteit és költségvetését. Továbbá, a társadalmi partnerek és civil szervezetek számára megfelelő pénzeszközöket kell biztosítani kapacitásuk megerősítéséhez.

Az ERFA-rendelet *fenntartható városfejlesztési programok* megalapozottsága érdekében írja elő a partnerek bevonásának feltételeit.

Az ETHA-rendelet hangsúlyozza továbbá a partnerek bevonásának szükségességét az operatív programmal összefüggő *kommunikációs tevékenységek*be is.

Végül, de nem utolsósorban nem szabad megfelelőnek arról, hogy a partnerek fejlesztése, együttműködésük ösztönzése megjelenik a *beruházási prioritások között* is, illetve alapját képezi az *integrált területi eszközök*nek is, kiemelten a helyi akciósoportoknak.

1.5.1.3. Többszintű kormányzás

A *többszintű kormányzás* lényege a *döntések együttes meghozatala*, a kapcsolódó jogszabályok és a döntés befolyásolásának lehetősége megoszlik az érdekelttek között. A többszintű kormányzás az EU-politikák működtetésében – és különösen a kohéziós politika területén – jelentős elméleti és gyakorlati megközelítésként a '90-es évektől meghatározó jelentőségű az EU politikai szisztémájának működésében. A koncepció megkísérelti annak lefektetését, hogy a szupranacionális intézmények és a szubnacionális szereplők minként működnek együtt az EU-s politikai célok megvalósításának folyamataiban. Ezt követően a szubsidiaritás elvével kiegészülve alakult ki a feladat- és felelősségmegosztás intézményi rendszere, amely biztosítja, hogy lehetőség szerint a döntéshozatalszempontjából a leghatékonyabb szint járjon el az egyes kérdésekben. Az eredeti koncepció '90-es évekbeli megfogalmazását követően a szakirodalom is intenzíven kezdett el foglalkozni a kérdéssel, amelynek eredményeként mind a koncepció, mind a gyakorlat jelentős fejlődésen ment keresztül, és a különböző szintek feladatmegosztásába aktívabban bevonták a különféle, nem állami szereplőket. A többszintű kormányzás a hatékonyságra és legitimitásra gyakorolt hatása miatt az EU-politikai döntéshozók számára is egyre fontosabbá vált, ami további szakmai vitákat váltott ki a különböző lehetséges megoldásokról a szakpolitika alakításában részt vevő különböző szintek és szereplők viszonylatában. A többszintű kormányzás több szakpolitikai területen is megvalósul, azonban a kohéziós politika regionális/területi jellegénél fogva természetes terepe e mechanizmus működésének.

A gyakorlati tapasztalatok és a vonatkozó irodalom megállapításai is megerősítik (lásd pl. Hooghe⁸⁷), hogy a többszintű kormányzás megfelelő feltételek mellett erősíti a szakpolitika hatékonyságát a programvégrehajtásban, nagyobb legitimitást és átláthatóságot biztosít, és az eredmények iránti erősebb elkötelezettséggel jár.

A többszintű kormányzás gyakorlati megvalósításának értékelése⁸⁸ kapcsán a következő megállapítások tehetők: az alkalmazott értékelési módszertan⁸⁹ alapján az uniós intézmények szintjén kialakult a többszintű kormányzási rendszer, mely folyamatos, és (többnyire) nyílt, átlátható, többszintű információáramlást biztosít, konzultációs mechanizmusai normál esetben működnek, és minden szintre kiterjednek stb. A többszintű kormányzás kiegészítő mechanizmusainak és gyakorlatainak értékelése ugyanakkor jelentős hiányosságokat is feltárt. Ezek elsősorban az olyan mechanizmusok és innovatív eszközök használatát érintik, amelyek a többszintű kormányzás elvárásait politikai tartalommal alakítják át. Az értékelés több szakpolitikai terület és számos stratégiai dokumentum vonatkozásában elkészült.

19. ábra

Többszintű kormányzás értékelése strukturális alapoknál

Forrás: EU/EIPA (2012): Monitoring eredményjelző az EU-s többszintű kormányzásról

A tapasztalatok alapján a partnerségi elv tagállamonkénti megvalósítása is jelentős eltéréseket mutat, amivel kapcsolatban a következő kihívások azonosíthatók:

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

Az értékelések eredménye azonban továbbra is azt mutatja, hogy a kohéziós politika a többszintű kormányzás szempontjából jó gyakorlatnak minősül az EU-szakpolitikákkal való összehasonlításban.

⁸⁷ HOOGHE, L.: *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Clarendon Press, Oxford, 1996.

⁸⁸ EU/EIPA (2012): "Scoreboard for Monitoring Multilevel Governance (MLG) at the European Union Level" is the principle of MLG being encouraged throughout the EU policy cycle?

⁸⁹ A módszertan a konkrét többszintű kormányzási gyakorlatokat két fejezetcím alatt hat kategóriába sorolja. I. Eljárások: tájékoztatás és konzultáció; az érintett felek bevonása és reaktivitás; II. Az EU-politikák tartalma: területi / integrált / helyi érdekű politika; intelligens szabályozási mechanizmusok és innovatív végrehajtási eszközök, illetve partnerségek.

A kohéziós politika megvalósításának középpontjában olyan összetett célrendszer áll, amely a *különböző szintű és különböző szektorokban működő döntéshozók közreműködését igényli*. A programciklus során a partnerek akár részben különböző összetételben és különböző szakaszokban kapcsolódhatnak be a döntési folyamatokba. Az új kormányzási modell kialakítása időigényes, ráadásul terület- és szakpolitika-függő. Magában foglalja

- az érintett és megfelelő formális hatáskörrel, valamint szükség szerint informális hatalommal/befolyással rendelkező szereplők azonosítását, pl. a helyi igények felmérése nehezen képzelhető el a területi szereplők nélkül;
- a kommunikációs és formalizált együttműködési mechanizmusok kialakítását;
- az érintettek szerepének, funkciójának előírását;
- a folyamatok (cél, tartalom, elvárt eredmény) lefektetését.

A *többszintű kormányzásnak a programciklus egészére ki kell terjednie*, legfeljebb az összetétele változik. Beleértendő a partnerségi megállapodás és az operatív programok többszintű kormányzás keretében történő elkészítése, a monitoring bizottságok működtetése, illetve feltétlenül említést érdemel a közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD). Az integrált területi eszköz a helyi akciócsoportokra alapozza a helyi fejlesztési stratégia megtervezése és végrehajtása tekintetében. A *helyi akciócsoportokban* egyaránt helyet kapnak a kormányzati aktorok, a térség gazdasági, társadalmi és civil szervezetei anélkül, hogy egyetlen érdekcsoport dominálhatná az együttműködést. Továbbá, a támogatási döntések meghozatalában a nem kormányzati oldal szereplőinek szavazati aránya minimum 51%-ot képvisel. Az előbbi sajátosságok által lehetősége nyílik a helyi közösségnek arra, hogy részt vegyenek az uniós szintű célok megvalósításában, és egyúttal saját fejlesztési igényeik érvényre juttatásában.

1.5.1.4. Fenntartható fejlődés

A fenntartható fejlődés elvének alapvető célja a *környezet minőségének megóvása, védelme és állapotának javítása*. A kohéziós politika terén biztosítani kell, hogy csak olyan projektek részesüljenek az alapok támogatásában, amelyek hozzájárulnak a fenntartható fejlődés elvének megvalósításához. Az uniós szabályok előírják, hogy melyek azok a *területek*, amelyekre a partnerségi megállapodás és az operatív programok előkészítése során *kiemelt figyelmet kell fordítani*. Ezek⁹⁰ az alábbiak:

- a környezet védelmének előmozdítása;
- a források hatékony felhasználása;
- az éghajlatváltozás mérséklése és az ahhoz történő alkalmazkodás;
- a biológiai sokféleség;
- a katasztrófákkal szembeni ellenálló képesség, a kockázat megelőzése és kezelése.

A partnerségi megállapodás és az operatív programok leírják az elv érvényesítésének mechanizmusait, utóbbiak az alábbi területeket jelölték meg a horizontális cél érvényesítése érdekében:

- erőforrás-hatékonyság, energiahatékonyság, megújuló energiák használata;
- a projektek klímakockázatának csökkentése, alkalmazkodás a klímaváltozás várható káros hatásaihoz;
- vizek állapotának megőrzése, javítása (megfelelés a Víz Keretirányelv követelményeinek);
- biodiverzitás csökkenésének megállítása, természeti és kulturális értékek, ökoszisztéma-szolgáltatások megőrzése, fejlesztése, vizek és a táj ökológiai állapotának megőrzése, javítása;
- az élő felületek csökkenésének megállítása, a barnamezős beruházások előnyben részesítése, települési és egyéb zöldfelület növelése;
- a káros környezeti vagy éghajlati hatással járó beruházások elkerülése, a káros hatások enyhítése, mentesítés az egészségre ártalmas anyagoktól;
- a hulladéktermelés csökkentése, hulladék hasznosítása, illegális hulladéklerakó felszámolása;
- a fenntartható fejlődés kiemelt tématerületeihez kapcsolódó mérhető szemléletformálás érvényesítése;
- a fejlesztéssel érintett térség fenntarthatóságával, környezeti állapotával kapcsolatos adatok rendszerszerű gyűjtése, hozzáférhetővé tétele.

Az *ex-ante értékelés* keretében a tervezett *intézkedések helytállóságát* is vizsgálják. Az elvet érvényesíteni kell a projektek kiválasztása során is, illetve a *monitoring bizottság* rendszeresen áttekinti az elért eredményeket, ehhez a végrehajtási és előrehaladási *jelentések* hasznos alapot jelenthetnek.

A programok és projektek megvalósítása során a *szennyező fizet elvet* is alkalmazzák.

1.5.1.5. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a nemek közötti egyenlőségnek az előmozdítása

A *hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a nemek közötti egyenlőségnek az előmozdítása* az Európai Unió alapvető értékei közé tartozik, az elvek tartalma és kötelező alkalmazásuk az uniós működésének valamennyi dimenziójában az EUMSz-ból következik.

A társadalmi fenntarthatóság érdekében ösztönzi az érintett szervezetek kapacitásainak bővítését, a hátrányos helyzetben lévő csoportok társadalomba történő integrációját és a társadalmi életben való részvételüket. A *kohéziós politika terén* ezért biztosítani kell

- az érintettek tájékoztatását a program nyújtotta lehetőségekről (pénzügyi támogatás, szolgáltatás stb.);

⁹⁰ Összhangban a klímaváltozás elleni küzdelem egyre kiemeltebb szerepével.

- a partnerszervezetek bevonását a programok előkészítésébe és megvalósításába;
- a fejlesztések eredményének elérhetőségét mindenki számára;
- az esetleges akadályok felszámolása érdekében proaktív lépések megtételét.

A CPR értelmében a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a nemek közötti egyenlőség előmozdításának elvét a program teljes életciklusában szem előtt kell tartani. Következésképpen aktívan kell támogatni azon intézkedéseket, amelyek segítenek fõlszámolni a nõket vagy a férfiakat érintõ egyenlõtlenséget a társadalmi élet valamennyi területén, beleértve a

- foglalkoztatást;
- képzést;
- gazdasági életet;
- közéletet;
- közjavakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférést.

A férfiak és nõk közötti egyenlőség érvényesítése a hazai programozási, illetve végrehajtási rendszerben különösen releváns az alábbi területeken:

- a foglalkoztatási, szociális, egészségügyi, közlekedési, oktatási és képzési szolgáltatások;
- a közkinccsekhez, közjavakhoz, közszolgáltatásokhoz való hozzáférés;
- a nõk gazdasági függetlenségének, illetve vállalkozóvá válásának előmozdítása;
- a munkahelyek családbarátta tétele;
- a férfiak esélyegyenlőségének előmozdítása;
- roma, kisgyermeket nevelõ vagy többgyermekes, 50 év feletti, inaktív vagy migráns nõk, továbbá a gyermeküket egyedül nevelõ szülõk helyzetének javítása.

Kiemelten vonatkozik az elv érvényesítésének szem előtt tartása a *programok előkészítésére, a projektek kiválasztására, a monitoring és értékelési* folyamatokra. Nagy figyelmet kell fordítani a fogyatékossgal élõ személyek információkhoz és forrásokhoz való hozzáférésére.⁹¹ Az érintett személyeket képviselõ szervezeteket be kell vonni a programok előkészítésébe és végrehajtásába, szükség szerint támogatva szervezetük fejlesztését is. Az elv érvényesülését a *monitoring bizottság*nak is felügyelnie kell.

Az operatív programoknak be kell mutatniuk az elv megvalósítása érdekében tervezett lépéseket, amelyeket az ex-ante értékelõk is megvizsgálhatnak. A tagállam dönthet úgy, hogy az operatív program elkészítéséhez kikéri az egyenlõ bánásmódot felelõs nemzeti hatóság véleményét is. Továbbá, az elõzetes feltételek konkrét követelményeket tartalmaznak az elv érvényesítéséhez.

Az elv végrehajtása az operatív programokban általában *kétféleképpen történik*:

- bizonyos intézkedések tartalmuknál fogva *közvetlenül* az elv érvényesítését szolgálják;
- bár nem az elv áll az intézkedés középpontjában, az előkészítés és megvalósítás rendszerének köszönhetően eredményeivel *hozzájárul* annak érvényesüléséhez.

A hazai végrehajtási rendszerben a partnerségi megállapodás monitoring bizottság mellett horizontális monitoring *bizottság* működik, ezen túl az operatív programok monitoring bizottságai is dönthetnek saját horizontális *albizottságuk, munkacsoportjuk* felállításáról.

Továbbá az Innovációs és Technológiai Minisztérium a Monitoring és Értékelési Munkacsoport keretében *horizontális munkacsoportot* működtet. Tagjait az irányító hatóságok munkatársai, szakpolitikai felelõsök szakértõi, felkért szakértõk, a partnerszervezetek képviselõi alkotják.

Legfontosabb feladatai:

- a partnerségi megállapodás monitoring bizottság munkájának támogatása;
- a horizontális elvek és politikák érvényesítését és a monitoring adatgyûjtés rendjét megalapozó koncepció előkészítése;
- az operatív programok éves fejlesztési keretének horizontális szempontú értékelése és a monitoring bizottságok tájékoztatása;
- horizontális szempontok érvényesítéséhez kapcsolódó kapacitásfejlesztés támogatása.

1.5.2. Források és jogosultsági szabályok

A 2014–2020-as idõszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretrõl szóló 1311/2013/EU, Euratom-rendelet a kiadási oldalhoz kapcsolódóan a hétéves költségvetésbõlesedékes, teljes *tagállami allokációt* is meghatározta. A többéves pénzügyi keret (korábban „pénzügyi terv”) nem az EU hétéves költségvetése, hanem olyan mechanizmus, amely biztosítja, hogy az uniós kiadások tervezhetõek legyenek, és egyúttalszigorú költségvetési normáknak feleljenek meg. Az Európai Parlament és a Tanács – amelyek együttesen alkotják az Európai Unió „költségvetési hatóságát” – minden évben e kereten belül döntenek a soron következõ év költségvetésérõl. A többéves pénzügyi keret meghatározza a következõ évek tényleges politikai prioritásait, azaz nemcsak költségvetési, hanem politikai keretet is alkot. A jelenleg érvényben lévõ többéves pénzügyi keret a 2014-tõl 2020-ig terjedõ idõszakra szól. A többéves pénzügyi keretrõl szóló rendelet céljai:

- a politikai prioritásokat számadatokban fejezze ki a 2014–2020-as költségvetési ciklusra vonatkozóan;
- biztosítsa a költségvetési fegyelmet az EU-ban;

⁹¹ Az ESZA esetében a mutatókat férfiak és nõk szerint is megbontják.

- a többéves pénzügyi keret révén megkönnyítse az EU éves költségvetésének elfogadását.

A többéves pénzügyi keretben foglalt felső határok nem jelentenek kiadási célkitűzést, az EU éves költségvetése rendszerint alacsonyabb, mint a többéves pénzügyi keretről szóló rendeletben szereplő felső kiadási határok, az egyetlen kivétel ez alól a kohéziós politika, amelynek tekintetében a többéves pénzügyi keret felső határa ténylegesen kiadási célkitűzést jelent.

Az EU pénzeszközei az unió által meghatározott prioritásokkal összhangban kerülnek a tagállamokhoz. A költségvetési sorok felhasználási szabályait az ágazati jogszabályok rögzítik. A mezőgazdasági/vidékfejlesztési és kohéziós források ezen szabályozás alapján ún. „tagállami borítékként” működnek, amely kötelezettségvállalási keretként áll az adott ország rendelkezésére, az egyéb költségvetési sorokat közösségi szinten (általában kiválósági vagy szükségességi alapon) osztják el.

A 2014–2020-as költségvetési keret kiadásainak fejezetei:

- Az 1. *Intelligens és inkluzív növekedés* című fejezet a versenyképesség növelésére szánt összegeket és a kohéziós támogatásokat tartalmazza. A kohéziós támogatásokat az 1b. alfejezet mentén osztják ki.
- A 2. *Fenntartható növekedés: természeti erőforrások* című fejezet tartalmazza a KAP kiadásait.
- A 3. *Biztonság és uniós polgárság* című fejezet a menekültügyel, a bevándorlással és a határok ellenőrzésével kapcsolatos közös politikák, a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni közös küzdelem, illetve a bírósági együttműködés kiadásait tartalmazza. Ide tartozik továbbá a közegészségügy, fogyasztóvédelem, a kultúra és az ifjúsági ügyek is.
- A 4. *Globális Európa* című fejezet a közös kül- és biztonságpolitika kiadásait tartalmazza. Fő céljai az előcsatlakozási politika új eszközeinek megteremtése (a továbbiakban: IPA), Európai Szomszédságpolitika finanszírozása (ENI), illetve különböző segélyezési eszközök (humanitárius, valamint makropénzügyi) működtetése.
- Az 5. *Igazgatás* című fejezet tartalmazza az Európai Unió intézményeinek működési költségeit.

13. táblázat
2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret

Kötelezettségvállalási előirányzatok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Összesen 2014–2020
1. Intelligens és inkluzív növekedés	60 283	61 725	62 771	64 238	62 528	67 214	69 004	450 763
1a. Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 709	125 614
1b. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925	325 149
2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558	373 179
ebből: a piaccal kapcsolatos kiadások és közvetlen kifizetések	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
3. Biztonság és uniós polgárság	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469	15 686
4. Globális Európa	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794	58 704
5. Igazgatás	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417	61 629
ebből: az intézmények igazgatási kiadásai	6 649	6 791	6 955	7 110	7 278	7 425	7 590	49 798
6. Ellentételezés	27	0	0	0	0	0	0	27
Kötelezettségvállalási előirányzatok összesen	134 318	135 328	136 056	137 100	137 866	139 078	140 242	959 988
a GNI százalékában	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%
Kifizetési előirányzatok összesen	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781	908 400

Kötelezettségvállalási előirányzatok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Összesen 2014–2020
a GNI százalékában	0,98%	0,98%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%
Rendelkezésre álló mozgástér	0,25%	0,25%	0,26%	0,31%	0,30%	0,30%	0,32%	0,28%
A saját források felső korlátja a GNI százalékában	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Forrás: Európai Tanács

A kohéziós politika jogszabálysomagja lefektette azokat a szabályokat, amelyek mentén a tagállam jogosult a keretek felhasználására, lehívására, különös tekintettel a következőkre:

- A régiókat lefektetése – „régiónkatégória”: a régiók a CPR 90. cikk (2) bekezdésének megfelelő besorolása a „kevésbé fejlett régió”, az „átmeneti régió” vagy a „fejlettebb régió” kategóriába.
- Az elosztás módszerére – az egyes tagállamoknak meghatározott juttatás az adott tagállam támogatásra jogosult NUTS 2 szintű régiói számára nyújtott juttatások összegével egyenlő, kiszámítása a CPR VII. mellékletében megadott módszerekkel összhangban történik. Beleértve a kiegészítő allokációkat, amelyek a 2014–2020-as időszakban – a tárgyalások eredményeként a kiinduló pénzügyi „borítéknál” 1,56 milliárd euróval magasabb összegű allokációt biztosított.

19. Egyes régióknak a támogathatósági helyzetükben bekövetkezett változásokhoz, vagy a közelmúltbeli gazdasági változásaikból eredő hosszú távú hatásokhoz való alkalmazkodásának megkönnyítése érdekében a következő kiegészítő összegek elkülönítésére kerül sor: a) Belgiumnak 133 000 000 EUR, ebből 66 500 000 EUR Limburgnak és 66 500 000 EUR Vallóniának; b) Németországnak 710 000 000 EUR, ebből 510 000 000 EUR az átmeneti régiókatégóriába tartozó korábbi konvergencia régióknak, és 200 000 000 EUR Lipcse régióknak; c) a 10. ponttól eltérve Magyarország kevésbé fejlett régiói számára a strukturális alapokból 1 560 000 000 EUR összegű további keretet kell elkülöníteni, a Cseh Köztársaság kevésbé fejlett régiói számára 900 000 000 EUR összegű további keretet, Szlovénia kevésbé fejlett régiói számára pedig 75 000 000 EUR összegű további keretet.
--

12. szövegdoz
Kiegészítő allokációk 2014–2020 között

Forrás: CPR, VII. melléklet

- A régiókatégóriák közötti átcsoportosítás tilalmára. A kevésbé fejlett régiók, az átmeneti régiók és a fejlettebb régiók mellé rendelt allokáció nem csoportosítható másik kategóriába eső régió(k) számára.

14. táblázat
Tagállamok kohéziós politikai forrásai (2014–2020)

	Kohéziós Alap	Fejlettebb régiók	Átmeneti régiók	Fejlettebb régiók	Külső és ritkán lakott régiók	Európai Területi Együtt működés	Ifjúsági Foglalkoztatás	Összesen	
						CBC	Transznacionális		
BE	–	–	1 039,7	938,6	–	219,0	44,2	42,4	2 283,9
BG	2 278,3	5 089,3	–	–	–	134,2	31,5	55,2	7 588,4
CZ	6 258,9	15 282,5	–	88,2	–	296,7	43,0	13,6	21 982,9
DK	–	–	71,4	255,1	–	204,2	22,7	–	553,4
DE	–	–	9 771,5	8 498,0	–	626,7	338,7	–	19 234,9

	Kohéziós Alap	Fejlettebb régiók	Átmeneti régiók	Fejlettebb régiók	Külső és ritkán lakott régiók	Európai Területi Együttműködések	Ifjúsági Foglalkoztatás	Összesen	
						CBC	Transznacionális		
EE	1 073,3	2 461,2	–	–	–	49,9	5,5	–	3 590,0
IE	–	–	–	951,6	–	150,5	18,3	68,1	1 188,6
EL	3 250,2	7 034,2	2 306,1	2 528,2	–	185,3	46,4	171,5	15 521,9
ES	–	2 040,4	13 399,5	11 074,4	484,1	430,0	187,6	943,5	28 559,5
FR	–	3 407,8	4 253,3	6 348,5	443,3	824,7	264,6	310,2	15 852,5
HR	2 559,5	5 837,5	–	–	–	127,8	18,3	66,2	8 609,4
IT	–	22 324,6	1 102,0	7 692,2	–	890,0	246,7	567,5	32 823,0
CY	269,5	–	–	421,8	–	29,5	3,3	11,6	735,6
LV	1 349,4	3 039,8	–	–	–	84,3	9,3	29,0	4 511,8
LT	2 048,9	4 628,7	–	–	–	99,9	13,9	31,8	6 823,1
LU	–	–	–	39,6	–	18,2	2,0	–	59,7
HU	6 025,4	15 005,2	–	463,7	–	320,4	41,4	49,8	21 905,9
MT	217,7	–	490,2	–	–	15,3	1,7	–	725,0
NL	–	–	–	1 014,6	–	321,8	67,9	–	1 404,3
AT	–	–	72,3	906,0	–	222,9	34,4	–	1 235,6
PL	23 208,0	51 163,6	–	2 242,4	–	543,2	157,3	252,4	77 567,0
PT	2 861,7	16 671,2	257,6	1 275,5	115,7	78,6	43,8	160,8	21 465,0
RO	6 935,0	15 058,8	–	441,3	–	364,0	88,7	106,0	22 993,8
SI	895,4	1 260,0	–	847,3	–	54,5	8,4	9,2	3 074,8
SK	4 168,3	9 483,7	–	44,2	–	201,1	22,3	72,2	13 991,7
FI	–	–	–	999,1	305,3	139,4	21,9	–	1 465,8
SE	–	–	–	1 512,4	206,9	304,2	38,1	44,2	2 105,8
UK	–	2 383,2	2 617,4	5 767,6	–	612,3	253,3	206,1	11 839,9
Interregionális együttműködés									571,6

	Kohéziós Alap	Fejlettebb régiók	Átmeneti régiók	Fejlettebb régiók	Külső és ritkán lakott régiók	Európai Területi Együttműködések	Ifjúsági Foglalkoztatás	Összesen	
						CBC	Transznacionális		
Városi innovatív akciók									371,9
TA									1 217,6
EU28	63 399,7	182 171,8	35 381,1	54 350,5	1 555,4	7 548,4	2 075,0	3 211,2	351 854,2

Forrás: Európai Bizottság

1.5.2.1. Társfinanszírozási arány

A régiók kategóriája szerint meghatározott közösségi hozzájárulás aránya az 50% és 85% közötti sávban mozog.

Az ERFA, ESZA és Kohéziós Alap esetében Magyarország

- hat kevésbé fejlett régiója a 85%-os társfinanszírozási arányra jogosult;
- a fejlett közép-magyarországi régió 50%-os társfinanszírozási arányra csökkent.

Az ETHA terhére nyújtott hozzájárulást a támogatható közkiadások összege alapján kell kiszámítani, és a közösségi hozzájárulás maximális mértéke a támogatható közkiadások 75%-a. Az EMVA esetében a közösségi hozzájárulás maximális mértéke a támogatható közkiadások 85%-a a kevésbé fejlett régiókban – a legkülső régiókban és a 2019/93/EGK rendelet szerinti kisebb égei-tengeri szigeteken –, (63% és 75% között mozog az átmeneti típusú régiók esetében) és 53%-a a többi régióban.

A jogszabályok rendelkeznek azonban azokról a kivételekről, amikor a fent említett maximális társfinanszírozási arány *tíz százalékponttal emelhető* (de nem haladhatja meg a 100%-ot), ha

- a teljes prioritási tengely megvalósítása *pénzügyi eszközök* révén történik;
- a teljes prioritási tengely megvalósítása *közösségvezérelt helyi fejlesztés* révén történik;
- a teljes prioritási tengely megvalósítása társadalmi innováció vagy transznacionális együttműködés révén, illetve a kettő kombinációjával valósul meg.⁹²

Az EMVA esetében eltérőek a rendelkezések,⁹³ megemelt társfinanszírozási arány kapcsolódik

- (max. 90%-ig) a CLLD-kezdemenyezések, a mezőgazdasági üzemek és a vállalkozások fejlesztésének támogatása esetén;
- (max. 75%-ig) meghatározott, a környezettel, továbbá az éghajlatváltozás mérséklésével és az ahhoz való alkalmazkodással kapcsolatos célkitűzésekhez hozzájáruló projektek esetében.

Érdemes kiemelni, hogy ha az operatív program olyan prioritási tengelyt tartalmaz, amely teljes egészében uniós szinten létrehozott és a Bizottság által közvetlenül vagy közvetve irányított pénzügyi eszközök finanszírozását szolgálja, a társfinanszírozási arány esetében a 100% is megengedett.⁹⁴ Valamennyi prioritási tengely esetében igaz, hogy az alapokból származó hozzájárulás nem lehet kevesebb, mint az elszámolható közkiadás 20%-a.

A *partnerségi megállapodás* a források programok és programterületek közötti elosztásának elveit és sárokszámait jelöli meg, minthogy a szabályok értelmében

- az ESB-alapokból az érintett tagállamnak nyújtott *összes támogatást* tartalmazza;
- meghatározza az uniós támogatás *indikatív elosztását nemzeti szinten*, mindegyik ESB-alapra vonatkozóan, tematikus célkitűzésekre lebontva, valamint megadja az éghajlatváltozási célkitűzésekre előirányzott támogatás indikatív teljes összegét is;
- részét képezi az ERFA-hoz, az ESZA-hoz és a Kohéziós Alaphoz tartozó programok – az európai területi együttműködési cél alá tartozók kivételével –, valamint az EMVA-hoz és az ETHA-hoz tartozó *programok listája* a vonatkozó indikatív pénzelosztások ESB-alaponkénti és évenkénti bontásával;

⁹² Továbbá az ETHA-rendelet 94 (3) cikke megjelöli azokat a további konkrét eseteket, amikor a társfinanszírozási arány eltérhet a fentiekben ismertetett alapesettől, illetve a CPR 24. cikkelye rendelkezik a makrogazdaságilag bajban levő országok esetében a top-up lehetőségéről.

⁹³ Lásd részletesebben az EMVA-rendelet 59 (4) cikkét.

⁹⁴ Amennyiben e célból külön prioritási tengelyt hoznak létre, a tengelyhez kapcsolódó támogatást nem lehet más eszközökkel végrehajtani.

- tartalmazza azokat az intézkedéseket is – a tagállamok intézményi keretével összhangban –, amelyek biztosítják az ESB-alapok közötti, illetve más uniós és nemzeti finanszírozási eszközökkel, valamint az EIB-vel való koordinációt (pl. részletezheti az alapok, programok közötti demarkációs elveket).

A jogosultság, a támogatások felhasználásának ez irányú részleteit az *operatív program* elfogadásáról szóló bizottsági határozat és maga az operatív program rögzíti. A határozat *prioritási tengelyek* szintjén megjelöli az ESB-alapokból származó támogatás

- társfinanszírozási arányát vagy arányait;
- a *maximális összegét* prioritási tengelyenként.

Előfordulhat, hogy az adott prioritási tengely több régiókatövegiára vagy több alapra vonatkozik. Ez esetben a határozata a társfinanszírozási arányt régiókatövegiáinként és alaponként megbontva adja meg. Továbbá a határozat azt is rögzíti, az adott prioritási tengelyhez rendelt társfinanszírozási arány vetítési alapjaként

- az összes (teljes) elszámolható költség (közkiadások + magánkiadások) vagy
- az elszámolható közkiadások szolgálnak.

A hazai operatív programok esetében az *összes elszámolható költség* képezi a közösségi hozzájárulás megállapításának alapját. A döntés az előző időszak tapasztalatai alapján született, ez esetben ugyanis a *magánszféra által viselt önrész is a vetítési alap* része, ez összességében csökkenti a társfinanszírozásra fordított hazai költségvetési források mértékét, ezáltal a fejlesztési források nagyságát is, vagyis kevesebb projekt kerülhet támogatásra ezen módszer szerint.

A közösségi szabályozás azonban lehetőséget nyújt a tagállam számára, hogy a prioritási tengely szintjén meghatározott társfinanszírozási aránytól eltérjen a prioritás részét képező különböző konstrukciók esetében. Amellett, hogy összességében a prioritási tengely szintű társfinanszírozási aránynak teljesülnie kell (azaz az eltéréseknek ki kell egyenlítenük egymást), az eltérésre az alábbi szempontok valamelyikének figyelembevétele érdekében kerülhet sor:

- a prioritási tengelynek nagy jelentősége van az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégia végrehajtásában, különös tekintettel a felszámolandó hiányosságokra;
- a környezet védelme és állapotának javítása, elsősorban az elővigyázatosság, a megelőzés és a „szennyező fizet” elvének alkalmazása révén;
- a magánfinanszírozás bevonásának ösztönzése;
- meghatározott, súlyos és tartós természeti vagy demográfiai hátrányban lévő területek támogatása.⁹⁵

1.5.3. Stratégiai megközelítés

1.5.3.1. Tematikus koncentráció

A koncentráció elve a kohéziós politika 1988-ban lezajlott *első reformjának* eredménye, minthogy ekkor jelent meg a szabályozásban a támogatások *öt célkitűzésre* történő összpontosítása. A stratégiai tervezés feltételrendszere azonban jelentősen kibővült a 2014–2020-as programozási időszakra. A 2014–2020-as időszak alapjaiban változtatta meg a kohéziós politika külső környezetét, az új jogszabályok sokkal erősebb *igazodási kényszert* eredményeztek a tagállamok számára.

A célrendszer tekintetében fontos elem az összeurópai stratégia, az *Európa 2020 céljai*. A politika reformja során folyamatosan hangsúlyt kapott annak befektetési politika jellege: a finanszírozott programok hozzájárulnak a társadalmi-gazdasági fejlődéshez, gazdasági növekedéshez és munkahelyteremtéshez, környezetvédelemhez és az életkörülmények javulásához. Ezek a befektetések az *EU2020 stratégiában megfogalmazott célok* érvényesülését szolgálják.

Másrészt az alapszerződésben kitűzött gazdasági-társadalmi-területi kohéziós célnak megfelelően a politika továbbra is fontos szerepet játszik a *régiók között és régióon belül fennálló fejlődésbeli egyenlenségek* szűkítésében.

Az Európa 2020 célok és a tagállami sajátosságokból adódó szükségletek összekötését szolgálják az *országspecifikus ajánlások* és a *nemzeti reformprogram*, amelyek az uniós szinten közös, átfogó és általános *jellegű célokat a tagállami helyzetben értelmezik*.

A magas szintű Európa 2020 célok és a szerződésben rögzített kohéziós célok, valamint a támogatásokból finanszírozott beruházások közötti kapcsolatot a *tematikus célok* (és a hozzájuk kapcsolódó beruházási prioritások) teremtik meg.

15. táblázat
Tematikus célok és források (ERFA, ESZA, KA)

ERFA	ESZA	KA	Tematikus célok
			kutatás, technológiafejlesztés és innováció erősítése (TC1)
			információs, kommunikációs technológiák hozzáféréseinek elősegítése, minőségi javítása (TC2)

⁹⁵ a) a Kohéziós Alap keretében támogatásra jogosult, szigeten található tagállamok és egyéb szigetek, azok kivételével, amelyeken egy tagállam fővárosa található, illetve amelyeknek állandó összeköttetésük van a szárazfölddel;

b) a tagállam nemzeti jogszabályai szerint meghatározott hegyvidéki térségek;

c) ritkán lakott (azaz négyzetkilométerenként 50 főnél kevesebb lakosú) és nagyon ritkán lakott (azaz négyzetkilométerenként 8 főnél kevesebb lakosú) térségek;

d) a EUMSz 349. cikkében említett legkülső régiók lefedése.

	kkv-k az agrár- és halászati szektor versenyképességének növelése és a vízkultúrák támogatása (TC3)
	az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való átállás támogatása minden szektorban (TC4)
	a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás, kockázatmegelőzés és -kezelés ösztönzése (TC5)
	környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság ösztönzése (TC6)
	fenntartható közlekedés megteremtése és a hálózati infrastruktúrák szűk keresztmetszeteinek feloldása (TC7)
	foglalkoztatás növelése és munkaerőpiaci mobilitás támogatása (TC8)
	társadalmi befogadás ösztönzése és a szegénység elleni küzdelem (TC9)
	oktatási beruházások, készségfejlesztés és élethosszig tartó tanulás elősegítése (TC10)
	intézményi kapacitás és hatékony közigazgatás megteremtése (TC11)

Forrás: NYIKOS Györgyi: Fenntartható fejlesztés – EU-célkitűzések és -programok 2014–2020⁹⁶

A jogszabálysomagban további előírásokat találunk arra vonatkozóan, hogy a tagállami források bizonyos hányadát milyen tematikus célok szolgálatába kell rendelni.

1.5.3.2. Kötelező allokációs mérték

A tematikus koncentrációra vonatkozó szabályokhoz régiókatóriánként kötelező, korlátozott és koncentrált célhoz rendelt forrásarányt is előírtak, ami azt a célt szolgálja, hogy a források 50–80%-a a legfontosabb célkitűzéseket szolgáló beruházásokat finanszírozza, úgymint

- *beruházás a növekedésbe területen:* kutatás és innováció, információs és kommunikációs technológiák, kkv-fejlesztés, valamint alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság;
- *beruházás az emberekbe területen:* foglalkoztatás és mobilitás, jobb oktatás, társadalmi befogadás, valamint jobb közigazgatás.

Az ERFA felhasználását az alábbi tematikus célokra mint fő prioritásokra kell összpontosítani:

- TC1: a kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése;
- TC2: az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés, azok használatának és minőségének javítása;
- TC3: a kis- és középvállalkozások, a mezőgazdasági (az EMVA keretében), a halászati és akvakultúra-ágazat (az ETHA keretében) versenyképességének javítása;
- TC4: az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban.

A kötelező allokáció mértéke azonban függ az adott régió kategóriájától.

- A fejlett régióknak ERFA-forrásaik legalább 80%-át e célok közül *legalább két tematikus célra* kell fordítaniuk, illetve a pénzeszközök legalább 20%-át az *alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság* támogatására.
- Az átmeneti régióknak ERFA-forrásaik legalább 60%-át e célok közül *legalább két tematikus célra* kell fordítaniuk, illetve a pénzeszközök legalább 15%-át az *alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság* támogatására.
- A kevésbé fejlett régióknak ERFA-forrásaik legalább 50%-át e prioritások közül *legalább két tematikus célra* kell fordítaniuk, illetve pénzeszközök legalább 12%-át az *alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság* támogatására.

20. ábra

Az ERFA befektetések koncentrációja

Forrás: Európai Bizottság

Az allokáció mértékét nemzeti szinten kell teljesíteni, a tagállam régiói egyenként eltérhetnek, így kiegyensúlyozva egymást. A Kohéziós Alap hozzájárulása a „4. Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban” tematikus célhoz beszámítható az ERFA-minimumba, ez esetben viszont a kevésbé fejlett régiók 4 tematikus célra vonatkozó részarányát 15%-ra kell emelni. A nemzeti szintű ERFA-alklokáció legalább 5%-ának megfelelő forrást a városok által irányított „integrált intézkedésekkel” elért fenntartható városfejlesztésre kell elkülöníteni az országok szintjén annak érdekében, hogy a városok növekvő, egymással összefüggő problémáinak megoldásában hathatós eszközöket kaphassanak.

Első alkalommal a kohéziós politika történetében az ESZA-források esetében 23,1%-os minimum allokációs szintet határoztak meg, a 2007–2013-as programidőszak felhasználási tapasztalatainak figyelembevételével. A kiinduló értéket, azaz az abszolút alsó

⁹⁶ In: GYULAI-SCHMIDT Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Pázmány Press, Budapest, 2015, 297, 231–241.

határt a közös rendelkezések írják elő; az egyes tagállamok ESZA részarányát a partnerségi megállapodás határozza meg, az arány a szükségletek, problémák jellegét tükrözi.

Az ESZA felhasználását az alábbi tematikus célokra mint fő prioritásokra kell összpontosítani:

- TC8: a fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása;
- TC9: a társadalmi együttműködés erősítése és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem;
- TC10: az oktatásba és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében;
- TC11: a hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának javítása és a hatékony közigazgatáshoz történő hozzájárulása.

Az operatív programok ESZA-allokációjának az alábbiakban megadott hányadát kell a fenti tematikus célokhoz tartozó 5 beruházási prioritásra fordítani.

16. táblázat

Az operatív programok ESZA-allokációjának az 5 beruházási prioritásra fordított hányada

Fejlett régiók kötelező ráfordítása	Átmeneti régiók kötelező ráfordítása	Kevésbé fejlett régiók kötelező ráfordítása
80%	70%	60%

A társadalmi innovációt és transznacionális együttműködést támogató prioritási tengelyt nem kell beszámítani a fenti részarányokba.

Ezen túl, az ESZA-források legalább 20%-át minden tagországban a társadalmi kirekesztés, diszkrimináció és a szegénység elleni küzdelemre kell fordítani. Magyarország számára, a korábbi viszonylag magas arányú ESZA-pénzeszközök okán, nem okozott gondot e kritérium teljesítése.

Az EU2020 stratégia célkitűzései természetesen a „Fenntartható növekedés: természeti erőforrások” költségvetési területen, azaz az agrár- és vidékfejlesztési források felhasználásánál is meghatározó jelentőségűek.⁹⁷ Az EU közös agrárpolitikájának reformjára is szükség volt annak érdekében, hogy megfeleljen az új kihívásoknak, úgymint a természeti erőforrások fenntarthatóbb felhasználása, az éghajlatváltozás, a globalizált piacokra jellemző fokozott verseny, valamint a virágzó vidéki területek EU-szerte való fenntartására vonatkozó igény.

A közvetlen kifizetéseknél fontos új szabály a kötelező „zöldítés”, mely szerint a közvetlen kifizetések 30%-ához csak akkor juthatnak hozzá, ha az éghajlat és a környezet számára kedvező termelési eljárásokat alkalmaznak, ami egyrészt környezetbarát mezőgazdasági eljárásokra – például a növénytermesztés diverzifikációjára – vonatkozó feltételek bevezetését jelenti, másrészt a tájak ökológiai szempontból gazdagságot jelentő jellegzetességeinek megőrzését és egy meghatározott minimális nagyságú állandó legelőterület fenntartását. Ez egyben komoly kihívások elé állíthatja majd a gazdálkodókat: akik ezeknek nem tudnak megfelelni, azok igen tetemes támogatási összegektől lesznek kénytelenek elbúcsúzni.

A vidékfejlesztésben is fontos támogatandó célkitűzésként jelenik meg az innováció, amelyet többek között az alábbi intézkedések segíthetnek elő:

- tudástranszfer, együttműködés és a tárgyi eszközökbe való beruházás;
- erőforrás-hatékonyság, termelékenység, valamint alacsony szén-dioxid-kibocsátású és környezetbarát, rugalmas mezőgazdasági és erdészeti fejlesztés;
- a mezőgazdasági és a kutatási szféra együttműködése annak érdekében, hogy fel lehessen gyorsítani a technológia transzferét a termelők felé.

Az európai migrációs válságra tekintettel, az Omnibus rendelet horizontális jellegű prioritásként határozta meg a migráció és menekültügy kezelését.

1.5.3.3. A beruházási prioritások

Az alapspecifikus szabályok mindegyik tematikus célkitűzéshez specifikus intézkedéseket, ún. „beruházási prioritásokat” rendelnek hozzá, amelyek a célok érdekében eszközölt beruházások konkrét területeit szabják meg. Például az ERFA-rendelet a 4. célkitűzéshez – „az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés támogatása minden ágazatban” – a következő beavatkozási lehetőségeket rendeli hozzá:

- a) a megújuló forrásokból nyert energia előállításának és elosztásának támogatása;
- b) az energiahatékonyság és a megújuló energiák felhasználásának támogatása a vállalkozásokban;
- c) az energiahatékonyság, az intelligens energiahasználat és a megújuló energiák felhasználásának támogatása a közcéli infrastruktúrákban, beleértve a középületeket és a lakóépületeket is;
- d) intelligens alacsony és közepes feszültségen működő elosztórendszerek fejlesztése és kialakítása;

⁹⁷ A CPR szerinti harmonizáció ellenére a vidékfejlesztési alap rendeletében a tematikus koncentráció filozófiája kevesbé részletes, mint a korábban bemutatott alapok esetében.

- e) alacsony szén-dioxid-kibocsátással járó stratégiák támogatása valamennyi területtípuson, de különösen a városi területeken, ideértve a fenntartható multimodális városi mobilitást és a kárenyhítést előmozdító alkalmazkodási intézkedések támogatását;
- f) az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiák kutatásának, innovációjának és bevezetésének az előmozdítása;
- g) a hasznos hőigény alapján a hő- és a villamos energia nagy hatásfokú kapcsolt előállításának előmozdítása.

1.5.3.4. Tematikus célok a tervezési dokumentumokban

A tagállamok *egyedi célkitűzésekben* határozzák meg azokat a sajátos céljaikat, amelyek eléréséhez az uniós támogatásokat felhasználják. Lényegében az egyedi célkitűzések adják a tagállam mozgásterét. A tagállamok, illetve régiók *menüalapú választása* korlátokhoz kötött; a *fejlett és kevésbé fejlett régiók választási lehetőségei* lényeges különbségeket mutatnak. A tematikus célok alkalmazása egyúttal azt is jelenti, hogy bármely *projektnek* valamilyen módon hozzá kell járulnia valamely tematikus cél megvalósításához.

A partnerségi megállapodásban kijelölt fejlesztési stratégiát, célokat és a nemzeti fejlesztési prioritásokat az *operatív programok* bontják tovább; a programok „küldetésüknel” fogva a *tematikus célok* adott körére összpontosítanak, ezek mellé rendelik *forrásait* és *eszközrendszerüket*. Értelemszerűen az elvárt eredményeket, mérhető formában *számszerűsített mutatókat* is felosztják az operatív programok között. Az operatív programoknak több szinten is biztosítaniuk kell a tervezett beavatkozások rendszerszerűségét és illeszkedését (hosszú távú stratégiai cél, nemzeti prioritás, tematikus cél, beruházási prioritás). Minthogy a prioritási tengely⁹⁸ maradt az operatív program legfontosabb építőeleme – a pénzeszközök is ehhez a szinthez kapcsolódnak –, a koherencia magyarázata rá vonatkozó információknak is e szinten kell megjelennie.

Az általános elv, hogy adott prioritási tengely *egy tematikus célkitűzésre, egy alapra és egy régiókatagóriára* vonatkozik. Kivételt képez:

- a Kohéziós Alap több régiótípust is támogathat;
- különösen indokolt, így integrált szemléletű beavatkozások esetében és a hatásosságnövelés érdekében a prioritási tengely célozhat több régiókatagóriát, és tartalmazhat több tematikus célt;
- együttes támogatásra a prioritási tengely keretének 10%-áig nyílik lehetőség – ez a technika az egyes projektek (műveletek) szintjén alkalmazható; a költségek elszámolhatóak a másik alap szabályai szerint, ha szükségesek a projekt megfelelő megvalósításához, és közvetlen kapcsolatban állnak vele;
- programterületen kívüli támogatás abban az esetben nyújtható, ha a finanszírozó programterület javát szolgálja, és a monitoring bizottság döntésével elfogadta.

Továbbá, a prioritási tengely alapesetben egy tematikus célkitűzéshez és egy vagy több, a tematikus célhoz tartozó beruházási prioritáshoz kapcsolódik. Kivételt képez:

- indokolt esetben a prioritási tengely tartalmazhat egymást kiegészítő, de különböző prioritási tengelyhez tartozó beruházási prioritásokat;
- ESZA esetében lehetőség nyílik a különböző tematikus célhoz tartozó beruházási prioritások kombinálására. Az ESZA beruházási prioritások más tematikus célokhoz is hozzájárulhatnak, illetve a kombináció a társadalmi innováció és transznacionális együttműködés ösztönzését szolgálja.

17. táblázat

Tematikus célok mellé rendelt indikatív forrásmennyiség és az elvárt eredmények összesítése – Magyarország ESB-forrásai alaponként

Tematikus célkitűzések	ERFA (C)	ESZA (C)	KA (C)	EMVA (C)	EIHA (C)	Összesen (C)
(1) A kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése	2 148 860 450	0	0	85 609 629	0	2 234 470 075
(2) Az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáértés, azok használatának és minőségének javítása	689 269 295	0	0	0	0	689 265 295
(3) A kis- és középvállalkozások, a mezőgazdasági (az EMVA keretében, a halászati és akvakultúra-ágazat (az ETHA keretében) versenyképességének javítása	2 071 435 900	0	0	853 251 242	20 267 580	2 944 954 200
(4) Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban	1 425 387 797	0	845 597 151	532 278 345	5 000 000	2 808 263 293
(5) Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdítása	0	0	888 196 396	126 551 958	0	1 014 748 354
(6) A környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása	1 011 757 443	0	1 397 475 387	970 463 650	12 744 468	3 392 440 948

⁹⁸ *Prioritási tengely*: valamely operatív program stratégiájának egyik prioritása, amely olyan műveleteket foglal magában, amelyek kapcsolódnak egymáshoz, és konkrét, mérhető célokkal rendelkeznek.

(7) A fenntartható közlekedés előmozdítása és a szűk keresztmetszetek megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban	631 099 276	0	2 700 708 949	0	0	3 331 808 225
(8) A fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása	1 497 946 769	1 723 979 610	0	291 718 633	732 900	3 514 377 912
(9) A társadalmi együttműködés erősítése és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem	862 827 154	1 056 904 966	0	457 585 678	0	2 377 317 798
(10) Az oktatásba és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében	418 200 606	1 246 399 567	0	54 949 286	0	1 719 549 459
(11) A hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának javítása és a hatékony közigazgatáshoz történő hozzájárulása	0	684 855 782	0	0	0	684 855 782
Technikai segítségnyújtás	0	0	193 449 129	82 928 076	351 867	276 729 072
Összes	10 756 780 690	4 712 139 925	6 025 427 012	3 455 336 493	39 096 293	24 988 780 413

Az operatív programnak részletekkel kell szolgálnia a tematikus célhoz tartozó beruházási prioritásokról és kiemelten a kiválasztás indoklásáról. A prioritási tengely ismertetése kitér

- az *egyedi célkitűzésekre*, ezek teszik lehetővé az EU-szintű prioritások és célok tagállami kontextusba ágyazását, és a fejlesztésekben a hazai sajátosságok érvényesítését;
- a régiókatégeriára és az uniós elszámolás alapjára, a finanszírozási háttérre, a ráfordítások, illetve a finanszírozási források megoszlására, az eredményességi keret részeként elkülönített összegre;
- a makrorégiós stratégiákkal és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással kapcsolatos összefüggésekre;
- az indikátorokra és azok célértékeire.

A fenti egyedi célkitűzéshez az operatív program mérhető és igazolható eredményindikátorokat rendel, illetve részletezi még azokat az *intézkedéseket*, amelyek a célkitűzéseket támogatják és az eredménymutatókat generálják, és ehhez kapcsolódóan bemutatja, hogy milyen szempontok szerint *választják ki a projekteket*. E kritériumoknak garantálniuk kell, hogy a stratégiai célokhoz és elvárt eredményekhez leginkább hozzájáruló projektek részesülnek támogatásban.

Az operatív program meghatározza azokat a konkrét *kimeneti mutatókat*, amelyek a támogatás felhasználásának közvetlen következményeként keletkeznek. Az *ex-ante* értékelés elemzi, hogy a kiválasztott tematikus célok milyen módon támogatják az EU2020 célokat, az *előrehaladási jelentés* összefoglalja, hogy ténylegesen mennyiben segítették a tematikus célok (kiemelten az eredményességi keret mérföldkövei, illetve az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás támogatása) az Európa 2020 célokat.

Mint látható, a *stratégiai koherencia* az uniós szintű prioritások és hazai (tagállami és területi szintű) igények szoros kapcsolatát jelenti, amelybe a korábbi tapasztalatok is szervesen beépülnek. Feltételezi, hogy a szükségleteknek megfelelően határozták meg a prioritásokat és célkitűzéseket, valamint a forrásstruktúrát. Minthogy a tematikus célok és eredménymutatók megoszlának az operatív programok között, és összességében teszik ki a partnerségi megállapodás vállalásait, az operatív programot tévedés lenne izoláltan értelmezni és kezelni, a konzisztencia *az operatív programok között is értelmezést és folyamatos figyelmet kíván*.

1.5.4. Beavatkozási logika és eredményorientáltság

1.5.4.1. Az eredményesség előtérbe kerülése

A 2008-ban kibontakozó válság önmagában figyelmeztetett arra, hogy a megváltozott körülmények között, a kihívások jellegére és a véges nagyságrendű pénzeszközökre tekintettel elengedhetetlen az eredményesség irányában történő elmozdulás és nem halogathatók tovább azok a lépések, amelyek az abszorpció abszolútnak tűnő, de legalábbis erősen túlzó prioritásával szemben megerősítik a *szakpolitika hatásosságával kapcsolatos elvárásokat*. A programok mögöttes koncepciójában a források elköltése dominált, akár az eszközrendszer összeállítását is e megfontolás – kevésbé a várt hatás – vezérelte. Az olykor nagy vonalokban meghatározott célkitűzések biztosították ugyan a rugalmasságot, a választás szabadságát prioritásokban, eszközökben, ám összességében így nem is bizonyulhattak igazán hasznosnak a hosszú távú, szakpolitikai kihívások leküzdésében. Az indikátorok nem feltétlenül mutatkoztak alkalmasnak a célkitűzések teljesülésének megragadására, emellett értelmezésük is vitára adott okot. E hiányosságok megnehezítették annak eldöntését, hogy az adott szakpolitikai „csapásirány” és a támogatott intézkedések milyen mértékben minősíthetők egyáltalán sikeresnek. Az új szemlélet, az eredményorientáció bevezetése nem várható tovább.

- Felértékelődött a tervezés fogalma, ami már nem az intézkedések kidolgozására összpontosít, hanem a programozás során és az operatív programok keretében elsődlegesen a *tervezett intézkedések és az eredmények közötti logikai kapcsolatot* kell bemutatnia (ún. *beavatkozási logika*).
- Az eredményorientált megközelítés értelmében a *szükségletek felmérésén* alapul a beavatkozási logika, a beavatkozásoktól várt közvetlen és közvetett *változások az indikátorok segítségével fejezhetőek ki*.

- A beavatkozások mellé jellegüktől függő mértékű *pénzeszközöket, forrásokat* rendelünk, ez a viszony adja a költségvetés felépítésének alapját.
- Az elkülönített források egy része nem használható fel azonnal és szabadon, hanem az *eredményességi tartalék* részét képezi. Felhasználásukra akkor kerülhet sor, ha a mérföldköveket és számszerűsített mutatókat teljesítették.
- A fokozott teljesítményt negatív és *pozitív ösztönzők* egyaránt támogatják.

Mindenesetre, a beavatkozási logika terén először is a következőket kellett kezelni:

- Szűnjön meg az a gyakorlat, miszerint a programok túlságosan sok, ám nem eléggé konkrét célkitűzést tartalmaznak.
- Az abszorpció irányultságát az eredményekre való összpontosítás váltta fel, amely a felelősség és elszámoltathatóság új, szélesebb perspektívában való értelmezését kívánja.
- A kohéziós politika olyan stratégiák és programok megvalósítása mellé rendelje pénzeszközeit, amelyek a növekedést állítják középpontjukba.
- Hogyan viszonyuljon ehhez képest a politika azon típusú programterületekhez – pl. sportlétesítmények, turizmus és kultúra fejlesztése –, amelyek nem feltétlenül váltották be a társadalmi-gazdasági fejlődésre gyakorolt hatásukba vetett reményeket, vagy legalábbis ezt nem támasztották alá meggyőzően.
- Mérhető eredménymutatók alkalmazása tegye egyértelműen megállapíthatóvá, hogy a támogatott intézkedések milyen változást hoznak.
- A tagállamok beruházási stratégiáit kössék össze a szükséges szabályozói és intézményi reformokkal.

Ehhez újra le kellett fektetni a beavatkozási logika lényegét. „*A beavatkozási logika a társadalmi igényekből a gazdasági-társadalmi-környezeti célokat vezet le, amelyekhez eszközöket, forrást rendel. A forrásfelhasználás outputokon, eredményeken, valamint szándékolt és nem szándékolt hatásokon keresztül változtatja a gazdasági-társadalmi környezetet.*”⁹⁹

A beavatkozási logika alapvető célja a *beavatkozások eredményességének javítása*. Középpontjában a tervezett támogatás mértékének és formájának *megindoklása* áll:

- A logikai lánc a *szükségletek* meghatározásával indul. Bármely szakpolitikai beavatkozás kezdő lépése a megoldásra váró probléma pontos körvonalazása. Minthogy a beavatkozási területet véges nagyságrendű pénzeszközök ellenében, ugyanakkor mindig nagyszámú igényből¹⁰⁰ kell kiválasztani, a döntés tudatos, szakpolitikai választás eredménye lesz. (A választás értelemszerűen nemcsak a beavatkozás irányára vonatkozik, hanem arra a változásra is, amelyet az intézkedés végigvitele eredményezhet.)
- A szükségletek felméréséből következnek a *célkitűzések* (adott beavatkozás esetében több célkitűzés is megfogalmazható). Fontos, hogy a célkitűzés *jól körülhatárolt, konkrét jellegű* legyen, ugyanis túlságosan általános vagy elnagyolt célkitűzés esetén nem lehet megítélni a beavatkozási logika megalapozottságát.
- A célkitűzések teljesüléséhez konkrét *beavatkozások* vezetnek. Ezzel összefüggésben azt is végig kell vezetni, hogy ezek az intézkedések közvetlenül milyen *kimenethez vezetnek*.
- A projekt kimenete továbbvisz az elvárt *eredmények* irányába; ezek a remélt változások *ösztönzik a szakpolitikai beavatkozást*.
- A beavatkozási logika kialakítása magában foglalja azoknak a *tényezőknek* a számbavételét, amelyek *befolyásolhatják* a beavatkozások sikerét, illetve ezek közül azoknak a kiválogatását, amelyekkel a beavatkozás érdemben foglalkozni fog (azoknak a tényezőknek a figyelembevétele, amelyek nem képezik a projekt tárgyát, a beavatkozás hatásának értékelésekor ismét nagyon fontos lesz).
- A beavatkozások eredményességét mérni kell, ezt az *indikátorok* segítik. Tervezésükkor fontos végiggondolni a következőket:
 - *Alkalmasak-e* az intézkedéstől várt előrelépés és változások megragadására.
 - A *pénzügyi/ráfördítés* (input) indikátor a támogatás számszerűsített értéke (pl. ezer euró).
 - A *kimeneti (output) indikátor* a támogatás *közvetlen terméke* (pl. megépített út hossza, képzésben részt vevő személyek száma) és az eredményekhez járul hozzá. A kimeneti mutatókat vagy a közös indikátorkészletből választják ki, vagy amennyiben a beavatkozás jellege ezt nem teszi lehetővé, a tagállam kiválaszthat programspecifikus mutatót is.
 - Az *eredmény indikátor* olyan változó, amely az elvárt eredmény konkrét szegmensében bekövetkezett változás mérésére alkalmas. Egyrészt közvetlen összefüggésben kell állnia a beavatkozás tartalmával. Másrészt, mivel egyértelműen meg kell tudni ítélni, hogy a beavatkozás milyen eredménnyel járt, mind a kiinduló állapot értéke, mind az eredmény értéke meghatározást igényel.
 - A *célértékek megfelelnek-e a tevékenység típusának* és a rendelkezésre álló *pénzeszközöknek*, illetve értékét más tényezők hogyan befolyásolhatják.
 - Az *eredményességi keret* esetében a *mérföldkövek* megfelelősége a mérvadó.

21. ábra
Beavatkozási logika

Forrás: Európai Bizottság, *Panorama Magazin*

⁹⁹ NYIKOS Györgyi: A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára, *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 2013/2, 165–185.

¹⁰⁰Továbbá gyakran előfordul, hogy a felmerülő igények egy része vélt, semmint valós.

1.5.4.2. Az *ex-ante*/előzetes értékelés

Az értékelési rendszer megerősítését és a beavatkozási logikához kapcsolódóan különösen az *ex-ante* értékelés újragondolását számos korábbi tapasztalat alátámasztotta.

- A 2007–2013-as szabályozás az *ex-ante* értékelést követően nem állapított meg kötelező értékelési funkciót a tagállamok számára; a konvergencia régiók számára a Bizottság javasolta értékelési terv összeállítását és alkalmazását, maga pedig az *ex-post* értékeléseket bonyolította le.
- A gyakorlat meglehetősen különbségeket mutatott, mind az értékelések számosságát, mind jellegét és hasznosítását illetően. A Regionális Főigazgatóság becslése szerint az értékelések kb. *20%-a próbálkozott a programok eredményét vagy hatását elemezni*, az értékelések meghatározó hányada a programok végrehajtására összpontosít.¹⁰¹
- A megvalósítási folyamatokhoz kapcsolódó értékelések, különösen a programidőszak első éveiben rendkívül hasznosak lehetnek, hiszen rávilágíthatnak, hogy a program megfelelő pályán halad-e előre. Alapvetően azonban az abszorpciók szempontokkal vetik össze a lebonyolítási rendszert és gyakorlatot, a források gyors felszívását akadályozó tényezők állnak a középpontjában. Következésképpen, gyakran inkább csak kiegészítették a monitoring tevékenységet.
- Összességében *kevés kísérlet történt a beavatkozási logika megragadására*. Erős hiány mutatkozott azokban a típusú értékelésekben, amelyek más dimenzióban, a szakpolitika szintjén segíthettek volna az irányvonalak megfelelőségének, a változtatások szükségességének megítélésében.

A 2014–2020-as szabályozás az *ex-ante* értékelést a *beavatkozási logika* átfogó vizsgálata irányába tolta, mind az alábbi kötelező érvényű előírások, mind a terjedelmes és rendkívül részletes *ex-ante* értékelési útmutató tanúsítja az előzetes értékelés funkciójának megerősítését és elmélyítését.

Előzetes értékelés

1. A tagállamok előzetes értékelést végeznek az egyes programok kidolgozása minőségének javítása érdekében.
2. Az előzetes értékeléseket a programok elkészítéséért felelős hatóság felelősségi körében kell elvégezni. Ezeket a programmal egyidejűleg, vezetői összefoglalóval együtt kell benyújtani a Bizottságnak. Az alapspecifikus szabályok küszöbértékeket határozhatnak meg, amelyek alatt az előzetes értékelést egy másik program értékelésével együtt lehet elvégezni.
3. Az előzetes értékelés felméri:
 - a) az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégiához való hozzájárulást, tekintettel a kiválasztott tematikus célkitűzésekre és prioritásokra, és figyelembe véve a nemzeti és regionális szükségleteket és fejlesztési potenciált, valamint a korábbi programozási időszakok során levont következtetéseket;
 - b) a javasolt program vagy tevékenység belső koherenciáját, valamint annak kapcsolatát más releváns eszközökkel;
 - c) a költségvetési források elosztása és a program célkitűzései közötti összhangot;
 - d) a programok kiválasztott tematikus célkitűzéseit, prioritásait és az azoknak megfelelő célkitűzések összhangját a közös stratégiai kerettel, a partnerségi megállapodással és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 121. cikke (2) bekezdésének megfelelően elfogadott releváns országspecifikus ajánlásokkal, továbbá – adott esetben – nemzeti szinten a nemzeti reformprogrammal;
 - e) a programra vonatkozóan javasolt mutatók relevanciáját és egyértelműségét;
 - f) hogy a várható kimenetek miként járulnak hozzá az eredményekhez;
 - g) hogy a mutatók számszerűsített célértékei reálisak-e, tekintettel az ESB-alapokból előirányzott támogatásra;
 - h) a javasolt támogatási forma indokoltságát;
 - i) a program irányításához szükséges emberi erőforrások és adminisztratív kapacitás megfelelőségét;
 - j) a program monitoringját és az értékelések elvégzéséhez szükséges adatok gyűjtését végző eljárások alkalmasságát;
 - k) az eredményességmérés keretében kiválasztott részcélok alkalmasságát;
 - l) a nemek közötti egyenlőség előmozdítása és mindennemű hátrányos megkülönböztetés megelőzése érdekében tervezett intézkedések megfelelőségét, különös tekintettel a fogyatékosokkal élők számára biztosított hozzáférésre;
 - m) a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében tervezett intézkedések megfelelőségét;
 - n) a kedvezményezettekre háruló adminisztratív terhek csökkentése érdekében tervezett intézkedéseket.
4. Az előzetes értékelések adott esetben magukban foglalják a 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben (1) meghatározott stratégiai környezeti vizsgálat követelményeit, figyelembe véve az éghajlatváltozás mérséklésére vonatkozó szükségleteket.

13. szövegdoboz
Az előzetes értékelés funkciója

¹⁰¹ Az alábbi prezentáció alapján: Veronica GAFFEY: *Theory Based Evaluation: a range of approaches to assess Impact*, DG Regional & Urban Policy, June 2013.

1.5.4.3. Ex-ante feltételek

A tervezési feladatok meghatározásánál fontos új elem az ún. *ex-ante feltételek rendszerének* megjelenése. A többéves pénzügyi keretrendszer kialakításánál¹⁰² és a 2010-es költségvetési felülvizsgálat¹⁰³ kapcsán is rögzítették azt az elvárást, hogy biztosítani kell a rendelkezésre álló források hatékony felhasználását az EU2020 célkitűzések megvalósítása érdekében.¹⁰⁴ Az ex-ante feltételekkel a szabályozás a Bizottság elvárásaihoz igazodó tagállami feltételrendszer kialakítására szorítja a tagállamokat. Az új mechanizmus azon a felismerésen alapul, hogy a kohéziós politika *eredményességére külső tényezők is erőteljesen hatnak*; ez azt is jelenti egyúttal, hogy a kohéziós politika csak meghatározott körülmények esetén éri el a legnagyobb hozzáadott értéket (pl. nemzeti szabályozás vagy intézményes kapacitás hiánya ellehetetlenítheti a program egy részének vagy egészének megvalósítását).

Az *előzetes kondicionalitások* bevezetése azt a konkrét célt szolgálta, hogy a programok szempontjából kritikus fontosságú, a programok szabályos és eredményes végrehajtásához szükséges feltételek rendelkezésre álljanak.

18. táblázat
Az ex-ante feltételek értékelésének folyamata

A teljesülés értékelése	
A tagállam önértékelése	Alapesetben a vonatkozó előzetes feltételeket az operatív program végrehajtásának megkezdése előtt teljesíteni kell. Ha erre nincs mód, a teljesítés végső határideje 2016. december 31.
	↓
A Bizottság értékelése	Akcióterv elkészítése és megvalósítása
	↓
Az időközi kifizetések felfüggesztésének lehetősége	Jelentések elkészítése
Az előzetes feltételek teljesítésének hiányában a Bizottság felfüggesztheti az időközi kifizetések utalását	↓
<ul style="list-style-type: none"> • az operatív program elfogadásának időpontjában • a végső teljesítési határidő alkalmával 	A teljesülésre vonatkozó tájékoztatás

Forrás: KONDOR szerkesztése CPR alapján

A Bizottság minden támogatható téma területre meghatározott ún. előzetes feltételeket, amelyek kétfélek lehetnek:

- *tematikus*: a 11 tematikus célhoz és beruházási prioritásokhoz kapcsolódó ex-ante kondicionalitások (pl. K+F, vízgazdálkodás);
- *horizontális*: általános jellegű, valamennyi program végrehajtásával összefüggő feltételek (pl. közbeszerzés, környezetvédelmi hatástanulmány).

A feltételeket alapesetben az operatív programok *végrehajtásának indítására*, de legkésőbb 2016. december 31-ig teljesíteniük kellett a tagállamoknak. A feltételek teljesülésének igazolása, illetve értékelése többlépcsős folyamat.

Első lépésként, önértékelés lefolytatásával a tagállamnak azt kell megvizsgálnia és megállapítania, hogy mely feltételek vonatkoznak az adott tematikus célra, és azok teljesülnek-e. Ennek megkönnyítésére a Bizottság *iránymutatást* tett közzé:

- tematikus célonként és beruházási prioritásonként meghatározza és elmagyarázza, hogy mit tartalmaz a feltétel teljesítése;
- megadja azokat a teljesítési kritériumokat, amelyek segítségével megállapítható, hogy az adott feltétel teljesítettnek tekinthető-e.

A tagállamoknak az operatív programok indításának időpontjához képest még hátralevő feladataik legkésőbb 2016 végéig történő teljesítéséhez akciótervet kell készíteniük. Az akcióterv az ex-ante feltételek teljesülésének értékelésével együtt a partnerségi megállapodás részét alkotja.

¹⁰²COM(2011)500 final of 29. 06. 2011.

¹⁰³COM(2010)700 final of 19. 10. 2010.

¹⁰⁴NYIKOS Györgyi: Cohesion policy 2014–2020, EU working papers 2011 15. *EU working papers*, 2011/3. (2012), 31–50; CPR 55. cikk (3).

A Bizottság a partnerségi megállapodás és/vagy az operatív programok értékelésének részeként vizsgálja meg, hogy a feltételek helyzetét hogyan ítélte meg a tagállam. Ha a Bizottság véleménye eltér a tagállam önértékelésétől, a bizonyítási kényszer a Bizottságot terheli.

Súlyos, a célok elérését akadályozó hiányosságok esetében a Bizottságnak jogában áll az érintett prioritás(ok) javára esedékes *kifizetések felfüggesztésére*,

- ha ezt már az érintett operatív program elfogadásakor indokoltnak tartja, illetve
- amennyiben a tagállam a még hátralévő feltételeit *2016 végéig* nem teljesíti.

Az előzetes feltételek teljesítésének figyelemmel kísérése egyrészt az adott programért felelős *monitoring bizottság* feladata, ehhez az irányító hatóság beszámolóí és jelentései, kiemelten a végrehajtási és előrehaladási jelentés adnak megfelelő támpontot. Magyarország az előzetes feltételek nagy részét korábban, a különböző (szak)területeken már a programok végrehajtása során teljesítette, de a végrehajtási időszakra fennmaradt további feltételek is teljesítésre kerültek 2016. december 31-i határidőre..

1.5.4.4. Eredményességi keret

A 2014–2020-as időszak kétségkívül egyik legfontosabb új eleme az *eredményességi keret*¹⁰⁵ és az ún. „*ex-post*” *feltételek* – amelyek az elért eredményektől teszik függővé a további finanszírozás biztosítását – *megjelenése*.

Az operatív programok elfogadása egyúttal a beavatkozási logika, így az output és az eredmény kapcsolatának jóváhagyását is jelenti. Következésképpen, a *visszamerés a tervezett outputok teljesülésére irányul*, azon a beavatkozási logika részeként elfogadott feltételezésen alapulva, hogy az output megvalósulása magával vonja a tervezett eredmény realizálódását is. Ezért valamennyi prioritás esetében *kisszámú, a beavatkozásokhoz szorosan illeszkedő indikátort* határoztak meg, amelyek

- a prioritás megvalósításának *előrehaladását* mérik;
- mellé számszerűsített célérték kapcsolódik, amelyeket a tagállamnak 2018. december 31-ig, illetve 2023. december 31-ig teljesítenie kell;
- lehetnek output és/vagy eredményindikátorok, illetve ún. kulcs végrehajtási lépések/mérföldkövek, valamint egy pénzügyi indikátor használata kötelező.

A meghatározott outputindikátoroknak le kell fednie a *prioritások keretének minimum 50%-át*. A célértékek teljesülésének vizsgálatát a Bizottság 2019-ben végezte el,

- a 2018. évi végrehajtási jelentésben megadott információk alapján;
- prioritásonként veti össze a tervezett és ténylegesen megvalósult mérföldköveket;
- a teljesítményértékelés, azaz a kiválasztott indikátorok eredményeinek vizsgálata alaponként és régiókatégoriánként történik.

Ha az indikátorok értéke *kevesebb, mint 65%-ban* teljesíti a célértéket,¹⁰⁶ *szankciót vonhat maga után*, amennyiben a felülvizsgálat a tagállam végrehajtási rendszerében jelentős hiányosságokat tár fel, és a tagállam a Bizottság figyelmeztetése ellenére sem gondoskodik ezek kijavításáról. Ez esetben a Bizottság elrendelheti adott prioritásra vonatkozóan a kifizetések felfüggesztését.

Ha az indikátorok legalább *85%-ban teljesítették* a célértékeket,¹⁰⁷ a mellérendelt pozitív ösztönző lép életbe, azaz a tagállam 2019-ben megkaphatja a prioritás keretéből az időszak elején az eredményességi tartalékban elkülönített támogatási összeget.

Az *eredményességi tartalék* gyakorlatilag pénzügyi ösztönző, lényege, hogy az ESB-alapok teljes hozzájárulásának *6%-át régiókatégoriánként* lebontva elkülönítik, átmenetileg nem hozzáférhető a program, illetve az irányító hatóság számára. *Prioritási szinten* érvényesül, és mint fentebb látható, a *jól működő és teljesítő prioritások* számára *szabadítható csak fel*. A tartalék kiosztása a 2019-ben benyújtandó éves jelentés alapján történik. Azon prioritások forrásairól, amelyek *nem teljesítettek megfelelően*, a tagállam *javasolhat átcsoportosítást* a jól teljesítő prioritások javára, megtartva azonban az összhangot a tematikus koncentrációra, alapokra és régiókatégoriákra vonatkozó szabályokat. Az átcsoportosítás értelemszerűen a *program módosítását* vonja maga után.

Ezek a középtávú mérföldkövek olyan hosszú távú célértékek/mérföldkövek megvalósítását segítik, amelyeket *2023. december 31-ig kell elérni*, és *visszamerésükre 2024–2025 során*, a programok zárásával összekötve kerül sor. A Bizottság értékeli az elért eredményeket, és ha azt a következtetést vonja le, hogy a célértékben (pénzügyi, output mutatók vagy mérföldkövek) való *jelentős alulteljesítés* egyértelműen *végrehajtási hiányosságokra* vezethető vissza, a Bizottság jogosult pénzügyi korrekció alkalmazására. Ennek kiemelt kockázata, hogy *végleges forrásvesztéssel jár* a tagállam számára.

A rendeletek kitérnek a mérföldkövekkel és célértékekkel kapcsolatos *követelményekre* is. Reális, teljesíthető, releváns és következetes mutatók meghatározása szükséges, amelyek igazolása objektív, jól követhető módon biztosítható. Módosításukra csak indokolt esetben nyílik lehetőség. Az eredményességi keret olyan tényezőket tartalmaz, amelyeket az irányító hatóság *képes*

¹⁰⁵Az eredményességi keret nem vonatkozik többek között a technikai segítségnyújtásra és a pénzügyi eszközökre.

¹⁰⁶Pontosan: Ha 1 vagy 2 indikátort kell mérni és az egyik indikátor értéke kevesebb, mint 65%, ha több indikátort kell mérni, és két vagy több indikátor értéke kevesebb, mint 65%.

¹⁰⁷Ha több mint 3 indikátort kell mérni, akkor az egyik teljesíthet 75%-on.

befolyásolni; következésképpen az előrehaladást folyamatosan nyomon is kell követnie, és indokolatlan eltérések esetén *be kell avatkozni*.

Fentiekre tekintettel alapvető fontosságú tehát, hogy milyen feltételeket, célokat, indikátorokat rögzítettek a programok eredményességének mérésére. A forrásfelhasználás hatékonyságának megítéléséhez azonban kérdés, hogy mit és hogyan mérünk, értékelünk, hiszen a közcélú beruházások és az EU kohéziós politikája hatásának megítélése ellentmondásos, a szükségesség, hasznosság és fenntarthatóság megítélése nem egyszerű feladat.¹⁰⁸ Meghatározó jelentőségű azonban, hogy milyen tartalmú tervdokumentumok alapján indul a forrásfelhasználás végrehajtása; befolyásolja továbbá a későbbi program módosítások szükségességét is.

1.5.5. Informatikai rendszer – e-kohézió

A programok nyomon követéséhez és az elért előrehaladás, kiemelten az eredmények értékeléséhez szükséges *adatok* rendelkezésre állása érdekében a támogatott projektekkel összefüggő valamennyi adatot elektronikus formában kell rögzíteni és őrizni. Már önmagában a rendszer kiépítése és működtetése is rendkívül nagy ráfordítást igényel a tagállamtól, amelynek ezen túl biztosítania kell, hogy

- a pályázók/kedvezményezettek a szükséges adatokat teljeskörűen és határidőre szolgáltatassák;
- az informatikai rendszerbe bevitt adatok hiánytalanok, megfelelő minőségűek, naprakészek legyenek;
- az informatikai rendszerben tárolt adatok biztonsága semmilyen körülmények között ne sérülhessen;
- az eredményesség értékeléséhez szükséges, de az informatikai rendszerben nem szereplő adatokat – külső adatbázisból – időben beszerezzék.

(Megjegyezzük továbbá, hogy az informatikai rendszerek a kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentéséből származó követelményeket is teljesítenie kell, úgymint a pályázatkezeléssel kapcsolatos dokumentumok elektronikus formában történő használata, a papíralapú adminisztráció kiiktatása.)

1.5.6. Programozás és tervdokumentumok

A tervezés és a *stratégia*készítés során a mindenkori döntéshozó azonosítja a számára fontos célokat, majd egy felkészült szervező apparátussal meghatározza a cél eléréséhez szükséges utat, illetőleg az ennek megvalósításához szükséges teendők sorát. A stratégiai tervezés esetében tehát a „cél” és „eszköz” logikus egymáshoz rendeléséről van szó.¹⁰⁹ A szigorú eljárásrendben folyó, részletesen szabályozott tervezési mechanizmus az egyik legfontosabb kormányzási irányítási és közpolitikai eszköz. Ennek ellenére Magyarországon a rendszerváltozást követően a tervezés átfogó közjogi alapjait nem fogadták el egységes jogszabályokban, összehangolatlan a különböző típusú tervezés.

Magyarországon folyamatosan változott a társadalmi és gazdasági tervek iránti szükséglet és a tervező munka társadalmi fontossága és szakmai presztízse is:

- 1947–1949: az állami berendezkedés szovjet minták alapján történő átformálása kapitalizmusból szocialista tervgazdaságba;¹⁰⁷
- 1949–1953: a sztálini elvekhez ragaszkodó doktrinér¹⁰⁸ gazdaság- és fejlesztéspolitika;
- 1959–1971: tervkészítésre specializált kutatóintézetek felállítása;¹⁰⁹
- 1972–1985: a „népgazdasági” tervezési rendszer, alapelvek és módszertanok rögzítése;¹¹⁰
- 1972–1989: a tervezési szabályozás kiigazítása európai (francia) tervezési módszertanokra is figyelemmel, a területfejlesztés szempontjainak megjelenítése.¹¹¹

A rendszerváltás nyomán a tervtörvény 1990-ben¹¹² történt hatályon kívül helyezésével és az Országos Tervhivatal felszámolásával hazánkban megszűntek a makrogazdasági tervezés jogszabályi alapjai, és a tervezés átfogó közjogi alapjait nem szabályozták.

Az 1996. évi XXI. területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény kialakította az egységes intézményrendszert országos, regionális, megyei és kistérségi szinten definiálva a feladatokat. Az intézményesüléssel azonban változatlanul nem volt képes a területi politika az ágazati fejlesztések összehangolására. A helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján 2012. január 1-jétől a megyei önkormányzatok legfontosabb feladatává vált a területfejlesztési és a területrendezési feladatok ellátása.

A magyar fejlesztéspolitikában és a területfejlesztésben az európai uniós és a hazai források felhasználásának tervezéséhez és elosztásához kapcsolódó intézmények és eljárási struktúrák – hasonlóan a területfejlesztés és kohéziós politika definíciójához – is elváltak egymástól. Ennek következtében a források tervezése és felhasználása, illetve az ágazati és területi tervek nem épülnek egymásra, sőt a jelenlegi szabályozási és intézményi környezetben az egymásnak való megfeleltetésük nem megoldható.

¹⁰⁸NYIKOS Györgyi: A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára, *Pénzügyi Szemle*, 2013/2, 165–185.

¹⁰⁹Ilyen értelemben pedig a stratégiai tervezés az élet szinte minden területén megfigyelhető.

A kormányzat stratégiai szempontjait *stratégiai dokumentumok*ban jeleníti meg. Koherens tervezési rendszer hiányában e dokumentumok egyes paramétereiről a 2011-ben megjelent Magyar Program adhat áttekintést, mely szerint

- a tárcák által használt megnevezések alapján 20-féle stratégiai dokumentum létezik;
- jelenleg a szakpolitikai stratégiák sem egymással, sem a magasabb szintű dokumentumok tartalmával nincsenek megfelelő összhangban;
- a stratégiai dokumentumok kidolgozottsága és részletezettsége nagymértékben eltérő;
- több esetben sem látszik a stratégiák kapcsolódása a kormányprogram érintett célkitűzéseikhez;
- kétharmadukhoz nem készült költségbecslés.

Mindezek alapján a hazai stratégiaalkotási képesség kialakítása nem tűnik zökkenőmentesnek, és további beavatkozások lehetnek szükségesek. A fejlesztéspolitika sikerességének kulcskérdése, hogy képes-e koordinált tervezésre épülni, a szintek, szektorok és ágazatok összhangját megvalósítva.

14. szövegdoboz

A tervezés magyarországi rövid története és helyzete

Az egyes közfeladatok eredményes teljesítése, a közpolitikák végrehajtása, a rendelkezésre álló korlátozott közforrások hatékony felhasználása tervezést igényel. Az elmúlt évtizedekben a magyar tervezés megújításának kérdése folyamatosan napirenden volt, azonban áttörést nem sikerült elérni e területen, tanulságos azonban a készült szakértői anyagok áttanulmányozása és a tervezési gyakorlati tapasztalatok összevetéséből azon következtetések leszűrése, hogy miért nem a szakértői javaslatoknak megfelelő rendszert alakítottak ki, illetve jelenleg milyen körülmények teszik halaszthatatlanná a kérdés ismételt újragondolását.

A közigazgatásban és a kormányzati politikában a cél olyan modern államiság kiépítése, amely fogékony a komplex kihívásokra, válaszol a differenciált és minőségi társadalmi igényekre, és ösztönzi a gazdasági versenyképességet is. A *közpolitikai stratégiai szemléletben* – különösen a globalizáció időszakában – nemcsak az autonóm társadalmi problémák mérséklése-megoldása a feladat, hanem – ebből kiindulva – a gazdasági versenyképesség komplex társadalmi hátterének (közegészségügyi helyzet, oktatási színvonal, személyi és vagyonbiztonság) megteremtése is. A közpolitikai szemlélet megjelenése leginkább akkor releváns, ha konszenzussal elfogadott stratégiai ívű közpolitikai programok kidolgozására és megvalósítására kerül sor. Az átfogó, stratégiai ívű kormányzati programok megalkotásánál és végrehajtásánál ugyanis olyan autonóm döntések meghozatalára és olyan akciósorozatok végrehajtására van szükség, amelyek politikológiai, jogi, közgazdasági, szociológiai, vezetésszervezési mozzanatokkal egyaránt rendelkeznek. A közpolitikai folyamatok döntések és akciók egymással összefüggő láncolatai, ahol a döntéshozatal nem egy döntésből, hanem döntések összefüggő láncolatából áll. Fontos azonban az elhalasztott döntések elemzése is, illetve a folyamat integráns részei a programok és az akciók, vagyis a megvalósítás mozzanatai is. Az elemzés szerves része a döntések és akciók következményeinek elemzése, a hatékonyság és az eredményesség mérése. A következmények vizsgálatánál kiemelendő a hatékonyság, amely a ráfordítás és a hozam viszonyának mérése, illetve az eredményesség, amely a tevékenység szűkebb vagy szélesebb társadalmi hatásait is figyelembe veszi.¹¹⁶ Ezek a felismerések, törvényszerűségek és követelmények egyértelműen és meghatározóan fellelhetők a 2014–2020-ig tartó időszak uniós költségvetési és forrásfelhasználási szabályaiban.

A *többéves programozás* elve a kohéziós politika első reformjának eredményeként jelent meg 1989-ben. A politika célkitűzéseinek (strukturális reform) megvalósítása ugyanis *hosszú távú, összetett intézkedéscsomagot igényel*, amelyhez elengedhetetlen a prioritások és a finanszírozás folytonosságát megengedő keret. A programozás elve kiszámíthatóvá teszi a *pénzügyi eszközök rendelkezésre állását*, illetve a programozás folyamata azt is biztosítja, hogy a tagállamok fejlesztéseik célrendszerét a magasabb, szintű, *uniós irányokkal összhangban* tűzik ki.

¹¹⁰EASTON: The Political System. Knopf, New York. (1965/a) A Systems Analysis of Political Life, 1953. (1965/b) A Framework of Political Analysis. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

¹¹¹Uo.

¹¹²Uo.

¹¹³Uo.

¹¹⁴Uo.

¹¹⁵Uo.

¹¹⁶Uo.

A CPR a programozást úgy definiálja, mint „szervezésből, döntéshozatalból és a pénzügyi források elosztásából álló többlépcsős folyamat, amely az 5. cikkkel összhangban partnerek bevonásával zajlik, és amelynek célja az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégia céljainak eléréséhez kapcsolódó uniós és tagállami közös intézkedések több éven keresztül végrehajtása”.

A magyar fejlesztéspolitika arra összpontosít, hogy a támogatások összegét maximalizálja. Ezt a szemléletet az elmúlt időszak politikai szereplői, kormányai nem kérdőjelezték meg érdemben. A célrendszerek kialakítása szempontjából ez a paradigma a nemzeti forrásokkal kapcsolatos döntések súlyának – különös tekintettel a költségvetési nehézségek nyomán azok megfogyatkozására tekintettel – az EU-támogatott források irányába való eltolódását idézte elő. A nemzeti finanszírozású fejlesztéspolitika ilyen mértékű háttérbe szorulásával lényegében a nemzeti fejlesztési prioritások csak annyiban érvényesülhetnek, amennyiben azok az EU-prioritásokkal összhangban vannak.

Természetesen az operatív programok és akciótervek kialakítása nemzeti hatáskörben van, így formálisan a nemzeti döntési kompetencia az átfogó és konkrét programcél kialakításában nem sérül, azonban az uniós források maximalizálására irányuló stratégia valójában önkorlátozó: a nemzeti döntéshozók számára a forrásmaximalizálás parancsa az uniós számára kívánatos vagy kívánatosnak vélt fejlesztési stratégia kialakítását irányozza elő. Az ország tényleges belső igényeinek, a társadalom és a gazdaság belső összefüggéseinek részletes, nyilvános, a tudományos megismerés formális kritériumait is teljesítő feltárása, a belső konfliktusok őszinte és tartós feloldása helyett az elérhető finanszírozási lehetőségek maximumát megnyitó stratégiai tervezés zajlik. A tervezés fázisában tehát erős kísértés, hogy komoly anyagi és intellektuális erőforrásokat igénylő tényfeltárás helyett az aktuális uniós stratégiák szempontjainak leképezése történjen meg.

Fejlett – és egyre megalapozottabb, kifinomultabb – makroszintű tervezést tesz szükségessé hazánk európai uniós tagállami kötelezettségeinek teljesítése. Ez következik egyrészt az Európai gazdasági kormányzás szabályrendszeréből (lásd 2.1.1. fejezet), másrészt a Magyarország számára biztosított közösségi források (elsősorban a kohéziós politika) felhasználási szabályainak előírásából: ezen feladatok teljesítése több évre szóló programozást, illetve hosszabb távú pénzügyi tervezést igényel.

A kohéziós politika az Európa 2020-as célok eléréséhez járul hozzá, illetve az Európa 2020 stratégia megvalósításának legfontosabb pénzügyi eszköze. Ez egyúttal azt is feltételezi, hogy valamennyi tagállam és régió köteles hozzájárulni az Európa 2020 stratégia céljaihoz, és ebből a célból állnak rendelkezésére a kohéziós politika forrásai. „A PM az EU2020 stratégia intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési célkitűzéseiben belüli nemzeti súlypontokat azonosítja, építve a hazai tervezési előzményekre – szögezi le Magyarország partnerségi megállapodása.

A tagállami és uniós célok harmonizációját a tematikus koncentráció elvének alkalmazása segíti, a tagállamok és régiók kizárólag a felkínált menüből választhatnak, amikor megtervezik, hogy miként lesznek képesek leginkább elősegíteni az Európa 2020-as célok és megszabott teljesítménymutatók elérését.

A programozás során az uniós szintű célokat a tervezők tagállami prioritásokba fordítják át és ágyazzák bele a partnerségi megállapodás, illetve operatív programok keretébe. A programozási dokumentumok tartalmi elemeit az uniós jogszabály előírja, egységes sablon szerint készülnek.

1.5.6.1. Partnerségi megállapodás

A 2014–2020-as időszakban a tervezési dokumentumok hierarchiájának csúcán a partnerségi megállapodás nevű dokumentum áll.¹¹⁷ Az új szabályok szerint a tagállamoknak a fenti öt európai strukturális és beruházási alapra kiterjedő, beruházási prioritásokat is tartalmazó stratégiai terveket kell kidolgozniuk és végrehajtaniuk. Ezeket a partnerségi megállapodásokat – a különféle kormányzati szintekkel, az érdekcsoportok képviselőivel, a civil társadalommal, valamint a helyi és regionális képviselőkkel folytatott konzultációkat követően – az Európai Bizottság és a nemzeti hatóságok közötti tárgyalások eredményeképpen kell elkészíteni. A partnerségi megállapodások kiindulópontjau a bizottsági szolgálatok által 2012-ben az egyes tagállamokra vonatkozóan kidolgozott ajánlások szolgáltak, amelyek vázolták, hogyan támogathatják az uniós beruházások a régiók és a tagállamok legfontosabb előnyeire és elsődleges növekedésteremtő ágazataira összpontosítva az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést.

A partnerségi megállapodás részletesen bemutatja továbbá, hogy a tagállam milyen megfontolások alapján döntött az adott stratégiai célok mellett, és elmagyarázza végrehajtásuk rendszerét, folyamatait és a szükséges humán erőforrás meglétét. Tájékoztat a területi szintű kihívások megoldására alkalmas integrált módszertan alkalmazási területeiről, beleértve az érintett térségek kiválasztásának szempontjait is. Tartalmazza a programstruktúrát és végrehajtási rendszerét, beleértve az alapok egymás közötti és más közösségi programokkal való koordinációjának részleteit. Kitér az adminisztratív terhek csökkentésére, az intézményi kapacitás fejlesztésére és az információáramlást és adatcserét biztosító informatikai rendszer bemutatására is.

Magyarországon a PM az 1600/2012. (XII. 17.) Kormányhatározat alapján a Nemzetgazdasági Minisztérium irányításával, a szaktárcák közreműködésével készült. A 2014-es választásokat követően a koordinációs és főtárgyalói feladatot átvette a Miniszterelnökség – majd 2018-tól a partnerségi megállapodás megvalósításának nyomán követése, esetleges módosításának koordinálása az Innovációs és Technológiai Minisztérium hatáskörébe került.

A partnerségi megállapodás, mint a 2014–2020-as időszak tervezési folyamatának alapdokumentuma, több szempontból is jelentős változást képvisel a korábbi uniós finanszírozású fejlesztési ciklusok alapdokumentumaihoz képest: egyrészt a jelzettek szerint 5 ESB-alapra vonatkozik, másrészt erősen kötött formátumban készül, a dokumentumnak az EU Bizottsága által kiadott sablonoknak kellett megfelelnie.

¹¹⁷CPR 15. cikk

Az Omnibus rendelet egyszerűsítette a Partnerségi Megállapodás módosításának rendjét: éves rendszerességgel lehetőséget nyújt valamennyi jóváhagyott programmódosítás a megállapodást érintő vonatkozásainak egyidejű, automatikus átvezetésére.

1.5.6.2. Operatív programok

Az operatív programok – hasonlóan a korábbi időszakhoz – olyan, a Bizottság által jóváhagyott dokumentumok, amelyek a partnerségi megállapodásban foglalt fejlesztéspolitikai célkitűzések végrehajtását szolgálják, prioritások szerint meghatározva a konkrét többéves intézkedéseket.

22. ábra

Programozás és programvégrehajtás szintjei

Forrás: NYIKOS Györgyi szerkesztése

Az operatív program hatóköre kiterjedhet egy-egy tagállamra vagy régióra, de akár több ország együttműködési programját is felölelheti.¹¹⁸ A vidékfejlesztés esetében a vidékfejlesztési programon belüli tematikus alprogramok kidolgozása ad arra lehetőséget, hogy a konkrét igényeknek nagyobb figyelmet lehessen szentelni.

Az új szabályok szerint a tagállamoknak legkésőbb a partnerségi megállapodás benyújtását követő három hónapon belül kell megküldeniük operatív programjaikat. A Bizottság ezután három hónapon belül megteszi észrevételeit, és – amennyiben a tagállam megfelelően figyelembe veszi a Bizottság észrevételeit – a benyújtásától számított hat hónapon belül elfogadja az operatív programot.

23. ábra

A 2014–2020-as időszak magyar operatív programjai

Forrás: NYIKOS

Az operatív programok esetében egyértelmű *alátámasztást* igényel az Európa 2020 céljaival, illetve a partnerségi megállapodásban foglaltakkal való *szoros kapcsolat*, a konzisztencia bemutatására a *beavatkozási logika* szolgál. Struktúrája jelentősen változott az előző időszakhoz képest – összetettsége egyébként nem szolgál előnyére.

Legfontosabb alkotóelemét továbbra is a *prioritási tengelyek* adják, még ha az operatív program egészét átszövik is a tematikus célkitűzések. Az operatív programban le kell fektetni azokat az egyedi célkitűzéseket, amelyek lehetővé teszik az uniós prioritások és célkitűzések tagállami kontextusban való elhelyezését, a finanszírozási háttérrel (ESB-alapok, nemzeti társfinanszírozás, eredményességi tartalék), a makroregionális stratégiákkal és a klímaváltozás céljával való kapcsolatokat. A 2014–2020-as időszakban nagy hangsúlyt kap az *indikátorok és kapcsolódó célértékek* meghatározása, hogy megragadhatóvá tegyék azokat a változásokat, amelyeket a program elindít, generál. A programok tartalmaznak továbbá információt

- a program megvalósításának pénzügyi vonzatairól (pénzügyi terv);
 - a nagyprojektekről;
 - az integrált területi eszközökről;
 - a végrehajtási rendszerről;
 - az ex-ante kondicionalitásokról;
 - az alapok közötti koordinációról;
 - a horizontális politikák és elvek alkalmazásáról,
- amit az alapspecifikus rendeletek további szempontokkal egészíthetnek ki.

1.5.6.3. Éves fejlesztési keret

Magyar nemzeti eszközként bevezették az ún. éves fejlesztési keretet (a továbbiakban: ÉFK), amely az operatív program tág kereteit bontja tovább a szakpolitikai területek szűkebb szegmensére – konstrukciósint –, illetve a források felhasználásának ütemezésére. Minden operatív programra külön készül, jogszabályban meghatározott menetrend szerint. A tárgyévet követő évben meghirdetendő felhívásokkal kapcsolatos *stratégiai szintű információkat* tartalmazza. Az éves fejlesztési keret a 2007–2013-as programozási időszakban alkalmazott akcióterv helyébe lépett. Ezen összevetésben az éves fejlesztési keret nagyobb hangsúlyt kíván helyezni a felhívásokat megalapozó helyzetelemzésre, továbbá az eredményességet elősegítő szakmai elvárások megfogalmazására. A stabilitás, kiszámíthatóság szükségessége okán az ÉFK módosítására az eredeti szándék szerint csak rendkívül indokolt esetben kerülhetett volna sor. Ez a szabály mára jelentősen enyhült, a *módosítások gyakorlatilag folyamatosak*. Az éves fejlesztési keretben jóváhagyott konstrukciók szolgálnak a *pályázati kiírások* alapjaként. A kiírások az operatív programban megjelölt célok elérését leginkább előmozdító projekttervek, azaz a támogatási kérelmek összegyűjtését segítik. Magukban foglalják mindazokat a pályázat benyújtásával és megvalósításával kapcsolatos információkat, amelyek a pályázat elkészítéséhez feltétlenül szükségesek.

1.5.7. A kohéziós politika intézményrendszere

1.5.7.1. Decentralizált és osztott felelősségű végrehajtás – eltérő tagállami megoldások¹¹⁹

¹¹⁸CPR 23–25. cikk, 87. cikk, ESZA 6. cikk, 11. cikk, ETC 7. cikk

¹¹⁹Készült NYIKOS Györgyi, Robert TALAGA: Cohesion Policy in Transition – Comparative Aspects of Polish and Hungarian System of Implementation *Comparative Law Review (Torun)*, 2014/18, 111–139.

A kohéziós politika intézményrendszere mind a közösségi szabályozás, mind a tagállami berendezkedés tekintetében *folymatosan változik*. Bár több eleme is a folytonosságot képviseli programidőszakokon átívelő jelleggel, az új elvek, alkotóelemek, mechanizmusok megjelenése lényegesen módosíthatja és módosította az intézményrendszer felépítését és működési gyakorlatát.

Továbbra is egyértelmű, hogy a kohéziós politika egyik fő jellemzője a *decentralizált végrehajtási rendszer*. Persze a decentralizáció értelmezhető közösségi szint versus nemzeti szint viszonylatban is, illetve ezekhez kapcsolódóan a területi és helyi szint bevonásával a kohéziós politika végrehajtásába. Ennek módszere eltérő az egyes tagállamokban (lásd bővebben 1.5.7.1. fejezetben). A programvégrehajtás azonban általában területi és helyi szinteken zajlik, így a projektkiválasztás szempontjait is befolyásolják ezeknek a szinteknek a prioritásai. *Osztott felelősségi rendszerben* működnek együtt a közösségi, nemzeti és területi szintek szervezetei. A tagállamok felelősek a programok menedzseléséért.¹²⁰ A tagállamnak biztosítania kell azt is, hogy más közösségi jogi területek – úgymint közbeszerzés, állami támogatási szabályok, környezetvédelem – szabályait is megfelelően alkalmazzák. A Bizottságnak pedig meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállam olyan végrehajtási és ellenőrzési rendszert állított fel és működtet, amely összhangban van a szabályozással, és megfelelően, hatékonyan működik.¹²¹

A megosztott felelősség alapján a tagállam felel a végrehajtási intézményrendszer kialakításáért és működtetéséért. Ehhez kapcsolódóan az uniós szabályok lefektetik a kötelező jelleggel létrehozandó szervezeteket és a kötelező funkciókat, az ezen alkotóelemek köré épített berendezkedés tekintetében a tagállamok szabadságot élveznek. A 2014–2020-as szabályozás közvetve és közvetlenül is megerősítette a tagállam felelősségét:

- az Európa 2020-as célokhoz való illeszkedés érdekében *olyan komplex feltételrendszer* jött létre, amelyet lehetetlen volna jól működtetni a *tagállami szintű koordináció megerősítése* nélkül;
- a korábbi, a Bizottság által koordinált megfeleléségi vizsgálatot *nemzeti kijelölés* váltotta fel;
- az eredményorientáció elvének érvényesítése *számos új követelményt* vont maga után, ezek teljesítésének felelősségét, akárcsak a pénzügyi korrekció kockázatát – amely most már megnövekedett számú esetben fenyegethet – a tagállam viseli.

A CPR¹²² jelöli meg azokat az intézményeket, amelyeket az ún. végrehajtási és ellenőrzési rendszer részeként a tagállamoknak létre kell hozniuk.

19. táblázat
Kohéziós politika végrehajtási és ellenőrzési rendszerének intézményei

Szervezet	Létrehozására vonatkozó kötelezettség	Megjegyzés
irányító hatóság	kötelező	elláthatja több operatív program irányító hatósági feladatait, teljesítheti egyúttal az igazoló hatóság funkcióit is
igazoló hatóság	kötelező	elláthatja több operatív program igazoló hatósági feladatait
audit hatóság	kötelező	elláthatja több operatív program audit hatósági feladatait funkcionálisan független: a végrehajtási rendszertől szervezetenként (irányítási és beszámoltatási rendszer, döntéshozatali folyamat tekintetében) független módon működik, az audit tevékenység ellátása terén teljes szakmai függetlenséggel rendelkezik, más, a programok megvalósításával kapcsolatos tevékenységekbe nem vonható be, kizárólag észrevételekkel, tanácsokkal segítheti a végrehajtási rendszer kialakítását, alapesetben az irányító/igazoló hatóságoktól külön szervezet
koordinációs szerv	opcionális	a közösségi jogszabály az alábbi funkciókat irányozza elő: Bizottsággal való kapcsolattartás és a Bizottság tájékoztatása, kijelölt szervezetek tevékenységének koordinálása, jogszabályok összehangolt alkalmazásának előmozdítása

¹²⁰Ez magában foglalja a projektkiválasztást, az ellenőrzést és monitoringot – megelőzendő, felfedezendő és kijavítandó a szabálytalanságokat – illetve a megvalósult projektek értékelését is.

¹²¹EUMSZ 317. cikk: „A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajlja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását. A rendelet meghatározza a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget. A rendelet valamennyi intézmény számára megállapítja a saját kiadásai végrehajtásában betöltött felelősségükre és szerepükre vonatkozó részletes szabályokat...”

¹²²123. cikk

Szervezet	Létrehozására vonatkozó kötelezettség	Megjegyzés
közreműködő szervezet	opcionális	az irányító vagy igazoló hatóság feladatai ellátásának egy részét közreműködő szervezetre bízhatja az irányító hatóság felelőssége azonban osztatlan módon fennáll
monitoring bizottság	kötelező	több operatív program monitoring bizottsági funkcióit is elláthatja

Forrás: KONDOR szerkesztése

Ugyanaz a hatóság több operatív program számára is kijelölhető. A szabályozás szerint a fenti – irányító, igazoló, ellenőrző – feladatok ellátása megoldható egy szervezeten belül is, de a funkciókat el kell különíteni. Ezen feladatok kialakításának módja és szintjei eltérőek az egyes tagállamokban, azonban a végrehajtási struktúra jellegének meghatározása és a partnerség elvének működése szempontjából meghatározó jelentőségű az adott megoldás alkalmazása.

Az egyes tagállamokban eltérő megközelítések születtek abból a szempontból, hogy *egy vagy különálló szervezetek*ben működnek ezek a funkciók: vannak tagállamok, ahol külön szervezetekben helyezték el a különböző feladatokat, és néhány tagállamban egy szervezeten belül vannak a különböző funkciók (pl. Dánia, Spanyolország). Ugyancsak előfordul olyan struktúra, amelyben az irányító hatóság és az igazoló hatóság működik egy szervezetben, és az ellenőrző hatóságot az előző kettőtől önállóan állították fel (pl. Finnország, Svédország). Van arra is példa, hogy az igazoló hatóság és az ellenőrző hatóság ugyanazon szervezet önálló egységeiként működik (pl. Csehország, Szlovénia), és az irányító hatóság különül el önálló szervezetenként. Végül a három hatóság különböző szervezetekben is működhet (pl. Ausztria, Portugália).¹²³

A *végrehajtási feladatok centralizáltsága* is eltérő az egyes tagállamokban: néhány tagállamban egy igazoló hatóság működik az összes operatív programnál (pl. Ausztria, Csehország, Dánia, Finnország, Portugália, Szlovénia, Svédország), más országokban operatív programonként állítanak fel igazoló hatóságot (pl. Belgium, Franciaország, Németország, Olaszország). Hasonló megoldásokat látni az ellenőrző hatóságoknál is: van, ahol egy központi ellenőrző hatóság látja el a feladatokat valamennyi operatív programnál (pl. Ausztria), máshol programonként van ellenőrző hatóság (pl. Németország). Más országokban központi ellenőrző hatóság ügyel a nemzeti operatív programokra, míg területi szinten működnek ellenőrző hatóságok a regionális operatív programokkal kapcsolatban (pl. Olaszország, Lengyelország).

A tagállam kijelölhet *egy vagy több közreműködő szervezetet* is arra, hogy az irányító vagy az igazoló hatóság egyes feladatait vagy valamennyi feladatát annak felelősségére elvégezze. A tagállam megállapítja a feladataikat, az érintett tagállam intézményi, jogi és pénzügyi rendszereivel teljes összhangban végző hatóságok egymás közötti kapcsolatait. A delegálás általában végrehajtási szabályozásban vagy szerződésekkel történik, és különböző feladatkörök különböző szervezetekhez szervezésével. A szervezetek lehetnek költségvetési szervek (minisztérium, központi hatóság, területi hatóság), állami és nem állami gazdasági társaságok, nonprofit szervezetek.

A fejlesztési intézményrendszer kiépítése, szabályozása, a tényleges működési gyakorlat orientálása nemzetállami kompetencia. A regionális politika hatékonysága azonban nagymértékben függ az irányító, menedzselő szervezetek működésének hatékonyságától, illetve általában az igazgatási rendszer működésének minőségétől. *Korrupciós és diszkriminációs jelenségek jelentősen ronthatják a hatékonyságot.*

24. ábra
Európai kormányzati minőség

Forrás: ANTICORRP

Kutatók is megerősítik,¹²⁴ hogy az országok, régiók *kormányzási és közigazgatási színvonala is hatással van a kohéziós források hatékony és eredményes felhasználási kapacitására*. A kevésbé fejlett igazgatási rendszerrel rendelkező régió nem képes hatékonyan felhasználni a forrásokat – ez egyben magyarázza azt is, hogy a kohéziós politika reformjában miért van kiemelkedő helye az *intézményi kapacitások fejlesztésének*.¹²⁵ Ez a prioritás a gyakorlatban a közigazgatási reformok és jobb kormányzás célkitűzésének elősegítését szolgálja speciálisan a gazdasági, foglalkoztatási, képzési, oktatási, szociális, környezetvédelmi és igazságügyi területen. Ez a célkitűzés egyes tagállamokban önálló operatív programokban jelent meg (4 tagállamban: BG, RO, HU és EL), és tíz másik tagállamban egyéb – általában regionális – programokban önálló prioritásként (CZ, EE, IT, LV, LT, MT, PL, SK, SI, UK Wales).

¹²³Sara DAVIES – Frederike GROSS – Laura POLVERARI: *The financial management, control and audit of EU cohesion policy: contrasting views of challenges, idiosyncrasies and the way ahead*. EPRC, Glasgow, 2008.

¹²⁴Nicholas Charron – Victor Lapuente – Lewis Dijkstra: *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*. Working Paper, 01/2012.

¹²⁵ESZA célkitűzés, 3.2. cikk (b) 1081/2006 EK rendelet

Az európai régióknak *kormányzati színvonal szerinti* vizsgálatánál különböző változatokat találunk mind a tagállamok között, mind a tagállamokon belül. Az egyik csoportba tartoznak az észak-európai országok magas kormányzati színvonalal. A másik csoportot a dél-mediterrán országok – Észtországgal és Szlovéniával együtt – képezik elfogadható kormányzati színvonalal. A harmadik elkülöníthető csoport az „új” tagállamok csoportja, alacsony kormányzati színvonalal.

Jelentős tagállamon belüli eltérések fellelhetők a szövetségi vagy szövetségi jellegű államokban (Olaszország, Belgium, Spanyolország), illetve a centralizált államoknál (Portugália, Románia, Bulgária) egyaránt. Más országokban nem változik jelentősen a kormányzati színvonal az egyes régióknál (Dánia, Ausztria).

Nincs tehát tapasztalati bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a decentralizáció szintje és a kormányzati színvonal közvetlenül összefügg, és nem állítható fel arra vonatkozó szabály, hogy a decentralizált vagy a centralizált államok rendelkeznek magasabb színvonalú kormányzati, igazgatási rendszerrel. Az európai régiók vizsgálatánál tapasztalható különbségek magyarázata inkább kulturális, gazdasági, társadalmi vagy intézményi faktorokban keresendő. Mindenesetre a kormányzati, igazgatási funkciók működésének módja hatással van a kohéziós politika eredményességére, szabályosságára és a források hatékony felhasználására. A felzárkóztatásra az intézményrendszer területén is figyelemmel kell lenni.

A kohéziós források felhasználásával kapcsolatos feladatokat ellátó végrehajtási intézményrendszer, a közreműködő szervezetek felállításának és működtetésének, a *feladatok delegálási modellje* ugyancsak eltérő az egyes tagállamokban.

A *területi szintek* kialakítása és működtetése különböző: eltérő, hogy hány régióval és milyen feladat-, illetve hatáskörrel bíró területi struktúra található a tagállamokban. A kérdés persze nem csupán az, hogy milyen a munkamegosztás az egyes területi szintek között, hanem hogy konkrétan milyen szervezetek (önkormányzatok, dekoncentrált szervek, fejlesztési tanácsok, ügynökségek) a hatáskörök címzettjei, és ezek milyen feladatokat látnak el. Ugyanis a névleges szereposztás nem feltétlenül ad pontos iránymutatást a gyakorlatra nézve, azaz az irányító hatóságok és közreműködő szervezetek kompetenciáinak függvényében ítéltető meg a valódi tartalom.

Különbséget lehet tenni az egyes tagállamok intézményrendszeri struktúrája között aszerint is, hogy a *központi szintet* hogyan szervezik és működtetik: centralizált megoldással egy központi szervben vagy minisztériumokhoz tagoltan működnek az irányító hatóságok, operatív programként önálló vagy összevont irányító hatóságokkal, közreműködő szervezet(ek) igénybevitelével vagy anélkül, operatív programként (intézkedésenként) más, vagy ugyanazon közreműködő szervezet stb.

Meghatározó jelentőségű, hogy a feladatellátás szintjeit miként alakítják ki: a komplexitást növelheti az extra felügyeleti és jelentési rendszer, ami a tagolt struktúrával járhat együtt. A gyakorlati tapasztalatok ráadásul azt mutatják, hogy a *többszintű feladatellátás* alsó szintjein az ellenőrzés hatóköre és részletessége növekszik, és ez a szabályozás szűk értelmezésével jár együtt. Ez persze a szabályozási és jogalkalmazási bizonytalanságokra is visszavezethető, ami különböző okokból áll elő. A legjelentősebb, fokozott ellenőrzést eredményező tényező, hogy míg a programozást és a végrehajtást a kohéziós politikában decentralizált módon határozzák meg, addig a szabályos végrehajtásért való felelősség nem decentralizált – a tagállam felel a szabályosságért. Ez magával hozza a szintek közötti erős kontroll igényét: megfelel-e a közreműködő szervezet a feladatellátás szakmai igényeinek, és szabályosan végzi-e feladatait. A többszintű és tagolt végrehajtási intézményrendszer többszintű ellenőrzési és monitoring rendszert hordoz magában, megnövekedett adminisztrációs költségekkel. Ráadásul a végrehajtás jogi bizonytalanságait is növelheti a komplex struktúra, amely csak erős koordinációval ellensúlyozható.

A végrehajtási intézményrendszer kialakításának mikéntjére a *programok közötti különbségek* is jelentős hatással vannak: a program jogosultsági területe, a tematikus fókusz, a pénzügyi volumen meghatározó fontosságú. Minél bonyolultabbak a beavatkozási intézkedések, annál nagyobb az igény a megfelelő adminisztratív kapacitásra mind az intézményrendszer, mind a kedvezményezett részéről. Hatással van a végrehajtási struktúrára az is, hogy a program területe és a közigazgatási, intézményi struktúra területi rendszere milyen viszonyban van egymással. A program és az általa támogatott projektek pénzügyi volumene ugyancsak befolyásolja a szükséges adminisztratív kapacitást, ráadásul minden programnak vannak általános költségei, amelyek függetlenek a program méretétől.

Az intézményrendszer kialakítása és működtetése szempontjából meghatározó jelentőségű az is, hogy *az uniós kohéziós források felhasználása és a tagállami nemzeti fejlesztési források* felhasználása koordináltan történik-e, illetve a két forrás végrehajtási rendszerét hogyan, egymással milyen viszonyban alakítják ki.

A hazai területfejlesztési és az európai uniós fejlesztési *intézményrendszer harmonizálását* tekintve nemzetközi szinten kétféle szempont alapulvételével, tehát az alábbi megoldásokkal találkozunk:

- az intézményrendszerek *együttműködését* figyelembe véve: integrált – párhuzamos – „vegyes” modellek;
- a végrehajtás *irányítását* alapul véve: centralizált – decentralizált – „kevert” modellek.

Az *integrált rendszerben* a nemzeti döntéshozatali csatornákon keresztül zajlik a kohéziós források allokációja. A rendszer előnyei közé tartozik, hogy a források hatékony és koncentrált felhasználása biztosítható. Integrált rendszereknél is különbség lehet a tagállamok között aszerint, hogy a kohéziós források dominálják a fejlesztési forrásokat (pl. Magyarország, Lengyelország), vagy hozzájárulnak a nemzeti fejlesztési forrásokhoz (pl. Németország, Ausztria).

A *párhuzamos intézményrendszerben* külön döntéshozatali mechanizmus működik a hazai, és külön az uniós forrásokra. Ez a struktúra egyrésztől jobban áttekinthetővé teszi a különböző forrásból finanszírozott programok működését és annak költségeit, másrésztől új rendszer felállítására és a két rendszer párhuzamos működtetése során jelentős többletköltségre lehet számítani, amellet a fejlesztések összehangolásával és a forráskoncentrációval is problémák lehetnek.

A *koordinált (vegyes) modellben* külön döntéshozatali mechanizmus működik a hazai és az uniós forrásokra, azonban a támogatandó fejlesztési területek és célkitűzések rögzítésével, illetve más koordinációs egyeztetési mechanizmusokkal a megoldás a meglévő struktúrára építve biztosíthatja az összehangolt fejlesztési döntéseket. A modell azonban egyeztetési kihívásokkal és problémákkal, párhuzamos adminisztratív kapacitásokkal járhat.

A *centralizált* végrehajtási rendszerben – ilyen pl. Dánia, Litvánia, Észtország, Lettország, Szlovénia, Szlovákia, Magyarország, Görögország, Svédország, Románia, Bulgária, Ciprus, Málta, Luxemburg – a menedzsmentfeladatokat nemzeti minisztériumok vagy más nemzeti központi szervezetek látják el, korlátozott decentralizáció és esetenként korlátozott partnerség mellett. A tagállamok többségében a központi kormányzat fontos szerepet játszik a kohéziós politika végrehajtásában. Nemzeti minisztériumok felügyelik a program-előkészítést, a kiadásokat, a monitoringot és az értékelést. Mindezekon túl egyes tagállamokban a nemzeti szint szerepe nagyon erős: némi felelősség delegálására sor kerülhet ugyan, azonban a nemzeti hatóságok az irányító hatóság meghatározó szerepét használva meghatároznak minden lényeges elemet a végrehajtásban.

A *decentralizált (regionalizált)* végrehajtási rendszerben – ilyen pl. Németország, Olaszország, Hollandia, Ausztria, Belgium, Írország – a területi szintek szervezetei végrehajtási feladatot és felelősséget kapnak a programvégrehajtásban, a központi kormányzat szerepe a koordinációra, a Bizottsággal való magas szintű tárgyalásokra, kormányközi egyeztetésekre és a jó gyakorlatok értékelésére terjed ki. A decentralizált rendszerben nagyobb hangsúlyt kap a többszintű kormányzás, amely segítheti a hatékony programmegvalósítást. Könnyebben lehet meghatározni a célokat, a helyi, területi szintek bizalmát és támogatását élvező intézkedések alakíthatók ki. Másrészt a szintek és szereplők közötti koordináció jelentős feladattal és költséggel járhat.

Számos tagállam *kevert* rendszerben – pl. Lengyelország, Franciaország, Finnország, Csehország, Spanyolország, Egyesült Királyság, Portugália – igyekszik ötvözni a két előző struktúra előnyeit és hátrányait. Ágazati és területi programokkal és az irányító hatóságok (közreműködő szervezetek), valamint a nemzeti minisztériumok mátrixjellegű felelősségrendszerével, a területi szintek bevonásával hajtják végre a fejlesztési programokat. Kevert rendszer kialakítható az egyes programok intézkedéseinek meghatározott szintek között végrehajtási felelősségek rögzítésével is.

Az egyszerűsítés az új kohéziós politikával szembeni egyik legnépszerűbb igény. Világossá vált azonban, hogy az egyes országok helyi adminisztrációs rendszerével kapcsolatos tapasztalatok és a rendszerek eltérései miatt előfordulhat: ami az egyik tagállamban egyszerűsítés-nek tekinthető, az egy másik államban bonyolítja a dolgokat.

A tagállami kohéziós intézményrendszerrel a korábbi időszak megfeleléségi vizsgálatát a 2014–2020 közötti időszakban a *nemzeti kijelölés* váltotta fel. Az új megközelítés nem titkolt célja volt a tagállam felelősségvállalásának erősítése, a hitelesítés és igazolás minőségének emelése, a közreműködő szervezetek feletti irányítás megszigorítása, és a Bizottság számára benyújtott költségnyilatkozatok hiba- és szabálytalanság tartalmának visszaszorítása. Az eddigi tapasztalatok meglehetősen vegyesek: a felkészülési folyamat soha nem tapasztalt hosszúságúra nyúlt, és minthogy minden előzetes jellegű felmérés a rendszer felépítését, semmint működését képes elemezni, kérdés, hogy mennyire szűrhetőek ki a közpénzfelhasználással összefüggő, közismert problémák (pl. elszámolhatósági szabályok sérülése, közbeszerzés, túlárazás) e korai, dokumentumalapú fázisban.

Csak azokat a szervezeteket jelölhetik ki, amelyek – megközelítőleg maradéktalanul – *megfelelnek a kijelölési kritériumoknak (1303/2013 EU-rendelet XIII. melléklet)*. Ez garantálja, hogy rendszerükben minden olyan feltétel a helyén van (pl. eljárásrendek), amelyek nélkül nem lehetséges a támogatások felhasználását megkezdeni.

1.5.7.2. Az irányító hatóság feladatai

Az EU 2014 és 2020 közötti időszakra szóló kohéziós politikája szerint az irányító hatóság az operatív programok hatékony irányításáért és megvalósításáért felel. Az irányító hatóság szerepét a tagállam által kijelölt és jóváhagyott tagállami minisztérium, regionális hatóság, önkormányzat, vagy más állami vagy magántestület töltheti be. Az irányító hatóságokkal szemben támasztott elvárás, hogy a munkájukat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét betartva végezzék. Az irányító hatóságok az egyes operatív programokra vonatkozóan az adott év május 30-áig kötelesek a végrehajtásról szóló éves beszámolót benyújtani a Bizottságnak. Az irányító hatóságok további fontos feladatai közé tartoznak az alábbiak:

- Gondoskodniuk kell arról, hogy a finanszírozás céljára kiválasztott tevékenységek megfeleljenek az operatív program kritériumainak.
- Ellenőrizniük kell, hogy a társfinanszírozott termékek előállítása és a társfinanszírozott szolgáltatások nyújtása az uniós és a tagállami szabályok betartásával hatékonyan történik-e.
- Nyilvántartásokat kell készíteniük és tárolniuk, továbbá gondoskodniuk kell arról, hogy az ellenőrzési nyomvonal megfelelő legyen.
- Gondoskodniuk kell az operatív program működésének megfelelő értékeléséről.

A hazai végrehajtási rendszerben az irányító hatóságok legfontosabb feladatai az alábbiak:

- Részt vesz az operatív program *kidolgozásában*, közreműködik a partnerségi megállapodás elkészítésében,¹²⁶ az operatív program módosításának előkészítése.¹²⁷
- Elkészíti az *éves fejlesztési keretet* és szükség szerinti módosítását.
- Elvégzi az *operatív tervezési* feladatokat, kiemelten a pályázati *kiírások* összeállítását és közzétételét, gondoskodik róla, hogy ez – mellékletekkel együtt – valamennyi, a pályázók számára *szükséges információt tartalmazza*.
- *Projekt kiválasztási rendszert* működtet, amelybe beleértendő a kiválasztási kritériumok kidolgozása, támogatási kérelmek jogosultságának vizsgálata, helyszíni szemle lebonyolítása, szakmai értékelése, bírálóbizottság működtetése,

¹²⁶Az uniós szabályozás nem rendeli az operatív program kidolgozását az irányító hatóság feladatkörébe. Az irányító hatóság részvétele, feladata a tagállami berendezkedés függvénye; Magyarországon a szaktárcák készítették a 2014–2020-as operatív programokat, általában azonban az irányító hatóságok is bekapcsolódtak a tervezési folyamatba, illetve a véglegesítés fázisában intenzíven együttműködtek a szakpolitikai tervezőkkel.

¹²⁷Több operatív program egyidejű módosítása esetén a Bizottsággal való koordinációról a Miniszterelnökség gondoskodik.

döntéshozatal, továbbá delegált feladatok esetében minőségbiztosítás; felelőssége, hogy olyan rendszert alakítson ki, amely biztosítja, hogy a támogatott projektek megfeleljenek

- a jogosultsági feltételeknek,
- horizontális elveknek,
- az elszámolhatósági szabályoknak,
- a lebonyolításhoz szükséges humánerőforrás-igényeknek.
- Projektkiválasztási rendszerén keresztül biztosítja a *horizontális elvek* érvényesülését.
- Kibocsátja a *támogatási okiratot*, vagy megköti, módosítja a támogatási *szerződést* (az előbbiekhöz szükség szerint helyszíni szemlét végez).
- *Első szintű ellenőrzést* végez: a benyújtott elszámolásokat dokumentumalapon ellenőrzi, lebonyolítja a helyszíni ellenőrzéseket. Gondoskodik róla, hogy a kedvezményezett által benyújtott költségek az operatív programmal és a jóváhagyott projekttel összhangban állnak, valósak, a hatályos szabályokkal összhangban kerültek kifizetésre, és valamennyi dokumentumát maradéktalanul megőrzik.
- Kockázatelemzés alapján intézkedik a *csalások megelőzése* érdekében.
- Figyelemmel kíséri a *projektek megvalósítását*.
- *Egységes informatikai rendszerben* vezeti a projektekkel és a programmal kapcsolatos monitoring, értékelés, pénzügyi irányítás, ellenőrzés és audit funkciók teljesítéséhez szükséges adatokat, beleértve az egyes résztvevőkre vonatkozó, szükség szerint nemek alapján megbontott *adatokat*.¹²⁸
- Működteti a *monitoring bizottságot* és albizottságait, ellátja a *titkársági* feladatokat.
- Elkészíti az éves végrehajtási, előrehaladási és *zárójelentést*.
- Gondoskodik a lehetséges kedvezményezettek *tájékoztatásáról*, felkészítéséről (pl. információs napot tart).
- Elvégzi a program megvalósításához kapcsolódó *pénzügyi tervezési* feladatokat, éves kifizetési ütemtervet készít.
- Az éves elszámoláshoz elkészíti a *vezetői nyilatkozatot*, összeállítja az *éves beszámolót*, és benyújtja az Európai Bizottság számára.

Az irányító hatóságok *feladatrendszerében a folytonosság érvényesült*, nagy átfedést mutat azokkal a korábbi funkciókkal, amelyekkel az előző időszakban rendelkezett. Új elemeket elsősorban

- a csalásellenes intézkedések követelményének megerősítése;
- a közreműködő szervezetek feletti erőteljesebb irányítási kötelezettségek;
- az éves pénzügyi lebonyolítási renddel összefüggésben a vezetői nyilatkozat és az éves (a hitelesítési folyamat, ellenőrzések és audit eredményeit és következményeit) összefoglaló összeállítása jelentenek.

A hazai végrehajtási rendszerben az irányító hatóságok alapvetően annak a *szaktárcának a keretein belül* működnek, amelyik az operatív program középpontjában álló szakterületért felelős.

20. táblázat
Operatív programok és intézményi rendszerük Magyarországon 2014–2020-ig

	Operatív program	Irányító hatóság
1.	Gazdaságfejlesztési és Innovációs OP	Pénzügyminisztérium
2.	Terület- és Településfejlesztési OP	Pénzügyminisztérium
3.	Versenyképes Közép-Magyarország OP	Pénzügyminisztérium
4.	Humán Emberi Erőforrás Fejlesztési OP	Emberi Erőforrások Minisztériuma
5.	Környezeti és Energiahatékonysági OP	Innovációs és Technológiai Minisztérium
6.	Integrált Közlekedésfejlesztési OP	Innovációs és Technológiai Minisztérium
7.	Koordinációs Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés OP	Miniszterelnökség
8.	Vidékfejlesztési Program	Agrárminisztérium
9.	Magyar Halgazdálkodási OP	Agrárminisztérium
10.	Európai Területi Együttműködési OP-k	magyar-szlovák, magyar-horvát, magyar-szerb, magyar-szlovák-román-ukrán együttműködési programok: Külgazdasági és Külügyminisztérium

¹²⁸Amennyiben ezt az ESZA-rendelet I. és II. melléklete megkívánja.

	<p>magyar-román együttműködési program: Románia Közmunakügyi, Fejlesztési és Közigazgatási Minisztériuma</p> <p>magyar-osztrák együttműködési program: Regionalmanagement Burgenland GmbH</p> <p>magyar-szlovén együttműködési program: Szlovén Köztársaság Fejlesztési és Európai Kohéziós Politikáért felelős Kormányhivatala</p>
--	---

Forrás: NYIKOS Györgyi¹²⁹

Az irányító hatóság egyúttal az operatív program *kedvezményezettje is* lehet – kiemelten a szakmai segítségnyújtási projektek esetében –, ekkor az *ellenőrzési feladatokat le kell választani* arról a szervezeti egységről, amelyik a projekt kedvezményezettjének funkcióját betölti.

Az EMVA irányítási és ellenőrzési rendszere a funkciók tekintetében számos hasonlóságot mutat az ESB-alapok intézményi berendezkedésével, a tagállamnak azonban az alábbi szervezeteket kell felállítania és kijelölnie:

- irányító hatóság (a továbbiakban: IH);
- akkreditált Kifizető ügynökség (Magyar Államkincstár);
- tanúsító szervezet (EUTAF).

Az *irányító hatóságok* több szakterület beavatkozásait tartalmazó operatív program megvalósításáért felelősek, ugyanakkor fontos leszögezni, hogy önálló *szakpolitikai felelősséggel nem rendelkeznek*. A 2014–2020-as hazai végrehajtási rendszer fontos újítása az operatív programok keretébe tartozó intézkedések *szakpolitikai felelőseinek* kijelölése. A szakpolitikai felelős

- dönt az uniós fejlesztések szakpolitikai szempontból mérvadó tartalmi kérdéseiben;
- felelős a tervezés, projektfejlesztés és a projekt kiválasztás során a szakpolitikai szempontok érvényesítéséért;
- felügyelete nemcsak az ESB-alapokból finanszírozott programokra, hanem egyéb uniós források felhasználására is kiterjed, így a különböző finanszírozási háttérű fejlesztések közötti szinergia biztosítható.

1.5.7.3. Az irányító hatóság feladatainak delegálása

Tekintettel arra, hogy a korábbi közreműködő szervezeteket és az irányító hatóságokat összevonták, az irányító hatóság feladatainak delegálásáról már csak a Terület- és Településfejlesztési OP és a MAHOP esetében beszélhetünk. A TOP közreműködő szervezeteként a Magyar Államkincstár látja el a pályázatkezelési feladatokat, a MAHOP közreműködő szervezete a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, illetve 2017. január 1-től a jogutódja a Magyar Államkincstár.

A közösségi szabályozás szerint az irányító és/vagy igazoló hatóság egy vagy több *közreműködő szervezetre* bízhatja feladatai egy részét:

- a delegálást mindig írásos formába kell önteni;
- az irányító hatóság a feladatok átruházása esetén is osztatlan felelősséget visel;
- gondoskodnia kell a közreműködő szervezetek megfelelő felkészítéséről, a szükséges pénzügyi és humán erőforrás rendelkezésre állásáról;
- folyamatosan figyelemmel kell kísérnie és ellenőriznie kell a feladatok ellátásának rendjét.

A feladatdelegálás egy speciális formája az ún. *globális támogatás* eszköze, amelynek esetében az irányító hatóság általában nem kormányzati, kiemelten civil szervezeteket bízhat meg az operatív program egy részének megvalósításával. A globális támogatásokat a közreműködő szervezetek kezelik. A támogatásokat kezelő közreműködő szervezetet vagy regionális hatóságot a Bizottság egyetértésével az adott tagállam jelöli ki. A globális támogatási formát Magyarországon egyelőre nem vezették be.

A *jogosultsági ellenőrzést*, azaz annak vizsgálatát, hogy a támogatási kérelem benyújtója és a támogatási kérelem tartalma megfelel-e a támogathatóság feltételeinek, továbbra is az *irányító hatóság* végzi.

1.5.7.4. Az igazoló hatóság

Az igazoló hatóság feladata, hogy igazolja a költségnyilatkozatok (uniós forráslehívás dokumentuma) és kifizetési kérelmek pontosságát és megbízhatóságát azt megelőzően, hogy azokat továbbítják az Európai Bizottságnak. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az Európai Szociális Alapot és a Kohéziós Alapot a Bizottság a tagállamokkal, a régiókkal és más közreműködő szervezetekkel közösen irányítja. Ezek egyike vagy közülük több az alapokból társfinanszírozott minden egyes operatív program számára igazoló hatóságot jelöl ki.

¹²⁹NYIKOS Györgyi – Robert TALAGA: Cohesion Policy In Transition. Comparative Aspects Of The Polish And Hungarian Systems Of Implementation; *Comparative Law Review* (Torun), 2014/18, 111–139.

Az igazoló hatóságok a következő konkrét feladatokat látják el:

- Igazolják, hogy a költségek megfelelnek az alkalmazandó uniós és nemzeti szabályoknak és feltételeknek.
- Biztosítják, hogy megfelelő információt kapjanak az irányító hatóságoktól a költségnyilatkozatokban szereplő költségekkel kapcsolatban.
- Figyelembe veszik az ellenőrzések eredményeit.
- Elektronikus formátumban tárolják a nyilvántartásokat.
- Nyilvántartják a fel nem használt és visszafizetendő összegeket, amelyeket vissza kell utalni a Bizottság számára.

Az igazoló hatóság legfontosabb feladatai közé az alábbiak tartoznak:

- Összeállítja és az Európai Bizottság számára benyújtja az operatív programokra vonatkozó *átutalásigénylési* dokumentációt, ennek részeként a költségigazoló *nyilatkozat* kiállításával igazolja, hogy
 - a költségnyilatkozat számszakilag pontos és megbízható,
 - a költségek alátámasztottságának ellenőrzése megfelel a hatályos jogszabályoknak.
- Az európai uniós forrásból származó támogatások elszámolásához kapcsolódó *költségigazoló nyilatkozatok alátámasztása* érdekében folyamatosan gyűjti, elemzi és értékeli a támogatások kezelésében részt vevő szervezetek irányítási és ellenőrzési rendszereivel kapcsolatos adatokat és jelentéseket, feldolgozza és nyilvántartja az ellenőrző hatóság jelentéseit, illetve a költségek megfelelőségének ellenőrzése érdekében tényfeltáró vizsgálatot végez a pénzügyi lebonyolításban részt vevő szervezeteknél.
- Az OP szintű kifizetési ütemtervek alapján összeállítja és benyújtja a tárgyévre és a következő évre vonatkozó *kifizetési előrejelzéseket* az Európai Bizottság részére.¹³⁰
- *Fogadja* az alapokból származó *támogatásokat* az Európai Bizottságtól.
- A monitoring és információs rendszerben vezeti *pénzügyi nyilvántartásait*, ennek keretében nyilvántartja az
 - alapokból származó támogatás részben vagy egészben történő törlése következtében visszafizetendő, valamint
 - visszavont összegeket.
- Végrehajtja az adminisztratív hibák, valamint a szabálytalanságok következtében szükségessé váló pénzügyi korrekciókat, és a visszafizetett támogatásokról elszámol az Európai Bizottsággal.
- Elkészíti az éves elszámoláshoz kapcsolódó beszámolót, és igazolja teljességét, pontosságát, hitelességét és megfelelőségét.
- Biztosítja a számviteli nyilvántartási feladatok ellátását, amelynek keretében a támogatásokról a monitoring és információs rendszer alkalmazásával – központosított, valamennyi operatív programra teljeskörűen kiterjedő, a számviteli törvény előírásai alapján, a kettős könyvvitel módszerével vezetett, eredményszemléletű számviteli nyilvántartásokat vezet, és összeállítja az éves beszámolót.
- Összeállítja a támogatások számviteli elszámolását szabályozó számviteli kézikönyvet és a kapcsolódó ellenőrzési nyomvonalat.
- Gondoskodik a negyedéves szabálytalansági jelentések ellenőrzéséről, valamint azoknak az Európai Csalás Elleni Hivatal (a továbbiakban: OLAF) részére történő megküldéséről.

A hazai végrehajtási rendszerben az igazoló hatóság (ERFA, ESZA, Kohéziós Alap, ETHA) a *Magyar Államkincstár* keretein belül működik.

1.5.7.5. Az audit hatóság

Az audit hatóság egyrészt megvizsgálja és hitelesíti az első szintű ellenőrzési tevékenységeket, másrészt bizonyosságot nyújt annak megfelelő működéséről. Ennek érdekében:

- Ellenőrzi a *kijelölést*, és ennek alapján véleményt formál az irányító és igazoló hatóság felkészültségéről.
- *Audit stratégiát* készít, amelyben lefekteti az audit módszertanát, a projektekből történő mintavétel módját, és elkészíti az audit tervét.
- *Audit tevékenységet* végez, amely magában foglalja
 - *rendszerellenőrzések* a lebonyolító szervezeteknél (irányító hatóság, igazoló hatóság, közreműködő szervezet), amelynek során meggyőződik róla, hogy az irányítási és ellenőrzési rendszer megfelelően működik-e, így biztosítja a Bizottság számára megküldött kiadások szabályosságát,
 - *mintavételek* (projekt-) ellenőrzéseket végez a kedvezményezettekénél, amelyeken keresztül az irányító hatóság, illetve közreműködő szervezet által elvégzett első szintű ellenőrzés megfelelőségét vizsgálja,
 - ellenőrzi az igazoló hatóság által összeállított *beszámolót*.
- Elkészíti az *éves ellenőrzési jelentést*, amely az elvégzett auditok során tett fő megállapításokat tartalmazza, beleértve az irányítási és ellenőrzési rendszerekben talált hiányosságokra vonatkozó megállapításokat is, valamint a javasolt és végrehajtott korrekciós intézkedéseket.
- Elkészíti az *éves véleményt*, megfogalmazza álláspontját az alapok terhére elszámolt kiadások szabályosságával, az irányítási és ellenőrzési rendszer funkció teljesítésével kapcsolatban.

Az audit hatóság funkcióját az *Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság* (EUTAF) látja el. Központi hivatalként működő költségvetési szerv, amely szakmai tevékenységében független. Számos audit feladatot végez:

¹³⁰Az adott év január 31-ig, valamint július 31-ig

- Az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap (KA) tekintetében végez ellenőrző hatósági feladatokat a 2007–2013 közötti programozási időszak vonatkozásában, audit hatósági feladatokat 2014–2020-ban.
- Ellenőrzési feladatokat végez más uniós és nemzetközi (ETE, IPA) támogatások tekintetében.
- A 2007–2013 közötti programozási időszakban ellenőrzési hatósági feladatokat lát el a Szolidaritás és Migrációs Áramlások tekintetében; 2014–2020: Menekültügyi és Migrációs Alap, Belső Biztonsági Alap.
- A 2014–2020-as időszakban a VP (EMVA) tanúsító szerve, a MAHOP audit hatósága.

1.5.7.6. Központi koordináció – Innovációs és Technológiai Minisztérium

A CPR értelmében a tagállamok létrehozhatnak *koordinációs egységet* is: „A tagállam saját kezdeményezésére kijelölhet egy koordináló szervezetet, amelynek feladata a Bizottsággal való kapcsolattartás és a Bizottság tájékoztatása, az egyéb érintett kijelölt szervezetek tevékenységének koordinálása, valamint az alkalmazandó jog összehangolt alkalmazásának előmozdítása”.¹³¹ A 2014–2020-as új intézményi modell *erős központi koordinációs funkcióra* épít, az Innovációs és Technológiai Minisztériumot irányító miniszter feladata az európai uniós forrásokból megvalósuló programok összhangjának biztosítása és a kormány fejlesztéspolitikai döntéseinek előkészítése. Ennek részeként:

- Koordinálja az uniós forrásfelhasználás *tervezését*, kiemelten az éves fejlesztési terv elkészítését, az operatív programok módosítását.
- Koordinálja a programok végrehajtását és lezárását.
- Biztosítja az *egységességet* a fejlesztéspolitikai jogszabályok és eljárásrendek tartalmában és alkalmazásában, a programok, illetve horizontális elvek és politikák végrehajtásában, a programozási és végrehajtási dokumentumokban¹³² (pl. éves fejlesztési keret, a felhívások, támogatáskérelem- és nyilatkozatminták, a támogatási szerződések, támogatói okiratok egységes mintái).
- Közzéteszi a *felhívásokat*, ami előtt előzetes *minőségbiztosítást* végez.
- Képviseli Magyarországot a 2014–2020 közötti programozási időszakra vonatkozó uniós jogszabályok alapján létrehozott *uniós bizottságokban*, munkacsoportokban, és koordinálja a tagállami álláspont kialakítását. Kapcsolatot tart, egyeztet az *Európai Bizottsággal* a partnerségi megállapodás operatív programok lebonyolításával kapcsolatos kérdéseiben, ellátja a *partnerségi megállapodás szintű monitoring bizottságának* titkársági feladatait.
- Működteti az *egységes képzési* rendszert.
- Az irányító hatóságokkal együttműködésben gondoskodik a *stratégiai környezeti vizsgálat* elvégzéséről.
-

Az audit hatósággal együttműködésben irányítja a *kijelölés* rendszerét, az irányító hatósággal egyetértésben javaslatot tesz a kormány részére a *közreműködő szervezet* kijelölésére és szükség szerint a kijelölés módosítására, valamint meghatározza a közreműködő szervezetekkel kötendő *megállapodások* egységes tartalmi elemeit.

- Nyomon követi az operatív programok elfogadásáig nem teljesült *előzetes feltételek* (ex-ante kondicionalitások)¹³³ elvégzését, illetve folyamatosan felügyeli teljesülésüket a programidőszak során.
- Koordinálja az *irányítási és ellenőrzési rendszer leírásának* elkészítését/aktualizálását, a programok végrehajtására vonatkozó *külső ellenőrzésekből, auditokból* eredő feladatokat, beleértve a szükséges intézkedéseket (pl. jogszabály módosítása). Továbbá *szabályossági és eredményességi szempontból ellenőrzi* a lebonyolításában részt vevő szervezeteket és kedvezményezetteket.
- Működteti és fejleszti a programok végrehajtását támogató *monitoring és információs rendszert*.
- Az irányító hatósággal együttműködve nyomon követi a programok *pénzügyi előrehaladását*, koordinálja az európai bizottsági és a hazai *jelentések* készítését, elkészíti az előrehaladási jelentést, a negyedéves jelentést, továbbá az éves végrehajtási jelentéssel, az éves hirdetésimenetrenddel, a pénzügyi adatok Európai Bizottság részére történő továbbításával kapcsolatos feladatokat; *ütemtervet, közös sablont, módszertant és adatbázist* biztosít az irányító hatóságok számára.
- Az irányító hatósággal együttműködve nyomon követi a programok szakmai előrehaladását, különös tekintettel a *teljesítménykeretben meghatározott indikátorok teljesülésére*, módszertani támogatást nyújt az indikátorok előállításához szükséges adatok beszerzéséhez, előállításához, vizsgálja az indikátorok előrehaladását, és mindezekről az adott irányító hatóság által szakmai szempontból véleményezett rendszeres jelentést készít a kormány részére a forrásvesztés elkerülése érdekében.
- Az irányító hatósággal együttműködve valamennyi programra vonatkozóan elkészíti, szükség szerint aktualizálja és megvalósítja az *értékelési tervet*, módszertani támogatást nyújt az értékelési terven kívüli egyéb értékelések végrehajtásához, koordinálja a tagállami jelentéstételi kötelezettségeket.
- Intézkedéseket tesz a rendszerszintű *szabálytalanságok és csalások megelőzése és kezelése* érdekében, az irányító hatóságok bevonásával.
- Meghatározza a csalás elleni politikát, különösen a csalás megelőzése, annak azonosítása, jelentése, valamint a jogosulatlanul kifizetett összegek és az esetleges késedelmi kamatok visszafizettetése, szankcionálás tekintetében.
- Kidolgozza és folyamatosan továbbfejleszti a szükséges eljárásrendet és módszertant.

¹³¹ 123. cikk A hatóságok kijelölése (8)

¹³² Egyedi eltérés biztosítása mellett.

¹³³ A feltételeknek 2016. december 31-ig teljesülniük kell.

- Ellátja a központi koordinációt a csalás kockázatelemzésének támogatására kifejlesztett *informatikai rendszer* alkalmazásával kapcsolatban.
- Ellátja a központi koordinációt a kapcsolódó *büntetőfeljelentések* és folyamatban lévő büntetőügyek tekintetében.
- Működteti a belső és *közérdekű bejelentési* rendszert.
- Gondoskodik a csalás elleni *tudatosság* növeléséről, koordinálja az integritásirányítási rendszer működtetésével kapcsolatos feladatokat a végrehajtási rendszerben.
- Biztosítja a programok lebonyolításához *szükséges források rendelkezésre* állását,¹³⁴ a programok likviditását, a jogosulatlan vagy szabálytalan felhasználásból eredő összegeknek a programszámlára történő visszautalását, a közreműködő szervezetek által ellátott feladatok finanszírozását, az intézményrendszer működéséhez szükséges finanszírozási forrásokat, beleértve a technikai segítségnyújtási prioritásokat.
- Összehangolja a *pénzügyi eszközök* indítását megalapozó *ex-ante elemzések* készítését.
- Koordinálja az igazoló hatóság és végső soron az Európai Bizottság részére történő *pénzügyi adatok* szolgáltatását.
- *Jogorvoslati* feladatai körében
 - elbírálja az irányító hatóság, a kifizető ügynökség és az alapok alapját végrehajtó szervezet, valamint a pénzügyi közvetítő döntése ellen benyújtott *kifogásokat*,
 - elbírálja a *szabálytalansági* eljárásban az irányító hatóság, a kifizető ügynökség és az alapok alapját végrehajtó szervezet által hozott döntések ellen benyújtott jogorvoslati kérelmeket,
 - fenti tevékenységei alapján összesíti és feldolgozza tapasztalatait.
- Az irányító hatósággal együttműködve ellátja az európai uniós források felhasználásához kötődő *partnerségi* egyeztetési folyamatok, valamint a partnerségi megállapodás és operatív programok *kommunikációs és tájékoztatósi feladatainak* koordinációját. Ez magába foglalja az egységes kommunikációs stratégia kidolgozását, kommunikációs tevékenységek elvégzését, általános ügyfélszolgálat működtetését, arculati kézikönyv kidolgozását, a kedvezményezettek tájékoztatói kötelezettségeit tartalmazó útmutató összeállítását. Továbbá létrehozza és karbantartja az *egységes honlapot, portált*, közzéteszi a támogatási lehetőségekre és megítélt támogatásokra vonatkozó adatokat.

A Miniszterelnökség ellenőrzi¹³⁵ a támogatások felhasználásával összefüggő *közbeszerzési eljárások* szabályosságát.

1.5.7.7. Stratégiai szintű koordináció: Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság és Stratégiai és Családügyi Kabinet

A Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság (a továbbiakban: FKB)¹³⁶ a kormányzati döntéshozatal szakmai előkészítő, az ESB-alapok tekintetében *közigazgatási egyeztető fórum*aként működik. A kormány fejlesztéspolitikai javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő és koordináló szerve.

Feladata az európai uniós forrásból megvalósuló fejlesztéspolitika végrehajtásának összehangolása, a fejlesztéspolitika területén hozandó kormányzati – beleértve a Stratégiai és Családügyi Kabinet által meghozott – döntések előkészítése és az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium központi koordinációs tevékenységének elő segítése.

Rendszeresen ülésező testület, amely napirendjére tűzi a programok módosításával, éves fejlesztési keretével, a nemzeti szabályozás módosításával, a társadalmi-nemzetgazdasági szempontból érdemi volumenű fejlesztésekkel, a közreműködő szervezetek működésével és a pénzügyi eszközök lebonyolító intézményeivel kapcsolatos kérdéseket. Tagjai az irányító hatóságok vezetőiből, az Innovációs és Technológiai Minisztériumot vezető miniszter, illetve az igazoló hatóság delegáltjaiból, valamint valamennyi tárca képviselőiből állnak össze.

A *Stratégiai és Családügyi Kabinet* a kormány politikai döntéshozó és döntés-előkészítő szerve, amely a a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Kabinet jóváhagyásán átesett előterjesztéseket tárgyalja.

25. ábra
Magyar kohéziós végrehajtási intézményrendszer

Forrás: NYIKOS szerkesztése

1.5.7.8. A monitoring bizottságok

A monitoring bizottság alapvető funkciója, hogy *nyomon kövesse* az operatív program megvalósítását, különös tekintettel a célok teljesülésére, az elért eredményekre. A monitoring bizottságok összetételének, feladatainak és működésének részletes bemutatását lásd az 5.3.2. fejezetben.

1.5.7.9. Az Európai Bizottság kohéziós politikával kapcsolatos feladatai

Az Európai Unió intézményeit az Európai Unióról, illetve az Európai Unió működéséről szóló *szerződések nevesítik*, ezek közül ebben a fejezetben alapvetően az Európai Bizottságra összpontosítunk. Az Európai Bizottság története az Európai Szén- és Acélközösség

¹³⁴A fejezeti kezelésű előirányzat-felhasználási keretszámláin.

¹³⁵272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet A 36. alcím szerint.

¹³⁶399/2016. (VII. 21.) Kom. határozat a Komány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat módosításáról és a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottságról szóló 1013/2016. (I. 20.) Korm. határozat hatályon kívül helyezéséről

Főhatóságáig nyúlik vissza, és az elmúlt fél évszázadban akárcsak az Európai Unió egésze, a Bizottság is *sajátos, egyedülálló, fejlődési pályát* futott be. Az ismert nemzetközi szervezetek intézményi berendezkedéséhez képest lényeges különbség, hogy az Európai Unió esetében az Európai Bizottság *elkülönült végrehajtó szervként* működik. Számos funkciója közül a kohéziós politika szempontjából a *politikaformálást*, ezzel összefüggésben az uniós szintű *jogszabálytervezetek* elkészítését, az *Európai Unió szakpolitikáinak* tagállami megvalósításának *nyomon követését*, és a saját hatáskörében történő szabályozást, iránymutatások kibocsátását kell kiemelni. Továbbá *közvetítői* szerepet játszik a tagállamok között, a Parlament és a Tanács között, szakpolitikai előterjesztéseket terjeszt elő az állam- és kormányfők csúcstalálkozóin, valamint a kormányközi konferenciákon.

A Bizottság adminisztrációja a *főigazgatóságok* rendszeréből épül fel, amelyek – hasonlóan a hazai szaktárcákhoz – mára a szakpolitikai portfólió szinte egészét felügyelik. A főigazgatóságok egy része *szakterület alapján szerveződik* (pl. mezőgazdaság, közlekedés stb.), míg más főigazgatóságok *horizontális funkcióval bírnak* (pl. költségvetés). A főigazgatóságokat egy-egy *tagállami biztos* irányítja. A főigazgatóságok *igazgatóságokra*, és azok *kisebb szervezeti egységekre* oszlanak.

Az 1953-ban alapított *Eurostat* funkciója folyamatosan bővült az idők folyamán, és az Európai Közösség megalakulását követően, 1958-ban betagozódott a főigazgatóságok struktúrájába. Az EU statisztikai hivatalát ma a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóság felügyeli.

A főigazgatóságok munkáját szakszolgálatok segítik, illetve egészítik ki. A *Jogi Szakszolgálat* a Bizottság azon szervezeti egysége, ahol a közösségi joggal kapcsolatos szakértők koncentrálnak (bár természetesen minden főigazgatóság maga is alkalmaz jogászokat).

Az OLAF¹³⁷ az Európai Unió *csalásellenes* hivatala, amelynek alapvetően hármas küldetése van:

1. a csalás, korrupció, illetve egyéb pénzügyi vonatkozású jogellenes tevékenységek elleni harcával védi az Európai Unió pénzügyi érdekeit;
2. az uniós tisztviselők által elkövetett súlyos kötelességszegések akár fegyelmi, vagy büntetőjogi felelősségre vonást is eredményező kivizsgálásával védi az európai intézmények szabályszerű működésébe vetett bizalmat;
3. támogatja az Európai Bizottságot a csalásmegelőzési és -felderítési stratégiák, eljárások kidolgozásában, fejlesztésében és megvalósításában.

Az OLAF kizárólag olyan ügyekben járhat el, amelyek uniós forrásokkal hozhatók összefüggésbe.

A brüsszeli székhelyű OLAF-ot a tagállamokban irodák képviselik. Magyarországon az OLAF Koordinációs Iroda (a továbbiakban: OLAF KI) a NAV szervezetén belül, de feladatkörében függetlenül működik, sem hatósági jogkörrel, sem önálló jogi személyiséggel nem rendelkezik, feladatai végrehajtásában önállóan jár el. Az OLAF KI alapfeladatai közé tartozik az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatban az OLAF által végzett vizsgálatok koordinálása, információkérés ek továbbítása a megkeresett hazai szervezetek, személyek felé.

A Bizottság munkáját állandó és ad hoc *munkacsoportok* is támogatják, amelyekben a tagállamok szakértői (és szükség szerint más, pl. a Bizottság által felkért szakértők) vesznek részt. A kohéziós politika *szabályozásának értelmezését két bizottsági munkacsoport* segíti. Az *EGESIF* feladata a végrehajtási szabályok, útmutatók előkészítése, míg a *COESIF* munkacsoport kizárólag a végrehajtási aktusok előkészítésével foglalkozik. Az *ESZA bizottság* az Európai Bizottság *tanácsadó testülete*, amelyben a tagállamok három fővel (kormányzat, munkavállalók, munkaadók) képviseltetik magukat, és vitatják meg az ESZA-források felhasználásával, a programok megvalósításával kapcsolatos kiemelt ügyeket.

A kohéziós politika megvalósításában, kiemelten a pénzeszközök felhasználásában közvetlenül az *alábbi főigazgatóságok* érintettek:

- Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (ERFA, Kohéziós Alap);
- Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás (ESZA);
- Tengerügy és Halászat (ETHA);
- Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (EMVA).

A programok előkészítése és megvalósítása azonban még számos más főigazgatóság közreműködését igényli. Az Európai Bizottság több szinten vesz részt az operatív programok megvalósításában:

- Közösségi *jogszabályok*, valamint *útmutatók* megalkotásával és módosításával megszabja a programvégrehajtás kereteit.
- Döntést hoz a programokkal összefüggő, *stratégiai* jellegű kérdésekben.
- Napi, *operatív* szinten kapcsolatot tart az irányító hatósággal, együttműködik a programot akadályozó problémák megoldásában, tájékozik és tájékoztat.

21. táblázat

A Bizottság kohéziós programok megvalósításával összefüggő funkciói

Jogszabályhely (1303/2013)	Funkció
5. cikk Partnerség és többszintű kormányzás	jó gyakorlatot terjeszt
16. cikk A partnerségi megállapodás elfogadása és módosítása	jóváhagyja a partnerségi megállapodást és annak módosítását

¹³⁷European Anti-Fraud Office

Jogszabályhely (1303/2013)	Funkció
19. cikk Előzetes feltételrendszer	értékeli az előzetes feltételek teljesülését a hiányzó előzetes feltételek teljesítésének elmulasztása esetén felfüggeszti az érintett prioritásainak javára történő időközi kifizetéseket
21. cikk Eredményességi felülvizsgálat	a tagállamokkal együttműködésben felülvizsgálja a programok teljesítését az eredményességmérési keretre tekintettel
22. cikk Az eredményességmérési keret alkalmazása	az eredményességi felülvizsgálat alapján határozatot hoz a részcélok teljesüléséről jóváhagyja az érintett programok módosítását súlyos mulasztás esetén felfüggeszti a prioritás időközi kifizetését (részben vagy egészben), illetve a zárás során pénzügyi korrekciót rendel el
23. cikk Az ESB-alapok eredményességét és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések	kérheti a tagállamtól partnerségi megállapodása és operatív programjai módosítását az országspecifikus ajánlások beépítése érdekében jóváhagyja a partnerségi szerződésre és az érintett programokra vonatkozó módosításokat együttműködés hiányában javasolja a Tanácsnak az érintett programok vagy prioritások kifizetéseinek – részleges felfüggesztését túlzott deficit-, illetve egyensúlyhiány kiigazításának elmaradása esetén javasolhatja a kötelezettségvállalások vagy kifizetések felfüggesztését
26. cikk A programok elkészítése 27. cikk A programok tartalma 29. cikk A programok elfogadására vonatkozó eljárás	tárgyal az operatív programokról észrevételekkel él elfogadja az operatív programokat
30. cikk Programok módosítása	tárgyal az operatív program tervezett módosításáról észrevételekkel él elfogadja a módosítást
47. cikk Monitoring bizottság 48. cikk A monitoring bizottságösszetétele 49. cikk A monitoring bizottság feladatai	részt vesz a monitoring bizottságok munkájában (megfigyelő)
50. cikk Végrehajtási jelentések	elfogadja az éves végrehajtási jelentést elfogadja a záró végrehajtási jelentést
51. cikk Éves felülvizsgálati ülés	megszervezi az éves felülvizsgálati ülést elnök vagy társelnök pozíciót tölt be
52. cikk Előrehaladási jelentés	elfogadja az előrehaladási jelentést
55. cikk Előzetes értékelés	megvizsgálja a programok előzetes értékelését
56. cikk Értékelés a programozási időszak során	nyomon követi az értékeléseket saját kezdeményezésére is végezhet programértékelést
57. cikk Utólagos értékelés	utólagos értékelést végez
75. cikk A Bizottsághatáskörei és feladatai	nyomon követi a tagállam ellenőrzési és irányítási rendszerének működését

Jogszabályhely (1303/2013)	Funkció
	bizonyosságot szerez a tagállami ellenőrzési és irányítási rendszer megfelelő voltáról helyszíni auditokat vagy ellenőrzéseket végez
76. cikk Költségvetési kötelezettségvállalások	program jóváhagyásával egyúttal finanszírozási kötelezettségvállalást tesz
77. cikk A kifizetések általános szabályai	teljesíti a kifizetéseket
81. cikk A kezdeti előfinanszírozás kifizetése	a program jóváhagyását követően átutalja az előfinanszírozást
83. cikk A fizetési határidő megszakítása	megszakítja a kifizetési határidőt, ha az irányítási és kontrollrendszerek működésének súlyos hiányosságait észleli, a kifizetési kérelem súlyos szabálytalansággal érintett tételt tartalmaz, vagy a tagállam nem nyújtotta be az éves elszámoláshoz kapcsolódó dokumentumot
84. cikk A számlák Bizottság általi vizsgálatának és elfogadásának határideje	ellenőrzi és jóváhagyja az éves elszámolást
85. cikk A Bizottság által végrehajtott pénzügyi korrekciók	pénzügyi korrekcióval él (azaz elvonja a forrást), ha valamely benyújtott kiadási tétel bizonyítottan vagy valószínűsíthetően szabálytalan projektkiválasztáshoz kapcsolódik, vagy a benyújtott költségnyilatkozat bizonyítottan vagy nagy valószínűséggel szabálytalansággal érintett
IV. FEJEZET Kötelezettségvállalás visszavonása 86. cikk Elvek 88. cikk Eljárás	visszavonja a fel nem használt előfinanszírozást vagy az éves költségvetési kötelezettségvállalás azon részét, amelyre a tagállam időközi kifizetési kérelmet nem nyújtott be (N+3), ehhez módosítja az operatív programot jóváhagyó határozatot
95. cikk Addicionalitás	megvizsgálja a partnerségi megállapodásban lefektetett referenciaszint teljesülését a referenciaszinttől való elmaradás esetén pénzügyi korrekciót alkalmazhat
101. cikk A nagyprojektek jóváhagyásához szükséges információk 102. cikk A nagyprojektről szóló határozat	jóváhagyja a nagyprojekteket és azok módosításait
117. cikk Tájékoztatási és kommunikációs tisztviselők és hálózataik	működteti az uniós szintű kommunikációs hálózatot
130. cikk Az időközi kifizetések és a végső egyenleg-kifizetés kiszámításának közös szabályai 131. cikk Kifizetési kérelmek	teljesíti az időközi kifizetéseket és a végső egyenleg-kifizetéseket
134. cikk Előfinanszírozás kifizetése	teljesíti az előfinanszírozás kifizetését
136. cikk Kötelezettségvállalás visszavonása	visszavonja a kötelezettségvállalást az N+3 előirányzat költségekkel alá nem támasztott részétől
139. cikk Az elszámolások vizsgálata és elfogadása	megvizsgálja és elfogadja a tagállam által benyújtott éves elszámolást kifizeti a különbözetet, vagy levonást érvényesít a tagállam következő kifizetéséből

Jogszabályhely (1303/2013)	Funkció
142. cikk Kifizetések felfüggesztése	felfüggeszti a kifizetéseket ¹³⁵
144. cikk A pénzügyi korrekciók feltételei 145. cikk Eljárás	pénzügyi korrekciót hajt végre ¹³⁶
148. cikk Az operatív programok arányos ellenőrzése	értékeli az audit hatóság munkáját felülvizsgálja az audit hatóság audit nyomvonalát vagy részt vesz az audit hatóság helyszíni auditjaiban, elvégzi a projektek auditját
149. cikk A felhatalmazás gyakorlása	felhatalmazáson alapuló jogi aktust elfogad végrehajtási aktust elfogad

Forrás: KONDOR szerkesztése

1.5.8. Európai Területi Együttműködés

Az Európai Területi Együttműködés 1990 óta a kohéziós politika része. Az európai területi együttműködés olyan kohéziós politikai eszköz, amely közigazgatási határokat átlépő és közös megoldást igénylő problémákat hivatott megoldani, a különböző területekben rejlő lehetőségek együttes kiaknázása mellett. A 2014–2020 közötti programozási időszakban az európai kohéziós politika történetében először külön rendelet született, amely az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) által támogatott európai területi együttműködési fellépéseket szabályozza.

A 2014–2020 közötti költségvetési időszakra az európai területi együttműködésre előirányzott összeg 8948 millió euró. Ezek a források az alábbiak szerint oszlanak meg:

- 74,05%-uk a *határokon átnyúló együttműködést* szolgálja. E programok célja a közös (szárazföldi vagy tengeri) határral rendelkező régiók, illetve helyi hatóságok összefogása a határ menti területek fejlesztése, kihasználatlan növekedési lehetőségeik kiaknázása és az együttesen meghatározott közös kihívások kezelése érdekében. Közös kihívás lehet egyebek mellett például az információs és kommunikációs technológiák nem megfelelő hozzáférhetősége; a rossz közlekedési infrastruktúra; a hanyatló helyi iparágak; a nem megfelelő üzleti környezet; a helyi és regionális közigazgatások közötti hálózatok hiánya; a kutatás és az innováció, valamint az IKT-alkalmazás alacsony szintje; a környezetszennyezés; a kockázatmegelőzés; valamint a szomszédos országok polgárait érintő negatív attitűdök.
- 20,36%-uk a *transznacionális együttműködésre* irányul. Ezek a programok nagyobb, országhatárokon átnyúló területekre terjednek ki, céljuk pedig az együttműködés megerősítése a nemzeti, regionális és helyi szervek közötti, nagyobb európai földrajzi területeket átfogó integrált területfejlesztés előmozdítására irányuló fellépések révén. A programok a tengeri határokon átnyúló együttműködésre is kiterjednek, amennyiben azokra a határokon átnyúló együttműködési programok nem vonatkoznak.
- 5,59%-uk a *régiók közötti együttműködést* szolgálja. E programok célja a kohéziós politika hatékonyságának megerősítése a régiók közötti tapasztalatcsere előmozdító fellépések révén, olyan kérdésköröket érintően, mint a programok kialakítása és végrehajtása, a fenntartható városfejlesztés, valamint az unió területén belüli fejlődési tendenciák elemzése. A tapasztalatcsere magában foglalhatja az innovatív kutatás és az intenzív klaszterek közötti kölcsönösen előnyös együttműködést, valamint a kutatók és kutatóintézetek közötti cserék előmozdítását.

A *tematikus koncentráció* vonatkozik az ETE programokra is (tehát a 2014–2020-as időszakban ezek a programok is hozzá kell járuljanak az Európa 2020 stratégiában lefektetett átfogó EU-s célok eléréséhez) – a határokon átnyúló és a transznacionális programoknál legfeljebb négy tematikus célkitűzésre kell összpontosítani, míg a régiók közötti együttműködés esetében ilyen megkötés nincs. A kifejezetten az európai területi együttműködés programjai számára biztosított támogatás prioritási területeire példák az alábbiak:

- *Határokon átnyúló együttműködés:* a fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás ösztönzése a határokon átnyúló munkaerőpiacok integrálása révén, a társadalmi befogadás és a közösségek integrációjának határokon átnyúló előmozdítása, közös oktatási, képzési és szakképzési rendszerek kidolgozása és bevezetése stb.
- *Transznacionális együttműködés:* a hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának és a közigazgatás hatékonyságának javítása makroregionális és tengeri medencéket érintő stratégiák kidolgozása és koordinálása révén.
- *Régiók közötti együttműködés:* a hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának és a közigazgatás hatékonyságának javítása a bevált gyakorlatok és a szakértelem terjesztése révén, a tapasztalatcsere előmozdítása stb.

¹³⁸Uo.

¹³⁹Uo.

Az adott együttműködési programban részt vevő tagállamoknak egyetlen irányító hatóságot, egyetlen igazoló hatóságot és egyetlen ellenőrző hatóságot kell kijelölniük. Emellett az irányító hatóságnak és az ellenőrző hatóságnak ugyanabban a tagállamban kell működnie.

A több országból részt vevő pályázóknak együtt kell működniük a projekt kidolgozásában és végrehajtásában. A projektnek teljesítenie kell azon kritériumot, hogy a pályázók közösen biztosítják a projekt végrehajtásában részt vevő személyeket, és/vagy közösen biztosítják a projekt finanszírozását.

Az irányító hatóság a vezető kedvezményezett (lead partner) köt támogatási szerződést, aki felelősséget vállal a projekt végrehajtásáért, biztosítja, hogy a partnerek által benyújtott költségek a projekt érdekében merültek fel, és a számlákat hitelesítették, továbbá biztosítja, hogy az alapokból származó támogatást a partnerek a lehető leggyorsabban megkapják, annak csökkentése nélkül. A vezető kedvezményezett/partner kizárólag a tagországból kerülhet ki.

26. ábra

Transznacionális programok 2014–2020-ig

27. ábra

Határon átnyúló együttműködési programok

Forrás: Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság

1.6. Magyar szabályozás

Az európai strukturális és beruházási alapok felhasználására vonatkozó uniós szintű rendeletek közvetlen hatállyal bírnak, a nemzeti jogrendszerbe történő külön átültetésük nem szükséges. A tagállamok azonban általában maguk is élnek a jogalkotás eszközével, és az operatív programok végrehajtásának részleteiről előírásokat alkotnak.

A hazai jogszabályok olyan *részletszabályokat* fogalmaznak meg, amelyek a közösségi jogszabályban foglalt *alapelvek, normák teljesüléséhez* szükségesek. A nemzeti szabályozás több konkrét célt is szolgálhat:

- A hazai jogi-intézményi környezet jellegzetességeiből adódó, az uniós szabályozásban foglaltakhoz képest további *értelmező rendelkezéseket, fogalmakat* tartalmaz.¹⁴⁰
- Meghatározza az operatív programok megvalósításával kapcsolatos intézményi *hatásköröket és felelőségeket*.
- Rögzíti azon *feladatok ellátásának* módját, amelyek a tagállam hatáskörébe esnek. A hazai végrehajtási rendelet ismerteti a pályázati felhívások előkészítésének feltételeit.¹⁴¹ Elengedhetetlen továbbá a tagállami teendők teljesítésének tételes lebontása, a lebonyolítási mechanizmusok számos *új kötelezettséget* is támasztanak.
- *Határidőket* szab meg. Megfigyelhető, hogy az uniós szabályozásban előírt határidők teljesítése érdekében a nemzeti szabályozás egyrészt részletezi a kötelezettségek teljesítésének módját. Másrészt szorosabb, belső határidőket rendel akár a vonatkozó – általában hosszabb – folyamat egyes szakaszaihoz, vagy dokumentumok esetében a tervezetek elkészítéséhez.

A 2014–2020-as időszak újdonságot hozott a végrehajtási rendelet hatálya terén, amely most összhangban az uniós szabályozással, az *összes érintett uniós alapra kiterjed*, beleértve az ESB-alapok, a Közös Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz¹⁴² terhére, illetve a leginkább rászoruló személyek részére nyújtott támogatások felhasználását. A hazai végrehajtási szabályozás *kormányrendeleti szintű*, a *törvényi háttérét* az Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (VI. fejezet: Költségvetési támogatások) szolgáltatja. A kormányrendelet *egyetlen, egységes dokumentumba rendezi* a források felhasználásával kapcsolatos feltételrendszer egészét.

22. táblázat

Hazai kohéziós végrehajtási jogszabályok

¹⁴⁰272/2014 (XI. 5.) kormányrendelet értelmező rendelkezései

¹⁴¹A Kormány 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelete a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről, VIII. fejezet – A felhívások előkészítése és meghirdetése

¹⁴²Ha az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközből származó források felhasználásáról szóló kormányrendelet így rendelkezik

2004–2006	2007–2013	2014–2020
1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet („intézményi”) 233/2003 (XII. 16.) Korm. Rendelet, 360/2004 (XII. 26.) Korm. rendelet („pénzügyi”) 14/2004. (VIII. 13.) együttes rendelet („eljárási”) 54/2005. (III. 26.) Korm. rendelet 55/2005. (III. 26.) Korm. rendelet (OP/KSZ szintű működési kézikönyvek)	2011. február 9-ig 255/2006. Korm. rendelet („intézményi rendelet”) 281/2006. Korm. rendelet („pénzügyi rendelet”) 16/2006 MeHVM-PM rendelet („eljárási rendelet”) Egységes Működési Kézikönyv 2011. február 9-től 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 26/2012. (XI. 24.) NFM utasítás 547/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet	272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet

Forrás: NYIKOS szerkesztése

A megfelelő nemzeti szabályozás *jelentőségét* nem lehet eléggé hangsúlyozni. Áttekinthetősége, világossága, következetessége és közérthetősége, rugalmassága *segíti*, bizonyos mértékig *ösztönzi* is az intézményrendszert a programok, a kedvezményezettek projektjeinek megvalósításában. Értelmezési problémák, a túlzó mértékű szabályozás és burjánzó előírások ugyanakkor *akadályozhatják*, sőt *ellehetetlenítik* a források (sikeres) felhasználását.

A hazai szabályozói rendszer hosszas folyamat során nyerte el jelenlegi formáját. A 2004–2006-os programozási időszakban a *legalapvetőbb szabályok* születtek meg, amelyeket folyamatosan bővülő részletszabályok egészítettek ki. E kezdeti éveket egyrészt (a törvénytől az adott hatóság/szervezet vezetőjének utasításaként kiadott szervezeti szintű eljárásrendig terjedő) *sokszintű*, (a jogforrások számosságából adódóan) *széttagolt és terjedelmes* szabályozás jellemezte. E kereteken belül részlegesen különültek csak el a hazai támogatások előírásaitól az európai uniós támogatások felhasználásának szabályai. Másrészt a végrehajtási tapasztalatok hiányából adódóan a szabályozási funkciót *alulteljesítés* is jellemezte, az első jogszabályok a programok indításához szükséges feltételekre összpontosítottak, az újonnan felmerülő problémák, igények (pl. a szabálytalanul felhasznált támogatás visszakövetelésének módja) kezeléséig a jogszabályalkotási folyamat gyakran megkétszerezte a feladatot.

A 2007–2013-as időszak előkészítésében már fontos szerepet játszott a végrehajtási tapasztalatok beépítése. A szabályozás *három, közvetlenül az operatív programok megvalósulására irányuló* (két kormány, illetve egy miniszteri szintű) *rendeletre* szorított. A korábban szervezetenként megalkotott eljárásrendelet interneten elérhető *egységes működési kézikönyv* váltotta fel.

A pályázati rendszer 2010-ben elvégzett, teljes körű felülvizsgálata a szabályozói környezetre is kiterjedt. Ennek eredményeként *egyetlen kormányrendelet* foglalta össze az uniós támogatások felhasználására vonatkozó szabályokat. E fejlemény a korábbi szabályok tartalmi összerendezése mellett a szabályozást *új funkciókkal* is bővítette.

Mára a korai évek alulszabályozottsága megszűnt, a tendencia azóta éppen ellentétes irányba fordult át. Az eleve rendkívül összetett uniós normarendszer mellett, a közelmúltban Európa-szerte a nemzeti szabályozás sokszor *indokolatlan kötelezettségei* (*gold-plating*) kerültek napirendre. A *szükségtelen elemek* a programciklus számos pontján megjelenhetnek, vonatkozhatnak a pályázókkal szemben támasztott, rendkívül szigorú jogosultsági feltételekre és széles körű dokumentációs igényre, vagy a különböző felhívásokban megjelenő eltérő végrehajtási feltételekre.

1.7. A koronavírus járvánnyal összefüggésben 2020-ban módosult kohéziós szabályok

A 2019. decemberében, a kínai Vuhan tartományból indult SARS-CoV-2 vírus elterjedése a világméretű COVID-19 járványhoz vezetett. Reagálásképpen az Európai Unió Uniós soros, horvát elnöksége úgy döntött, hogy 2020. januárjában ún. információmegosztási módban aktiválja az Európai Unió (EU) integrált politikai válságkezelési mechanizmusát (angol rövidítéssel: IPCR), amely az ágazatközi válságok legmagasabb szintű politikai szintű koordinálásának uniós kerete. Figyelembe véve a járvány egyre intenzívebb európai begyűrűzését, az érintett tagállamok számát, valamint a járvány által sújtott ágazatok (egészségügy, konzuli, polgári védelem, gazdaság, határigazgatás, oktatás stb.) széles körét, az elnökség 2020. március 2-án az IPCR mechanizmus teljes üzemmód szerinti aktiválását javasolta. A teljes aktiválási mód keretében lehetőség nyílt az Európai Bizottság, az Európai Külügyi Szolgálat, az Európai Tanács elnökének hivatala, a tagállamok és az érintett uniós ügynökségek részvételével konkrét, összehangolt uniós válaszlépések kidolgozására. Az uniós válaszlépések egyik leglátványosabb eleme a március 16-án bevezetett, EU-ba való nem létfontosságú beutazások ideiglenes korlátozása volt. De a közös válaszlépések keretében indult el többek között a globális adománygyűjtő akció is, amely a vírus elleni diagnosztika, valamint oltóanyagok kidolgozására irányult, továbbá ennek keretében került sor a Szükséghelyzeti Támogatási Eszköz és a rescEU keretének feltöltésére összesen 3 milliárd euró értékben, annak érdekében, hogy minden tagállamban rendelkezésre álljanak a fertőzések kezeléséhez valamint megfékezéséhez szükséges létfontosságú egészségügyi eszközök (pl. lélegeztetőgépek, védőeszközök stb.).

Az uniós közös válaszlépéseken túlmenően az Európai Bizottság, azokban a szakpolitikákban, amelyekben a tagállamok az uniós szerződések révén erre hatáskörrel ruházták fel, jogszabálymódosító javaslatokat is tett.

1.7.1. CRII csomag

A Kohéziós Politikát illetően a Bizottság március 13-án jelentette meg az ún. koronavírus-reagálási beruházási kezdeményezését (angol rövidítéssel ún. CRII csomag – Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/460 rendelete), amely a közös rendelkezésekről szóló 1303/2013/EU [CPR] rendeletet és a 1301/2013/EU (ERFA) rendeletet módosította.

A csomag legfontosabb elemeként (CRII 1. cikk 5. bekezdés) a Bizottság azt javasolta, hogy a 2020-as éves elszámolás (lásd 4.4. fejezet) eredményeként megállapított, tagállam által visszafizetendő összeget kivételesen ne kelljen a tagállamoknak visszafizetni a Bizottság részére. (Visszafizetésre egyébként általában akkor kerül sor, ha a tagállam a Bizottságtól kapott éves előlegnél kevesebb tényleges, már elszámolt költséget tartalmazó kifizetési igénylést nyújtott be az adott számviteli évben). A Bizottság a javaslata kommunikációja során ezt a javaslatot „friss pénznek” mutatta be, amiből a tagállamok addicionális, a járvánnyal kapcsolatos gazdaságélénkítő támogatásokat finanszírozhatnak. Ugyanakkor ez az összeg a tagállamok számára a 2014-2020-as kohéziós borítékhoz képest addicionális forrást nem jelent(het)ett, ugyanis ahhoz, hogy többletforrás álljon rendelkezésre, a 2014-2020-as többéves pénzügyi keret módosítása (és azon belül a kohéziós fejezet emelése) lett volna szükséges a tagállamok egyhangúsága mellett, ilyen javaslatot a Bizottság azonban nem terjesztett elő, és így tárgyalás sem volt róla. Ennek értelmében a javaslat a gyakorlatban azt jelentette, hogy azzal, hogy az éves elszámolás során visszafizetendőnek megállapított összeget a tagállamoknak nem kellett visszafizetniük az uniós költségvetésbe, ezáltal nagyobb mozgástere keletkezett a nemzeti költségvetéseknek egy olyan időszakban, amikor a tagállamoknak nagyértékű gazdasági mentőcsomagokat kellett meghirdetniük (általában nemzeti költségvetésből) a járvány negatív gazdasági hatásainak csökkentése érdekében. Magyarország esetében az így megnövelt nemzeti költségvetési likviditás 855 M EUR (kb. 270 Mrd Ft) összegű volt.

A javaslat másik lényeges eleme volt az az adminisztratív egyszerűsítés, hogy amennyiben a tagállam valamely operatív programján belüli forrást csoportosítana át az érintett prioritási tengely 8%-a erejéig (amely összeg egyébként nem haladhatja meg az adott program 4%-át), nem szükséges a Bizottság jóváhagyása (CRII 2. cikk 1. bekezdés). Szintén fontos egyszerűsítés volt, hogy amennyiben az előzőn túlmutató OP módosításra kerülne sor a tagállam részéről (amelyhez ezért a Bizottság jóváhagyása is szükséges), a járvánnyal összefüggő kiadások elszámolhatósága kapcsán nem kellett megvárni a programok ezirányú módosításának hatályba lépését, hanem ezen kiadások 2020. február 1-től kezdődően elszámolhatóvá váltak (CRII 2. cikk 3. bekezdés).

Szintén a CRII csomagban javasolta a Bizottság az ERFA elszámolhatóságának kiterjesztését a COVID-19 járvánnyal összefüggő válságkezelési kapacitások növelésével összefüggő kiadásokra. Ennek keretében az ERFA kutatás, technológiai fejlesztés és innováció megerősítésére irányuló beruházási prioritásai olyan termékekbe és szolgáltatásokba történő beruházásokat is finanszírozhatnak, amelyek szükségesek a közegészségügyi szolgáltatások válságkezelési képességének erősítéséhez (CRII 1. cikk 2. bekezdés). Továbbá, átmenetileg az ERFA esetében lehetőség nyílt vissza nem térítendő források esetében is működő tőke elszámolására (CRII 1. cikk 1. bekezdés), valamint pénzügyi eszközök révén is (CRII 2. cikk 2. bekezdés).

A Bizottság javaslatait a Tanács és az Európai Parlament is gyorsított eljárásban, mindössze egy-egy tárgyalási kör keretében módosítás nélkül jóváhagyta, így az április 1-én hatályba is lépett. (Érdekesség: az Európai Parlament történetében ez volt az első alkalom, amikor plenáris ülésén távszavazást tartott).

1.7.2. A CRII+ csomag

A CRII gyors elfogadása ellenére a tagállamok többsége nem volt elégedett a Bizottság által javasolt – időközben hatályba lépett – egyszerűsítésekkel abból a szempontból, hogy a koronavírus okozta negatív hatások kezelésére ambiciózusabb javaslatra lett volna szükség. A horvát elnökség, eleget téve a tagállamok által megfogalmazott kérésnek, március 27-re informális miniszteri videokonferenciát szervezett, és ezáltal magas szinten nyílt lehetőség a tagállamok részéről, hogy felkérjék a Bizottságot további intézkedések kidolgozására. A Bizottság, engedve a tagállamok szinte egyhangú kérésének, április 2-án meg is jelentette újabb körös egyszerűsítő javaslatcsomagját, az ún. CRII+ csomagot (az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/558 rendelete).

A Bizottság ebben a javaslatcsomagjában immáron nem csak végrehajtást egyszerűsítő intézkedéseket szerepeltetett, hanem a Kohéziós Politika stratégiai alapelveiben is jelentős eltéréseket kezdeményezett.

Ilyen alapvető stratégiai jellegű változtatás volt a nemzeti társfinanszírozás (lásd 1.5.2.1. fejezetet) átmeneti eltörlése (CRII+ 2. cikk 1. bekezdés 1. albekezdés). Ennek értelmében a tagállam kérésére átmenetileg 100%-os EU-s finanszírozásra nyílt lehetőség a 2020-21-es számviteli évben az ERFA, ESZA és a Kohéziós Alap esetében. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a 2020. július 1. és 2021. június 30. között a tagállam által a Bizottságnak benyújtott kifizetési kérelmeket a Bizottság 100%-os EU-s hozzájárulással térítette meg. A jogszabály szövege szerint ez a könnyítés akkor volt érvényesíthető ugyan, ha a Bizottság jóváhagyta a kapcsolódó OP módosítást, de a Bizottság a jogszabály tárgyalása során egyértelműen jelezte, hogy a tagállamok ilyen célú módosítási igényeit automatikusan pozitívan fogja elbírálni. Ezzel a lehetőséggel Magyarország is élt.

Szintén tabukat döngető egyszerűsítés volt az alapok közti átcsoportosítási lehetőség explicit megnyitása: az operatív programok pénzügyi táblájában 2020. évre szereplő EU-s kötelezettségvállalások tekintetében lehetőség nyílt az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap közötti átcsoportosításokra, ráadásul korlátozások nélkül (CRII+ 2. cikk 1. bekezdés 2. albekezdés). A korlátozások feloldása azt jelentette például, hogy az ESZA esetében a programozáskor a Bizottság (kiemelten a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága) által oly kiemelten figyelt tagállami ESZA minimum arányt immár nem kellett betartaniuk a tagállamoknak. Megjegyezzük: az alapok közötti átcsoportosítást nem tiltották ugyan az EU-s

rendelkezések, de a gyakorlat szerint ilyenre általában ritkán kerülhetett sor az érintett bizottsági főigazgatóságok egyértelmű ellenkezése okán, ezért a tagállamok részéről általában ez a kérdés úgy volt elkönyvelve, mint nem lehetséges opció. Erre utal tehát, hogy a CRII+ csomag során a Bizottság a javaslatában igyekezett egyértelműsíteni, hogy van lehetőség alapok közötti átcsoportosításra.

Enyhítésre került a régiókatégeriák közti átcsoportosításra vonatkozó szabályozás is (CRII+ 2. cikk 1. bekezdés 3. albekezdés): a CPR alapján a forrásokat alapesetben nem szabadott átcsoportosítani a kevésbé fejlett, az átmeneti és a fejlettebb régiók között, kivéve kellően indokoltta tevő körülmények fennállása esetén, de akkor is, az ilyen átcsoportosítások az adott régiókatégeria teljes előirányzatának legfeljebb 3 %-át érinthették. A könnyítés értelmében az átcsoportosítás mértéke korlátlaná vált. Ennek oka egyébként az volt, hogy a COVID-19 járvány negatív hatásai (mind gazdasági, mind egészségügyi fronton) elsősorban a tagállami központi régiókat érintette, amelyek fejlettségük okán általában alacsonyabb forraskerettel rendelkeznek, mint a periférikusabb, ebből adódóan jellemzően (de természetesen nem szabályszerűen) hátrányosabb helyzetű és ebből adódóan jóval nagyobb forraskerettel rendelkező régiók.

Annak érdekében, hogy a fenti átcsoportosítási lehetőségeket a tagállamok minél rugalmasabban és a járványra adandó válaszok sürgőssége okán minél gyorsabban hajthassák végre, a Bizottság az időszak hátralévő részére eltörölte a tematikus koncentrációra (lásd 1.5.3.1. fejezetet) vonatkozó kötelezettséget (CRII+ 2. cikk 1. bekezdés 5. albekezdés), valamint a módosítások lekötésének szükségességét azzal, hogy a tagállamok által a fentieknek megfelelően javasolt módosításokat az időszak hátralévő részében nem volt szükséges többé átvezetni a 1.5.6.1. fejezetben ismertetett Partnerségi Megállapodásban (CRII+ 2. cikk 1. bekezdés 6. albekezdés).

Végül, de nem utolsó sorban az N+3 szabály (lásd 3.2. fejezetben a kötelezettségvállalás visszavonására vonatkozó szabályozást) alóli kivételként a CPR korábban is tartalmazta, hogy ha a program egészségnek vagy egy részének a végrehajtását súlyosan érintő vis maior miatt nem lehetett kifizetési kérelmet benyújtani, akkor ezzel az összeggel a kifizetési küszöb csökkenthető volt (CPR 87. cikk). A CRII+ csomag keretében ez a könnyítés kibővítésre került azzal (CRII+ 2. cikk 1. bekezdés 8. albekezdés), hogy a COVID-19 járvány gyakorlatilag automatikusan vis maior-nak minősül (vagyis N+3 küszöb csökken a COVID-19 járvány miatt érintett összegekkel, amikre tagállam akart volna benyújtani kifizetési kérelmet, de nem tudott). Hazánkban az enyhítésnek többek között (de nem kizárólag) az Európai Területi Együttműködés keretében végrehajtott határmenti programok vonatkozásában volt szerepe, ahol a tagállamok között felhúzott határzárak jelentősen gátolták, egyes esetekben ellehetlenítették a projektek végrehajtását. Ehhez kapcsolódó könnyítés továbbá, hogy a CRII+ csomag keretében a Bizottság javaslatot tett arra, hogy jogilag is egyértelműen engedélyezve legyen az a korábban is alkalmazott gyakorlat, hogy záraskor 10% rugalmasság megengedett prioritásonként az ERFA, ESZA, Kohéziós Alap (és ETHA) hozzájárulás tekintetében alaponként és régiókatégeriánként a prioritásra vonatkozó végső egyenleg-kifizetésben (CRII+ 2. cikk 2. bekezdés).

A fenti stratégiai könnyítéseken túl további, a végrehajtást egyszerűsítő javaslatokat is tett a Bizottság:

- Lehetőség nyílt a koronavírus-járvány kezeléséhez kapcsolódó fizikailag befejezett vagy teljesen végrehajtott projektek elszámolhatóságára, amire elsősorban azért volt szükség, hogy a jogszabálmódosítás, majd az azt követő OP módosítások átfutási ideje ne akadályozza a válságra való reagálási képesség növelését célzó műveletek végrehajtását (CRII+ 2. cikk 1. bekezdés 7. albekezdés);
- Meghosszabbításra került az éves végrehajtási jelentés beküldési határideje (május 31 helyett szeptember 30-ra), és az ezekre alapuló bizottsági jelentések határideje is (CRII+ 2. cikk 1. bekezdés 9. albekezdés);
- Ha pénzügyi eszközökkel kapcsolatos módosításokra van szükség, akkor nem kell felülvizsgálni és frissíteni az ex ante elemzést (gap elemzés). Ugyanígy, ha pénzügyi eszközök kv-k számára forgóeszközöket finanszíroznak, nem kell frissíteni a pénzügyi eszközök eredeti szándék szerinti felhasználását alátámasztó dokumentumokat sem (CRII+ 2. cikk 1. bekezdés 10. és 11. albekezdés);
- Az auditokkal kapcsolatos könnyítés, hogy az ERFA, az ESZA, a Kohéziós Alap (és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap) tekintetében az ellenőrző hatóság választhatta, hogy nem statisztikai mintavételes módszert alkalmaz a 2019-2020-as számviteli évre vonatkozóan (CRII+ 2. cikk 1. bekezdés 12. albekezdés).

Végül meg kell említeni egy technikai módosítást is, bár a kérdést alapvetően az állami támogatási szabályok kezelik, miszerint az ERFA esetében megszűnt az állami támogatási szabályok szerint nehéz helyzetben lévő vállalkozások támogatásának tilalma (CRII+ 1. cikk), vagyis itt a Bizottság összhangba hozta az ERFA rendeletben csak megismételt szabályt az egyébként az állami támogatásokról szóló jogszabályban lefektetett rendelkezés ott eszközölt enyhítésével.

A Bizottság javaslatait a Tanács és az Európai Parlament ismét gyorsított eljárásban, mindössze egy-egy tárgyalási kör keretében módosítás nélkül jóváhagyta, így a javaslatcsomag április 23-án hatályba is lépett.

Mint látható, a CRII+ csomag igen átfogó könnyítéseket eredményezett a kohéziós források végrehajtásában. Érdemes azonban ezen a ponton egy pillanatra emlékeztetnünk arra, hogy a további egyszerűsítések igénye ugyan bírta a tagállamok többségének támogatását, de több tagállam – elsősorban az északi nettó befizető tagállamok: Finnország, Svédország, Hollandia, és részben Dánia – jelezte: a koronavírus járvány sem jelentheti a gondos gazdasági és pénzügyi irányítást garantáló szabályok fellazítását, még átmenetileg sem (elsősorban a társfinanszírozási arányok eltörlése volt az a pont, amit ezek a tagállamok már túlzónak éreztek, és veszélyesnek ítélték meg a folyamatban lévő 2021-2027-es többéves pénzügyi tárgyalások kontextusában az ilyen könnyítések – akár átmeneti – bevezetését). Más tagállamok, mint például Szlovákia vagy egyes balti tagállamok pedig arra hívták fel a figyelmet, hogy a Kohéziós Politika nem egy átmeneti, rövid távú válságkezelő eszköz, hanem az Európai Unió legfőbb beruházási politikája az európai konvergencia érdekében, és mint ilyen, hosszú távú, stratégiai célok mentén működik, és ezért a stratégiai alapelvek felülírása a Politika jövőjére nézve lehet veszélyes.

Márpedig a COVID-19 járvány jelentős negatív gazdasági hatásainak enyhítésére várhatóan a tagállamok további EU-s forrásokat aktiválnak a járványt követő egy-két évben, és amelyekhez feltehetően ezen egyszerűsített végrehajtási keretekre is igényt fognak tartani. Ez akár ahhoz a precedens nélküli helyzethez is vezethet, hogy a következő programozási időszak első éveiben a tagállamok gazdasági mentőcsomag keretében bizonyos kohéziós forrásokat könnyített szabályokkal, valamint az új többéves pénzügyi keret „rendes” Kohéziós Politikáját pedig az eredeti végrehajtási szabályok mentén, párhuzamosan működtetik.

1.7.3. A magyar végrehajtási szabályozás veszélyhelyzet idején

A COVID-19 járvány Magyarországon is súlyos negatív következményekkel bírt a gazdasági, társadalmi berendezkedésre. Szükségessé vált ezért az uniós támogatások hazai végrehajtási jogszabályainak enyhítése is annak érdekében, hogy a projekteket végrehajtó kedvezményezettek az amúgy is kedvezőtlen helyzetben a lehető legkisebb adminisztratív és pénzügyi terhekkel szembesüljenek.

A végrehajtási szabályok veszélyhelyzet idején alkalmazható egyszerűsítéseit a 98/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet tartalmazta. Ennek értelmében a 272/2014. (XI.5.) kormányrendelet rendelkezései a COVID-19 járvánnyal összefüggésben kihirdetett veszélyhelyzet (40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet) megszűnéséig eltérésekkel alkalmazandók úgy, hogy a pályázó, kedvezményezett joga megmaradt, hogy ne éljen ezen átmeneti hosszabbítási vagy könnyítési lehetőségekkel. Az eltérések rendelet hatálybalépése napján már folyamatban lévő ügyekre is érvényes voltak.

Az végrehajtási szabályokban alkalmazandó eltéréseket az egyes fejezeteknél mutatjuk be:

- **2.5.1.10.** fejezetben szerepelnek a felhívásokat érintő eltérések, valamint a
- **3.4. 12.** fejezetben szerepelnek a támogatási szerződéseket és projektszintű finanszírozást érintő eltérések.

1.8. Kitekintés a következő programozási időszakra

Az Európai Bizottság 2018. májusában jelentette meg a következő (várhatóan 2021-2027-es) programozási időszakra vonatkozó kohéziós politikai szabályozási javaslatát. 2020. májusában ugyan még nem született meg a megállapodás a társjogalkotók között a jogszabályról, a tervezet és a tárgyalások eddigi tapasztalatai alapján néhány már viszonylag nagyfokú biztonsággal előrevetíthető.

A konkrét módosítások ismertetése előtt érdemes általánosságban elmondani, hogy a Bizottság a következő időszaki jogszabályjavaslata során minden téren a végrehajtási jogszabályok egyszerűsítésére törekedett (az új közös rendelkezések jogszabály terjedelme is a jelenleg hatályos CPR felére csökkent). Ezzel együtt azonban meg kell jegyezni, hogy folytatódik a tendencia a Bizottság hatáskörének, illetve a közvetlen általa irányított programok költségvetési arányának bővítésére.

A változásokat illetően, ismét változik a közös szabályozás alá eső pénzügyi alapok köre: kikerül az Európai Tengerügyi és Halászati Alap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, beillesztésre kerülnek viszont a Belügyi Alapok (Belső Biztonsági Alap, Határigazgatási és Vízümeszköz, valamint a Menekültügyi és Migrációs Alap). Az ESZA+ az Európai Szociális Alap más, korábban különálló előirányzatot is tartalmaz. Tovább erősödik az Európai Szemeszter relevanciája, kiemelten az országspecifikus ajánlások és a programok/fejlesztések tartalmának kapcsolata.

A tagállamok várhatóan az utolsó két év allokációjának csak 50%-át tervezhetik meg, a fidei értékelés függvényében válik programozhatóvá (vagy nem/vagy részlegesen) a fennmaradó forrás („rugalmassági tartalék”). A Partnerségi Megállapodás lerövidül, ám kiter a Szociális Pillér elveire is. A tagállamok önkéntes alapon átirányíthatják forrásaik egy részét központi eszközökbe. Az Uniós támogatások 5 szakpolitikai célkitűzés mentén használhatóak fel. Ezek átfednek a tematikus célokkal, azonban a „11. A közigazgatás hatékonyságának javítása” tematikus cél megszűnik. Közigazgatás fejlesztésre a tagállamok az Európai Bizottság által közvetlenül felügyelt források terhére pályázhatnak, míg horizontális célkitűzés lesz az „adminisztratív kapacitás”- és a régiók közötti és határokon átnyúló együttműködés (az együttműködés általánosabb érvényesítése). Továbbra is érvényes a minimum allokációs kötelezettség egyes célok esetében. Eltörlésre kerül a nagyprojektek intézménye. A szakmai segítségnyújtási források esetében lehetséges az általánosan jellegű finanszírozás alkalmazása. Valamelyest javulnak a régiókatégeriák közötti átcsoportosítás feltételei. A többalapú program-finanszírozás mellett jelentősen megemelkedhet az ERFA, Kohéziós Alap és az ESZA keresztfinanszírozás mértéke (az Európai Tanács 2020. júliusi döntésével 20%-ban határozta meg a mértékét). Eltörlésre kerül a programozáshoz szervesen kapcsolódó ex-ante értékelés kötelezettsége. Rugalmassábbá vált az operatív programok módosítása, kisebb programon belüli átcsoportosítás (a prioritás 8%-a, amely nem lehet több mint a program 4%-a) tagállami hatáskörben eszközölhető.

Az ex-ante kondicionalitások feljogosító feltételekként élnek tovább, ezek körébe programszinten biztosítandó horizontális feltételként az Alapjogi Charta is bekerült. A feljogosító feltételek teljesítése viszont az egész időszak során követelmény lesz. Az intézményi egyszerűsítés jegyében megszűnik a kijelölés kötelezettsége, illetve a jogszabály a jelenlegi igazoló hatóság tekintetében annyit tartalmaz, hogy az IH egy másik szervet megbízhat a számviteli és igazolási funkció ellátásával.

Az Európai Tanács maratoni hosszúságú rendkívüli ülése keretében 2020. július 20-án tanácsikövetkeztetésekben jóváhagyta mind a 2021-27-es időszakra vonatkozó, 1074,3 milliárd EUR nagyságrendű többéves pénzügyi keretet, mind a COVID-19 járvány súlyos társadalmi-gazdasági következményeinek kezelését szolgáló 750 milliárd EUR nagyságrendű helyteállítási alapot – Next Generation EU (NGEU). Utóbbi létrehozása érdekében a Bizottság a saját forrásokról szóló határozatban felhatalmazást kap arra, hogy az Unió nevében 750 milliárd EUR összeg erejéig hitelt vegyen fel a tőkepiacokon, amelyből 360 milliárd EUR összegű forrást hitel, és 390 milliárd EUR összegű pénzeszköz vissza nem térítendő formában használható fel. A Tanács döntése Magyarországra

számára a lenti táblázatban foglalt forrásokat teszi elérhetővé. (A már ismeretes, fontosabb végrehajtási feltételek az adott fejezetek keretében kerülnek összefoglalásra).

Pénzügyi forrás	Megjegyzés	Magyarország pénzügyi kerete (millió EUR)	
		2014-2020	2021-27
Többéves pénzügyi keret (MFF) – kohéziós politika	A tárgyalások eredményeként Magyarország kohéziós politikai allokációja a Bizottság kiinduló javaslatához képest több, mint 2 milliárd EUR nagyságrenddel növekedett.	23597	20057
Next Generation EU			
Méltányos Átállást Támogató Alap (Just Transition Facility/JTF)	Az alap a klímasemlegességre való átállás terén legkiszolgáltatottabb helyzetben lévő régiókat segíti abban, hogy megfelelően kezelhessék az átállás társadalmi-gazdasági hatásait.	-	214
REACT EU	A koronavírus okozta nehézségek enyhítése érdekében, kiegészítő pénzügyi forrás a 2014-20-as operatív programok végrehajtásához. A pénzeszközöket a tagállamok a helyreállítás tekintetében kiemelt jelentőségű ágazatok fejlesztésére fordíthatják.	-	947
Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (Recovery and Resilience Facility/RRF) – vissza nem térítendő	A forrás elosztás alapjául a tagállamok által készítendő nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terv szolgál, amely lefekteti a 2021–2023-as időszakra vonatkozó reform- és beruházási programjukat. A tervet 2022-ben szükség szerint felülvizsgálják és kiigazítják a 2023-ra vonatkozó végleges forráselosztás figyelembevételében.	-	6270
Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (Recovery and Resilience Facility/RRF) – visszatérítendő	A forrás elosztás alapjául a tagállamok által készítendő nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terv szolgál, amely lefekteti a 2021–2023-as időszakra vonatkozó reform- és beruházási programjukat. A tervet 2022-ben szükség szerint felülvizsgálják és kiigazítják a 2023-ra vonatkozó végleges forráselosztás figyelembevételében.	-	10034
Összesen		23597	37522

Forrás: Nyikos 2020

A többéves pénzügyi keret végleges elfogadásához az Európai Parlament egyetértése szükséges.¹⁴³

¹⁴³ A Tanács következtetéseinek megjelenését követően, egyúttal a kézirat lezárásának időpontjában az Európai Parlament tárgyalói erőteljesen kritizálták egyes kiadási területek (pl. Horizon Europe, InvestEU, LIFE) alacsonynak értékelt allokációját.

2. MODUL – PROGRAMVÉGREHAJTÁS

2.1. Az ESB-alapok eredményességét és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések

A 2014–2020 közötti programozási időszakban a források hatékony és eredményes felhasználásának követelménye több elemben is megjelenik. Egyrésztől horizontális elvként megjelenik, hogy a források pozitív hatásainak növelése érdekében – a korábbi ágazati megközelítés helyett – törekedni kell az integrált és komplex megközelítés alkalmazására a fejlesztések megvalósításánál: egymást erősítő és kiegészítő projektek finanszírozására és megvalósítására kerüljön sor. Ennek gyakorlati megvalósítását segítik az egyes területeken elfogadott szabályozások is, így több forrásból, tagállami társfinanszírozással lehet majd igénybe venni az uniós alapokat innovatív projektek széles körének támogatására, a mezőgazdaságot és az akvakultúrát kombináló gazdaságoktól a szélessávú infrastruktúra kiterjesztéséig.

A kohéziós politika, a vidékfejlesztés és a halászati alap hatékonysága a gazdasági kormányzással is összefügg, előmozdítva, hogy a tagállamok igyekezzenek megfelelni az európai szemeszter keretében közzétett uniós ajánlásoknak. Ennek egyik eszköze az ún. makrogazdasági kondicionalitás (kifejtését lásd később). „*A kohéziós politika és az uniós gazdaságirányítás kapcsolatának szorosabbra fűzése szükséges annak biztosítása érdekében, hogy az ESB-alapokból eszközölt kiadások hatékonyságát megfelelő gazdaságpolitika támassza alá, és hogy az ESB-alapok – amennyiben szükséges – átirányíthatók legyenek a tagállamokat érintő gazdasági problémák kezelésére.*”¹⁴⁴

2.1.1. A gazdasági kormányzás és a kohéziós politika kapcsolata

A gazdasági kormányzás az intézmények és eljárások azon rendszere, amelyet az Európai Unió gazdaságicéltűzései, nevezetesen az EU és polgári gazdasági és társadalmi fejlődésének támogatása érdekében folytatott gazdaságpolitikai koordináció eléréséhez hoztak létre.¹⁴⁵

A kohéziós politika és a gazdasági kormányzás megközelítésének kapcsolata régre nyúlik vissza.

Az első, 1988. évi reform a politika alapelvei közé emelte az *addicionalitást*, melynek lényege, hogy a kohéziós politika pénzeszközei – értékteremtő módon – kiegészítik, és nem helyettesíthetik a tagállami költségvetésből származó ráfordításokat. Annak a beruházási szintnek a meghatározása, amelyet a tagállamnak a programidőszak során az előbbi megfontolásból kifolyólag tartania kellett, a makrogazdasági helyzet és trendek figyelembevételével történt.

Szintén 1988 óta kötelező a tagállamok számára az uniós források mellé *társfinanszírozást* rendelni; az újítás megnövelte a tagállamok felelősségét, illetve új forrásokat vont be a politika megvalósításába.

A *Kohéziós Alap* létrejötte a monetáris unióra való felkészülést segítette; egyes tagállamok számára ugyanis komoly nehézséget okozott, hogy egyszerre kellett fiskális konszolidációs intézkedéseket végrehajtaniuk, miközben versenyképességük javítása jelentős infrastrukturális beruházásokat igényelt. Az alap e rászoruló tagállamok közlekedési és környezetvédelmi fejlesztéseit támogatta. A jogszabály azonban azt a megkötést is lefektette, hogy túlzottdeficit-eljárás esetében a Kohéziós Alapból származó finanszírozást felfüggeszhetik, amit Magyarország esetében alkalmaztak is. Továbbá, az alapra nem vonatkozott az *addicionalitási szabály*.

1999-ben *maximális támogatási szintet* (capping) vezettek be, a strukturális alapból származó támogatás nem haladhatta meg a tagállami GDP 4%-át. A korlát alkalmazása egyaránt szolgálta a gazdaság túlfűtöttségének megelőzését, valamint a reális társfinanszírozási és *addicionalitási követelmények* megőrzését. A 2014–2020-as szabályozásban megjelenő új elemek a 2008-ban kibontakozott válság tanulságaiból és az utána következő új korszak igényeiből, a megerősített fiskális és gazdasági koordinációs rendszerből erednek.

15. szövegdoz

A kohéziós politika és a gazdasági kormányzás előzményei

Forrás: NYIKOS szerkesztése

Az új uniós gazdasági kormányzás alapját az alábbi három intézkedés képezi:

1. A gazdasági menetrend megerősítése szorosabb uniós felügyelet mellett
(*az Európa 2020 stratégiában meghatározott szakpolitikai prioritások és célok, az Euró Plusz Paktumban történő részvételre irányuló további tagállami kötelezettségvállalások, a gazdasági és költségvetési szakpolitikák szigorúbb uniós*

¹⁴⁴A 1303/2013 EU európai parlamenti és tanácsi rendelet preambuluma (24)

¹⁴⁵Jogalap: az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3. cikke. az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 2–5., 119–144. és 282–284. cikke., az EUMSZ-hez csatolt alábbi jegyzőkönyvek: a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló 12. sz. jegyzőkönyv, a konvergenciakritériumokról szóló 13. sz. jegyzőkönyv és az eurócsoportól szóló 14. sz. jegyzőkönyv.

felügyelete a Stabilitási és Növekedési Paktum révén, illetve a makrogazdasági egyensúlyzavarok orvoslására irányuló új eszközökön keresztül, valamint az európai szemeszter)

2. Az euróövezet stabilitásának megőrzésére irányuló intézkedések
3. A pénzügyi ágazat helyreállítására irányuló intézkedések

Az EU a tagállamok makrogazdasági felügyeletének keretében integrálja az *összes releváns szakpolitikai területet*, és a makrogazdasági egyensúlytalanságokat a *költségvetési politikával*, valamint a növekedést előmozdító strukturális reformokkal együtt kezeli. Kétféle mechanizmus működik:

- Egy *prevenációs ág*, a makrogazdasági egyensúlytalanságok kockázatának rendszeres (éves) értékelésével, beleértve egy riasztási mechanizmust. Ennek keretében a nemzeti reformprogrammal együtt az euró övezet országainak minden évben stabilitási, a többi országnak pedig minden évben konvergenciaprogramot kell készíteniük. A programok azt hivatottak bemutatni, hogyan kívánja az adott tagállam középtávon elérni és fenntartani a rendezett államháztartást. A Bizottság ezután vagy *szakpolitikai ajánlásokat* tesz (az európai szemeszter részeként júniusban) vagy túlzott hiány esetén korai figyelmeztetés kibocsátását javasolja a Tanácsnak. *Az ajánlások keretében a közösségi források felhasználásának módjára, esetlegesen szükségessé váló programozási dokumentumok módosítására is javaslat tehető.*¹⁴⁶

Ez a mechanizmus az Európa 2020 stratégiában előrevetített fokozott (nem költségvetési) makrogazdasági országfelügyelet központi része. A Stabilitási és Növekedési Paktum szerinti költségvetési felügyelethez hasonlóan az országfelügyelet célja is a növekedéshez és munkahelyteremtéshez vezető stabil makrogazdasági környezetről való gondoskodás, a tagállamok, különösen az euróövezeti tagállamok gazdasági közötti kölcsönös függőség teljes mértékű figyelembevételével. Mindez következetességet biztosít az Európa 2020 stratégián belül főként azért, hogy beazonosítja azon makroszintű költségvetési korlátokat, amelyeket a tagállamoknak a strukturális reformok végrehajtása, valamint az Európa 2020 stratégia növekedést erősítő szakpolitikáiba való beruházás során figyelembe kell venniük.

- Egy *korrekciós ág*, amelynek célja káros makrogazdasági egyensúlyhiány esetén korrekciós intézkedések végrehajtásának érvényesítését teszi lehetővé – a túlzott hiány esetén követendő eljárásra vonatkozik. Az eljárás alapján, ha egy adott tagállam túllépi a Szerződésben rögzített 3%-os költségvetési hiányt, a Tanács ajánlásokat ad ki a probléma orvoslásáról. Ha egy euróövezetbeli tagállam nem fogadja meg az ajánlásokat, ellene szankciók is életbe léptethetők, illetve *az érintett tagállam közösségi forrásainak felhasználása felfüggeszthető.*¹⁴⁷

A fenntartható növekedés biztosításához, valamint versenyképességük növeléséhez a tagállamoknak a makrogazdasági stabilitás helyreállítására és rendezett államháztartásra van szükségük. Ezzel egy időben erőfeszítéseiket az Európa 2020 stratégiában foglalt célkitűzések teljesítésére kell összpontosítaniuk.¹⁴⁸

28. ábra

Európai szemeszter: integrált gazdasági kormányzás

Forrás: Nyikos szerkesztése

2.1.1.1. Európa 2020 stratégia és a gazdasági kormányzás

Az *Európa 2020 stratégia* célja a versenyképesség javítása mellett a szociális piacgazdaság fenntartása, a szegénységben élők számának csökkentése, valamint az erőforrás-hatékonyság javítása. Prioritásaihoz számszerűsített és mérhető célok tartoznak.¹⁴⁹ A célok segítik az EU-szintű monitoringot, valamint irányítóként szolgálnak az országspecifikus ajánlások kialakításában és a 2014–2020-as programozási időszak prioritásainak vitájában.

Másrészt a célkitűzéseknek korlátai is vannak:

- A célok nem teljes körűek, ezért a Stabilitási és Növekedési Paktumhoz (SPG) az államháztartás értékelésére is kifejlesztettek néhány indikátort, valamint a Makrogazdasági Egyensúlyhiány Eljárás (a továbbiakban: MIP) keretében komplett jelzőrendszert alakítottak ki. A Digitális Agenda zászlóshajó kezdeményezés keretében a szélessávú lefedettségre alakítottak ki indikátort.

¹⁴⁶CPR 23. cikk (1)–(8) bekezdés

¹⁴⁷CPR 23. cikk (9)–(12) bekezdés

¹⁴⁸Az Európai Unióban a gazdaságpolitika alapvetően tagállami hatáskör, ezért az európai versenyképesség, növekedés és munkahelyteremtés szempontjából kulcsfontosságú a tagállami gazdaságpolitikák koordinációja. Erre az első átfogó kezdeményezés a lisszaboni stratégia volt, azonban nyílt koordinációs rendszere és a számszerűsíthető célok, valamint hozzájuk rendelt eszközök hiánya miatt azonban nem teljesen váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Az Európa 2020 Stratégia – amelyet 2010. június 17-én fogadott el az Európai Tanács – az Európai Unió új 10 évre szóló növekedési stratégiája, amely szintén a versenyképesség és foglalkoztatás javítását célozza, ugyanakkor eszközzrendszerben, fókuszáltabb célkitűzéseiben, valamint végrehajtási rendszerében is épít a korábbi tapasztalatokra.

¹⁴⁹A 20–64 évesek foglalkoztatási rátáját legalább 75%-ra kell növelni.

Az EU GDP-jének 3%-át a K+F-re kell fordítani.

Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását az 1990-es szinthez képest legalább 20, kedvező feltételek esetén 30%-kal csökkentenünk kell; a megújuló energiaforrások arányát 20%-ra kell növelnünk a teljes energiafogyasztásban, és az energiahatékonyság 20%-kal történő növelése is szükséges.

A korai iskolaelhagyók arányát 10% alá kell csökkenteni. El kell érni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezzen.

A társadalmi befogadás elősegítése a szegénységi küszöb alatt élők számának 20 millió fővel történő csökkentése révén. A szegénység mérésére három indikátort fogadtak el: 1. szegénységi ráta; 2. anyagi nélkülözési arány; 3. munkanélküli háztartások száma.

- Ennek következtében *egyrészt* fennáll annak a veszélye, hogy – mint ahogyan az a lisszaboni stratégiával is történt – a célok és eszközök sokaságával felpuhítják a stratégiát, pedig az Európa 2020 stratégia egyik célja az volt, hogy elkerülje a prioritások sokaságát, és a lényeges célokra fókuszáljon, *másrészről* ez a folyamat nehezen követhető célstruktúrát eredményez a 2014–2020-as programozási időszak prioritásainak meghatározásánál.
- A célkitűzések közül mindössze kettő *jogilag kötő erejű* (az üvegházhatású gázok kibocsátása és a megújuló energia használata), míg a többi nem jogilag, hanem politikailag kötő erejű, vagyis a stratégia mögött nem áll kikényszerítő erő, ellentétben az SGP-vel vagy a MIP-pel, ahol a referenciaértékek jogilag kötelező erejű dokumentumokban vannak lefektetve. A célkitűzések figyelembevételét a közösségi források felhasználási rendszerében tudják megkövetelni, egyéb esetekben az nem kikényszeríthető.
- Minőségi értékelés is szükséges lenne a mennyiségi mellett. Így például a K+F célkitűzés mellett, amely alapvetően egy input indikátor, szükséges egy innovációs outputindikátor is, illetve a foglalkoztatási célkitűzés nem mond semmit a munka minőségéről, az oktatási célkitűzés az oktatás által megkívánt képzettségekről. A foglalkoztatási indikátort tovább lehetne bontani kor és nem szerint is.

Az Európa 2020 végcélja a gazdasági és társadalmi progresszió, eszköze a növekedés. A növekedésnek egyszerre kell „smart”-nak, vagyis informatikai technológiák által dominált, tudás- és innovációalapú karakterrel rendelkeznie, továbbá fenntarthatónak lennie, amely egyszerre zöld és versenyképes, valamint inkluzívnak, vagyis magas foglalkoztatottságot, társadalmi és területi kohéziót kell szolgálnia.

A tematikus felügyelet kulcsfontosságú elemét képezi azon szűk keresztmetszetek beazonosítása, amelyek meggátolják vagy késleltetik az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek teljesítését. Ezért a strukturális reformok tematikus felügyeletét kettős célkitűzés jellemzi:

1. az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek elérése;
2. a strukturális reformoknak a makroszintű költségvetési korlátokkal összeférő ambiciózus végrehajtásának biztosítása.

A gazdasági kormányzás keretében az EU-tagállam által elkészítendő legfontosabb dokumentum a stabilitási és konvergenciaprogram, valamint a nemzeti reformprogram.

A *stabilitási*,¹⁵⁰ illetve *konvergenciaprogram*¹⁵¹ a tagállam középtávú költségvetési stratégiáját ismerteti, azaz azt, hogy az egyes tagállamok a Stabilitási és Növekedési Paktummal összhangban miként kívánják középtávon rendezett költségvetési egyenleget elérni vagy megőrizni. A programban az „*intézkedések, strukturális reformok és hosszú távú fenntarthatóság*” bemutatásánál le kell írni a célkitűzések elérése érdekében tett vagy javasolt költségvetési és egyéb gazdaságpolitikai intézkedéseket, valamint a főbb költségvetési intézkedések esetében azoknak az államháztartási egyenlegre gyakorolt mennyiségi hatásainak értékelését.

Nemzeti reformprogramjaikban a tagállamok felvázolják a strukturális reformokra vonatkozó elképzeléseiket, az Európa 2020 stratégiával összhangban elsősorban a növekedés és a foglalkoztatás előmozdítására összpontosítva. Ezen célok alapján a tagállamok elfogadták az öt terület mindegyikére vonatkozó saját nemzeti célértékeiket. Ezeket a célértékeket és az elérésüket szolgáló intézkedéseket a tagállamok *éves nemzeti reformprogramjai* tartalmazzák, amelyeket az európai szemeszter keretében nyújtanak be koordináció és értékelés céljából.

Mindkét dokumentum esetében figyelemmel kíséri a Bizottság a megvalósulást, és probléma esetén korrekciókat és beavatkozásokat javasol.

2.1.1.2. Az európai szemeszter

Az Európa 2020-as célkitűzések, a tagállami vállalások teljesülésének nyomonkövetése az *európai szemeszter* keretében történik. A szemeszter nyújt eszközt ahhoz, hogy a tagállamok összehangolják költségvetési, gazdaságfejlesztési, foglalkoztatási és más szakpolitikáikat. Az európai szemeszter *ciklikussága* megvalósításának pontos *ütemtervéből* adódik, az egyes fázisokban világosan elkülöníthetőek a résztvevők feladatai és kompetenciái.

Az előkészítés részeként, a november–decemberi időszakban a Bizottság közzéteszi *éves növekedésjelentését*, amelyben előrevetíti az uniós szinten követendő szakpolitikai prioritásokat és – a szükségesnek ítélt intézkedések megjelölése mellett – felhívja a tagállamok figyelmét, hogy ezeket a következő évi gazdaságpolitikai tervezés során vegyék kiindulási alapnak.

A *riasztási mechanizmus* keretében a Bizottság országjelentésekben foglalja össze az egyes tagállamok makrogazdaságában bekövetkezett változásokat. Amennyiben a Bizottság úgy látja, hogy a *makrogazdasági egyensúlyhiány* jellege ezt indokolja, részletes helyzetelemzést is készíthet, amelyet szakpolitikai ajánlásokkal lát el.

Az éves növekedési jelentés szakmai alapot nyújt azokhoz az *átfogó szakpolitikai iránymutatásokhoz*, amelyeket az *EU Tanácsa* a jelentés vitáját követően megfogalmaz, és következtetéseivel együtt elfogad. Az éves növekedési jelentést az Európai Parlament is napirendre tűzi, készíthet önálló jelentést is, illetve véleményt tesz közzé a foglalkoztatási iránymutatásokról.

Az *Európai Bizottság* valamennyi tagállamról *országjelentést* ad ki, amely jelentősnek ítélt makrogazdasági egyensúlyhiány esetében a részletes vizsgálatok eredményét is ismerteti és ajánlásokat fogalmaz meg. (Ajánlásait a később esedékes

¹⁵⁰Ilyen programot azok a tagállamok készítenek, amelyek pénzneme az euró. Az ilyen programok keretében azon minimumkövetelményeket kell teljesíteni, amelyek az euró övezetbeli költségvetési stabilitás biztosításához szükségesek (innen a „stabilitási program” elnevezés).

¹⁵¹Ilyen programot azok az országok készítenek, amelyek pénzneme nem az euró. A Paktum követelményei a költségvetési fenntarthatóságot szolgálják, amelyet az euróövezethez csatlakozni kívánó valamennyi tagállamnak el kell érnie (innen a „konvergenciaprogram” elnevezés). Ez a követelmény minden olyan tagállamra vonatkozik, amely nem kapott végeleges mentességet az euró bevezetésének kötelezettsége alól.

országspecifikus ajánlásokhoz is kapcsolhatja.) Az *Európai Tanács* szakpolitikai iránymutatásokat ad ki az éves növekedési jelentés, valamint az EU Tanácsának elemzése és következtetései alapján. A tagállamokat felkéri arra, hogy nemzeti stabilitási vagy konvergenciaprogramjaik és nemzeti reformprogramjaik kidolgozása során vegyék számba az iránymutatásokat és az országjelentésekben szereplő megállapításokat, ajánlásokat.

A tagállamok elkészítik és április 15-ig (de legkésőbb április végéig) benyújtják a *nemzeti reformprogramot* és a *stabilitási vagy konvergenciaprogramot*. A Bizottság a benyújtott tervek részletes elemzése alapján *országspecifikus ajánlásokat* dolgoz ki (május). Amelyet az EU Tanácsa veszelőször napirendjére (június), és a végleges ajánlásokat az *Európai Tanács fogadja el* (július).

A harmadik szakasz – nemzeti szemeszter néven is ismeretes – a naptári év második felét fogja át, amikor a tagállamok a *nemzeti költségvetés előkészítése* során figyelembe veszik az ajánlásokat. A nemzeti költségvetések év végéig történő elfogadása zárja a ciklust, amely időben már egybeesik a következő szemeszter kezdetével.

29. ábra
A gazdasági koordináció európai szemesztere

Forrás: Európai Bizottság

2.1.1.3. Makrogazdasági kondicionalitás

A stabilitási/konvergencia program és a nemzeti reformprogram végrehajtásának folyamata hatással van a közösségi források felhasználására is, amelynek keretét az ún. *makrogazdasági kondicionalitás* teremti meg. A makrogazdasági kondicionalitás működésének legfőbb szabályait a 2014–2020-as programozási időszakra a CPR tartalmazza. A makrogazdasági kondicionalitás mind az öt ESB-alapra és az ezekből támogatott programokra kiterjed. A szabályrendszer azonban jelentős mértékben kapcsolódik a gazdasági kormányzásra és az európai szemeszterre vonatkozó jogszabályokhoz („hatos csomag”,¹⁵² „kettes csomag”¹⁵³) is.

Az európai gazdasági kormányzás és a kohéziós források felhasználási rendszerét kétszintű kapcsolatrendszer köti össze:

- egyrésztől biztosítani kell a partnerségi megállapodás és az operatív programok összhangját a közösségi stratégiai célokkal és ajánlásokkal [CPR 16. cikk (1) bekezdés,¹⁵⁴ valamint 96 cikk (2)¹⁵⁵];
- másrésztől a források újraprogramozása szükséges a tanácsi ajánlások és az európai gazdasági kormányzás keretében, illetve hatékony intézkedések hiányában [CPR 23. cikk (1)–(8) bekezdések];
- az európai gazdasági kormányzással összhangban lévő hatékony intézkedések hiányában a források felfüggeszthetők [CPR 23. cikk (9)–(12) bekezdések].

A partnerségi megállapodás és az operatív programok tervezési szabályait az 1.5.6. fejezetben mutatjuk be. Az újraprogramozási folyamatban a partnerségi megállapodás, illetve az operatív programok felülvizsgálatát a Bizottság 2015 és 2019 között (*de ugyanazon programra vonatkozóan két egymást követő évben nem intézhet ilyen kérést a tagállam felé*) a következő célokból kérheti:¹⁵⁶

- az országspecifikus ajánlás vagy a tanácsi ajánlás végrehajtásának támogatásához;¹⁵⁷
- a makrogazdasági egyensúlytalanságok kiigazításához;
- a rendelkezésre álló ESB-alapok növekedésre és versenyképességre gyakorolt hatásának maximalizálásához.

Amennyiben a tagállam nem hoz a Bizottság kérésének megfelelő, hatékony intézkedéseket, akkor a Bizottság javasolhatja a Tanácsnak, hogy teljes egészében vagy részben függessze fel az érintett programok vagy prioritások számára nyújtott kifizetéseket. A Bizottságnak javaslatában meg kell indokolnia azon következtetését, amely szerint a tagállam nem tett hatékony lépéseket. A Tanács a javaslatról végrehajtási jogi aktusban hoz határozatot. A kifizetések felfüggesztése nem haladhatja meg az egyes érintett programok kifizetéseknek 50%-át. A határozat rendelkezhet a kifizetések felfüggesztésének akár 100%-ra emeléséről, ha a tagállam

¹⁵²a gazdaságpolitikai koordináció európai szemeszterének 2010–2011-ben történt létrehozása és a hat jogalkotási javaslatból álló ún. „hatos csomag”, amely számos módon megerősítette a Stabilitási és Növekedési Paktumot

¹⁵³az euróvezeti költségvetési felügyelet megerősítésére irányuló két rendelet

¹⁵⁴„A Bizottság értékeli a partnerségi megállapodás összhangját a rendelettel, figyelembe véve – adott esetben – a tagállam nemzeti reformprogramját, továbbá az EUMSZ 121. cikk (2) bekezdésének megfelelően elfogadott, releváns országspecifikus ajánlásokat és az EUMSZ 148. cikk (4) bekezdésének megfelelően elfogadott releváns tanácsi ajánlásokat, valamint a programok előzetes értékelését is, és észrevételeket tesz a tagállam partnerségi megállapodásának tagállam általi benyújtását követő három hónapon belül. Az érintett tagállam megadja az összes további szükséges információt, és adott esetben felülvizsgálja a partnerségi megállapodást.”

¹⁵⁵„Az operatív program hozzájárul az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégiához, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohézió eléréséhez, és a következőket határozza meg:

a) a tematikus célkitűzések, az azokhoz tartozó beruházási prioritások és a forráselosztás kiválasztásának indokolása, tekintettel a partnerségi megállapodásra, és a regionális és adott esetben a nemzeti szükségletek azonosítása alapján, ideértve azokat a szükségleteket is, amelyek az EUMSZ 121. cikk (2) bekezdésének megfelelően elfogadott releváns országspecifikus ajánlásokban és az EUMSZ 148. cikk (4) bekezdésének megfelelően elfogadott releváns tanácsi ajánlásokban meghatározott nehézségek orvoslásához kapcsolódnak, az előzetes értékelést az 55. cikkel összhangban figyelembe véve.”

¹⁵⁶A bizottsági kezdeményezés diszkrecionális jogkör és formális határozatban történne – így az megtámadható az Európai Bíróságnál

¹⁵⁷Ezek az ajánlások

– az európai szemeszter keretében a tagállam nemzeti reformprogramja, konvergencia- vagy stabilitási programja kapcsán megfogalmazott országspecifikus ajánlásokra;

– a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságok kapcsán, akár már a kezdeti (a korrekatív akciótervet megelőző) szakaszában elfogadott ajánlásokra vonatkozóan.

a kifizetések felfüggesztéséről szóló határozatot követő három hónapon belül a Bizottság kérésének teljesítése érdekében nem tesz hatékony lépéseket.

A *nemzeti hatóságok döntenek el*, hogy a kifizetések Bizottság általi felfüggesztése esetén költségvetésük terhére továbbra is maradéktalanul folyósítják a projektek részére az esedékes támogatást, vagy maguk is korlátozással élnek.¹⁵⁸

A felfüggesztés *átmeneti jellegű* intézkedés, a tagállam ösztönzésére szolgál. Ha megteszi a javasolt a partnerségi megállapodás és/vagy a program(ok) módosítására irányuló lépéseket, a felfüggesztést a Tanács *visszavonja*.

Amennyiben a tagállam a Bizottság kérésének megfelelően javaslatokat tett a partnerségi megállapodás és a vonatkozó programok módosítására, a Tanács a Bizottság javaslata alapján dönt a kifizetések felfüggesztésének megszüntetéséről.

A makrogazdasági kondicionalitás korrekciós aspektusa alapvetően a makrogazdasági ajánlások be nem tartásához fűződő szankciórendszer egészíti ki. Ez azt jelenti, hogy azon tagállamok esetében, amelyek uniós pénzügyi segítségnyújtásban részesülnek, és az ehhez meghatározott feltételeknek alapvetően nem tesznek eleget, vagy amelyek a túlzott költségvetési hiány, makrogazdasági egyensúlytalansági eljárások során a különböző elvárásoknak többszöri alkalommal nem tesznek eleget, a fejlesztési források (kötelezettségvállalások és/vagy kifizetések) részleges, vagy súlyos esetben akár teljes felfüggesztésére (kifizetések esetén max. 50%-a) kerül sor.

23. táblázat
Kohéziós politika megerősített kapcsolata az EU gazdasági kormányzással

	Túlzott költségvetési hiány eljárás	Túlzott makrogazdasági egyensúlytalansági eljárás
Kiváltó ok	az ajánlás nyomán nincs hatékony intézkedés	elégtelen korrekciós akcióterv (kétszer); vagy az ajánlásnak nem megfelelő akció (kétszer)
Összeg (első esetben)	ESB-alapok következő pénzügyi évre vonatkozó kötelezettségvállalásainak legfeljebb 50%-a vagy a GDP 0,5%-a	ESB-alapok következő pénzügyi évre vonatkozó kötelezettségvállalásainak legfeljebb 25%-a vagy a GDP 0,25%-a
Maximum összeg	ESB-alapokkal kapcsolatos, a következő pénzügyi évre vonatkozó kötelezettségvállalások 100%-a vagy a GDP 1%-a	az ESB-alapokkal kapcsolatos, a következő pénzügyi évre vonatkozó kötelezettségvállalások legfeljebb 50%-a vagy a nominális GDP legfeljebb 0,5%-a
Megszüntetés	Eljárást felfüggesztik vagy megszüntetik	Hatékony korrekciós akcióterv; vagy eljárás felfüggesztése; vagy megszüntetése

Forrás: szerző szerkesztése

A felfüggesztések szankciója az alábbi esetekben alkalmazható:

- A túlzott költségvetési hiány eljárásban a Tanács megállapítja, hogy a tagállam nem tett eredményes intézkedést a túlzott költségvetési hiány kiigazítására (azaz a tagállam nem teljesítette a túlzott költségvetési hiány eljárásban számára megfogalmazott ajánlásokat)¹⁵⁹.
- A túlzott makrogazdasági egyensúlytalansági eljárásban, amelyben a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanság megállapítását követően a megszabott határidőn belül a tagállamnak makrogazdasági korrekciós tervet kell készítenie, melyet a Bizottság vizsgálatát követően a Tanács értékeli, a Tanács második alkalommal állapítja meg, hogy a tagállam nem készített megfelelő korrekciós tervet, vagy a megfelelőnek ítélt korrekciós tervet nem megfelelően hajtotta végre.
- A pénzügyi segítségnyújtásban részesülő tagállam esetében a Tanács vagy a Bizottság formális döntést hoz, hogy a tagállam nem teljesítette a pénzügyi segítségnyújtáshoz kapcsolódó kiigazítási programban vállalt feltételeket.¹⁶⁰

A fenti makrogazdasági kondicionalitási szankciók az eurózóna gazdasági kormányzással összefüggő szankciórendszerét egészítik ki, tehát amíg az eurózóna tagállamainak mindkettővel számolnia kell (pl. Spanyolország, Portugália stb.), addig a nem eurózónához tartozó tagállamok a makrogazdasági kondicionalitási szankciókkal sújthatók (pl. Magyarország, Lengyelország stb.). Azon tagállamok esetében, amelyek nem eurózónatagok és nem is tartoznak a fejlesztéspolitika nagy kedvezményezettjei közé (pl.

¹⁵⁸ A hazai rendszerben a kifizetések esetleges, bármely okból történő felfüggesztése esetén sem szakad meg a kedvezményezettek költségeinek megtérítése.

¹⁵⁹ Az eurózóna tagállamai esetén a későbbi fázisokban a Tanács már konkrét intézkedések végrehajtására szólíthatja fel az érintett tagállamot, amely megtételére a tagállamnak két hónap áll rendelkezésére. A nem eurózóna tagállamok esetében újabb (kevésbé konkrét) ajánlások kerülnek megfogalmazásra, amelyek teljesítésére 3–6 hónap áll a tagállam rendelkezésére. A 2004 júliusától 2013 júniusáig tartó magyar túlzott költségvetési hiány eljárásban a Tanács három alkalommal (2005 januárjában, 2005 novemberében és 2012 januárjában) hozott ilyen döntést.

¹⁶⁰ Az eurózónára vonatkozó ESM, EFSF és EUMSZ 136. cikk (1) bekezdés szerinti segítségnyújtási programok nem megfelelő végrehajtásáról formális tanács döntés születik. A Magyarország és a nem eurózóna tagok számára fontosabb EFSM és fizetési mérleg segítség (BoP) esetén COM dönt, azonban a makrogazdasági kondicionalitás szankcióinak aktiválásához egyúttal arról is döntenie kell, hogy emiatt nem engedélyezi a pénzügyi segítség kifizetését.

Svédország és Dánia), a potenciális szankciók mértéke viszonylag alacsony, és jelentősége inkább a szankcionálhatóság tényében van.¹⁶¹

A kötelezettségvállalások felfüggesztése esetén az erről szóló döntést követő évi kötelezettségvállalási kereteket felfüggesztik, amelyeket a 2014–2020-as költségvetési időszak vége előtt 3 évig lehet visszahelyezni az uniós költségvetésbe.¹⁶² A felfüggesztésre vonatkozó döntést a Tanácsnak kell meghoznia, azonban a makrogazdasági kormányzashoz hasonlóan a Bizottságnak nincs mérlegelési jogköre az erre vonatkozó javaslata megtételében, és a Tanács is csak minősített többséggel utasíthatja el a Bizottság javaslatát.

24. táblázat
Összegző összehasonlítás: 2007–2013 versus 2014–2020

Forrás: szerző szerkesztése

A szabályozás értelmében a Bizottságnak 2017-ben felül kell vizsgálnia az ESB-alapok eredményességét és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések előírásait, értelemszerűen ezek hatékonyságát is. Jelentését, amelyben szükség szerint jogalkotási javaslatokat is meg kell fogalmaznia, benyújtja az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.

2.1.1.4. Fenntartható költségvetési gazdálkodás

A „minden mindennel összefügg” elven működő mechanizmusra tekintettel a tervezési rendszer modernizálásánál hangsúlyt kell helyezni arra, hogy fenntartható költségvetési tervezés valósuljon meg, és párhuzamosan biztosítani kell a költségvetési tervezés és a fejlesztési tervezés, valamint az ágazati tervezés konzisztenciáját, az egyes beavatkozások hatásainak, különösen költségvetési hatásainak előzetes elemzését, illetve a korrekció veszélye és szükségessége esetén a hatékony beavatkozás lehetőségét.

A költségvetési gazdálkodás addig fenntartható, amíg az állami feladatokból fakadó pénzügyi kötelezettségek forrása rendelkezésre áll. A fenntarthatóságot azonban a jövő szempontjából kell vizsgálni, így a meghatározást át kell fogalmazni: az államháztartás egésze és az általa szolgált állami funkciók fenntarthatók, ha a belőlük fakadó jövőbeli kötelezettségeket a hozzájuk rendelt, várt jövőbeli források finanszírozni tudják. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy mind rövid, mind középtávon lehetősége van az államnak arra, hogy a szükségesnél alacsonyabb szintű bevételeit hitelfelvétellel, vagyonának felélésével, értékesítésével növelje. Egyes funkcióival kapcsolatban az államnak arra is lehetősége van, hogy a célokat politikai vagy egyéb szempontok mentén fontossági sorrendbe állítsa, és bizonyos funkciók folyamatos finanszírozását (fenntartását) más feladatok rovására – mennyiségének, elérhetőségének, minőségének rontása, csökkentése révén – biztosítsa. Végül, a fenntarthatóság pontos meghatározását az is nehezíti, hogy az egyes rendszereket, funkciókat meghatározó szabályok változtatását szintén a fenntarthatóság megőrzésének eszközeként tekinthetjük.

A pénzügyi fenntarthatóság két okból fontos. Egyfelől a jövő generációk iránti felelősség azt diktálja, hogy az általuk megtermelt eszközök, jólét minél kisebb részét kelljen korábbi generációk jólétének finanszírozására, általuk vállalt kötelezettségek teljesítésére fordítaniuk. Más szóval: amit ők maguk hoznak létre, annak felhasználásáról minél szabadabban dönthessenek. A jövő iránti felelősség azonban már a jelenben is következményekkel bír. Az államháztartás és ezen belül a kormány kötelezettségeinek nagysága, összevetve a gazdaság teljesítőképességével és a kormány azon kapacitásával, hogy e teljesítményt a kötelezettségekért való helytállásra fordítsa, olyan tényezők, amikkel kapcsolatban várakozások alakulnak ki: ha az állam kötelezettségei túlzott méreteket öltenek, akkor megnő annak a valószínűsége, hogy a kötelezettségeinek a kormány nem tud eleget tenni. Ezt a kockázatot a hitelezők beárazzák, növelve ezzel a finanszírozás költségeit. A megnövekedett kockázat következtében csak magasabb költségek mellett finanszírozható az államadósság, ez pedig már rövid távon is érezteti hatását, hiszen a magasabb kamatkidadások mellett kevesebb forrás jut más célokra. A ma fenntarthatónak tekintett (finanszírozható, kezelhetetlen strukturális feszültségekhez nem vezető) államadósságnak a nemzeti összetermékhez viszonyított arányának csökkenése a fenntarthatóságot javítja, növekedése pedig rontja azt. Mindenféle tervezés során alapvető, hogy az óvatosság elve érvényesüljön, azaz a terv ne csak optimista feltételezések mellett teljesüljön: ez az adósságpálya – az adósságszint változásai – szempontjából azt a követelményt eredményezi, hogy a GDP-arányos államadósság ne növekedjen, ez az úgynevezett *reáladósság-szabály*. Az elsődleges egyenleg¹⁶³ megcélzandó értékét pedig az fiskális szabály határozza meg, miszerint az államadósság reálértéke nem növekedhet: ebből következően a költségvetési kiadások és bevételek kamategyenleg nélkül számított különbözetét úgy kell meghatározni, hogy az ne emelje – pótlólagos finanszírozási igény, deficit révén – az államadósság reálértékét, sőt hozzájáruljon az adósságszabály érvényesüléséhez.

A szándékainktól nagyban független *gazdasági ciklusok ellensúlyozása* során ugyanakkor segítségünkre lehetnek egyes jelenségek, szakpolitikák, rendszerek. Általában kontraciklikusnak tekintünk minden olyan gazdasági jelenséget, ami a megfigyelt változó mozgásával negatívan korrelál. Amennyiben a gazdasági növekedés a megfigyelt változó, kontraciklikusak azok a folyamatok, jelenségek, amelyek gyors növekedés idején a növekedés lassulása, alacsony növekedés mellett a növekedés

¹⁶¹Az Egyesült Királyság még ezen tagállamoktól is elkülönült, mivel az EUMSZ 15. számú jegyzőkönyve alapján esetében lényegében semmilyen szankció nem alkalmazható (még a makrogazdasági kondicionalitás preventív ágában sem, ha pl. Bizottság megfogalmaz programmodosítási kérést esetében, de arra nem, vagy nem megfelelő módon válaszol).

¹⁶²1311/2013/EK 8. cikk (MFF)

¹⁶³Az elsődleges egyenleg a költségvetési bevételeknek és kiadásoknak a kamatbevételek és kamatkidadások nélkül számított egyenlege.

gyorsulása irányába hatnak. Ha a negatív visszacsatolás automatikus, akkor *automatikus stabilizátorokról* szoktunk beszélni, ha egy ciklus ellensúlyozása érdekében hoznak kormányzati döntést, akkor *kontraciklikus gazdaságpolitikáról*. Ha a kontraciklikus gazdaságpolitika hosszú távon működő, a stabilitást elősegítő szabályokat hoz létre, akkor ezzel új, immár automatikus – további beavatkozást nem igénylő – stabilizátort hozhat létre. A felelős költségvetési politika és a reáladósság-szabály fontos következménye, hogy az általános szabályként érvényesülő fiskális szigor révén mozgásteret enged egy váratlan sokk, válság hatásainak ellensúlyozására.

A megalapozott költségvetési tervezésnek fontos eszköze a *makrogazdasági előrejelzések* és úgynevezett *technikai kivetítések*¹⁶⁴ készítése, illetve a fenntartható költségvetési tervezés fontos eszköze az egyes ágazati, strukturális beavatkozások költségvetési hatásainak előzetes elemzése. Az *előzetes gazdasági és költségvetési hatásvizsgálat*¹⁶⁵ az alap a szükséges és megfelelő intézkedés megválasztásához, egyben a biztosítéka az adott intézkedés költségvetési és pénzügyi megvalósíthatóságának és fenntarthatóságának is.

2.2. Integrált fejlesztési eszközök

Az EU kohéziós politikájának végrehajtása egyszerre *lentől felfelé és fentről lefelé* irányuló folyamat. Lentől felfelé irányuló, mivel a területi szinteknek, régióknak ki kell alakítaniuk és javítaniuk kell meglévő társadalmi és gazdasági, környezeti és versenyfeltételeiket, és mivel az európai és (tagállami) regionális politikai intézkedéseket mindenképpen helyben kell végrehajtani. Fentről lefelé irányuló a pénzügyi források és a keretfeltételek miatt, amelyeket uniós és tagállami szinten biztosítanak és határoznak meg.

A 2014–2020-as programozási időszak kohéziós politikai szabályozásában az általános rendelet (CPR) új területfejlesztési eszközök alkalmazását és egyben a különböző források kombinációjának lehetőségét teszi lehetővé. Ez azért is fontos, mert az EU kohéziós politikájának változatlanul célja az EU és régiói harmonikus fejlődésének biztosítása, és a Lisszaboni Szerződés óta „új” célkitűzése a kiegyensúlyozottabb, fenntarthatóbb *területi kohézió* és fejlesztés, amely tágabb megközelítésnek tűnik, mint a hagyományos regionális politikáé.

A területi kohézió olyan cél, amelynek eredménye a harmonikus, kiegyenlített társadalmi, gazdasági, környezeti, területi fejlődés. Alapeleme a területi alapú szemlélet, amely figyelembe veszi a térségek közötti és az egyes térségeken belüli különbségeket, valamint azok kapacitásait és fejlődési potenciáljait. A komplex megközelítésben a területi szemléletnek valamennyi ágazati szakpolitikát át kell hatnia: az egyes szakpolitikák térképen való tervezése alapigényként jelenik meg. Megvalósítása többszintű és többszereplős kormányzati tevékenységet tesz szükségessé, horizontális és vertikális koordinációval. A területi kohézió szempontjait figyelembe vevő fejlesztéspolitika lehetővé teszi a térségbe ágyazott, területileg integrált projektek kidolgozását.

30. ábra

Területi kohézió, a fenntarthatóság területi dimenziója

*Forrás: NYIKOS Györgyi: Aktualitások a fejlesztéspolitika területéről. Kondicionalitás és eredményorientáltság, illetve kohéziós politika versus területfejlesztés*¹⁶⁶

A projektek helyi adottságokhoz igazítása növeli az elfogadottságukat, csökkenti a megvalósítást korlátozó tényezők előfordulásának lehetőségét, ezáltal pedig hatékonyabbá teszi a végrehajtást, és versenyelőnyöket is eredményezhet. Ez segíti az eredményesebb forráskihelyezést, és hozzájárul az uniós források hatékony felhasználásához. A területi kohézióra a regionális és helyi szereplők főként úgy tekintenek, mint a regionális és helyi hatóságok, illetve a politika végrehajtásában érintett többi résztvevő szerepének megerősítésére kínálkozó lehetőségre. Mivel a területi kohézió nem valósítható meg befelé forduló politikával, az intézkedéseknek szükség szerint át kell nyúlniuk az egyes földrajzi, közigazgatási térségek, régiók vagy az ország határain is.

A kohéziós politikában az *integrált területi intézkedések* lehetővé teszik a programok részeinek átfogó végrehajtását, és rugalmasságot biztosíthatnak a programszint alatti, integrált intézkedések végrehajtásához. Az új kohéziós szabályozás több ilyen eszközt is biztosít a tagállamoknak, pl. integrált területi beruházás (a továbbiakban: ITI),¹⁶⁷ közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiák (CLLD),¹⁶⁸ vagy közös cselekvési terv (a továbbiakban: JAP).¹⁶⁹ A partnerségi megállapodásban ki kell térni a területi fejlesztés tekintetében alkalmazott integrált megközelítésre.¹⁷⁰ A tagállamoknak biztosítani kell, hogy a tematikus célkitűzések, valamint a beruházások és az uniós prioritások megválasztása lehetővé tegye a fejlesztési

¹⁶⁴A technikai kivetítés arra válaszol, hogy mi történne akkor, ha nem születnének új döntések, csak a már hatályos (de legalábbis kihirdetett és később hatályba lépő) szabályok érvényesülnének a jövőben. A technikai kivetítés két okból fontos: egyrészt lehetővé teszi, hogy különféle döntési javaslatok várható hatásait azonos viszonyítási ponthoz lehessen számszerűsíteni, másrészt alkalmas arra, hogy kimutassa a legfontosabb feszült szempontokat. Angolul „base line projection”-nek szokták hívni.

¹⁶⁵A költségvetési hatásvizsgálat az adott intézkedés várható hatásait számszerűsíti, összeveti azokat az intézkedés nélkül várható helyzettel

¹⁶⁶*Területi Statisztika*, 14(2011)/1, 38–51.

¹⁶⁷CPR. 36. cikk

¹⁶⁸CPR. 32–35. cikk

¹⁶⁹CPR 104–109. cikk

¹⁷⁰CPR 15. cikk (2) bekezdés a) pont

szükségletek és a területi kihívások integrált módon történő kezelését, és törekedniük kell arra, hogy maximálisan kihasználják az ESB-alapok összehangolt és integrált megvalósításának biztosítására szolgáló lehetőségeket.

2.2.1. Integrált területi beruházás

Az integrált területi beruházás (ITI)¹⁷¹ az integrált stratégia végrehajtásának egy lehetséges eszköze. Olyan megoldás, amely lehetővé teszi, hogy egy meghatározott területi egység fejlesztését célzó integrált stratégia elemeit egy – vagy akár több – operatív program többprioritási tengelyének keretében finanszírozzuk. Ez a megoldás megfelelően alkalmazva biztosíthatja, hogy a stratégia valamennyi eleme garantáltan megvalósuljon, ne maradjanak el fontos beavatkozások. Az ITI a területi stratégiák integrált módon történő megvalósítását lehetővé tevő eszköz. Az ITI nem az operatív programokhoz tartozó művelet vagy alprioritás. Az ITI lehetővé teszi a tagállamok számára az operatív programok átfogó megvalósítását, valamint az egy vagy több operatív program prioritási tengelyeiből származó támogatások igénybevételét, biztosítva ezzel egy adott területhez kapcsolódó integrált stratégia megvalósítását. Így az ITI meglete egyrészt rugalmasságot biztosít a tagállamoknak az operatív programok kialakítása során, másrészt az egyszerűsített finanszírozás által lehetővé teszi az integrált intézkedések hatékony megvalósítását.

Az ITI kulcselemei:

1. kijelölt terület és integrált területi fejlesztési stratégia:
 - bármilyen, adott területi jellemzőkkel rendelkező földrajzi övezet képezheti,
 - az ágazatokat átfogó, integrált fejlesztési stratégia kialakítása, amely az érintett terület fejlesztési szükségleteire irányul;
2. megvalósítandó intézkedéscsomag: hozzájárul a részt vevő operatív program(ok) prioritási tengelyeinek tematikus célkitűzéseikhez, valamint a területi stratégia fejlesztési célkitűzéseikhez;
3. kormányzati egyeztetések az ITI irányításával kapcsolatban: ITI-ekkel kapcsolatos műveletek vezetése és megvalósítása az operatív program irányító hatósága számára, azonban az IH közvetítő szereplőket – helyi hatóságokat, regionális fejlesztési szervezeteket vagy civil szervezeteket – bízhat meg a vezetési és megvalósítási feladatok némelyikével vagy akár mindegyikével. Amennyiben az ITI a fenntartható városfejlesztés (lásd az ERFA-szabályozás 7. cikkét) érdekében tesz integrált lépéseket, kötelező feladatokat delegálni a városi hatóságoknak is – legalább a megfelelő műveletek kiválasztásának feladatát.

31. ábra
Lehetséges ITI megvalósítás

Forrás: Európai Bizottság

Fontos hangsúlyozni, hogy az ITI akkor használható hatékonyan, ha a szóban forgó specifikus földrajzi területnek van egy integrált, többszektörű területfejlesztési stratégiája – egy olyan mechanizmus, amely rugalmas alprogramok megvalósítását teszi lehetővé. Következésképpen az ITI használata akkor szükséges, ha a területi stratégia megvalósításához integrált beruházásokra van szükség, több prioritás (több OP) forrásainak felhasználásával, koordinált módon.

Az integrált területi beruházáshoz kapcsolódó fontos új elem a szabályozásban, hogy az ERFA esetében a tagállamoknak (a növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházások célkitűzése keretében) a nemzeti ERFA-támogatások legalább 5%-át integrált, fenntartható városfejlesztési stratégiák támogatására kell elkülöníteniük, és ennek során legalább a műveletek kiválasztásával kapcsolatos feladatokért a települési hatóságoknak kell felelniük. További új eszközként bevezették a városfejlesztéssel kapcsolatos innováció és kísérletezés ösztönzését szolgáló (innovatív intézkedések a városfejlesztés területén, az ERFA-rendelet 8. cikke), valamint a városi dimenzió megvalósításáról folytatott eszmecsere elmélyítését (városfejlesztési hálózat, az ERFA-rendelet 9. cikke) eredményező megoldásokat.

A programozás során az ERFA-rendelet 7. cikke kapcsán vizsgálandó:

- *Városi területek kiválasztása:* a városi területek/integrált fenntartható stratégiák kiválasztása az irányító hatóság feladata (annak meghatározása, hogy mely térségek tekintendők „városi területeknek”, a tagállamok hatáskörébe tartozik). A városi területek kiválasztásának elveit a partnerségi megállapodás rögzíti; ide tartozhat a városi területeknek az igények elemzésén alapuló előzetes kiválasztása (például a gazdasági növekedés központjai, nagyvárosi területek, hátrányos helyzetű városnegyedek), a versenyztetés, illetve a meghatározott kritériumok (például a hátrányos helyzet mértéke) alapján történő folyamatos kiválasztás.
- *Hatáskör-átruházás:* a települési hatóságok felelnek legalább a műveletek (projektek) kiválasztásával összefüggő feladatokért (pl. értékelések megszervezése). A programokból világosan ki kell tűnnie, hogy ez a minimumkövetelmény teljesülni fog, és hogy az említett települési hatóságokat „közreműködő szervezetekké” jelölik ki, mivel a CPR 125. cikke alapján az irányító hatóságra ruházott feladatokat fogják ellátni.
- *A végrehajtás módja:* a fenntartható városfejlesztést a CPR 36. cikkében említett integrált területi beruházás vagy egyedi program, illetve egyedi prioritási tengely¹⁷² révén kell megvalósítani. A választott végrehajtási mechanizmustól függetlenül ugyanazon végrehajtási követelmények alkalmazandók, azaz a hatáskör-átruházásra vonatkozó minimumkövetelmény, a legalább két tematikus célkitűzés alkalmazása,¹⁷³ valamint a támogatás integrált módon történő felhasználása.

¹⁷¹CPR. Art. 36.

¹⁷²Az „egyedi prioritási tengely” esetében az „egyedi” azt jelenti, hogy teljes mértékben a fenntartható városfejlesztést szolgálja.

¹⁷³a CPR-rendelet 96. cikke (1) bekezdésének c) pontja

- A gazdasági, környezeti, éghajlati, demográfiai és társadalmi kihívásokat kezelő *integrált fenntartható városi stratégiák megléte*. A stratégia adja az egyes műveletek kiválasztásának keretét.

Az integrált városi stratégiáknak egymással összefüggő intézkedésekből kell állniuk, amelyek célja valamely városi terület gazdasági, környezeti, éghajlati, demográfiai és társadalmi körülményeinek tartós javítása. Az „egymással összefüggő” vagy „egymáshoz kapcsolódó” kifejezés alatt azt kell érteni, hogy az intézkedéseket nem egymástól teljesen elkülönítve kell javasolni és finanszírozni, hanem egy szélesebb körű, integrált stratégia keretein belül kell kialakítani, azzal az egyértelmű célkitűzéssel, hogy koherens és integrált választ lehessen adni az adott városi terület problémáira (hátrányos helyzetű környék, városi kerület, egész város, nagyvárosi terület stb.). Az integrált intézkedések erőteljes ösztönzése mellett ugyanakkor nem követelmény, hogy egy adott intézkedés önmagában véve integrált legyen.

A stratégiának az érintett terület valós fejlesztési szükségletein kell alapulnia; e szükségleteket mélyreható területi és demográfiai elemzést követően kell megállapítani, amely azonosítja:

- a kihívásokat;
- az erősségeket;
- a gyenge pontokat;
- a kínálkozó lehetőségeket (az adott területen és a tágabb térség vonatkozásában);
- a fejlesztési stratégiát (indikatív fellépések, intézkedések, beruházások, műveletek).

A CPR¹⁷⁴ megteremti annak lehetőségét, hogy az irányító hatóságok egy vagy több közreműködő szervezetet jelölhessenek ki bizonyos feladatok ellátására. Az ERFA-rendelet¹⁷⁵ értelmében azonban ez kötelező. A települési hatóságokat az átruházott feladatok körétől függetlenül ki kell jelölni közreműködő szervezetekké.

A *műveletek kiválasztása*¹⁷⁶ tekintetében különbséget kell tenni aszerint, hogy az ERFA-rendelet 7. cikkének hatályán kívül eső műveletről van-e szó, ahol az irányító hatóság választja ki¹⁷⁷ a monitoring bizottság által jóváhagyott módszerek és kritériumok alapján¹⁷⁸ a műveleteket; vagy az ERFA-rendelet 7. cikke szerinti fenntartható városfejlesztés keretén belüli műveletekről, ahol a kiválasztásához alkalmazott módszertan és kritériumok jóváhagyása a monitoring bizottság feladata, míg a műveletek tényleges rangsorolásának és kiválasztásának feladata a stratégia végrehajtásáért felelős települési hatóságé.

Az irányító hatóságok fenntarthatják a jogot, hogy jóváhagyás előtt elvégzik a műveletek támogathatóságának végső ellenőrzését. Ezáltal az irányító hatóság meggyőződik arról, hogy a települési hatóságok helyesen alkalmazták a művelet kiválasztási eljárásait és kritériumait, különös tekintettel az alábbiak szavatolásával kapcsolatos követelményekre:

- biztosított, hogy a műveletek hozzájárulnak a szóban forgó prioritási tengely konkrét célkitűzéseinek megvalósításához és eredményeinek eléréséhez;
- az eljárások megkülönböztetéstől mentesek és átláthatóak, és figyelembe veszik a CPR 7. és 8. cikkében meghatározott általános elveket.

A települési hatóság a műveletek kiválasztásával kapcsolatos feladatok átruházása nyomán közreműködő szervezetként jár el. Az irányító hatóságra és az igazoló hatóságra vonatkozó kijelölési eljárásokat (beleértve a Bizottság értesítését, valamint a független auditszervezet jelentését és véleményét) a CPR 124. cikke rögzíti.

Lehetőség van arra is, hogy a tagállam vagy az irányító hatóság a műveletek kiválasztásán túl több feladatot is ráruházzon a települési hatóságra, ideértve a program egy részének irányítását is, ezt „*globális támogatás*”-nak¹⁷⁹ nevezzük.

A fenntartható városfejlesztés támogatása a CPR 66. cikkében felsorolt támogatási formák bármelyikén keresztül megvalósulhat. Az egyik ilyen támogatási formát a pénzügyi eszközök jelentik, amelyek különösen célra vezetőek lehetnek olyan területeken, mint az ingatlanfejlesztés, a barnamezős területek rehabilitációja, valamint az energiahatékonyságra vagy a városi mobilitásra irányuló beruházások. A 2007 és 2013 közötti időszakban 11 ország hozott létre városfejlesztési alapokat a JESSICA révén, összességében 1,5 milliárd eurót fektetve városi területekbe. A JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – fenntartható városfejlesztési beruházásokat támogató közös európai kezdeményezés) a városok fenntartható fejlesztését és rehabilitációját támogató komplex beruházási eszköz, amely pénzügyi tervezési mechanizmusokon keresztül megújuló forrásokkal operál. A JESSICA a fenntartható városfejlesztést ösztönzi a következő területekhez kötődő projektek támogatásával:

- városi infrastruktúra – beleértve a közlekedést, a víz- és szennyvízhálózatot és az energiaszolgáltatást;
- helyszínekhez kötődő kulturális örökség – turizmus és egyéb fenntartható felhasználás céljára;
- „barnamezős” övezetek regenerálása – beleértve az övezet megtisztítását és szennyeződésmegelőzést;

¹⁷⁴A CPR 123. cikke (6) bekezdésének megfelelően

¹⁷⁵7. cikkének (4) bekezdése

¹⁷⁶A „műveletek kiválasztásához” kapcsolódó különböző feladatokat a CPR-rendelet 125. cikkének (3) bekezdése határozza meg; ide tartozik a műveletek tartalmának értékelése, valamint a támogathatóság, az adminisztratív kapacitás és a megfelelőség ellenőrzése.

¹⁷⁷A CPR-rendelet 125. cikkének (3) bekezdése

¹⁷⁸A CPR-rendelet 110. cikke (2) bekezdésének a) pontja

¹⁷⁹CPR 123. cikkének (7) bekezdése

- új üzlethelyiségek létrehozása kvk-k, az információtechnológiai és/vagy a kutatási és fejlesztési ágazatok számára;
- egyetemi épületek – orvosi, biotechnológiai és egyéb speciális létesítmények;
- az energiafelhasználás hatékonyságának javítása.

A városfejlesztési alapon belül lehetséges a vissza nem térítendő és a visszatérítendő támogatások, illetve pénzügyi eszközök kombinációja is. A városfejlesztési alapok befektetési céljai jövedelemtermelő beruházások (közvetlen vagy közvetett bevétellel), pozitív gazdasági, szociális, kulturális és környezetvédelmi hatással. A városfejlesztési alapok olyan beruházási projekteket támogatnak, amelyek nem kapnak vissza nem térítendő támogatást és kereskedelmi finanszírozást sem.

32. ábra
Városfejlesztési alap beruházási célterületei

Forrás: NYIKOS szerkesztése

A pénzügyi eszközök esetében a műveletekre vonatkozó egyedi beruházási döntéseket olyan üzleti tervek alapján kell meghozni, amelyek a piaci normák szerint ismertetik a pénzügyi életképességet. Ezeket a döntéseket a piaci gyakorlatoknak megfelelően eljáró alapkezelők hozzák meg.¹⁸⁰ A települési hatóságok vagy más állami beruházók, köztük az irányító hatóságok az ilyen egyedi beruházási döntések meghozatalában nem vehetnek részt. Ha azonban a pénzügyi eszközöket az ERFA-rendelet 7. cikkével összefüggésben használják fel, és hozzájárulnak az 5%-os minimumkövetelményhez, fontos, hogy ezek a települési hatóságok képvisellel rendelkezzenek a pénzügyi eszköz irányító testületeiben, így a felügyelőbizottságban, illetve a tanácsadó testületben.¹⁸¹

A gyakorlati tapasztalatok alapján a fenntartható városfejlesztési projektekhez szükséges az érintettek részvétele a projekt tervezésében és megvalósításában annak érdekében, hogy a különféle elképzelések és elvárások kompromisszumából megfelelő megoldás alakuljon ki. Ahhoz a döntéshez, hogy mely közpénzfelhasználási megoldás eredményezi a gazdasági fejlődés, illetve a területi, szociális kohézió eredményes és hatékony megvalósulását, a helyi és területi szereplők véleménye is fontos és meghatározó. A decentralizált végrehajtási megoldások megfelelőbb célkitűzések megfogalmazását eredményezik, és egyben élvezik a helyi szereplők bizalmát és támogatását. Az integrált beavatkozások jobban illeszkednek a helyi sajátosságokhoz, és jobb problémamegoldásokat eredményeznek. Az integrált megoldások persze hatékonyabb együttműködést is igényelnek a különböző szereplők, szintek és szektorok között, amihez megfelelő kormányzati struktúra és adminisztratív kapacitás szükséges. Különösen fontos a szektorális megközelítéseken való átlépés és hozzáadott érték biztosítása a résztvevők számára.

2.2.2. Közösségvezérelt helyi fejlesztés

A közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD)¹⁸² egy olyan speciális integrált és multiszektorális fejlesztési eszköz, amely a hagyományos „felülről építkező” fejlesztési politikát megfordítja. A CPR által az ESB-alapokra alkalmazhatónak meghatározott végrehajtási rendszerekben belül a CLLD egyik legjellegzetesebb vonása, hogy – a stratégia felvázolása és projektek kidolgozása mellett – a helyi közösség ténylegesen részt vesz a végrehajtásban, vagyis abban a folyamatban, amikor projekteket választanak ki, hagyják jóvá és finanszíroznak. A szokásos végrehajtási rendszerekben a projektértékelés, -kiválasztás és a finanszírozás jóváhagyásának teljes felelőssége rendszerint az IH-t vagy a kifizető ügynökséget (agrár-, vidékfejlesztési támogatások esetén) terheli. A CLLD esetében a helyi akciócsoport (a továbbiakban: HACS) szerepe nemcsak tanácsadói: ténylegesen támogatható tevékenységeket választanak ki, és rögzítik a támogatás összegét ezek számára, illetve hivatalos döntéseket is hozhatnak a támogatandó projektekről.

A CLLD kötelezően alkalmazandó a vidékfejlesztési forrásoknál, és opcionális az ERFA, ESZA és halászati források esetében. Partnerségi megállapodásukban a tagállamoknak jelezniük kell, mely alapokat fogják CLLD-re használni, miért használják ezeket az alapokat, milyen típusú területen fogják azokat alkalmazni, és hogyan fognak az alapok együttműködni. Az EMVA-források legalább 5%-át vidéki területek CLLD-jére kell szánni (korábbi LEADER¹⁸³).

A CLLD keretében helyi emberek veszik a kezükbe az irányítást, és alakítanak olyan helyi partnerséget, amely egy integrált fejlesztési stratégiát alakít ki és hajt végre. A stratégia a közösség társadalmi, környezeti és gazdasági erősségeire vagy „tőkéjére” alapoz, nem pedig egyszerűen ellentételezést nyújt a problémákért. Ehhez a partnerség hosszú távú finanszírozást kap, és eldöntheti, hogyan költi azt el.

A CLLD fő előnyei:

- A CLLD a fejlesztési szükségletet közvetlenül meghatározó helyi embereket helyezi vezető szerepbe. Helyi szervezetek alakítják ki a stratégiákat és választják ki a projekteket. Ez a CLLD leginkább megkülönböztető jegye és legnagyobb

¹⁸⁰ Az egyetlen kivétel a CPR-rendelet 38. cikke (4) bekezdésének c) pontja

¹⁸¹ Ezt az egyedi beruházási döntésekkel kapcsolatos követelményt a 651/2014/EU rendelet városfejlesztési alapokra vonatkozó állami támogatási keretrendszere is megerősíti.

¹⁸² CPR. 32–35. cikkei

¹⁸³ A LEADER program az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának része, ún. közösségi kezdeményezés: fő jellemzője, hogy források nem egymástól elkülönült területeken (oktatás, egészségügy, mezőgazdasági fejlesztés, kulturális fejlesztés, vállalkozás fejlesztés stb.) és nem a helyi társadalom megkérdezése nélkül kerülnek felhasználásra, hanem integrált kezdeményezéseken keresztül és a helyi politikai, gazdasági szereplők és civilszervezetek bevonásával.

előnye. Más klasszikus helyi megközelítéssel összehasonlítva, az emberek, akik korábban egy politika passzív „kedvezményezettjei” voltak, e politika aktív partnereivé és hajtóerejévé válnak.

- *A CLLD-stratégiák választ adhatnak a fokozódó sokféleségre és összetettségre.* E sokféleséget gyakran az európai társadalmi modell sarokköveként jellemzik, de a kihívás az, hogy megtaláljuk megőrzésének módjait, és eszközzé alakítsuk át, nem pedig kötelezettséggé. Egyes területeken növekednek az országok és régiók közötti különbségek, amelyeket egyre nehezebb fentről kigondolt szabványos politikákkal kezelni – még akkor is, ha azokat helyi irodán keresztül teljesítik. Mivel helyi emberek tervezik a CLLD-stratégiákat és választják ki a projekteket, a megoldásokat a helyi igényekhez lehet igazítani, és a partnerségeket a helyi érdekeltek – köztük a fiatalok – energiái működtethetik.
- *A CLLD-stratégiák rugalmasabbak lehetnek más megközelítésekénél.* A CLLD szerint támogatott tevékenységeknek nem kell a programokban leírt mértékadó intézkedésekhez kötődniük, amennyiben összhangban vannak azok átfogó céljaival. Nem szükséges szigorú határvonalakat húzni az alapok között, amennyiben vannak olyan rendszerek, amelyek biztosítják, hogy a kedvezményezettek nem kérik ugyanazon kiadás különböző uniós forrásokból történő megtérítését.
- *A CLLD alkalmazási köre kibővült,* lehetővé téve, hogy a helyi stratégiák olyan kihívásokra összpontosíthatassanak, mint például a társadalmi befogadás, az éghajlatváltozás, a romák és más hátrányos helyzetű csoportok szegregációja, a fiatalok munkanélkülisége, a városi nélkülözés, a város–vidék kapcsolatok stb.
- *A CLLD olyan módokon épít az ágazatok és a szereplők közötti kapcsolatokra, amelyeknek multiplikátor hatásai vannak a helyi fejlesztésre és a fő programokra.* A CLLD-stratégiákra nem szabad más programoktól elkülönülő szigetekként tekinteni. Éppen ellenkezőleg, ezek a stratégiák az ERFA-rendelet 7. cikke szerint finanszírozott nemzeti és regionális vidékfejlesztési programok és fenntartható városfejlesztési stratégiák erősítésének eszközei. Lehetnek más eszközök részei, ideértve az integrált területi beruházásokat (ITI-k), vagy működhetnek azok mellett. A CLLD előnye, hogy lehetővé teszi egy vagy több ügy megfontolását és kezelését annak helyi összefüggésében, valamint minden vonatkozó eljárás mód és szereplő mobilizálását.
- *A CLLD innovációról és tartós változást hozó eredmények eléréséről szól.* Az első lépés általában a helyi közösségek képességének és erőforrásainak megteremtését jelenti, hogy magukhoz ragadják a kezdeményezést. A CLLD arra is felhasználható, hogy megvalósítsanak néhány olyan kisebb infrastrukturális beruházást, amely az innováció és a további fejlesztés előfeltétele. De ezek általában eszközök a cél elérésére. A CLLD részvételt elősegítő, több érdekelttel számoló megközelítése másfajta „igényhez” vagy a kihívások „szükségletek szerinti” vizsgálatához vezet, összekapcsolva a felhasználók tapasztalatait a különböző típusú szolgáltatók speciálisabb ismereteivel.
- *A CLLD-ben való részvétel hozzájárulást biztosít egy nagy és egyre növekedő európai hálózathoz és a tapasztalatok tárházához.* Az utóbbi 20 évben a meglévő LEADER és FARNET partnerségek, valamint sok uniós, nemzeti és regionális hálózat jelentős számú módszert, útmutatót, eszközkészletet és esettanulmányt dolgozott ki, amelyek nagy segítséget jelenthetnek az új partnerségek számára.
- *A CLLD pénzügyileg vonzó eszköz helyi fejlesztések végrehajtására.* A helyi fejlesztés egy hosszú távú folyamat, amely rendszerint több finanszírozási időszakon át tart, és ugyanilyen időtartamú pénzügyi kötelezettségvállalást javasol a közösségi képességek és eszközök létrehozására is. Ezért a helyi partnerségek nem egyszeri, a finanszírozási időszak végén egyszerűen felosztott projektek, hanem egy folyamat részei, amellyel közösségeket fenntarthatóbb pályára állítanak. Azt is érdemes megjegyezni, hogy – az ERFA-t, az ESZA-t és az ETHA-t illetően – amennyiben a tagállamok egy teljes prioritási tengelyt vagy uniós prioritást szentelnek a CLLD-nek a programjaikon belül, az uniós társfinanszírozás mértéke növelhető.

25. táblázat

Az uniós társfinanszírozás mértéke, ha a CLLD egy teljes OP prioritási tengely

ERFA, ESZA	Ha egy teljes prioritási tengely a közösségvezérelt helyi fejlesztésen keresztül valósul meg, az ERFA és/vagy az ESZA részéről biztosított maximális társfinanszírozási arány 10 százalékponttal növekszik. ¹⁸⁰ <ul style="list-style-type: none"> • kevésbé fejlett régiók: 85% » 95%, • fejlett régiók: 50% » 60%.
EMVA	A maximális társfinanszírozási arány: <ul style="list-style-type: none"> • 90% a kevésbé fejlett régiókban, • 80% a többi régióban.¹⁸¹
ETHA	A társfinanszírozás maximális mértékét 10 százalékponttal meg kell emelni, amennyiben a teljes prioritás megvalósítására közösségvezérelt helyi fejlesztés révén kerül sor. A maximális társfinanszírozási arány 75% » 85%. ¹⁸²

Egy CLLD-stratégia és partnerség indításához szükséges idő és erőforrások nagyban függenek a helyi környezettől, valamint a helyi szereplők és szervezetek tapasztalataitól és képességeitől. A teljes ciklus megfelelő lebonyolítása ugyanakkor még ez irányú tapasztalattal rendelkező közösségekben is általában hat hónap és egy év közötti időt vesz igénybe. A folyamat összetett, de ennek fő oka, hogy maguk a helyi közösségek is nagyon különbözőek és összetettek, nem pedig az, hogy a témakezelés bonyolultabb a többinél. Az előkészítési fázis felszínre hozhat sok rejtett ötletet, erőforrást és lehetőséget, és létfontosságú a jövőbeli siker szempontjából. Ebben az összefüggésben a CPR-ben az előkészítési fázishoz kínált támogatás fontos szerepet játszhat a későbbi szakaszok sikerének biztosításában. Egy CLLD-folyamat indítása egy sor ismétlődő, a három alapvető komponens – a stratégia, a partnerség és a terület – megtervezésével és alakításával kapcsolatos lépésre vagy ciklusra bontható le. Időnként ezeket a CLLD három pillérének is nevezik, és kezelésük, illetve egymásra hatásuk képezi az alapját az alulról építkező paradigmaváltásnak, amely a CLLD alapzata.

A CLLD-k fő kedvezményezettjei az ún. *helyi akciócsoportok*.¹⁸⁷

A CPR 34. cikk (3) bekezdése szerint a helyi akciócsoportok feladatai a következőket tartalmazzák:

- a) a helyi szereplők fejlesztési és végrehajtási kapacitásainak kiépítése, beleértve projektirányítási képességeik fejlesztését is;
- b) hátrányos megkülönböztetéstől mentes és átlátható kiválasztási eljárás és objektív kritériumok kidolgozása a műveletek kiválasztásához, amelyek elkerülik az összeférhetlenséget, biztosítják, hogy a kiválasztási döntések során a szavazatok legalább 50%-át állami hatóságnak nem minősülő partnerek adják, és engedélyezik az írásos kiválasztási eljárás alkalmazását;
- c) a műveletek kiválasztása során összhang biztosítása a közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiával, e műveletek rangsorolása az adott stratégiai célkitűzések és céltértek eléréséhez való hozzájárulásuk szerint;
- d) pályázati felhívások vagy folyamatban lévő projektbenyújtási eljárás előkészítése és közzététele, beleértve a kiválasztási kritériumok meghatározását;
- e) támogatási kérelmek befogadása és értékelése;
- f) műveletek kiválasztása és a támogatás összegének rögzítése, továbbá – adott esetben – jóváhagyás előtt a javaslatok benyújtása a felelős hatósághoz a támogathatóság végső ellenőrzése céljából;
- g) a közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégia és a támogatott műveletek végrehajtásának monitoringja, valamint az adott stratégiához kapcsolódó egyedi értékelési tevékenységek végrehajtása.

16. szövegdohoz

A helyi akciócsoportok feladatai

Forrás: NYIKOS szerkesztése

A magyar szabályozás szerint helyi akciócsoport: az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 34. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelő, és az irányító hatóság által helyi akciócsoportként kiválasztott szervezet, amely a helyi akciócsoportként történő kiválasztására irányuló kérelmében vállalta a helyi akciócsoporttá történő minősítés feltételeinek teljesítését.¹⁸⁸

Mit jelent „a helyi szereplők fejlesztési és végrehajtási kapacitásainak kiépítése, beleértve projektirányítási képességeik fejlesztését is” kifejezés?¹⁸⁹ A helyi partnerségek egyik elsődleges és legfontosabb feladata a közösség kapacitásfejlesztési szükségletének felmérése és ennek integrálása a stratégiába. A kapacitásfejlesztés lehetséges formái:

- tájékoztató összejövetelek és segítségnyújtási munka a közösségben;
- az emberek összehozásának támogatása és közösség szervezés;
- egyenkénti vagy kollektív tanácsadás és támogatás projektek kidolgozásához;
- képzés.

Feltétlenül szükséges, hogy a partnerségnek legyen e feladatok ellátására kellően képzett saját személyzete, vagy tudjon külsőket alkalmazni.

¹⁸⁴European Anti-Fraud Office

¹⁸⁵Uo.

¹⁸⁶Uo.

¹⁸⁷A CPR. 34. cikk

¹⁸⁸272/2014. (XI. 5.) Kormányrendelet

¹⁸⁹A CPR 34. cikke (3) bekezdésének a) pontja

Mit értünk az alatt, hogy „hátrányos megkülönböztetéstől mentes és átlátható kiválasztási eljárás és objektív kritériumok kidolgozása a műveletek kiválasztásához, amelyek elkerülik az összeférhetlenséget”?¹⁹⁰

A döntéshozatali folyamat helyi elit, vagy domináns ágazatok vagy érdekek általi irányítása reális kockázat minden helyi projekt esetében. Ugyanakkor ez dilemmát jelent a helyi partnerségek számára, mivel a közösség legaktívabb és legdinamikusabb tagjai gyakran ugyanazok, akiknek a legtöbb ötlete és erőforrása van a projektekhez, és kizárásuk megfoszthatja a partnerséget az energiától és a vezetéstől. Ezért az általános szabály az, hogy minden partner köteles nyilatkozni a projektben való érdekelttségéről, és nem vehet részt az őt közvetlenül érintő döntésekben. A helyi akciócsoportoknak úgy kell az összeférhetlenség elkerülését szolgáló eljárásaikat leírni, hogy összhangban legyenek a pénzügyi rendelettel.¹⁹¹ A projekt kiválasztási eljárásoknak megkülönböztetéstől mentesnek és átláthatónak kell lenniük, továbbá meg kell határozni az alkalmazandó döntéshozatali eljárást és döntéshozatali kritériumokat. Így világosan azonosítani kell az események sorrendjét és az egyes szakaszokban részt vevő embereket, továbbá biztosítani kell az eljárás különböző elemei között a felelőségek megfelelő szétválasztását. A helyi akciócsoportok finanszírozhatnak saját projekteket, amennyiben maga a partnerség a projektgazda, de egyértelmű, átlátható eljárás szükséges, amely bebizonyítja, hogy e projektek hozzájárulnak a helyi fejlesztési stratégiához, és a közösség általános támogatását élvezik.

A következő kérdés, hogy mit értünk az alatt, „biztosítják, hogy a kiválasztási döntések során a szavazatok legalább 50%-át állami hatóságnak nem minősülő partnerek adják”?¹⁹² Ennek célja a CPR 32. cikke (2) bekezdése b) pontjának megerősítése, amely kimondja, hogy „a döntéshozatali szinten sem a nemzeti szabályokkal összhangban meghatározott hatóságok, sem egyetlen más érdekcsoport nem rendelkezik a szavazati jogok 49%-ot meghaladó hányadával”. A 49%-os szabály célja annak garantálása, hogy a partnerségek valóban azok, aminek állítják magukat – valódi partnerségek, ahol minden tagnak esélye van a döntéseket befolyásolni, nem pedig meglévő struktúrák és szervezetek függelékei. Ugyanakkor így is fennáll a kockázata annak, hogy az alábbi esetekben az állami intézmények súlyosan felhígíthatják, sőt még alá is áshatják a CLLD alulról építkező elveit:

- ha az irányító hatóságok vagy a kifizető ügynökségek a jogosultság ellenőrzését a projektek esélyének vagy minőségének, nem pedig csak jogszerűségük és támogathatóságuk felmérésére használják;
- ha a – gyakran a projektfinanszírozás csekély kisebbségéért felelős – állami társfinanszírozók arra használják a befolyásukat, hogy meghozzák a végső döntéseket a projektekről;
- ha bizonyos adminisztratív és pénzügyi funkciókat egy felelősségre vonható helyi állami szervhez delegálnak (függetlenül attól, hogy formálisan elismerték-e közreműködő szervezetnek), amely aztán ezeket a funkciókat arra használja, hogy indokolatlan befolyást gyakoroljon a projekteknek a partnerség többi tagja általi kiválasztására;
- ha domináns politikai pártok más közösségi szervezetekben való jelenlétüket arra használják fel, hogy blokkoló többséget alkossanak az állami szektorral.

A „pályázati felhívások vagy folyamatban lévő projektbenyújtási eljárás előkészítése és közzététele, beleértve a kiválasztási kritériumok meghatározását”¹⁹³ és „a műveletek kiválasztása során összhang biztosítása a közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiával, e műveleteknek az adott stratégiai célkitűzések és célértékek eléréséhez való hozzájárulásuk szerinti rangsorolása révén”¹⁹⁴ azt jelenti, hogy az IH-k meghatározhatják a pályázatok, eljárások és kritériumok bizonyos közös elemeit. Ugyanakkor e korlátokon belül a helyi partnerségeknek képesnek kell lenniük dönteni az alábbiakról:

- a pályázatok sajátos jellemzői, úgymint időzítésük, és hogy bizonyos típusú projektekre vonatkoznak-e (pl. kollektív projektek, projektek célszektoroktól vagy csoportoktól stb.), vagy a pályázatok nyíltak-e;
- további közelebbről meghatározott kritériumok, amelyek tükrözik, hogy a projektek milyen mértékben járulnak hozzá a helyi fejlesztési stratégiához és a területhez (pl. a helyi multiplikátor a helyi anyagok és munkaerő felhasználását, szolgáltatások nyújtását, a terület imázsára gyakorolt hatást illetően stb.);
- világos és átlátható eljárások, amelyek rendszerint tartalmazzák a minőség szerinti elbírálás egy elemét, és felhasználják a partnerség első kézből szerzett tudását a területre vonatkozóan (pl. a döntéshozó testület tagjai általi egyéni pontozás, meghatározott kérdések alapján, amelyeket aztán megvitatnak és egyesítenek);
- átlátható eljárások vezér- vagy kollektív projektek számára, amelyeket maga a partnerség vezet.

Az irányadó nemzeti vagy regionális programok helyi irodáihoz viszonyítva a helyi akciócsoportok egyik fő előnye, hogy nemcsak megtervezik a stratégiát, hanem megszervezik a projekt kiválasztási eljárást és kritériumokat is, hogy a folyamatban levő projekteket egy megállapodás szerinti stratégiai irányba „kormányozzák”.

A „műveletek kiválasztása és a támogatás összegének rögzítése”¹⁹⁵ cikk megmagyarázásának legegyszerűbb módja, ha azt mondjuk, hogy a helyi partnerségnek felelősnek kell lennie a projektek „lehetőségére” vonatkozó döntésért. A rendelet azt is kimondja, hogy a partnerségeknek képesnek kell lenniük „az állami támogatás összegének rögzítésére”. Ennek természetesen

¹⁹⁰ A CPR 34. cikke (3) bekezdésének b) pontja

¹⁹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom-rendeletének 57. cikke.

¹⁹² A CPR 34. cikke (3) bekezdésének b) pontja

¹⁹³ A CPR 34. cikke (3) bekezdésének d) pontja

¹⁹⁴ A CPR 34. cikke (3) bekezdésének c) pontja

¹⁹⁵ A CPR 34. cikke (3) bekezdésének f) pontja

összhangban kell lennie a rendelet, a program és bármely nemzeti előírás által megállapított limitekkel. Az ERFA, az ESZA és az ETHA szerint az IH-knak egy sor feladatot kell végrehajtaniuk a helyi akciócsoportokkal kapcsolatban, a CPR 125. cikkének (3) bekezdésében meghatározottak szerint. Például az IH hoz meg minden végleges döntést a projekt támogathatóságára vonatkozóan abban az értelemben, hogy megfelel-e a rendeleteknek, a programnak, az állami támogatás szabályainak és bármely további nemzeti vagy regionális előírásnak, rendelkezésnek. Azt is igazolnia kell, hogy a helyi akciócsoportok által a projektgazdák kapacitását illetően elvégzett ellenőrzések megfelelőek. Ha ezeket a CPR 125. cikkének (3) bekezdésében meghatározott feltételeket nem sértették meg, az IH nem avatkozhat a helyi partnerség által elvégzett kiválasztásba.

Lehetséges gyakorlati megoldások:

- A „*decentralizált modellben*” az IH-k átruházzák a hivatalos projektjövőhagyás (a támogatási megállapodás aláírása) és/vagy a fizetés feladatait a helyi partnerségre. Abban az esetben, amikor a hivatalos projektjövőhagyást az ETHA, az ERFA és az ESZA (de nem az EMVA) szerint átruházzák a helyi akciócsoportokra, a HACS-nak kell *közreműködő szervezetté* válnia, annak minden ellenőrzési és könyvvizsgálati következményével együtt.
- A „*központosítottabb modell*”-ben az IH felelős a projekt hivatalos jövőhagyásáért és a kifizetésért. Ennek az az előnye, hogy rengeteg adminisztratív munkától megszabadítja a helyi partnerséget, de csak akkor működik, ha az IH képes rugalmas és gyors jövőhagyási, valamint kifizetési rendszereket meghonosítani.
- Köztes lehetőségként az IH-k átruházhatják a helyi partnerségekre annak ellenőrzését és igazolását, hogy a beruházások megvalósultak. Ez is felgyorsíthatja a teljesítést, amennyiben az IH rendelkezik a helyszíni ellenőrzések megfelelő rendszerével, és nem kettőz meg minden ellenőrzést.

A CPR 32. cikk (4) bekezdése megteremti a lehetőségét, hogy ugyanazon helyi fejlesztési stratégiát egynél több alap (többalapú finanszírozás) vagy csak egy alap (egyalapú finanszírozás) finanszírozzon. Mindkét lehetőségnek vannak előnyei és hátrányai is:

- *többalapú finanszírozás:*
 1. egy terület – egy stratégia,
 2. integrált finanszírozás funkcionális területekre;
- *egyalapú finanszírozás:*
 3. egy terület – egy alap.

Ha a *többalapú finanszírozás* lehetőségét választják, arra is van lehetőség, hogy egy kiválasztott stratégia keretében megjelöljenek egy „vezető alapot” (általában a legnagyobb alapot), amely a helyi akciócsoport (HACS) összes működési és szervezéssel kapcsolatos költségét képes fedezni. A „vezető” alap meghatározásánál tekintettel kell lenni a tervezett tevékenységekre és földrajzi területre egyaránt. A többalapú finanszírozás esetén magas szintű koordináció szükséges a különböző minisztériumok és az IH-k között a rendeletekben említett minden területen, ideértve az alábbiakat: kapacitásfejlesztés, stratégiák és területek kiválasztása és jövőhagyása, finanszírozás, irányítási és ellenőrzési rendszerek, valamint nyomon követés és értékelés.

Egyalapú finanszírozás esetén az alapok közötti koordináció nemzeti vagy regionális kerete gyengébb és esetlegesebb lesz. Mindazonáltal a CPR előírja, hogy a tagállamok javítsák a koordinációt ugyanazon területeken, mint a többalapú finanszírozási alternatíva esetén: kapacitásfejlesztés (pl. előkészítő támogatás és technikai segítségnyújtás koordinálása), stratégiák és területek kiválasztása és jövőhagyása (legalább egyértelmű információ szolgáltatása és – ahol lehetséges – az ütemtervek, pályázati eljárások és kiválasztási kritériumok összehozása), valamint irányítási és ellenőrzési rendszerek. A koordináció tehát még abban az esetben is kötelező, ha egy tagállam egyalapú finanszírozást választ: „Az érintett ESB-alapokból a közösségvezérelt helyi fejlesztésre szánt támogatásnak az érintett ESB-alapok között egységesnek és összehangoltnak kell lennie. Ezt többek között a közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiák és helyi akciócsoportok összehangolt kapacitásfejlesztése, kiválasztása, jövőhagyása és finanszírozása révén kell biztosítani”.¹⁹⁶

33. ábra

Több- vagy egyalapú finanszírozás lépései

Forrás: CLLD útmutató

Az alapok közötti helyi szintű koordináció történhet a stratégiafejlesztéssel, partnerség-szervezéssel, területmeghatározással és irányítási ellenőrzésekkel összefüggésben.

Magyarországon a Nemzeti Vidékfejlesztési Hálózat elkészített egy CLLD tervezési térképet, amely mintaként szolgál, hogy segítse a helyi partnerségeket olyan eltérő témákkal való megbirkózásban, mint az éghajlatváltozás és a szegénység, egyetlen helyi fejlesztési stratégián belül. A minta rendelkezésre áll olyan eszközként, amely segít a partnerségeknek, hogy a lehető legjobban használják ki a CLLD-t és a többalapú finanszírozási megközelítést.

17. szövegdoboz

Egy CLLD tervezési térkép

Forrás: enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672

¹⁹⁶A CPR 32. cikkének (3) bekezdése

Összességében tehát elmondható, hogy a CLLD is egy koordinációs mechanizmus (mikro)regionális szinten számos ESB-alap számára: szükséges valamennyi IH bevonása (közös monitoring bizottság felállítására is lehetőség van) és lehetséges további koordináció kialakítása közös közreműködő szervezetek felállításával az adott szinten.

34. ábra
CLLD-struktúra

Forrás: Európai Bizottság

Az integrált területi megközelítés támogatása lehetséges ITI és CLLD alkalmazásával egyaránt, de alkalmazási korlátok is vannak a rendszerben, és kérdéses a kevert természetű földrajzi területek esetében a követendő megoldás.

A többalapú finanszírozás, valamint vidéki területeken a HACS-ok, halászati területeken a helyi halászati akciócsoportok közötti koordináció más formáinak lehetőségén kívül a CLLD-ben részt vevő alapok közötti jobb koordinációnak az alábbi esetekben van nagy esélye:

- Az ERFA és az ESZA felhasználása vidékfejlesztési stratégiák kiegészítésére. Ez történhet egy HACS szintjén vagy közösen több HACS területén, amikor ez jobban megfelel az ERFA és az ESZA által kezelt kihívásoknak (például egy nagyobb munkaerőpiac problémáival vagy több HACS területét lefedő munkába utazási célterületek problémáival foglalkozó stratégiák esetén).
- Az ERFA, az ESZA és az EMVA koordinációja város–vidék partnerségek esetében. Ezek lefedhetnek kis mezővárosokat, nagyvárosi és peremvárosi területeket és/vagy közelebről meghatározott témákat érintő város–vidék partnerségeket (élelem, víz, energia, közlekedés stb.).
- Az ERFA és az ESZA felhasználása az ETHA által finanszírozott stratégiák kiegészítésére halászati területeken. Ez különösen fontos lehet nagyobb kikötőkben vagy ott, ahol a helyi halászati akciócsoportok a szélesebb körű part menti fejlesztéssel vagy a „kék növekedéssel”¹⁹⁷ kapcsolatos szerepet kívánnak vállalni.
- Az ERFA és az ESZA közötti koordináció hátrányos helyzetű városi környékek és városokban tapasztalt más gazdasági, társadalmi vagy környezetvédelmi kihívások összetett problémáival való foglalkozás céljából.

26. táblázat
Integrált területi beruházások (ITI) és közösségvezérelt helyi fejlesztések (CLLD) összehasonlítása

Szempon	ITI	CLLD
jelleg	végrehajtási mód	fejlesztési megközelítés
kapcsolódó stratégia	jogszabály által nem kötelezően elvárt; meglévő területi stratégiák végrehajtását segítő eszköz	helyi fejlesztési stratégia szükséges
területi szint	jogszabályban nem meghatározott	kötelezően régió alatti szint, helyi szint akár régióhatárokon átnyúló (tagállami kompetencia)
források	ERFA, ESZA, KA, EMVA	ERFA, ESZA, KA, EMVA, ETHA; a többi alaptól finanszírozott helyi stratégia végrehajtása érdekében ún. „vezetőalap” kiválasztása lehetséges
intézményi rendelkezés	lehetséges egy vagy több KSz kijelölése; végrehajtás részben vagy egészben delegálható	kötelező helyi akciócsoportok létrehozása; a stratégiák jóváhagyása céljából az érintett IH-k bevonásával speciális bizottság létrehozása
előírás	opcionális	opcionális (kivétel vidékfejlesztés esetében)
ösztönzés	tagállami nemzeti szintű ERFA-allokáció minimum 5%-át kellene a végrehajtás részleges vagy teljes, városokra történő delegálásával integrált városfejlesztési célra elkülöníteni	a prioritási tengely szintjén 10 százalékponttal magasabb támogatás, amennyiben a teljes prioritási tengelyt ennek szenteli a tagország

Forrás: NYIKOS Györgyi: *New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014–2020*¹⁹⁸

¹⁹⁷A „kék növekedés” az EU hosszú távú stratégiája, mely a tengeri és tengeghasznosítási ágazatoknak mint egységes egésznek a fenntartható növekedését hivatott támogatni.

¹⁹⁸DETUROPE: *Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 6(2014)/3, 39–53.

Az ITI és CLLD alkalmazása nem csak az ún. mainstream programokban lehetséges, hanem az európai területi együttműködési programokban is. Az új ETE-szabályozás rögzíti, hogy a közreműködő szervezetek és az EGTC egyaránt menedzselheti az ITI és CLLD végrehajtását ETE-programokban.

A támogatásban részesülő stratégiákról az irányító hatóságnak úgy kell döntenie, hogy a kiválasztás első fordulóját a *partnerségi megállapodás jóváhagyásától számított két éven belül le kell zárni*. Ezt követően is sor kerülhet még – egészen 2017. december 31-ig – közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiák kiválasztására. A döntésnek tartalmaznia kell a stratégia jóváhagyott tartalmát, a megvalósítására felhasználható támogatási keretösszeget, valamint a helyi megvalósításához szükséges működésiköltség-keretet. Ezt követően az irányító hatóság és a helyi akciócsoport megállapodásban rögzítik a stratégia megvalósítására felhasználható támogatási keretösszeget. Ez egyaránt fedezetül szolgál a stratégiában szereplő olyan konstrukciók számára, amelyeket a helyi akciócsoport *kipályáztat*, illetve olyan intézkedések számára, amelyeket a *saját munkaszervezete hajt végre*.

2.2.3. CLLD Magyarországon

A tagállamok feladata, hogy kialakítsák a CLLD *hazai feltételrendszerét*, amelynek részleteit a *partnerségi megállapodásban* fektetik le. Magyarország folytatja a CLLD alkalmazását a *Vidékfejlesztési Operatív Programon* belül, és az eszközt kísérletképpen és a városokra irányultan bevezették a *Terület- és Településfejlesztési Operatív Programban* is.

27. táblázat

Partnerségi megállapodás a CLLD alkalmazási területeiről és módjairól az egyes alapok hozzájárulásával és földrajzi lehatárolással

<p>A CLLD keretében kezelt kihívások, a CLLD-k irányultsága</p>	<p>A legfőbb kihívások, célcsoportok és tématerületek, amelyekre a CLLD eszköz alkalmazása irányul:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A fejlesztési folyamatokban való helyi közösségi részvétel, a civil aktivitás, a szektorok közötti együttműködés a nyugat-európai országokhoz képest gyengébb. • Magyarország térségeinek többségében – beleértve a városokat, kisvárosokat, és különösen a vidéki térségeket – a helyi gazdaság megerősítésre és újjászervezésre szorul. • Magas a mély- és gyermekszegénységben élők száma, alacsony a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, a romák társadalmi integrációja. • A városok közösségi és kulturális infrastruktúrája és szolgáltatásai térségi jelentőségük miatt várostérségi léptékben is fontosak, az ezzel kapcsolatos közösségi részvétel módszere és formái megerősítésre szorulnak.
<p>A CLLD legfontosabb céljai, beavatkozási területei</p>	<p>Kapcsolódás a tematikus célokhoz: A CLLD-eszköz keretében sokszínű beavatkozások valósíthatók meg a tematikus célok szinte mindegyikéhez kapcsolódóan. A fő irányt a helyi gazdaság és foglalkoztatás fejlesztése képezi a többi területi alapú fejlesztéshez hasonlóan (8. tematikus cél), különös tekintettel ennek közösségi vonatkozásaira, közösségfejlesztő módszereire és hatásaira a helyi közösségi tudat, az önszervező és öngondoskodó képesség terén. Emellett a közösségi részvételre építő közösségi és kulturális fejlesztések nagymértékben hozzájárulhatnak a városok és a vidéki térségek fejlesztéséhez (9. tematikus cél). A CLLD módszer kitűnően alkalmas továbbá a sérülékeny, szegénységgel sújtott közösségek bevonására, de Magyarországon a CLLD-alapú közösségépítés e hátrányos helyzetű csoportok közösségein kívül is fontos.</p>
<p>A különböző alapok szerepe a CLLD-k finanszírozásában</p>	<p>A CLLD-eszköz keretében felhasználható indikatív forrásallokáció: Az összes (Magyarországra érkező és hazai társfinanszírozás nélkül számolt) ERFA-forrás körülbelül 0,97%-a; és az összes (Magyarországra érkező és hazai társfinanszírozás nélkül számolt) ESZA-forrás körülbelül 1,04%-a; a Vidékfejlesztési Program keretében a Magyarországra érkező EMVA minimum 5%-a.</p>

Földrajzi lehatárolás	<p>Az indikatív földrajzi lehatárolás szerint CLLD keretében EMVA-támogatásra jogosultak az ország területén található alábbi követelményeknek megfelelő települések, ill. településrészek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a népsűrűség 120 fő/km² érték alatt van; • a népesség 10 ezer főnél kevesebb, akkor is, ha a népsűrűség meghaladja a 120 fő/km² értéket; • az előbbi kritériumok alapján nem jogosult városok külterülete 2%-nál magasabb külterületi lakossági arány esetén – pl. tanyavilággal rendelkező városok; • az előző kritériumok alapján nem jogosult városok (kivéve budapesti agglomeráció) azon településrészei, amelyek egykor önálló közigazgatási egységként (községként) működtek. <p>Alapvetően nem jogosult, az előző kritériumok teljesítése ellenére sem: Budapest és a budapesti agglomerációhoz tartozó települések. (A TOP a kevésbé fejlett régiók 10 000 fő lakónépességénél²⁰⁸ nagyobb lakosságszámú, városi jogállású településein biztosíthat forrást. Ennek megfelelően a CLLD-eszköz megvalósítására kijelölt egymással összefüggő terület lakossága legalább 10 000, de legfeljebb 150 000 fő lehet.)</p>
-----------------------	--

Forrás: Partnerségi megállapodás

A *Terület- és Településfejlesztési Operatív Program* keretein belül, ERFA- és ESZA-támogatásból összesen 45,6 milliárd forint állt rendelkezésre a *közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztésekre*. A hetedik, kizárólag CLLD-eszközt tartalmazó prioritás az OP teljes költségvetésének 3,7%-át teszi ki. Célja, hogy kísérleti jelleggel a (10 ezer fő feletti) városokban helyi fejlesztési stratégiák létrehozását és gyakorlatba ültetését támogassa. A tervezés és megvalósítás központi eleme a helyi közösség részvétele, a civil szervezetek, vállalkozások és önkormányzatok együttműködése a helyi akciócsoport keretében. Kiemelt fontosságú a *fiatalok* részvétele, megtartása, illetve a *lakótelepeken* megvalósuló helyi fejlesztési, *közösségszervezési* programok ösztönzése. A konstrukció támogatja a *kulturális és közösségi terek infrastruktúrájának* javítását (városi kulturális intézmények felújítása, eszközfejlesztése, pl. könyvtárak, közösségi házak), a helyi *gazdaságfejlesztéshez* kapcsolódó *kiegészítő beruházásokat*, valamint a *helyi közösség* identitását, működését erősítő tevékenységeket, *kulturális programok* kialakítását. A főbb *kedvezményezettek* körét a városi helyi akciócsoportok, önkormányzatok, közintézmények, vállalkozások, civil szervezetek, egyházak képezik.

A helyi akciócsoportok regisztrációjára *pályázati felhívás* alapján kerül sor, amely előírja az akciócsoportok megalapításával, az általuk készítendő stratégiával kapcsolatos *legfontosabb elvárásokat*, illetve a *regisztráció feltételeit*. A megalakult helyi akciócsoportnak *vállalnia kell*, hogy *elkészíti* helyi fejlesztési stratégiáját az e célból közzétett tervezési felhívásban megjelölt módszertani iránymutatásokkal összhangban. A helyi akciócsoportnak jogképes és cselekvőképes munkaszervezetet is meg kell jelölnie. Ehhez kiválaszthat, és *vezető partnerként* megjelölhet egy a csoporton belül nonprofit szervezetként működő partnert, illetve a tagok dönthetnek úgy, hogy közös nonprofit szervezetet hoznak létre. A regisztrációs feltételeknek megfelelő akciócsoportokat az irányító hatóság *nyilvántartásba* veszi.

¹⁹⁹European Anti-Fraud Office

A Nemzetgazdasági Minisztérium Regionális Fejlesztési Programok Irányító Hatósága regisztrációt hirdet a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) 7. prioritási tengelye keretében elérhető közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések (CLLD) megvalósítása érdekében létrejövő helyi akciócsoportok (HACS) megalakítására.

A regisztráció célja olyan, partnerségen alapuló helyi akciócsoportok megalakítása, amelyek a helyi szükségleteket és lehetőségeket feltárva, ösztönzik a helyi szereplők együttműködését és tudatosságát, amellyel hozzájárulnak a helyi társadalom megújításához. Az így megalakult helyi közösségek elsősorban a kultúra és a közösségépítés terén tervezhetnek fejlesztéseket, amely fejlesztések közvetten közösségi alapú gazdaságfejlesztési módszertanok kialakítását és elterjesztését szolgálják.

A jelen közleményt követően megjelenő, a CLLD megvalósítására megnyíló felhívás kerete 45,64 Mrd Ft, amelyből a megvalósításra kiválasztott stratégia alapján, településmérettől függően a HACS-onként maximálisan felhasználható forrás az alábbi kategóriákra bomlik:

- 10 001–18 000 fő lakónépességű akcióterület: 500 millió Ft;
- 18 001–60 000 fő lakónépességű akcióterület: 800 millió Ft;
- 60 001–150 000 fő lakónépességű akcióterület: 1500 millió Ft.

A CLLD-eszköz megvalósítására kijelölt összefüggő terület lakossága legalább 10 000, de legfeljebb 150 000 fő lehet.

Az intézkedés keretében a kulturális és közösségi terek, szolgáltatások fejlesztése, kínálatuk bővítése kap támogatást, lehetőség szerint hozzájárulva a helyi gazdaság fejlesztéséhez is. Így például megvalósulhat: városi kulturális intézmények felújítása, illetve eszközfejlesztése; városrészi közösségi terek infrastrukturális felújítása, bővítése, eszközfejlesztése, kreatív, új szolgáltatások befogadására alkalmas térré alakítása; közterek „közösségi tér funkcióinak” bővítése.

Továbbá: helyi közösségszervezési tevékenységek; helyi identitást erősítő tevékenységek; megújított infrastruktúra közösségi használatát biztosító megoldások kialakítása, kulturális, közösségi programok szervezése, lebonyolítása; helyi aktivitást, társadalmi szolidaritást elősegítő tevékenységek; helyi, közösségi alapú gazdaságfejlesztési megoldások népszerűsítése, kialakítása, elterjesztése stb.

A HACS alakításának feltételeit az 1303/2013/EU rendelet 34. cikke (a továbbiakban: EU Rendelet) szabályozza.

18. szövegdoboz

Felhívás a közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések megvalósítására irányuló helyi akciócsoportok megalakítására és azok regisztrációjára (2016. március 10.)

Forrás: Széchenyi 2020

A Vidékfejlesztési Operatív Program keretében a helyi akciócsoportok szerveződési és tervezési folyamata már 2014 februárjában elkezdődött,²⁰⁰ és a program elfogadását követően megnyílt a lehetőség a helyi akciócsoportok *előzetes elismerésére*.²⁰¹ Ennek eredményeként minden támogatásra jogosult település beletartozik a *104 előzetesen elismert LEADER HACS* valamelyikének hatókörébe.

1. A fő rendező elv a 2007–2013 közötti programozási időszakban működő HACS bázisra és a Vidékfejlesztési Program jogosult településekre épülő területalapú fejlesztése, amely homogén, gazdasági-társadalmi szempontból egyaránt összetartozó térségeket tekint a vidékfejlesztés célterületeinek, ebből fakadóan kiemelkedő fontossággal bír a megyehatárhoz való igazodás, és az, hogy a HFS tervezési terület egy-egy adott járást vagy tájegységet, vagy azok többszörösét fedje le.
2. Társadalmi, gazdasági szempontból koherens térséget lefedő HFS tervezési terület működőképessége (a Vidékfejlesztési programban meghatározottak alapján).
3. A területi átfedés elkerülése végett egy települést csak egy HFS tervezési területen lehet figyelembe venni, továbbá szükséges biztosítani a területi folytonosságot.
4. A HACS-ok a köz- és magánszféra partnerségének elve alapján alakulnak meg és működnek úgy, hogy döntéshozatali szinten egyik szféra képviselője sem haladhatja meg a 49%-ot.

²⁰⁰ Az EMVA társfinanszírozású intézkedések Irányító Hatósága 5/2014. (II. 6.) számú, a 2014–2020 közötti programozási időszakra történő felkészülésről és a Helyi Fejlesztési Stratégiához kapcsolódó tervezési terület (HFS tervezési terület) előzetes elismeréséről” című közlemény kiadásával.

²⁰¹ A tájékoztatás a LEADER Helyi Akciócsoport elismerésekről 2015. október 22-én jelent meg.

A döntéshozó testületek hatékony működése érdekében már a tagság kialakítása során is célszerű figyelemmel lenni az arányokra.

19. szövegdoboz
LEADER HACS szerveződési alapelvek

Forrás: Irányító hatóság

Az új előzetes akciócsoportok egy része *kontinuitást* mutat területi illetékesség, illetve a tagság összetétele szempontjából az előző időszak szervezeti kereteihez képest. A folyamatosság nagy előny a helyi akciócsoportok számára, a szereplők közötti *bizalom* és kapcsolatok, az együttműködési mechanizmusok kiépítése *időigényes* folyamat.

Hatáskörük, összetételük és a rendelkezésre álló forrás (nagyobb terület – nagyobb léptékű támogatás) összefüggésben áll egymással.

35. ábra
A LEADER akciócsoportok megnövekedett kiterjedése összefüggésben áll a méretarányos támogatással

Forrás: DR. PATKÓS Csaba²⁰²

Az irányító hatóság a regisztrált helyi akciócsoportok számára *pályázati felhívást* tesz közzé közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiájuk elkészítésére és benyújtására. A tervezés folyamatát részletes iránymutatás²⁰³ segíti.²⁰⁴ A stratégiának *be kell mutatnia* az operatív program céljaihoz való hozzájárulását (hozzáadott érték), a külső stratégiákhoz való igazodási pontokat, a helyzetfeltárást, fejlesztési szükségleteket, célkitűzéseket és számszerűsített eredményeket, a források lebontását, a helyi közösségek bevonásának módszertanát, a végrehajtás és monitoring elemeit. A stratégiák értékelése a kiírásban előzetes közzétett kiválasztási szempontok szerint történik. Összeállítása, az egyes szempontok és szempontcsoportok súlyának meghatározása az irányító hatóság feladata.

2.2.4. Közös Cselekvési Terv (JAP)

A közös cselekvési terv (JAP)²⁰⁵ – nem területfejlesztési eszköz, de – ugyancsak az integrált megközelítés alkalmazását teszi lehetővé egy előre meghatározott cél felé mutató eredményorientált megközelítéssel, egy vagy több program részeinek koordinált végrehajtásával. A cselekvési terv koherens beavatkozási logikát követ, és egyszerűsített költségelszámolási (lásd bővebben 3.1. fejezetben) lehetőségeket alkalmaz.

Akkor célszerű közös cselekvési terv alkalmazása, ha

- a tagállamok a programjuk/programjaik egyes célkitűzéseinek elérésére eredményorientált megközelítést kívánnak kipróbálni és alkalmazni;
- a programozási dokumentumokban azonosított valamely kihívást egymást kiegészítő intézkedésekkel kell kezelni;
- a várható kimenetek és eredmények meghatározhatók, és szükség esetén megbízható adatok állnak rendelkezésre a kapcsolódó egységköltségek és egyösszegű átalányok megállapításához.

A közös cselekvési terv olyan művelet, amelynek hatályát az elérendő kimenetek és eredmények összefüggésében határozzák meg, és amelyet ezek szerint irányítanak.²⁰⁶ A közös cselekvési terv:

- lehet projekt vagy projektcsoport, de mindenképpen egyetlen művelet;
- támogatásban részesülhet egy vagy több program egy vagy több prioritási tengelyéből;
- végrehajtható a növekedésbe és munkahelyteremtésbe történő beruházás vagy az európai területi együttműködés célja szerint;
- támogatható az ESZA, az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés, az ERFA és/vagy a Kohéziós Alap keretében;
- támogatható egy vagy több alaptól.

36. ábra
Közös Cselekvési Terv (JAP) struktúra

²⁰²DR. PATKÓS Csaba, főiskolai docens: *Vidékfejlesztési Program 2014–2020 – különös tekintettel a LEADER megközelítésre*. A cikk a TÁMOP – 4.2.2. B-15/1/KONV – 2015-0016 „A tudományos képzés műhelyeinek továbbfejlesztése az Eszterházy Károly Főiskolán” és a BO/00542/13/10 számú MTA Bolyai Kutatói Ösztöndíj támogatásával készült.

²⁰³Lásd Nemzeti Leader Kézikönyv, Leader Helyi Fejlesztési Stratégia, Tervezési Útmutató 2014–2020

²⁰⁴Továbbá, a LEADER előzetes helyi akciócsoportok pályázat keretében kis összegű támogatást is kaptak, hogy a helyi fejlesztési stratégia elkészítéséhez kapcsolódó tevékenységek – pl. képzés szervezése, szakmai konzultáció, fórumok megszervezése, a stratégiát megalapozó elemzések, tanulmányok kidolgozása, a tervezési folyamat adminisztrációja és irányítása – költségeit fedezhessék.

²⁰⁵CPR 104–109 cikkei.

²⁰⁶CPR 104. cikkének (1) bekezdése

A szabályozás²⁰⁸ küszöbértéket határoz meg a közös cselekvési terv számára közpénzekből nyújtott hozzájárulásra: a közpénzekből nyújtott kiadások (amelyeket a közös cselekvési terv pénzügyi terve szerint közpénzekből származó hozzájárulásként fizetnek ki a kedvezményezett által vagy számára) el kell érjék a 10 millió EUR-t, illetve a program vagy programok közpénzekből nyújtott támogatásának a 20%-a közül az alacsonyabb összeget. E főszabály alól két kivétel van:

- Kísérleti közös cselekvési terv esetén az egyes progra-mokra fordított közkiadások 5 millió EUR-ra csökkent-hetők. A tagállamok programonként egy kísérleti közös cselekvési tervet nyújthatnak be. Elvben a kísérleti cselekvési tervet kell először benyújtani a program(ok) tekintetében. A kísérleti közös cselekvési tervben a végrehajtásból szer-zett tapasztalat megosztása érdekében az információ-terjesztésre különböző módszereket kell meghatározni.
- Az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezésből támo-gatott közös cselekvési tervek-re nem vonatko-zik küszöbérték, hogy előmozdítsák ezen eszköz alkalmazását a fiatalok foglalkoztatásának növelésére irányuló munkában.

Előírták,²⁰⁹ hogy a közös cselekvési terv kedvezményezettje közjogi intézmény kell legyen.²¹⁰ A kedvezményezett a program hatóságai felé teljes felelősséget vállal a közös cselekvési program tekintetében. Ugyanakkor nem köteles az egyes projekteket saját maga végrehajtani, és ez nem is várható el tőle. Más közjogi vagy magánjogi szervek részt vehetnek a közös cselekvési terv végrehajtásában partnerként, beszállítóként vagy támogatott jogalany-ként (azaz olyan szervként, amely a kedvezményezett támogatásában részesül a közös cselekvési terv által támogatott projekt végrehajtása érdekében).

A kedvezményezettnek igazolnia kell²¹¹ a közös cselekvési terv hatá-lya alá tartozó területre vonatkozó szakértelmét, valamint az adminisztratív és pénzügyi irányítási képességét, ideértve a közbeszerzést és az uniós alapok kezelését is.

A megfelelően kialakított JAP esetében kiválasztott kimeneti és eredménymutatók összefüggnek a megfelelő egységköltséggel vagy egyösszegű átalánnyal, és ez lehetővé teszi, hogy a kifizetéseket a megvalósulási szint alapján teljesítsék.²¹²

A beavatkozási logika a közös cselekvési terv eredményori-entált megközelítését támogató egyik legfontosabb módszer, amely megteremti a logikai kapcsolatot a fejlesztési szükségletek és a közreműködő programokban előírt konkrét célkitűzések, valamint a közös cselekvési terv tartalma között. A közös cselekvési tervnek tartalmaznia kell a fejlesztési szükségletek, célkitűzések, kimene-tek és eredmények elemzését a részcélokkal és célértékekkel együtt, valamint a tervezett projekteket (azok típusait).²¹³ A beavatkozási logikának biztosítania kell, hogy ezek az elemek következetesen egymásra épüljenek. A JAP egyben az egyszerűsített költségelszámolásnak is eszköze,²¹⁴ és hasonlóságot mutat az ITI-eszközzel is, kivéve, hogy a JAP keretében nem lehetséges infrastruktúra finanszírozása.

28. táblázat

Összehasonlítás a különböző egyszerűsített költségelszámolási szabályokról

	A CPR 67. és 68. cikke és az ESZA-rendelet 14. cikkének (2)–(4) bekezdése szerinti egyszerűsített költségelszámolási lehetőségek	Közös cselekvési tervek	Az ESZA-rendelet 14. cikkének (1) bekezdése (7) (ha az egyszerűsített költségelszámolási lehetőség a művelet valamennyi költségére kiterjed, és meghatározott érték)
Az egyszerűsített költség-el-számolási lehetőség típusa	Százalékban meghatározott átalányalapú finanszírozás, átalányalapú egységköltségek és egyösszegű átalányok.	Átalányalapú egységköltségek és egyösszegű átalányok; az egyösszegű átalány alkalmazása esetén nincs küszöbérték.	Átalányalapú egységköltségek és egyösszegű átalányok; az egyösszegű átalány alkalmazása esetén nincs küszöbérték.

²⁰⁷DETUROPE: *Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 6(2014)/3, 39–53.

²⁰⁸CPR 104. cikkének (2) bekezdése

²⁰⁹CPR 104. cikkének (1) bekezdése

²¹⁰a CPR 2. cikkének (10) bekezdésében meghatározottak szerint

²¹¹CPR 106. cikke (8) bekezdésének a) pontja szerint

²¹²CPR 106. cikke (9) bekezdése

²¹³CPR 106. cikke

²¹⁴CPR 109. cikk

Bizottsági jóváhagyás	Nincs hivatalos jóváhagyás.	Jóváhagyás a közös cselekvési tervről szóló határozat keretében.	Az egyszerűsített költség-elszámolási lehetőségeket a Bizottság határozza meg felhatalmazáson alapuló jogi aktusban.
Számítási módszer	Igazságos, méltányos és ellenőrizhető módszereken alapuló számítás. Meglévő uniós vagy nemzeti programok igénybevétele hasonló típusú művelet és kedvezményezett esetén. A rendeletekben meghatározott ráták és módszerek alkalmazása [A CPR 67. cikkének (5) bekezdése és 68. cikke + az ESZA-rendelet 14. cikkének (2) és (3) bekezdése].	Igazságos, méltányos és ellenőrizhető módszereken alapuló számítás. Meglévő uniós vagy nemzeti programok igénybevétele hasonló típusú művelet és kedvezményezett esetén. A rendeletekben meghatározott ráták és módszerek alkalmazása [A CPR 67. cikkének (5) bekezdése és 68. cikkének (2) bekezdése + az ESZA-rendelet 14. cikkének (1)–(3) bekezdése].	A rendeletek nem határoznak meg konkrét módszert az ESZA-rendelet 14. cikkének (1) bekezdése szerinti egyszerűsített költségelszámolás megállapítására. A Bizottság ugyanakkor a következő módszereket kívánja alkalmazni: igazságos, méltányos és ellenőrizhető módszereken alapuló számítás; meglévő uniós vagy nemzeti programok igénybevétele hasonló típusú művelet és kedvezményezett esetén; a rendeletekben meghatározott ráták és módszerek alkalmazása.
Visszatérítés	A Bizottság és az irányító hatóság, valamint az irányító hatóság és a kedvezményezett közötti visszatérítésre ugyanaz az egyszerűsített költségelszámolási rendszer irányadó.	A Bizottság és a tagállam, valamint a tagállam és a kedvezményezett közötti visszatérítésre ugyanaz az egyszerűsített költségelszámolási rendszer irányadó. A kedvezményezett alkalmazhat különböző pénzügyi rendelkezéseket (például közbeszerzés esetében), de a neki járó visszatérítésre az elfogadott egységköltségek/összegű átalányok alapján kerül sor.	A Bizottság és a tagállam, valamint a tagállam és a kedvezményezett közötti visszatérítésre különböző alapokon is sor kerülhet.
Közbeszerzés	Nem alkalmazható a teljes mértékben közbeszerzés tárgyát képező projektekre.	Alkalmazható a teljes mértékben közbeszerzés tárgyát képező projektekre is.	Alkalmazható a teljes mértékben közbeszerzés tárgyát képező projektekre is.

Forrás: Európai Bizottság

Ha a tagállam kéri, a közös cselekvési tervről szóló bizottsági határozat engedhet némi – korlátozott – pénzügyi rugalmasságot, egyrészt a kimenetekhez, másrészt az eredményekhez rendelt teljes összeg legfeljebb 10%-áig. Ez azt jelenti, hogy valamely kimeneti mutató aluteljesítése némiképp kompenzálható egy másik kimeneti mutató túlteljesítésével.

Ha egy tagállam közös cselekvési tervet kíván alkalmazni, azt először egyeztetnie kell a Bizottsággal.

Következésképpen a közös cselekvési terv eredményorientált, mégis rugalmas eszköz valamennyi intézkedéshez, amely egyben az adminisztratív terhek csökkentéséhez is hozzájárulhat. Másrészt a kialakítás és a koordinált végrehajtás további erőfeszítéseket jelenthet, és egy eltérő menedzsmentmegoldást kíván az OP többi intézkedéséhez képest.

Magyarország a 2014-20-as időszakban nem élt a Közös Cselekvési Terv alkalmazásának lehetőségével.

2.3. Pénzügyi eszközök, vissza nem térítendő és visszatérítendő támogatási formák²¹⁵

A pénzügyi eszközök – amelyek azokat a várhatóan életképes beruházásokat támogatják, amelyek piaci forrásokból nem jutnak megfelelő finanszírozáshoz – szerepe fokozatosan növekedett az elmúlt programozási időszakban. Ez a közforrások támogatásával megvalósuló fejlesztéseknél érvényesülő multiplikátor hatásnak és azon képességnek köszönhető, hogy alkalmazásuk esetén köz- és magánforrások integrált felhasználásával hatékony és fenntartható finanszírozási konstrukciók alakíthatók ki. A pénzügyi eszköz fenntarthatóbb megoldást biztosít a vissza nem térítendő támogatásoknál, jobb minőségű projekteket, és költséghatékonyabb megoldásokat hozhat. Mindazonáltal a pénzügyi eszközök sikere nagymértékben függ attól, hogy rendelkezésre áll-e egy megfelelően működő, költséghatékony intézményrendszer. A pénzügyi eszköz megfelelő működtetéséhez mind a kohéziós források felhasználási rendszerére, mind pénzügyi és banki ismeretekre kiterjedő speciális tudás és tapasztalat szükséges.

Az EU-s pénzügyi eszközök felhasználása végrehajtható

- osztott menedzsmentben (az Európai Strukturális és Beruházási Alapok forrásainak támogatásával) vagy
- az Európai Bizottság közvetlen vagy közvetett menedzsmentjével (pl. „COSME” és „InnovFin” a H2020 programban, a Kulturális és Kreatív Szektor Garancia Eszköz [„CCS LGF”] a Kreatív Európa programban, a Privát Finanszírozás az Energiahatékonyságért [„PF4EE”] és a Natural Capital Financing Facility [„NCFF”] a LIFE programban stb.).

A 2014–2020-as programozási időszakban a kohéziós politikai pénzügyi eszközök speciális piaci szükségletek kielégítésére lettek kialakítva, összhangban a szabályozás tematikus céljaival. A CPR szabályai lehetővé teszik mind az öt alap forrása vonatkozásában a pénzügyi eszközök alkalmazását valamennyi tematikus célkitűzés területén.²¹⁶ A vonatkozó jogi szabályozás komplexebb lett, összhangban a jogalkotók azon igényével, hogy jobb szabályozási feltételeket teremtsenek, amely tekintettel van ezen eszköz specialitására. A CPR pénzügyi eszközre vonatkozó szabályait végrehajtási szabályok, illetve bizottsági útmutatók is kiegészítik.

A legnagyobb különbség a 2007–2013 és a 2014–2020 közötti időszak szabályozásában az, hogy a 2007–2013 közötti időszak szabályai rövidek rendelkeztek a pénzügyi eszközökről, amit később több útmutató is segített értelmezni, ezzel jelentős mozgásteret adva a tagállamoknak a jogbizonytalanság mellett. Ezzel szemben a 2014–2020-as programozási időszak szabályozása sokkal részletesebb, és számos útmutatóval támogatott, amelyek azonban nincsenek mindig összhangban a kialakult tagállami megoldásokkal. 2016-ra a stratégiai programozás befejeződött, így az, hogy vissza nem térítendő támogatást vagy pénzügyi eszközt alkalmazzanak a tagállamok, már eldőlt, a pénzügyi eszközök struktúrája kialakulóban van.

Az Európában jelentkező finanszírozási hiány megoldására két eszköz kínálkozik: a Public-Private Partnership (a továbbiakban: PPP) az infrastruktúra-projektekhez, illetve a pénzügyi eszközök a vállalkozások forráshoz jutásának biztosítására.

37. ábra

EU-beruházások (magán/köz) trend (Real gross fixed capital formation [GFCF] EU28-ban 2015-ös árak, Mrd €

Forrás: Európai Bizottság – a 2016 tavaszi előrejelzés alapján)

A pénzügyi eszközök²¹⁷ kiemelt érdeklődésre tartanak számot elsősorban a visszaforgó jellegük miatt, ugyanis a pénzügyi eszközök visszatérítendő módon finanszíroznak befektetéseket. Az alkalmazásuk támogatott közpénzek felhasználásánál, a hozzáadott értéket biztosítja a hatékonyabb forrásfelhasználás. Támogatottságának egyik oka a visszaforgó természete, ugyanis így a közpénzek többszörös felhasználásával nagyobb gazdaságfejlesztési hatás érhető el hosszú távon, és a gazdasági fenntarthatóság is jobban érvényesül. Másrészt további források addicionális felhasználásának lehetőségét nyitja meg, vagyis sokkal több forrást tesz elérhetővé fejlesztési célra. A magánforrások kombinálásával egyidejűleg lehetőség nyílik a privát befektetői tudásnak és szakmai tapasztalatnak a fejlesztések végrehajtásába való becsatormázására.

Tekintettel arra, hogy vissza kell fizetni a forrást, a felhasználó jobban átgondolja, hogy mire és miként használja azt fel, ami pedig jobb minőségű, gazdaságilag életképes befektetéseket eredményez. A gazdaságilag életképes projektek finanszírozásával a pénzügyi eszközök hitelen, garancián, kockázati tőkén vagy más kockázatmegosztáson alapuló mechanizmussal biztosítanak forrásokat, melyek támogatásokkal (kamattámogatás, technikai támogatás, díjtámogatás stb.) is kombinálhatók.

Megjegyzendő, hogy a hagyományos támogatási finanszírozástól a pénzügyi eszközök irányába való elmozdulás nem minden területen ajánlatos: a vissza nem térítendő támogatások még mindig szükségesek például a különösen hátrányos helyzetű térségekben.

A pénzügyi eszközök kialakítására és működtetésére vonatkozó szabályok a 2007–2013-as időszakban az alábbiak voltak:

- a Tanács 1083/2006/EK rendeletének 44. cikke és 78 (6)–(7) cikke, és a Tanács 1198/2006/EK rendeletének 55 (8) cikke a pénzügyi eszközökre vonatkozóan;
- a Bizottság 1828/2006/EK rendelete és a Bizottság 498/2007 (EK) rendeletének 34–37. cikke.

A 2007–2013-as időszakban a kohéziós politika terén a pénzügyi eszközöket az alábbi három formában alkalmazták: tőkejuttatás, hitel és garancia.

²¹⁵A fejezet NYIKOS: *Financial instruments in the 2014–20 programming period: First experiences of member states; European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies*, 2016, 103. tanulmányának alapján készült

²¹⁶CPR 9. cikk

²¹⁷„pénzügyi eszközök”: a költségvetésből kiegészítő jelleggel nyújtott uniós pénzügyi támogatási intézkedések, amelyek célja, hogy egy vagy több konkrét uniós szakpolitikai célkitűzést szolgáljanak. Ezek az eszközök tulajdonviszonyt, illetve részben tulajdonviszonyt megtestesítő befektetések, kölcsönök vagy biztosítékok, vagy más kockázatmegosztási eszközök formáját ölthetik, és adott esetben vissza nem térítendő támogatásokkal kombinálhatók. 966/2012/EU, Euratom-rendelet

29. táblázat

A pénzügyi eszközök kategorizálása a finanszírozás formája szerint

Forma	Leírás
Tőkejuttatás	Közvetlen befektetés a vállalkozás alaptőkéjébe. Résztulajdon és a vállalkozás irányításába való befolyás megszerzésével jár együtt. Lehet magvető, kezdőtőke vagy növekedési tőke jellegű. Ismeretes kockázati tőkeként is, amely a tőkejuttatás egyik jól definiált formája. Különböző formában és különböző kockázati szinten eszközölhető. A befektetők számára jelenthet magas kockázatot (a biztosítékoktól függően); csakúgy mint magas hozamot (a teljesítménytől függően).
Hitel	Meghatározott időre szóló és megállapodott kamattal visszatérítendő kölcsön nyújtása vállalkozások vagy projektek finanszírozása céljából, tipikusan a cash-flow minősége vagy a mögöttes eszközök értéke alapján; lehet üzleti alapú vagy támogatott.
Garancia	Biztosíték nyújtása olyan cégek számára, amelyek más módon nem képesek finanszírozáshoz jutni; a tőke egészére vagy részére is vonatkozhat. Formáját tekintve lehet bankhitel, mikrohitel vagy tőkejuttatás mellé rendelt garancia. A kölcsönvevő számára együtt járhat garanciadíj vagy magasabb kamat megfizetésével.

Forrás: Michie and Wislade (2011)

A pénzügyi eszközök használata a szabályok szerint nem kötelező, csak egy lehetőség.

A pénzügyi eszközöket gazdaságilag hatékonyabbnak tartják²¹⁸ a vissza nem térítendő támogatásoknál. Ugyanannyi közpénz felhasználása esetén pénzügyi eszközzel sokkal több beruházás megvalósítható. További hozzáadott értéket biztosíthat, ha más forrásokkal, eszközökkel kombináltan használják fel a forrásokat, valamint a multiplikátor hatás és a visszacsorgó források költségvetési hatása ugyancsak nem elhanyagolható.²¹⁹

30. táblázat

A pénzügyi termékek legfontosabb jellemzői

	Garancia	Hitel	Tőkebefektetés
Alap szintjén	<ul style="list-style-type: none"> – magas tőkeáttétel érhető el – alacsony a források lekötöttsége – a bedőlési arányok alapján a kockázatok jól megbecsülhetők 	<ul style="list-style-type: none"> – a kockázatok jól tervezhetők, mivel a hitelfelvétel időpontjában rögzített paraméterek alapján könnyebben előre jelezhető a portfólió minősége (pl. a tőkebefektetésekkel szemben) 	<ul style="list-style-type: none"> – folyamatos ellenőrzési lehetőség a projektgazda fölött (tulajdonrészen keresztül) – folyamatos, magas szintű szakértői kontrollra van szükség – a kockázatok folyamatosan lehet értékelni és rugalmasabban felül lehet vizsgálni a finanszírozói döntést
Kedvezményezett szintjén	<ul style="list-style-type: none"> – erősíti a hitelfelvevő képességet – a hitel költségei mellett a garancia költségeivel is számolni kell 	<ul style="list-style-type: none"> – egyszerű, bejártott ügymenet a közvetítőkön keresztül (vállalkozásokra jellemzőbb, lakosságnál kevésbé) – a projekt kockázatértékelésen megy át, a magas kockázatúak (amik esetleg szakpolitikai 	<ul style="list-style-type: none"> – csak gazdálkodó szervezeteknél alkalmazható – ha nem felel meg a hitelbírálati kritériumoknak, jól használható – a gazdálkodó szervezet szakértői támogatást kap, ami konfliktusokat is generál a tulajdonos-vezetővel

²¹⁸E.g.: Ex post evaluation of cohesion policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund (CF) Work Package 3: Financial instruments for enterprise support (2016).

²¹⁹T AURUSECO Consulting GmbH (2014), Ex-ante Evaluation of the Financial Instruments from the Operational Programme for the Federal State of Berlin within the European Regional Development Fund (ERDF) during the funding period of 2014–2020.

		célből fontosak) ebben a konstrukcióban sem jutnak automatikusan forráshoz	
--	--	--	--

Forrás: NYIKOS szerkesztése

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

Az Európai Számvevőszék szerint a legkedvezőbb tőkeáttételi mutatókat a garanciaeszközök érték el.²²⁰ A tőkebefektetések tőkeáttételi mutatója 1,43–1,72 között, a hitelalapoké 1,1–1,33 között, míg a garanciatermékeké 4,16 körül alakult a hivatkozott tanulmány szerint. A garanciatermékek által mozgósított magas tőkeáttétel a termék jellegéből következik, hiszen rendszerint piaci alapon finanszírozott hiteltermék mögé kapcsolódik, legfeljebb 80%-os arányban.

A költségvetési rendeletben rögzített egyik elvárás a pénzügyi eszközökkel szemben, hogy azokkal „életképes” projektek finanszírozását segítsük elő. A projekteknek bevételt kell termelniük, legalább a támogatást részben vagy egészben (attól függően, hogy kombinált vagy önállóan visszatérítendő támogatásról beszélünk) vissza kell fizetni. Míg a vissza nem térítendő támogatásoknál az elsődleges szempont annak vizsgálata, hogy a projektek mennyiben járulnak hozzá a fejlesztéspolitikai célkitűzésekhez, addig a pénzügyi eszközökkel kombinált termékeknel vizsgálni kell a projekt cash-flow-ját, várható megtérülését is. Ezzel új típusú kompetenciáknak kell megjeleníteniük az értékelésben. Az állami támogatásokra vonatkozó szabályok betartása mellett lehetőség van a pénzügyi eszközön keresztül a piaci finanszírozók bevonására, részvételük ösztönzésére (magántőkére vonatkozó hozamelhárítások elfogadása, veszteségmegosztás), akiken keresztül ez a szemlélet megjelenik.

A 2007–2013 közötti időszak pénzügyi eszközeinél a felállításuk okait elemezve megállapítható, hogy a forrásokhoz való korlátozott hozzáférés jelentette a fő problémát, együtt a következőkkel:

- a megfelelő finanszírozás hiánya és kereskedelmi bankok nem hajlandók megfelelően hitelezni (HU, PL, SK és UK);
- kölcsön racionalizálása (IT);
- kölcsön költségei (CZ és PL);
- kockázatmegosztás a magánszektor finanszírozásának bátorítására (PL és UK);
- közpénzek költséghatékonyságának növelése (CZ, SK, IT, HU).

A három alapvető pénzügyieszköz-forma a 2007–2013 közötti időszak kohéziós politikai programjaiban a hitel, a kockázati tőke és a garancia volt, és a pénzügyi eszközöket zömében a vállalkozások támogatására használták (lásd 38. ábra).

38. ábra

Pénzügyi eszközökben felhasznált források típusonként és célonként (millió EUR és % összesen)

Forrás: Európai Bizottság Summary Report, 2014.

A 2014–2020-as időszakban a CPR erősebb keretet ad a pénzügyi eszközök növekvő jelentőségének.

39. ábra

EU költségvetési szerkezet – Fő logikája az EU-szintű és nemzeti pénzügyi eszközöknél

Forrás: Előadás, 2013, EIB²²¹

Ráadásul az Európai Beruházási Terv²²² kapcsán az Európai Bizottság erősen ösztönzi a hagyományos támogatások helyett a pénzügyi eszközök használatát a vállalkozások támogatása, energiahatékonysági, környezetvédelmi, IT, fenntartható közlekedés és K+F területeken. A várakozások szerint a multiplikációs hatás révén 40–70 Mrd euró többletforrást eredményezhetnek ezek az innovatív pénzügyi eszközök. A Beruházási Terv javasolta a kohéziós források kapcsán is a pénzügyi eszközökben felhasznált források megkésztetését.

40. ábra

Kohéziós források pénzügyi eszközökben 2007–2013-ban és 2014–2020-ban (millió EUR)

Forrás: EUB, a Bizottság közleménye: Munkahelyteremtést és növekedést támogató beruházások – Az európai strukturális és beruházási alapok hozzájárulásának maximalizálása, COM(2015) 639 final, 2015. 12. 14.

A jogalkotók igyekeztek a szabályok kialakításánál tekintettel lenni az előző időszak során az irányító hatóságoknál és az Európai Számvevőszéknél felmerült kritikai észrevételekre. A kohéziós pénzügyi eszközökre vonatkozó szabályokat a CPR és a kapcsolódó

²²⁰European Court of Auditors, 2012, 39–41.

²²¹Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014–2020 programming period Strengthening research, technological development and innovation (Thematic objective 1), Volume II, 45.

²²²Az európai beruházási terv az EU egészére kiterjedő, a beruházások bővítését és a hosszú távú gazdasági növekedés ösztönzését célzó kezdeményezés.

végrehajtási szabályok biztosítják. Releváns szabályokat az alapspecifikus szabályok és az alkalmazandó horizontális rendeletek is tartalmazzák.²²³

31. táblázat
Szabályozás változásai az ERFA és ESZA pénzügyi eszközöknél

	2007–2013	2014–2020
Célterület	vállalkozások, városfejlesztés, energiahatékonyság és megújuló energetikai beruházások az építési szektorban	valamennyi tematikus cél támogatása lehetséges
Felállítása	önkéntes piaci-élemzés a vállalkozásoknál és holdingalap szintjén	kötelező ex-ante elemzés
Végrehajtási lehetőségek	nemzeti vagy regionális szinten – egyedi termékkel kizárólag	nemzeti vagy regionális szinten, transznacionális vagy határon átnyúló szinten: egyedi vagy dobozos termék, vagy IH közvetlen végrehajtás hitel/garancia esetében; EU-szintű eszközbe befektetés
Kifizetés	az alapnak kifizetett forrás 100%-a lehívható – függetlenül a végső felhasználóknak kifizetett forrásoktól	szakaszolt kifizetés, amely a végső felhasználónak kifizetett forrásoktól függ nemzeti társfinanszírozás a lehívási kérelemben bemutatandó
Menedzsment-költségek és -díjak, kamat, visszacsorgó források	a jogalapot a folyamatosan módosított rendeletek és ajánlások/COCOF-értelmezések adják	részletes szabályozás a végrehajtási jogszabályokban
Jelentéstétel	kötelező jelentéstétel csak 2011-től	kötelező jelentéstétel a kezdetektől, számos indikátor alkalmazásával

Forrás: EUB, „Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020 – A short reference guide for Managing Authorities”, July 2014.

Minden pénzügyi eszköznek összhangban kell lennie az adott operatív program specifikus céljaival és prioritásaival (fókuszterületével az EMVA esetében); jogosultsági feltételeivel; elszámolhatósági szabályaival; társfinanszírozási elemeivel; monitoring és jelentéstételi követelményeivel.²²⁴ Ugyancsak figyelemmel kell lenni az állami támogatási szabályokra (lásd 1.3. fejezet) és a közbeszerzési szabályokra (lásd 2.8. fejezet). Ráadásul az Európai Bizottság számos útmutatót kiadott a pénzügyi eszközökhöz kapcsolódó témákban. Számos esetben ezek az útmutatók szigorúbbak/korlátozóbbak a szabályozásnál.²²⁵

41. ábra
Kohéziós pénzügyi eszközök a 2014–2020 közötti időszakban (euróban)

Forrás: szerző; adatok az Európai Bizottságtól (letöltve 2016. 07. 09.), az OP elfogadva az EB által

2.3.1. Pénzügyi eszközök felállítása, ex-ante elemzés, választás a lehetséges végrehajtási megoldások közül

Az EU-s pénzügyi eszközök kezelése végrehajtható osztott menedzsmentben vagy az Európai Bizottság közvetlen vagy közvetett menedzsmentjével.

Közös pénzügyi eszközök megtervezésére is sor került (lásd kkv-eszköz), melyben az EU-költségvetés központosított forrásai és az ESB-alapok forrásai kombinálhatóak.

32. táblázat
Pénzügyi eszközök a 2014–2020-as időszakban témakörönként

²²³Költségvetési rendelet és végrehajtási szabályai.

²²⁴EC, Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020 – A short reference guide for Managing Authorities, July 2014.

²²⁵Lásd részletes kifejtését NYIKOS: *The Role of Financial Instruments in Improving Access to Finance*, Combined Microcredit in Hungary, ESTIF, 2015/2.

	Az EB által közvetlenül menedzselte	Megosztott felelősség
Tematikus célkitűzés A kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése	Horizon 2020 ²³⁵	Pénzügyi eszközök az ESB-alapok keretében
2. Tematikus célkitűzés A kkv-k versenyképességének fejlesztése	COSME ²³⁶	
4. Tematikus célkitűzés Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasági modellre való áttérés támogatása	Life Program	Pénzügyi eszközök az ESB-alapok keretében
5. Tematikus célkitűzés Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdítása		
6. Tematikus célkitűzés A környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása		
7. Tematikus célkitűzés A fenntartható közlekedés előmozdítása és a hálózati infrastruktúrák javítása	Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) ²³⁷	
9. Tematikus célkitűzés A társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység és a diszkrimináció elleni küzdelem	Szociális változás és innováció	
	Kreatív Európa	
10. Tematikus célkitűzés Befektetés az oktatásba, a képzésbe és az élethosszig tartó tanulásba	Erasmus Mindenkinnek	

Forrás: NYIKOS szerkesztése

A pénzügyi eszköz hozzáadott értékének vizsgálatakor az egyik *kritikus fontosságú kritérium*, hogy mennyire képes a finanszírozás terén meglévő, a piaci elemzésben azonosított *piaci kudarcot* megszüntetni, azt kompenzálni. A közszektor által működtetett pénzügyi eszközök piacának mérete az a nagyságrendű forrás, amelyet az adott alap bármilyen megtérülési igény esetén ki tud helyezni, ám a piacnak csak azokban a szegmenseiben, ahol a magánszektor a piaci kudarc okán nem fektet be. Ez következésképpen nagyban függ az alap által elvárt megtérüléstől, és az alkalmazott befektetési és árazási stratégiától. A piaci finanszírozási kudarc és szükséglet bizonyítékát és a pénzügyi eszköz optimális méretét több információ alapján kell kialakítani, ehhez szükség van az ugyanazon vagy hasonló piacokon működtetett alapok tapasztalataira is.²²⁹

Hozzáadott érték csak úgy teremthető, ha a pénzügyi eszköznek a meglévő pénzügyi támogatásokkal való koherenciája biztosított. Ez akkor teljesül, ha a tervezett pénzügyi eszköz indokolható és következetes módon illeszthető be a meglévő európai uniós és tagállami pénzügyi támogatások rendszerébe. Ez az eset áll fenn, amikor a pénzügyi eszközök létező vissza nem térítendő támogatási eszközöket feleslegessé tesznek, vagy amikor a rendelkezésre álló eszközök önmagukban nem elegendőek a finanszírozási igények kielégítésére. Ezen túl hozzáadott érték keletkezik akkor is, amikor a pénzügyi eszköz más eszközöket egészít ki nagy áttételi hatással, ráadásul a visszaáramló források pozitív hatást gyakorolnak a költségvetésre, esetleg a holtteher hatást²³⁰ sikerül megelőzni.

²²⁶Horizon 2020: a 7. keretprogram utódja (FP7) egyben az EU legnagyobb kutatási és innovációs programja közel 80 Mrd euró elérhető forrással 2014–2020. időszakban

²²⁷COSME: vállalkozások és kkv-k versenyképességét segítő program, 2014–2020 időszakban 2,5 Mrd euró forrással.

²²⁸CEF (*Connecting Europe Facility*)

²²⁹Using Financial Instruments for SMEs in England in the 2014–2020 Programming Period – A study in support of the ex-ante assessment for the deployment of EU resources (EIB)

²³⁰un. holtteher-hatás: ha a beruházások egy része támogatás nélkül is megvalósulna, ez esetben ugyanis az EU-s pénz kiváltja a banki finanszírozást vagy a vállalkozó saját tőkéjét

A hitelek az egyik legszélesebb körben használatos, jól kialakult formáját képezik a társfinanszírozott pénzügyi eszközöknek. A hitelek alkotják a vállalkozások számára magánforrásokból juttatott pénzeszközök legfontosabb forrását – a kis- és középvállalkozások több mint 60%-a élt vele.²⁴⁰ A hitel széles körben viszonylag egyszerűnek és gyorsnak tartják más támogatási formákkal összevetve, és a hitelek felvétele is általában ütemesebben halad.²⁴¹ A mintában szereplő országokban nagyon változatos méretű hitelek állnak rendelkezésre, és feltételeik is jelentős különbségeket mutatnak. Általában a hitelalapok a piaci kamat alatt helyeznek ki, és a kamatszint kiszámítása, amely az állami támogatási szabályok felső határától függ, a végső kedvezményezett hitelképességének figyelembevételével történik.

A garancia arra ösztönzi a kereskedelmi bankokat vagy pénzintézeteket, hogy hitelt nyújtsanak olyan kis- és középvállalkozások számára, amelyek fedezet hiányában egyébként nem tudnak piaci finanszírozáshoz (általában hitelhez) jutni. A viszontgarancia pénzügyi eszközök esetében a garanciaügynök/-bank garanciát ad ki egy másik bank számára.

A tőkejuttatás típusú pénzügyi eszközök olyan innovatív cégeket és kezdő vállalkozásokat támogatnak, amelyek magas növekedési potenciált (és ezáltal magas megtérülést) hordoznak, csakúgy, mint magas kockázatot (és ezáltal potenciálisan magas szintű veszteséget). A tőkejuttatást és kockázati tőkét a kis- és középvállalkozások nagy része (több mint 80%-a)²⁴² nem igazán érzi relevánsnak.

20. szövegdoboz

A pénzügyi eszközök típusainak jellemzői

Forrás: NYIKOS szerkesztése

A 2014–2020 közötti programozási időszak szabályozási rendszerének legnagyobb újítása, hogy a pénzügyi eszköz felállításához kötelező részletes *ex-ante* elemzést készíteni.

2.3.1.1. A kötelező *ex-ante* értékelés

A pénzügyi eszközök – mind a megosztott, mind a központosított irányítás esetében – kötelező, előzetes elemzésének bevezetése a 2014–2020-as időszakban nagymértékben elősegítheti a pénzügyi eszközök megfelelő kialakítását, sikere azon fog múlni, hogy megalapozott feltételezéseken és elemzésen nyugszik-e. A kötelező *ex-ante* elemzés a 2014–2020-as programozási időszakban minden pénzügyi eszköz felállítása előtt elvégzendő feladat. Az elemzési módszertan kidolgozásában az EIB játszott jelentős szerepet,²³⁴ amely a tagállami hatóságok felkérésére az elemzés elkészítését is vállalja.

Az *ex-ante* vizsgálat módszertana hét lépésből tevődik össze, melyek az alábbiak:

- a piaci helyzet elemzése; a pénzügyi eszközök hozzáadott értékének vizsgálata;
- a pénzügyi eszközök révén potenciálisan megvalósítható további köz- és magánszférabeli források becslése;
- korábbi tapasztalatok összegyűjtése;
- a tervezett befektetési stratégia bemutatása;
- a pénzügyi eszköztől várt eredmények definiálása; monitoring szempontok vizsgálata.

A CPR²³⁵ szabályai szerint szükséges a piaci hiány elemzése, a nem megfelelő beruházási feltételek, az adott közpolitikai terület és a tematikus célkitűzések beruházási szükségleteinek bemutatása. Tekintettel arra, hogy az irányító hatóságok hagyományosan a támogatások végrehajtásával foglalkoznak, szükségessé válhat külső szakértők igénybevétele. A megfelelően elkészült elemzés alapján meghatározható a beruházási szükséglet nagysága (életképességi rés és/vagy pénzügyi rés), amit a pénzügyi eszközzel kívánnak megoldani.

Mindazonáltal az *ex-ante* elemzés egy pillanatkép, amely az adott piaci helyzetet mutatja be, általában előjelzéssel a várható eseményekre. Ezzel együtt természetesen előfordulhat, hogy megváltozik az ország gazdasági helyzete. Az elemzés tehát időről időre folyamatosan frissítendő a változások függvényében.

2.3.1.2. Végrehajtási struktúra felállítása, pénzügyi közvetítők kiválasztása

²³¹European Commission (2013), SME's Access to Finance Survey report

²³²Michie R and Wishlade F, with Gloazzo C (2014) Guidelines for the Implementation of Financial Instruments: Building on FIN-EN – sharing methodologies on Financial Engineering for enterprises, Report to Finlombarda SpA.

²³³European Commission (2013), SME's Access to Finance Survey report

²³⁴fi-compass (2014) Ex-ante assessment for ESIF financial instruments, quick reference guide, available at: ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/ex_ante_vol0.pdf

²³⁵CPR 37. cikk (2) bekezdés (a) pontja

A pénzügyi eszközök végrehajtása komplex és speciális szaktudást igényel: a szokásos intézményi struktúra lépcsőzetes szerkezetű, ahol az irányító hatóság kiválasztja a holdingalap-menedzsert, aki felelős a lehetséges pénzügyi közvetítők versenyeztetéssel való kiválasztásáért. A pénzügyi közvetítők juttatják el a forrásokat a végső felhasználókhoz.

42. ábra
Pénzügyi eszköz általános sémája a 2007–2013-as időszakban

Forrás: Európai Számvevőszék

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

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

A holdingalapot általában közszervezetek, és itt is megfigyelhető a köztulajdon dominanciája.

A menedzsment és működési modell eltérő a különböző tagállamokban. Megtalálhatóak holdingalapot számos pénzügyi alappal és alapkezelővel (pl. PL, UK), vagy azonos pénzügyi terméket nyújtó nemzeti pénzügyi közvetítői hálózatok (pl. HU).

33. táblázat
Pénzügyi eszközök vállalkozásfejlesztés, városfejlesztés és energiahatékonyság/megújuló energia területen (2014 végén)

Tagállam	Szektor	FI száma	Holdi- alap	Specifikus alapok holdingalappal	Specifikus alapok holdingalap nélkül
BG	vállalkozások	6	1	5	0
	városfejlesztés	3	1	2	0
	energiaterőhatékonyság	1	0	0	1
CZ	vállalkozások	2	0	0	2
	városfejlesztés	2	0	0	2
	energiaterőhatékonyság	1	1	0	0
HU	vállalkozások	170	1	168	1
IT	vállalkozások	114	14	16	84
	városfejlesztés	5	2	3	0
	energiaterőhatékonyság	9	4	4	1
PL	vállalkozások	237	10	133	94
	városfejlesztés	11	5	6	0
SK	vállalkozások	6	1	5	0
	energiaterőhatékonyság	1	0	0	1
UK	vállalkozások	55	7	22	26
	városfejlesztés	9	3	5	1
	energiaterőhatékonyság	10	0	0	10

Forrás: szerző szerkesztése, adatok EUB Summary Report 2015

Megvizsgálva az EU-menedzsmentet, a holdingalapot általában nemzeti pénzügyi szervezetek által menedzseltek (42%), nyílt felhívással választották ki őket (15%), vagy az EIF, illetve EIB az alapkezelő (43%).²³⁶ A működő 73 holdingalap jelentős részét 2009–2010 között állították fel.

²³⁶EC (2013), Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Funds.

Mi az oka a pénzügyi eszközök magas számának Magyarországon?

A magyar végrehajtási struktúra nem illeszkedett megfelelően az EU által kialakított sztenderd struktúrába. A félreértés legfőbb oka az lehet, hogy a végső kedvezményezettek magas száma (a Bizottság terminológiájában: kedvezményezettek vagy alapkezelők) nem azt jelentette, hogy nagy számban került sor pénzügyeszköz-nyújtásra a valóságban. Magyarország 11 különböző pénzügyi terméket dolgozott ki, ennek a végrehajtása egy irányító hatósághoz tartozott, egy központi alapkezelővel és számos pénzügyi közvetítővel. A termékeket különböző pénzügyi közvetítőkön keresztül lehetett elérni, de lényegében ugyanaz a termék került a piacra sztenderdizált keretfelhívással és kölcsönszerződéssel.

21. szövegdoboz

Sajátosság – pénzügyi eszközök száma Magyarországon

Forrás: NYIKOS szerkesztése

A 2007–2013-as programozási időszakban jelentős különbségek jellemezték a pénzügyi eszközökre fordított források mértékét és az alapok teljesítményét, és alapvetően a kis- és középvállalkozások támogatása állt tevékenységük középpontjában. Nyilvánvalóan számos jogi-intézményi jellegű kérdés – úgymint az alapok késői felállása (HU, CZ, SK, UK), a szabályozói háttér bizonytalanságai (SK, HU, IT, CZ, UK), az OP keretében támogatott hitelek és garancia kombinációja, ugyanakkor a megfelelő szabályozás hiánya (PL HU, IT) és az irányítási és ellenőrzési rendszer auditálásából fakadó problémák (CZ) – kedvezőtlenül befolyásolta a források abszorpcióját.

A 2014–2020-as időszakban elvárás – kiemelten az energiahatékonyság és megújuló energiaforrások terén –, hogy növekedjen a pénzügyi eszközök részaránya.

A kohéziós politikai szabályok több végrehajtási módra is lehetőséget nyújtanak, tekintettel a pénzügyi eszközök széles körű alkalmazására. *Végrehajtás szempontjából* a szabályok öt pénzügyieszköz-típust írnak le (regionális, nemzeti, határon átnyúló, transznacionális és EU-szintű), amelyek kijelölt szervezet (az EIB-t és EIF-et magában foglaló EIB csoport) vagy más nemzetközi pénzintézet, újonnan létrehozott szervezet, vagy az irányító hatóság által közvetlenül működtetett hitel- és garancia-, valamint EU-szintű eszközökhöz való hozzájárulással valósulhat meg.

34. táblázat

A különböző végrehajtási módok szempontjai

	Időbeni és erőforráskorlátok	Irányítás, ellenőrzés és rugalmasság	Erőforrások hatékony felhasználása	Kiterjedés
Egyszintű/egylépcsős eljárás	Csak egy pénzügyi közvetítő szükséges, nincs szükség további közvetítőkre, gyorsan megvalósítható.	Kisszámú szervezet alkotta rendszer, nagyobb fokú ellenőrzésre adódik lehetőség.	Magántőke bevonására korlátozott lehetőség nyílik (nem állnak rendelkezésre további pénzeszközök).	Nehezebbnek bizonyulhat olyan pénzügyi közvetítőt találni, amelyik képes a (heterogén) célcsoportot elérni és széles körű termékskálát kínálni.
Alapok alapja – Európai Beruházási Bank	A tapasztalatok és a tudás könnyen elérhető, de a helyi rendszer kialakítása időigényes.	Az ellenőrzés költségesebb (fordítás, utazás). ²⁴⁶ A tagállam fejlesztéspolitikai céljai korlátozódhatnak.	A pénzügyi közvetítőkön keresztül további magántőke is bevonásra kerülhet. Szakértelemmel bíró, tapasztalt pénzügyi közvetítők alkalmazása.	A pénzügyi közvetítők kiválasztásával széles körű célcsoport válik elérhetővé, a legmegfelelőbb célcsoport.
Alapok alapja – pénzintézet, amelyben	A rendszer alapvetően megegyezik a 2007–2013-as felállással, így	A fejlesztéspolitikai célok megvalósítása szorosan ellenőrizhető (pl. tulajdonosi joggyakorlásával).	A célcsoport számára a források különösen hatékony módon biztosíthatók.	Speciális termékcsoport céljára kiválasztható.

²³⁷A CPR-rendelet 38. cikke

	Időbeni és erőforráskorlátok	Irányítás, ellenőrzés és rugalmasság	Erőforrások hatékony felhasználása	Kiterjedés
a tagállam tulajdonos és céljai közös érdekeket is tartalmaznak	gyorsan kialakítható.	A tagállam tulajdonrésze és/vagy közös érdekek okán a támogatások odaítélése során a szempontok könnyebben érvényesíthetők.		
Alapok alapja – közjogi vagy magánjogi szabályozás alá eső piaci szereplő	A piaci szereplőknek hiányozhat a támogatáspolitikai és szabályozásbeli tapasztalata. A piaci közvetítő kiválasztása (olyan módon, hogy ne sérüljön a verseny) időigényes lehet.	Piaci szereplők az intézményi modell két szintjén jelennek meg (alapok alapja és pénzügyi közvetítők), a fejlesztéspolitikai célok áttételesen érvényesíthetők. Ez azt jelenti, hogy a fejlesztéspolitikai célok másodlagos jelentőséggel bírnak a piaci megfontolásokhoz képest.		
Közvetlenül az irányító hatóság által működtetett pénzügyi eszköz	A kapacitások és kompetenciák korlátosak. Támogatást tömeges méretben csak közvetítőkön keresztül lehet folyósítani.	A vissza nem térítendő és visszatérítendő támogatás termékek esetében a fejlesztéspolitikai célok közvetlen elérhetőek és nem közvetítőkön keresztül. Nem szükséges a pénzügyi közvetítőkkal való egyeztetés, amennyiben a feltételek változnak.	A magántőke bevonásának lehetőségei korlátozottak.	Nem lehetséges nemzeti közvetítő hálózat kialakítása. A szabályok értelmében, tőkejuttatás jellegű termékek nyújtására nem jogosult.

Forrás: GINOP piacihiányosságok-elemzés, 2015

Az irányító hatóságoknak szem előtt kell tartaniuk a forrásoknál a *kritikus tömeget és a méretgazdaságosságot*. Míg a *pénzügyi eszközökre fordított támogatások mértékének összességében növekednie kell*, ez nem jelenti azt, hogy a regionális vagy helyi eszközök számának szintén. Minden esetet önállóan, előnyeik alapján kell megítélni, az Európai Bizottság álláspontja szerint az erőforrásokat, amennyiben lehetséges, nemzeti vagy nemzetek feletti eszközökben kell koncentrálni.

A pénzügyi eszközök alkalmazása során figyelemmel kell lenni a szükséges *adminisztratív kapacitásra* és a készségek különböző összetételére. A pénzügyi eszközök működtetése *magas fokú szakértelmet* és jelentős erőforrásokat igényel, különösen a nagyobb méretű és összetettebb jellegű alapok esetében. Míg a felelősséghez való viszony és a felelősség mértéke különbségeket mutathat, *elengedhetetlen a tevékenységekhez a megfelelő erőforrások hozzárendelése*, különösen a befektetési időszakban (biztosítandó az értékarányosság teljesülését).

2015. július 22-én Bulgáriában a Minisztertanács a kormány érdekeltségébe eső, egyszemélyes részvénytársaságot hozott létre, melynek neve Pénzügyi Eszközök Alapkezelője Bulgáriában. A cég tevékenységét azon pénzügyi eszközök menedzselése alkotja, amelyeket a 2014–2020-as időszakban az ERFA, ESZA, KA, EMVA és ETHA forrásaiból alakítottak ki. A létrehozott társaságnak, az alapkezelőnek meg kell felelnie a jó vállalati kormányzás feltételeinek, lépéseket kell tennie az operatív döntések politikai befolyásolhatóságának visszaszorítása érdekében, illetve bizonyítania kell munkatársai megfelelő szakértelmét és tapasztalatait a pénzügyi eszközök megvalósítása során.

A nemzetközi pénzügyi intézetekkel, így az Európai Beruházási Bankkal (EIB), a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bankkal (IBRD), és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bankkal

kötött megállapodások alapján az előbbieket szakmai segítséget nyújtanak az ESB-alapok szakértelemmel bíró és eredményes felhasználásához és a pénzügyi eszközök azon lehetőségeinek kibontakoztatásához, miszerint a magántőke bevonásával megsokszorozzák a rendelkezésre álló közpénzeket.

22. szövegdoboz

A tagállami adminisztratív kapacitás megeremítése Bulgáriában

Forrás: Pénzügyminisztérium honlapja, Bulgária

Annak a döntésnek a meghozatalában, hogy miként történjen a pénzügyi eszközök bonyolítása, az egyik legfontosabb tényező az adminisztratív kapacitás megléte vagy éppen hiánya nemzeti/regionális szinten. Az EIB csoport – mint lehetséges közreműködő – kétségtelenül rendelkezik a szükséges tudással és adminisztratív kapacitással, a tagállamok véleménye az EIF teljesítményéről azonban nem egyértelmű. Az irányító hatóságok kifogásolták az EIB holdingalapok számára fizetendő magas menedzsmentdíjakat, az EIB/EIF végrehajtási folyamatainak lassúságát, az általuk alkalmazott feltételek merevségét. Ez ahhoz vezetett, hogy néhány tagállam (pl. SK) – amelyek eredetileg az EIF-fel holdingalapot szerettek volna létrehozni – saját „nemzeti” bankjai mellett döntött.

35. táblázat

Holdingleapok teljesítményének adatai 2007–2013-ig

Holdingleapok	A teljes OP %-ban Az OP teljes hozzájárulása a pénzügyi eszközöket elérő holdingleapokhoz	A teljes OP %-ban Az OP teljes hozzájárulása a végső kedvezményezettek elérő holdingleapokhoz	Menedzsmentdíjak az OP holdingleapokhoz való teljes hozzájárulásának százalékában, 2013
EIB Holdingleapok	63,83% (minta: 28/30 HA)	46,31% (minta: 26/30 HA)	5,21% (minta: 26/30)
Nem EIB holdingleapok	85,44% (minta: 43/46 HA)	64,12% (minta: 40/46 HA)	4,99% (minta 30/46)

Forrás: Adatok az Európai Bizottságtól (2015d): Összefoglaló adatok a pénzügyi eszközök finanszírozása és megvalósítása terén elért eredményekről

Az előzetes elemzés eredményének figyelembevételével az irányító hatóság hozza meg a döntést, hogy melyik végrehajtási struktúrát tartja a legalkalmasabbnak a pénzügyi eszközök bonyolítása számára.

Az az forgatókönyv, miszerint az irányító hatóság közvetlenül működteti a pénzügyi eszközt, kizárólag abban az esetben alkalmazható, amikor a pénzügyi termék hitel vagy garancia. Ehhez az opcióhoz elengedhetetlen az irányító hatáson belül a pénzügyi eszközök megvalósítására vonatkozó jelentős tapasztalatok és tudás megléte. Előnye, hogy önálló pénzügyi közvetítő létrehozása helyett, amely meglehetősen összetett és időigényes folyamatot feltételez, az irányító hatóság egyszerűen gyorsan indíthatja a konstrukciót, másrészt elkerülhetővé teszi újabb monitoring és jelentéstételi szint közbeiktatását. Azonban, ezt a típusú kvázi pénzügyi tevékenységet a hazai szabályozás tilthatja, és nem lehetséges előleg folyósítása sem a pénzügyi eszköz javára. Továbbá, a menedzsmentdíjak nem érvényesíthetőek, a vonatkozó költségeket az OP szakmai segítségnyújtási eszközei fedezik.

A pénzügyi közvetítőket – a CPR értelmében – nyílt, átlátható, arányos és hátrányos megkülönböztetéstől mentes eljárás alapján kell kiválasztani, az összeférhetetlenség elkerülésével. Ez megengedi a nyílt pályázat (ajánlat, érdeklődés tekintetében) alkalmazását formális közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül. Ezt a gyakorlatot számos tagállam követte a 2007–2013-as időszakban az Európai Bizottság jóváhagyásával.²³⁸

FRIM ERFA, Lombardia, Olaszország

A Lombardiában holdingleap nélkül működő hitelkonstrukció (FRIM ERDF) kialakításakor az a döntés született, hogy nyilvános tender (azaz formális közbeszerzési eljárás) helyett úgy nevezett „szabályozást” dolgoznak ki és alkalmaznak: ez olyan dokumentum, amely részletezi a kezdeményezés szabályainak elfogadására nyitott pénzügyi közvetítő szerepét, tevékenységét, díjazását és a kötelező határidőket. Következésképpen azoknak a pénzügyi közvetítőknek, amelyek részt kívántak venni, ajánlat benyújtása helyett ezt a dokumentumot kellett aláírniuk. Nyilvánvaló, hogy a dokumentum tartalma alapos megfontolást igényelt az irányító hatóság részéről, hogy egyszerűen megfeleljen a jogszabályoknak, másrészt azonban vonzó feltételeket tudjon kínálni

²³⁸Több esetben az Európai Bizottság formális, a pénzügyi eszköz állami támogatási notifikációjára vonatkozó határozatával (amelynek része a pénzügyi közvetítők kiválasztása és a végrehajtás rendszere)

a pénzügyintézetek számára is. A FRIM ERFA esetében 33 bank vállalta, hogy csatlakozik a kezdeményezéshez és aláírja a szabályokat, és a módszer sikeresnek bizonyult a magántőke bevonása terén is.

Az eljárás megfelel az európai uniós közbeszerzési elveknek is, nyílt, transzparens és diszkriminációmentes.

23. szövegdoboz

Standard dokumentum aláírása a pénzügyi közvetítő kiválasztása érdekében Olaszországban

Forrás: Finlombarda Spa

Azonban a Bizottság 2014-ben vitatni kezdte a *közbeszerzés* kötelező alkalmazásának elmaradását. Ez az értelmezés különbözik attól a 2007–2013-as időszakban alkalmazott értelmezéstől, amelynek alapját hasonló szövegezésű kohéziós politikai szabályozás és megegyező közbeszerzési előírások alkották.

Az Európai Bizottság új jogértelmezése szerint²³⁹ az irányító hatóságnak teljesítenie kell az általános alapelveket is,²⁴⁰ amelyek magukban foglalják a pénzügyi eszközöket működtető szervezetek kiválasztását: alkalmazniuk kell a vonatkozó jogszabályi, különösen az állami támogatás és közbeszerzés tárgyú előírásokat. Ebből következik, hogy az ESB-alapok hatálya alá eső pénzügyi eszközöket működtető szervezetek szolgáltatásai esetében alkalmazni kell a közbeszerzési szabályokat és elveket. Ezért ezen szervezetek kiválasztásának (akár alapot vagy alapok alapját működtető szervezet, akár pénzügyi közvetítő) a vonatkozó szabályokkal összhangban kell történnie.

Azonban felmerül a kérdés, hogy *pénzügyi szolgáltatásokat vagy társbefektetőket keresünk-e*, ez a pénzügyi eszközök struktúrájától függ. Az első esetben észszerű lehet a közbeszerzés alkalmazása, a második esetben azonban egyértelműen rosszirány lenne.

Az első kérdés, hogy alkalmazni kell-e a közbeszerzést a pénzügyi közvetítők kiválasztására abban az esetben, amikor olyan jogi struktúra alakul ki, amely szerint az irányító hatóság *nem fizet ellentételezést* a szerződés teljesítésért, mint ahogy a magyar mikrofinanszírozási rendszer mutatta a 2007–2013-as időszakban (lásd a 6. szövegdobozt). Az a dilemma is felmerül, hogy *az alapkezelő/pénzügyi közvetítő szolgáltatást nyújt-e az irányító hatóság/holdingalap-kezelő számára vagy sem*, vajon menedzsmentdíj folyósítandó-e azon jutalom helyett, amely jobb alapkezelési tevékenységeket ösztönöz, magasabb megtérülést biztosít a köz-/állami befektető számára.

Érdemes megfigyelni, hogy a tőkejuttatás/kockázati tőke pénzügyi közvetítői esetében, ahol az alaptőke részvényeit a befektető bocsátja ki, a közbeszerzés teljesen illogikus megoldás, és ráadásul a közbeszerzési szabályok egyik kivétele is vonatkozik erre az esetre.²⁴¹

Bár az Európai Bizottság már látja a különbséget a társbefektetés és az alapkezelő által nyújtott pénzügyi szolgáltatás között, a vonatkozó útmutatójában leszögezve, hogy „A pénzügyi eszközöket végrehajtó szervezetek kiválasztása nem szükségszerűen esik egybe a pénzügyi eszközre vonatkozó művelet kiválasztásával.²⁴² A művelet kiválasztása az irányító hatóság feladata.²⁴³ A pénzügyi eszközöket végrehajtó szervezetek kiválasztásától eltérően, a művelet kiválasztására nem vonatkoznak sem a közbeszerzési szabályok és alapelvek, sem az FBR 7. cikkében foglaltak.”

A világosság hiánya kavargást okoz a tekintetben, hogy *miként kell ezeket a folyamatokat egymástól elkülönülten megszervezni, figyelembe véve, hogy a tervezett műveletek tárgyát és jellemzőit az alapot vagy alapokat kezelő szervezet/pénzügyi közvetítő javasolja, és közvetlenül kapcsolódnak hozzá.*

A pénzügyi közvetítők kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárás számos vonatkozásban *csökkenti a pénzügyi eszközök végrehajtásának hatékonyságát* is. A pénzügyi eszközök paramétereinek és feltételeinek megváltoztatását a végrehajtás időszaka alatt (potenciálisan 15 évig) nem lehet kezelni a szolgáltatási szerződés rugalmatlan feltételei alapján, ez komoly végrehajtási nehézségeket okozhat a magánbefektetők és a végső kedvezményezettek számára.

Az Európai Bíróság (ECJ) esetjogára építve, a 2014/24/EU direktíva különösen a szerződő hatóság által a saját tulajdonában álló és általa felügyelt közjogi intézményre történő feladatátruházásra (vertikális együttműködés vagy *in-house*), csakúgy mint az adminisztráción belüli (horizontális) együttműködésre irányul.

A másik érdekes szempont a pénzügyi eszközt működtető szervezet kiválasztása *kizárólagos jog* alapján, minthogy erről a jogról a 2014/20/EC direktíva rendelkezik. Több tagállam arra a véleményre jutott, hogy ez is reális alternatívát jelenthet, azonban a Bizottság szolgálatai a pénzügyi eszközök terén *nem látnak mozgásteret a szerződéssel összhangban álló jogszabályon alapuló*

²³⁹Lásd EUB útmutató a pénzügyi közvetítők kiválasztásáról

²⁴⁰CPR 37. cikk (1) bekezdés

²⁴¹2004/18/EC Art 16. d) and 2014/24/EU Art. 10. e)

²⁴²A művelet kiválasztása a pénzügyi eszközhöz történő programfinanszírozási hozzájárulásra vonatkozó döntést jelenti, nem pedig a pénzügyi eszközökből a végső kedvezményezettek részére végrehajtott későbbi befektetéseket.

²⁴³A pénzügyi eszközre vonatkozó műveletet az ERFA, a KA és az ESZA tekintetében az irányító hatóság választja ki a KRR 125. cikke (3) bekezdése a) pontjának megfelelően. Az EMVA tekintetében a pénzügyi eszközre vonatkozó műveletet az 1305/2013/EU rendelet 65. cikke (4) bekezdésének, illetve 66. és 49. cikkének megfelelően kell kiválasztani.

kizárólagos jogok tekintetében. Szerintük amennyiben valamely ellenőrző szerv a kizárólagos jog feltételeinek teljesülése vonatkozásában más következtetésre jut, mint a tagállam, pénzügyi korrekció válhat szükségessé.

Egyértelmű, hogy a Bizottság ezen jogértelmezése következtében több tagállamnak is változtatnia kell eddig követett gyakorlatán a pénzügyi eszközök rendszerének kialakításakor, annak ellenére, hogy a pénzügyi eszközök a már meglévő intézményi keretek közé helyezése minimalizálná a működési költségeket, és felgyorsítaná a végrehajtást. Továbbá a közbeszerzési eljárás mellőzése önmagában jelentős időmegtakarítást jelent az új rendszer felállításakor.

Az irányító hatóságnak ki kell választania azt a szervezetet, amely vagyongazdálkodási számlát nyit (vagy külön pénzügyi egységként hozza létre a pénzügyi nyilvántartásán belül) annak érdekében, hogy a pénzeszközöket a finanszírozási megállapodásban foglaltak szerint és a takarékoság, hatékonyság és eredményesség elvének megfelelően használja fel. Ezeknek a szervezeteknek az irányító hatóság javára kell tevékenységeiket folytatni. Nyilvántartásukban a program pénzeszközei mérlegen kívüli eszközként szerepelnek.

A 2014–2020-as időszakban több tagállam *nemzeti vagy regionális szintű* pénzügyi eszközt állított fel az irányító hatóság felelőssége alá vonva. Transznacionális vagy határon átnyúló pénzügyi eszközt végrehajtó struktúra kialakítására eddig nem mutatkozott igény.

A tagállamok irányító hatóságai legtöbbször tagállami szervezeteket bíztak meg a holdingalap működtetésével, olyan szervezeteket jelöltek ki az alapkezelési feladatokra, amelyek a lebonyolítási feladatok egy részét pénzintézetekre bízták.

A nemzeti fejlesztési bankok mint holdingalap-kezelők

A *Cseh Köztársaságban* a *Cseh–Morva Garancia és Fejlesztési Bank (CMZRB)* lett a kiválasztott szakosított intézmény, amely a holdingalapot működteti az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium felügyelete alatt.

Magyarország esetében már a 2014–2020-as időszak különböző típusú EU-támogatásainak felhasználási rendjét rögzítő kormányrendelet lefektette az alapok alapja modell, és megnevezte a *Magyar Fejlesztési Bankot* (a továbbiakban: MFB) mint a holdingalapot kezelő szervezetet. A kijelölés jogi alapjául a házon belüli, illetve az állami szervek közötti együttműködésre vonatkozó előírások szolgáltak.

Szlovákiában a pénzügyi eszközt holdingalapként a *Szlovák Befektetési Holding* kezeli, amelyet az SZRB Eszközkezelő (SZRB AM) irányít, felváltva az EIF-fel való együttműködést mint korábbi gyakorlatot. Az SZRB AM a Szlovák Garancia és Fejlesztési Bank leányvállalata, amelyet a Szlovák Nemzeti Bank felügyel. A Szlovák Befektetési Holding más pénzügyi közvetítőket is bevon a kezelésbe.

Az *Egyesült Királyságban* a 2014–2020-as időszakban a *British Business Bank* (Brit Üzleti Bank) mint az Egyesült Királyság 100%-os tulajdonában álló gazdaságfejlesztési szervezet fogja ellátni a holdingalap-kezelő feladatait, hitel- és tőkejuttatás jellegű támogatást nyújt kis- és középvállalkozások számára, beleértve az alábbiakat: Vállalkozásfinanszírozási Garancia, Vállalkozói Tőkekonstrukciók, UK Innováció Befektetési Alap, Üzleti Angyal Társbefektetési Alap és Vállalkozásfinanszírozási Partnerség. A Vállalkozói Befektetési Konstrukció és a Vállalkozói Kezdőtőke Befektetési Alap az adó- és vámhivatal által működtetett, adókedvezményt nyújtó konstrukciók, amelyek célja, hogy ösztönözzék a kis- és középvállalkozásokba történő magántőke-befektetést.

Lengyelországban a végrehajtás a holdingalapként működő *Bank Gospodarstwa Krajowego* feladata, amely Lengyelország 100%-os állami tulajdonban lévő fejlesztési bankja. A BGK holdingalapként járt el a nemzeti pénzügyi eszközök esetében, a 2007–2013-as időszakban több lengyel régióban közreműködött a JEREMIE megvalósításában, illetve három régióban a JESSICA lebonyolításában is városfejlesztési alap formájában.

Írországban 2014 szeptemberében alakult meg az Ír Stratégiai Bank (*Strategic Banking Corporation of Ireland*), a Pénzügyminisztérium egy személyi tulajdonában álló korlátolt felelősségű társaságként. A társaság létrehozásának célja az volt, hogy alacsony költségekkel járjon, hosszú távú finanszírozási forrást teremtsen multilaterális finanszírozók és állami/EU-s pénzeszközök bevonásával, valamint erősítse Írország gazdaságát a finanszírozási lehetőségek bővítésével és azáltal, hogy javítja a gazdasági szereplők finanszírozási mechanizmusokhoz való hozzáférési lehetőségeit.

Bulgáriában az alapok alapját működtető szervezet az újonnan létrehozott Bulgáriai Pénzügyi Eszközök Alapkezelője EAD (*Fund Manager of Financial Instruments in Bulgaria EAD*). Az EAD jogi formáját tekintve egyszemélyes állami tulajdonban álló részvénytársaság. Tevékenységét a pénzügyi eszközök lebonyolítása képezi az ESB-alapok által társfinanszírozott programok keretében, a 2014–2020-as időszakban. Emellett Bulgária pénzeszközöket különített uniós szintű pénzügyi eszközök javára is. E tekintetben az Európai Bizottság 2015. október 12-én hagyta jóvá az Egységes Nemzeti Programot, amelynek célja a kkv-kezdemenyezés elindítása Bulgáriában, a menedzsmentfeladatokat a konstrukcióhoz hozzájáruló szervezetek (a Bolgár

24. szövegdoz

Holdings-alap-kezelők a tagállamokban 2014–2020-ig

Forrás: NYIKOS: *Financial instruments in the 2014-20 programming period: First experiences of member states; European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2016, 103.*

A tagállamok különböző magyarázattal szolgáltattak annak vonatkozásában, hogy miért használják a fent említett végrehajtás-intézményi berendezkedést. Egyrészt Lengyelország egyértelműen jelezte, hogy a végrehajtási struktúra az előzetes elemzés ajánlásainak figyelembevételével történt. Másrészt Szlovákia tájékoztatása szerint nem tudták részletesen megvizsgálni az opciókat, minthogy a 2007–2013-as JEREMIE-konstrukciók megkésve indultak, ezért nem rendelkeztek elégséges erőforrással a megfelelő programkörnyezet kialakításához.

Ami a pénzügyi közvetítők kiválasztását illeti, a tagállamok nagymértékű késésről számoltak be, amely – véleményük szerint – a Bizottság közbeszerzési eljárás lefolytatására irányuló követelményének is tulajdonítható. Számos tagállamban egyelőre nem bíztak meg pénzügyi közvetítőket. Több tagállam azt jelezte, hogy inkább elálltak a Bizottsággal való további egyeztetéstől, és úgy döntöttek, közbeszerzési eljárást alkalmaznak a közvetítők kiválasztása érdekében. Ugyanakkor továbbra is zavart okoz, hogy miként tudják megfelelően lefolytatni a közbeszerzést, tekintettel arra, hogy annak tárgya nem illeszthető be a közbeszerzési eljárás keretei közé (pl. kizárólag kvalitatív értékelési szempontok használata). Az általános vélemény arról tanúskodik, hogy a nyílt felhívás sokkal hatékonyabb lenne.

2.3.1.3. Menedzsmentköltségek és -díjak

A díjazás valószínűleg a *legmegfelelőbb mechanizmus, amely biztosítja, hogy a szereplők az elvárásoknak megfelelően teljesítenek*. Ha valamely tevékenységet harmadik fél végez – ami általában alapeset a pénzügyi eszközök terén –, a díjazási rendszer befolyásolja a kitűzött célok eléréséért tanúsított viselkedésüket. Ezért a díjazás kritikus tényezője a pénzügyi eszközök teljesítményének, a rosszul megtervezett díjrendszer negatív hatásokat eredményezhet. A díjazásnak *vonzónak kell lennie* a pénzügyi közvetítők számára, de egyúttal összhangban kell állnia az állami támogatási szabályokkal is.

A 2007–2013-as programozási időszakban a Bizottság 1828/2006/EK rendelete (2006. december 8.) 43. (4) cikkelye kimondja, hogy a menedzsmentdíjak nem haladhatják meg az operatív programból a holdingalaprak juttatott tőke 2%-át. Nehézségeket okoz azonban a menedzsmentdíjak és -költségek meghatározása a struktúrából kiindulva. Az alapkezelő kiválasztása alapvetően versenyalapú eljárással történik, de az értékelések azt sugallják, hogy a menedzsmentdíjak (és -költségek) széles körű különbségeket mutatnak a pénzügyi eszköz jellegétől és a végrehajtásba bevont szervezetek számától függően.

43. ábra

Menedzsmentköltségek és -díjak

[Megjegyzés: Görögország az átlaghoz képest nagy eltérést mutat mind a menedzsmentköltségek és a végső kedvezményezettekhez eljutó források arányában (109%), illetve a menedzsmentdíjak és -költségek teljes összegében (€238 millió). Szlovákia az átlaghoz képest nagy eltérést mutat a menedzsmentköltségek és a végső kedvezményezettekhez eljutó források arányában (700% felett). A Bizottság összefoglaló jelentése megjegyzi, hogy néhány adat kétségeket ébreszt, ez is köztük lehet. Forrás: Európai Bizottság, 2014]

A különböző tagállamok/régiók változatos díjazási rendszereket terveztek, amelyek jelentős eltéréseket mutatnak: jellegükben (% , egységár, kiadások alátámasztása stb.), időzítésben (éves, ügylet alapú stb.), finanszírozásban (alap, holdings-alap-kezelő, kedvezményezett stb.) csakúgy, mint az elvárt hatásukban (pl. hozamkorlátok + veszteségszűntetés).

A menedzsmentdíjak és -költségek fedezetéül olykor az operatív programon kívül eső pénzeszközök szolgálnak, és az alapkezelők szolgáltatásainak ellentételezése nemcsak a díjakon alapulhat.²⁴⁴ Továbbá a kockázatmegosztás értelmében a magánhozzájárulásból eredő keresmény ösztönözheti a pénzügyi közvetítő teljesítményét külön díjazás nélkül. Minden javadalmazási rendszer előnyöket és hátrányokat is mutat, sok szempont köré épül (hatékonyság, állami támogatási szabályok stb.), így a *pénzügyi eszközök esetében a megfelelő javadalmazási rendszer megtervezése nem könnyű feladat*.

A JEREMIE-megvalósítás érdekében Magyarország külső pénzügyi közvetítők széles körű hálózatát hívta életre. A forrásallokációból és a tranzakciókból való részesedésük sorrendjében a hitelek három típusú pénzügyi közvetítő nyújtotta (hitelintézetek, pénzügyi vállalkozások és helyi vállalkozói központok). Elsősorban a bankok működtették a garancia- és viszontgarancia-konstrukciókat, amelyek mögött a közszférába tartozó garanciaszervezetek (pl. Garantiqa) álltak. Kockázattőke-társaságként bejegyzett vállalkozások kaptak lehetőséget különböző tőkejuttatási termékek terítésére.

A hitel nyújtó pénzügyi közvetítőket a források alacsony költsége (*a refinanszírozási kamat 1,5% volt*) és az ügyfelek által fizetett kamat (*maximált mértéke 9%, a gyakorlatban a befektetési*

²⁴⁴A működési költségek fedezése érdekében, Északnyugat-Angliában az alapkezelő kiegészítő, vissza nem térítendő támogatásban is részesül.

időszakban 6%-os kamatszint érvényesült) különbségéből eredő nyereség mozgatta. Azonban a működési költségeket is a nyereség fedezi, ugyanis ebben az esetben a menedzsmentdíjak nem képezték a program terhére elszámolható költségeket. Az irányító hatóság és a holdingalap teljesítményalapú ösztönzőkre támaszkodott, amikor a pénzügyi közvetítők számára a következő szakaszban esedékes allokációt kikalkulálta. Az úgynevezett „partnerkorlátok” szolgálták a rendelkezésre álló források elosztásához, amelyek meghatározása a korábbi teljesítmény figyelembevételével történt.

Bár az allokációs korlátok a végrehajtási időszak során felfelé mozdultak el, jó kiindulási pontot jelentettek annak megbecsüléséhez, hogy az adott kedvezményezettől milyen tényleges teljesítmény várható, és segítették a végrehajtási kockázatok csökkentését a teljes forrásmennyiség egyedi keretekre történő bontásával.

25. szövegdohoz

Egyedi költség- és díjazási konstrukciók a magyarországi mikrofinanszírozásban

(Forrás: NYIKOS: *Financial instruments in the 2014–2020 programming period: First experiences of member states*; European Parliament, Policy Department B: *Structural and Cohesion Policies*, 2016, 103.)

A CPR lefekteti azokat a *feltételeket* – a pénzügyi eszköz lebonyolításával megbízott intézményjogi, pénzügyi, gazdasági és szervezeti háttérhez kapcsolódóan –, amelyeket az irányító hatóságnak a *pénzügyi közvetítők kiválasztása során* érvényesítenie kell. Az alapok²⁴⁵ vonatkozásában a tagállam „kijelölhet egy vagy több közreműködő szervezetet is arra, hogy az irányító vagy az igazoló hatóság bizonyos feladatait annak felelősségére elvégezze”.

A pénzügyi eszköz lebonyolítására benyújtott ajánlat kiválasztása során az egyik alkalmazandó feltételt a *menedzsmentköltségek és -díjak mértéke* képezi, amely az irányító hatóság számára nyújtandó szolgáltatás „árát” jelenti.

A 2014–2020-as időszakban jóval *részletesebb előírások és szigorúbb korlátok, valamint speciális módszertani feltételek* vonatkoznak a költségek és díjak meghatározására, amelyek valószínűleg a menedzsmentdíjak csökkenését fogják összességében eredményezni. Valójában jelenleg elég nehéz a menedzsmentdíjak teljes vertikumát megbecsülni, minthogy számos pénzeszköz tekintetében nem állnak rendelkezésre a díjakhoz kapcsolódó információk, és ezek jövőbeni elérhetőségének időpontja sem ismeretes.

A CPR és az állami támogatási konstrukciók *két lehetőséget kínálnak a magánbefektetők érdekeivel való összhang megeremítésére*.²⁴⁶

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

A 2014–2020-as programozási időszakban az irányító hatóságok mérlegelhetik, a helyzetnek megfelelően, a *preferenciális javadalmazási konstrukciók alábbi típusainak* bevezetését:

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

A pénzügyi eszközöket végrehajtó szervezetekre vonatkozó követelményeket és más, a pénzügyi eszközökre vonatkozó kérdéseket a 480/2014/EU rendelet II. szakasza írja le. Az alapok alapjánál és a pénzügyi közvetítőknél felmerülő, *elszámolható menedzsmentköltségek és -díjak regresszív módon* érvényesíthetők az elszámolhatósági időszakban; a szabályozás a végrehajtó szervezet típusa szerint felső küszöbértékeket fektet le.

36. táblázat

Javadalmazás a pénzügyi közvetítők és alapok alapja esetében

Az elszámolhatási időszakban érvényesített költségek és díjak felső határa	Elszámolható díjak ütemezése
---	-------------------------------------

²⁴⁵A CPR-rendelet 123(6)cikke, az 1305/2013 EMVA-rendelet 66(2) cikke

²⁴⁶NYIKOS: *Financial instruments in the 2014–2020 programming period: First experiences of member states*; European Parliament, *Policy Department B: Structural and Cohesion Policies*, 2016, 103.

	(a program a hozzájárulás százalékos arányában kifejezve)	Alapdíjak	Teljesítményalapú díjazás (évenként)
Alapok alapja	7%	3% az első 12 hónapban, 1% a következő 12 hónapban, ezt követően 0,5% évente	
Tőkerészesedést nyújtó pénzügyi közvetítő	20%	2,5% évente az első 24 hónapban, ezt követően évente 1%	2,5%
Kölcsönt nyújtó pénzügyi közvetítő	8%	0,5% évente	1%
Garanciát nyújtó pénzügyi közvetítő	10%		1,5%
Mikrohittelt nyújtó pénzügyi közvetítő	10%		1,5%
Vissza nem térítendő támogatást, kamattámogatást és garanciadíjtámogatást nyújtó pénzügyi közvetítők	6%		0,5%

Forrás: NYIKOS szerkesztése a 480/2014/EU rendelet alapján

A jogszabályban rögzített menedzsment költségek és -díjak *meghaladhatóak*, „amennyiben az irányítási költségeket és díjakat olyan pénzügyi eszközt végrehajtó szervezet számítja fel – ideértve adott esetben az alapok alapját végrehajtó szervezeteket is –, amelyet az alkalmazandó szabályokkal összhangban versenypályázaton választottak ki, és a versenypályázat igazolta a magasabb irányítási költségek és díjak szükségességét”. Felmerül a kérdés, hogy a közbeszerzés versenypályázatnak minősül-e, különösen, ha végeredményként egyetlen konzorcium jelenik meg.

1. Tőke költsége: az EU-szabályozás²⁵⁶ szerint a kis- és középvállalkozói hitelek kockázati súlya 75%. E számításból kiindulva és figyelembe véve a 8%-os tőkekövetelményt, 100 egységnyi kkv-hitel 6 egységnyi tőkét igényel a hitelkockázat tőkekövetelményeinek becslésekor használt belső minősítési módszertől (IRB) függően.
2. OPEX-becslés (működési költségek).
3. A források költsége, amely a BUBOR vagy EURIBOR mértékétől függ. A BUBOR jelenleg 1,20%-on áll, azonban kizárólag akkor mérvadó, ha pénzügyi közvetítő által refinanszírozás történik.

26. szövegdoboz

A kölcsönt nyújtó pénzügyi közvetítők esetében a menedzsment költségek és -díjak számítása

Forrás: NYIKOS szerkesztése

Felmerül a kérdés, hogy ez a költségstruktúra összhangban áll-e a pénzügyi közvetítők számára előírt javadalmazási mátrix részleteivel. Lehetetlen pontos választ adni erre, minthogy számos szempont nyitva marad, amelyekre a jogszabályban lefektetett mechanizmus nem terjed ki. Ezek elsősorban a pénzügyi eszközök fejlesztési céljával állnak kapcsolatban (pl. a hitelkérelem kidolgozásához nyújtott szakmai segítségnyújtás költségei stb.). Felmerül továbbá annak kockázata, hogy *alkalmas pénzügyi közvetítők nem jelentkeznek, mivel nem tartják megfelelőnek a javadalmazás mértékét*.

Bár a menedzsment költségek és -díjak számításának módszertanát és küszöbértékeit a Bizottság felhatalmazáson alapuló rendelete²⁴⁸ tartalmazza, a fentebb említett mátrix alkalmazásával a javadalmazás teljes mértékének és sajátos tételeinek kiszámítása a gyakorlatban nehézségeket okozhat. A szabályozás szintén kimondja, hogy a menedzsmentdíjak *közvetett és közvetlen költségeket tartalmaznak, amelyek megtérítésére a költségek alátámasztása alapján kerül sor, illetve a menedzsmentdíjak a szolgáltatások olyan megegyezés tárgyát képező ellentételezését jelentik, amelyeket piaci verseny alapján határoztak meg*. Több tagállam számára zavart okoz, hogy mi értendő „megegyezés tárgyát képező ellentételezése” alatt, és milyen módon történhet ennek alátámasztása. A szabályozás szerint, a menedzsment költségek és -díjak *alapját teljesítményalapú számítási módszernek kell képeznie*. A vonatkozó iránymutatás azonban *nem tartalmaz hivatkozást az alkalmazandó módszertanra*.

²⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról – 123. cikk

²⁴⁸ A Bizottság 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. március 3.)

2.3.2. Különböző típusú pénzügyi eszközök

A CPR szerint kohéziós forrásokat használó pénzügyi eszközök megvalósíthatók valamennyi ESB-alap forrásainak igénybevételével. A 2014–2020-as programozási időszak kohéziós szabályozása több különböző lehetőséget biztosít az egyes pénzügyi eszközök végrehajtására: kkv-eszköz,²⁴⁹ dobozos és egyedi megoldások.

44. ábra

Különböző típusú pénzügyi eszközök a 2014–2020-as időszakban

Forrás: Nyikos: *Financial instruments in the 2014–20 programming period: First experiences of member states; European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2016, 103.*

(* A támogatás 100%-át fedezheti az ERFA, ESZA és KA hozzájárulás; külön prioritási tengely létrehozása mellett. ** Az ERFA, ESZA, KA társfinanszírozási arány 10 százalékponttal megemelhető, amennyiben a teljes prioritási tengely pénzügyi eszközök végrehajtását szolgálja.)

A különböző pénzügyi eszközök jogi alapjának két alapvető forrása:

- CPR 38 (1) cikk – az irányító hatóságok pénzügyi hozzájárulást nyújthatnak a következő pénzügyi eszközökhöz:
 - a) *uniós szinten létrehozott* (e. g. H2020, COSME stb.), a Bizottság által közvetlenül vagy közvetve irányított pénzügyi eszközök;
 - b) *nemzeti, regionális, nemzetközi vagy határon átnyúló szinten létrehozott*, az irányító hatóság által vagy felelősségi körében irányított pénzügyi eszközök.
- CPR 38 (3) cikk – az irányító hatóság a következő pénzügyi eszközökhöz nyújthat pénzügyi hozzájárulást:
 - a) a Bizottság által meghatározott általános feltételeket teljesítő pénzügyi eszközök = *általános feltételeket teljesítő pénzügyi eszközök/pénzügyi késztermékek*;
 - b) olyan már meglévő vagy újonnan létrehozott pénzügyi eszközök, amelyeket kimondottan az egyedi célkitűzések elérése érdekében dolgoztak ki = *egyedi célkitűzések érdekében kidolgozott eszközök*.

2.3.2.1. EU-szintű pénzügyi eszközök

2.3.2.1.1. EIB/EIF és pénzügyi eszközök

Az EIB mint az Európai Unió bankja szorosan együttműködik az EU-intézményekkel és -tagállamokkal az EU-szakpolitikák megvalósítása érdekében, és nagyságrendjét tekintve a legnagyobb multilaterális hitelfelvevő és hitelfolyósító egyidejűleg. Pénzeszközöket és szakértelmet nyújt azokhoz a beruházási projektekhez, amelyek hozzájárulnak az uniós célok megvalósításához. Az EIB fontos szerepet játszik továbbá az Európai Unióban az operatív programok és pénzügyi eszközök végrehajtásában is. A CPR 31. cikke széleskörűen irányozza elő *tanácsadó szervként* az EIB részvételének feltételeit. A CPR 38. cikke a pénzügyi eszközök végrehajtására vonatkozik, és leírja azt a közvetlen szerepvállalást, amelyet az EIB megtehet. Különösen a 38(4)(b)(i) cikk rendelkezik az irányító hatóság azon lehetőségéről, hogy a *megvalósítással kapcsolatos feladatokat* az EIB-re bízta. Ilyen esetekben az EIB-t ugyanazok a köttetések, feltételek és felelősség terheli, mint az alapokat működtető más szervezeteket. Például ezek magukban foglalják a vagyionkezelői számla megnyitását az irányító hatóság nevében, hogy a pénzeszközök keretében esedékes tranzakciókat bonyolíthassa, vagy a pénzügyi eszköz számára külön finanszírozási egységet nyisson. Amennyiben azonban az EIB-t jelölik ki a holdingalapot megvalósító szervezetnek, az irányító hatóságnak ki kell jelölnie azt a szervezetet, amely a hitelesítési és auditfeladatokat elvégzi.²⁵⁰

A CPR 39. cikke azokra a hozzájárulásokra vonatkozik, amelyek az ERFA (és az EMVA) pénzeszközeiből biztosíthatók a kkv-k számára nyújtott és az EIB által végrehajtott, *felső határ nélküli garanciákat és értékpapírosítást célzó közös pénzügyi eszközökhöz*. A jogszabály lefekteti, hogy a Bizottság számára nyújtott kifizetési kérelem az EIB számára átadott összegek 100%-ára vonatkozhat, azaz nem szükséges az ERFA- vagy EMVA-források mellé hazai társfinanszírozást rendelni a kkv-kezdeményezés keretében.²⁵¹

Az IH számára előnyös, hogy az OP forrásaiból uniós szintű eszközökhöz járul hozzá, mert az *OP pénzeszközeinek kezelése elkülönülten történik*, és befektetésükre az OP-ban megjelölt területeken kerül sor. Az EU-szintű eszközök esetében átugorható továbbá a végrehajtási rendszer kialakításának időszaka (alapok alapja/pénzügyi közvetítők kiválasztása, a pénzügyi eszközök alapvető paramétereinek meghatározása stb.). Az audit hatóság nem folytat le rendszer- és projektalapú ellenőrzést sem.

A Bizottságnak a pénzügyi eszközöket – beleértve az alapok alapját – végrehajtó szervezet kiválasztására vonatkozó iránymutatása megerősíti, hogy *az EIB-vel és az EIF-fel az irányító hatóságok versenypályázat/közbeszerzés lefolytatása nélkül is köthetnek szerződést*. Továbbá az *EIB/EIF saját belső eljárásrendje alapján választhatja ki a pénzügyi közvetítőket*.

Összegezve, hogy melyek lehetnek az ESB-alapokból az EU-szintű eszközökhöz való hozzájárulás indokai: elsőként az EU-szakpolitikai célokkal való összhang, másodsorban az EU-alapok és a méretgazdaságosság megerősítése (befektetők érdekei), harmadszor egyszerűbb menedzsment (előkészítés, tendereztetés, jogi, pénzügyi kérdések, audit, jelentéstétel, adminisztratív költségek stb.). A végrehajtás is vélhetőbben gyorsabban megkezdhető, ami segítheti a lehető legnagyobb hatás elérését, és végül, de nem utolsósorban a magasabb társfinanszírozási arány (100%) is nyomós indok.

²⁴⁹CPR 39. cikk

²⁵⁰A Bizottság 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. március 3.)

²⁵¹CPR-rendelet 39(7) cikk

2.3.2.1.2. Kkv-eszköz

A kkv-eszköz, amelyet az új kohéziós politikai szabályozás vezetett be, olyan közös használatú eszköz, amelynek célja, hogy kihasználja azokat a szinergiákat, amelyeket a 2014–2020-as időszakban a nemzeti és uniós szintű kkv-fejlesztési programok keretében megvalósított pénzügyi eszközök rejtenek. Fő célja, hogy *európai uniós szinten növelje a kkv-k hitelezését* annak érdekében, hogy ösztönözze a kis- és középvállalkozások forráshoz jutását, a gazdasági növekedést, munkahelyteremtést és az ESB-alapok hozzájárulását az uniós szintű eszközökhöz.

A kkv-eszközt az Európai Unió társfinanszírozza a COSME és/vagy Horizont 2020, illetve az EIB-csoport pénzeszközeivel. A CPR²⁵² nyitotta meg annak lehetőségét, hogy az irányító hatóságok *pénzeszközeikkel olyan EU-szintű, a Bizottság által irányított pénzügyi eszközökhöz járuljanak hozzá, amelyek végrehajtására az EIF²⁵³ kapott felkérést, szoros együttműködésben az EIB-vel.* Bár a CPR különböző típusú EU-szintű eszközök vonatkozásában tartalmaz előírást, különösen egy típusról rendelkezik:²⁵⁴ *ERFA- és EMVA-forrásokból történő hozzájárulás a kkv-kat támogató, EU-szintű pénzügyi eszközök javára.* Az EIB és az Európai Bizottság együttesen alkották meg a kkv-kezdeményezést.

A kkv-eszköz felső határ nélküli garanciaeszköz, amely *felső határ nélküli portfóliogaranciát* és részleges tőkeátvételi segítséget nyújt a bankoknak, hogy a kis- és középvállalkozások számára új hitelportfóliót, hitel- és lízingszavatalként alakítsanak ki. Másrészt támogatja az új és meglévő hitelek esetében a *közös értékpapírosítást*, a bankok meglévő és új hiteleiből álló portfóliójának ESB-alapok, COSME/H2020 és az EIB-csoport pénzeszközeinek terhére való biztosítását. A pénzügyi közvetítőket az EIF a részvételi szándék kifejezésére való nyilvános felhívás segítségével választja ki.

A részt vevő tagállamoknak *pénzügyi megállapodást*²⁵⁵ kell kötniük az EIB-vel, és a kkv-kezdeményezéshez való hozzájárulás formáját alaponként egyetlen, célirányos nemzeti szintű program képezi. A pénzügyi megállapodás modellje jó támpontként szolgál a tartalom tekintetében, ám tovább igazítható az egyes tagállamok igényeihez (pl. Spanyolországban rotációs rendszer teszi lehetővé valamennyi érdekelt részvételét).

Bár a kkv-eszköz sajátos előnyökkel szolgál – nem szükséges nemzeti társfinanszírozás; nem kell előzetes elemzést lefolytatni azon túl, amelyet az Európai Bizottság és az EIB 2013-ban már lefolytatott, illetve az állami támogatási kérdéseket az Európai Bizottság már elrendezte –, *igénybevétele egyelőre sokkal kisebb mértékű, mint azt az előzetes elképzelések valószínűsítették.*

A tagállamok 2016 végéig csatlakozhattak a kkv-eszközhöz, ennek formája, hogy benyújtják szándéknyilatkozatukat az Európai Bizottság számára. A nemzeti programokba történő beillesztésük okozhat problémákat, minthogy a programozás folyamata már lezárult, és az operatív programok módosítása nehézségekbe ütközhet: a tagállamoknak a célirányos nemzeti program módosítását és a források más programokra és prioritásokra történő átcsoportosítását kell kezdeményezniük.

A kkv-kezdeményezés közvetlen *versenyhátrányt* jelent a nemzeti szinten végrehajtott pénzügyi eszközök számára. Bár a kkv-kezdeményezés lebonyolításának általános feltételei egyszerűbbek, viszont a termékek kevésbé rugalmasak.

2.3.2.1.3. Az Európai Stratégiai Beruházási Alap

Az Európai Stratégiai Beruházási Alap (a továbbiakban: EFSI)²⁵⁶ az EIB-csoport és az Európai Bizottság közös kezdeményezése, amelyet azért indítottak, hogy segítsék az Európai Unióban meglévő finanszírozási hiányosságok felszámolását magánforrások stratégiai beruházásokra történő mobilizálásával segítségével. Az EFSI-nek mint az *Európai Beruházási Terv három pillére egyikének* célja további pénzeszközök bevonása.

Jogilag az *EFSI nem pénzügyi eszköz* sem az uniós költségvetés terhére finanszírozott műveletekre vonatkozó pénzügyi rendelet, sem az ESB-alapok felhasználását szabályozó CPR meghatározása szerint. Azonban az EFSI *finanszírozást nyújt gazdaságilag életképes projektek számára hitel-, garancia- és tőkebefektetés útján.* Továbbá fontos, hogy lehetséges az ESB-alapok és az EFSI-források kombinációja vagy az egyes projektek, vagy a pénzügyi eszköz szintjén azokban az esetekben, ahol a vonatkozó elszámolhatósági szabályok ezt megengedik.

Az EFSI 16 milliárd euró nagyságrendű garanciát biztosít az EU költségvetési forrásaiból, amelyet az EIB saját tőkéjéből származó 5 milliárd euró egészít ki: e további *garancia magasabb kockázatvállalást tesz lehetővé* az EIB-projekt finanszírozása során. A gyakorlatban az EIB valamennyi javasolt projekt esetében (ahogy az szokás) elvégzi a standard hitelvizsgálatot annak érdekében, hogy döntést hozhasson a projekt támogathatóságáról, hozzáadott értékéről, magántőke-bevonó képességéről, az uniós szakpolitikákkal való összhangjáról és gazdasági, műszaki, pénzügyi fenntarthatóságáról. Azonban a normál EIB-tevékenységhez képest magasabb kockázati szint is elfogadható, illetve az árazási stratégia is eltér, köszönhetően az EFSI-garancia meglétének. Ezt azért így alakították ki, hogy az EFSI segítségével történő beruházások a piaci kockázatkerülő magatartás okozta problémák megoldását szolgálják, minthogy ezek akadályozzák Európában a beruházások véghezvitelét.

²⁵²38(1) cikk

²⁵³Az EIF kis- és középvállalkozás-fejlesztési eszköztára: garanciák, társ- és viszontgaranciák; tőkejuttatás garanciák; mikrohitel; exporthitel biztosítás; értékpapírosítás; kockázati tőke; üzleti angyal társfinanszírozási alapok; és technológiai transzferbe történő beruházásokat támogató alapok.

²⁵⁴39. cikk

²⁵⁵Az Európai Bizottság és az EIB Csoport pénzügyi megállapodás mintát fogadott el, amely kész sablon alapként szolgál a tagállamok és az EIF közötti, a pénzügyi megállapodásra vonatkozó tárgyalásokhoz.

²⁵⁶Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/1017 rendelete (2015. június 25.) az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról, valamint az 1291/2013/EU és az 1316/2013/EU rendelet módosításáról – az Európai Stratégiai Beruházási Alap

Az EFSI két csatornán keresztül nyújt a projektek számára támogatást: az *Infrastruktúra és Innovációs Ablak (IIW)* az EIB-n keresztül elérhető, illetve a *Kkv Ablak (SMEW)*, amelyet az EIF működtet kkv-k és közepes tőkeértékű vállalkozások számára.

Infrastruktúra és Innovációs Ablak (IIW) – EIB:			Kkv Ablak (SMEW) – EIF:	
Bilaterális együttműködés (magasabb szintű EIB kockázatvállalással)			Beruházási platform	Tanácsadói együttműkö dés
Refinanszír ozás (e.g.: EIB Globális Hitel)	Projekt társfinanszí rozás	Portfólió kockázat- megosztás	Közös beruházási platform (tematikus és/vagy földrajzi)	Európai Beruházás- tanácsadói csomópont EIAH
				Bilaterális együttműködé s
				Kkv- finanszírozá si platform
				Együttműködés az egyedi cél érdekében kialakított kkv-termékek kialakításába n és társfinan-sz írozásában
				Multilate-rá -lis plat-for-mo k-hoz való csat-lakozás (pl. Tőkej-uttatá si platform)

45. ábra

EIB – nemzeti fejlesztési bank együttműködési lehetőségek az EFSI keretében

Forrás: NYIKOS szerkesztése²⁵⁷

Projektszinten lehetséges a nemzeti (köz/nemzeti fejlesztési bank vagy magán) és EFSI-források kombinációja. Azonban az ESB-alapok és az EFSI-források adott projekt keretében történő összerendezése esetében a *projekt ESB-alapok finanszírozású része* (amely az ESB-alapok forrásait és a nemzeti társfinanszírozást tartalmazza) *nem részesülhet EFSI-támogatásban*; máskülönben kettős finanszírozásnak minősülne. Ez azt is jelenti, hogy a projekt EFSI-támogatása nem számíthat bele az ESB-alapok támogatású program nemzeti társfinanszírozásába, és a projekt EFSI-finanszírozású része sem számolható el az ESB-alapok terhére. Lehetséges azonban a *pénzeszközök olyan egymás mellé rendelése, hogy azok különböző projektrészeket finanszíroznak*, vagy a források oly módon való strukturálása, hogy az EFSI-pénzeszközök fedezik az infrastrukturális projekt jövedelemtermelő részét, és az ESB-alapok a projekt további részét.

A pénzügyi eszközök szintjén az *ESB-alapok támogathatják adott EFSI Beruházási Platform kockázatviselési kapacitását* („layered fund” formájában), és más forrásból származó pénzeszközöket is bevonhatnak, különösképpen magánbefektetők és nemzeti fejlesztési bankok forrásait. Lehet újonnan alapított beruházási platform, illetve meglévőhöz való hozzájárulás is. A kombináció másik előnye, hogy az EFSI-források előrehozhatók a pénzügyi eszköz indításának szakaszába.

Az EFSI-támogatású EIB-beavatkozások nem minősülnek állami támogatásnak, és nem képezik állami támogatás szempontú vizsgálat tárgyát.

Az EFSI-szabályozás²⁵⁸ 2. cikke leszögezi, hogy (3) „nemzeti fejlesztési bankok vagy intézmények olyan hivatásos alapon pénzügyi tevékenységeket folytató jogi személyek, amelyek valamely tagállamtól vagy valamely központi, regionális vagy helyi szintű szervezettől megbízást kapnak arra, hogy fejlesztési tevékenységeket végezzenek”. Azokban a feltételekben, amelyek mentén a nemzeti fejlesztési bankok az EFSI-hitelekből vagy -beruházásokból részesülhetnek, az EIB-vel kell megegyezni, és az EFSI Irányító Bizottságának kell azokat jóváhagynia.

2.3.2.2. Általános feltételeket teljesítő termékek (dobozos pénzügyi termékek)

Az úgynevezett *dobozos termékek*²⁵⁹ szintén a végrehajtási opciók részét képezik. Standard *előírásokat és feltételeket*²⁶⁰ jelentenek, amelyek kompatibilisek az ESB-alapok szabályozásaival és az állami támogatási normákkal. A végrehajtási szabályok valamennyi

²⁵⁷NYIKOS: Financial instruments in the 2014–20 programming period: First experiences of member states; European Parliament, *Policy Department B: Structural and Cohesion Policies*, 2016, 103.

²⁵⁸Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/1017 rendelete (2015. június 25.) az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról, valamint az 1291/2013/EU és az 1316/2013/EU rendelet módosításáról – az Európai Stratégiai Beruházási Alap

²⁵⁹CPR 38 (3) a cikke

²⁶⁰A Bizottság 964/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. szeptember 11.) az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak a pénzügyi eszközökre vonatkozó általános feltételek tekintetében történő megállapításáról

típusú eszköz esetében lefektetik a szakmai és jogi minimumkövetelményeket tartalmazó *feltételrendszert*,²⁶¹ és az irányító hatóságok kiegészíthetik ezeket további feltételekkel, ha ezáltal nem változnak meg a szakmai és jogi követelmények.

A dobozos termékek alkalmazhatóak lehetnek abban az esetben, ha az adott eszközök és feltételeik megfelelnek a piaci igényeknek, a megcélzott végső kedvezményezetteket meghatározták az előzetes elemzés során, és a konstrukció gyors indíthatósága meghatározó jelentőségű. Jó megoldás, ha az irányító hatóság korlátozott mértékű forrást bocsát valamely speciálisan kialakított pénzügyi eszköz rendelkezésére.

Az általános feltételeket teljesítő termékek meghatározása a jogszabályban

1. *Kkv-hitel* – amelynek alapja portfólió szemléletű kockázatmegosztási hitelezési modell – esetében a program pénzeszközöit a kiválasztott pénzügyi közvetítő kapja meg azzal a céllal, hogy új hitelfortfólió kialakításának társfinanszírozására használja fel. A kockázatmegosztás mértéke: 80–20%, a pénzügyi közvetítő saját forrásainak terhére vállalja (a piaci feltételeknek megfelelően) a hitel értékének minimum 20%-át kitevő kockázatot: 1 millió euró nagyságrendig a beruházáshoz kapcsolódó állóeszköz és immateriális javak, illetve forgóeszköz kedvezményes kondíciókkal történő finanszírozása.
2. A *kkv-garancia* (felső határral rendelkező garancia) a kkv-k számára történő hitelezést támogatja azáltal, hogy védelmet nyújt a hitelezési kockázat ellen (az első veszteség felső határig történő átvállalásával). Célja, hogy csökkentse a kkv-k forráshoz jutásának nehézségeit, melynek oka lehet (i.) a megfelelő fedezet hiánya kombinálva (ii.) azzal a viszonylag magas hitelkockázattal, amelyet a bank számára jelent. A garancia mértéke: a hitel értékének maximum 80%-a (a pénzügyi közvetítő által viselt kockázat egyetlen esetben sem lehet kevesebb 20%-nál), és a garancia felső határát előzetes kockázatelemzés alapján kell megállapítani (nem haladhatja meg a 25%-ot). A hitel futamidőszaka 1 és 10 év közötti (beleértve a türelmi időt), és a hitel összege maximum 1,5 millió euró.
3. *Tőkebefektetési alap* kkv-k és start-up cégek számára, melynek alapját társbefektetési modell képezi (Co-investment Facility). Segíti további pénzeszközök bevonását a kkv-k finanszírozásába, tőkebefektetési alapokkal vagy más piaci befektetőkkel kialakított együttműködés révén. A pénzügyi közvetítő magáncég, amely valamennyi befektetési/elidegenítési döntését megfelelő szakmai gondossággal hozza meg. A köz- és magánforrásokból történő hozzájárulás függ a megcélzott befektetéstől, a magán hozzájárulástól (a program hozzájárulásához illeszkedve), mértéke a kkv-ba fektetett teljes tőke minimum 10/40/60%-a lesz. A befektetési időszak jellemzően a pénzügyi megállapodás aláírásától számított 10 év, és a tőkejuttatás mértéke adott kkv esetében maximum 10 millió euró (az esetleges további tőkebefektetéseket is beleszámítva).
4. Az *energiatermelési és megújulóenergia-hitel* a lakóépület-iparban (*felújítási hitel*) konstrukció esetében a pénzügyi közvetítő számára juttatott hozzájárulás a természetes személyek (végső kedvezményezettek) számára történő hitelezést segíti a kockázat a pénzügyi közvetítővel való megosztása mellett. A kockázat megosztása: 85/15%, a pénzügyi közvetítő saját forrásainak terhére viseli a (piaci feltételeknek megfelelő) kockázatok minimum 15%-át. A hitel futamidőszaka maximum 20 év (beleszámítva a türelmi időt), és a hitel mértéke tulajdonosonként 50 000 euró lehet.
5. A *társbefektetési eszköz* start-up cégek és kkv-k számára nyújt finanszírozást. Segíti üzleti modelljük kialakítását, és ezáltal további pénzeszközök bevonását valamely jelentős pénzügyi közvetítő által működtetett közös befektetési konstrukció keretében. A befektetés teljes értéke – a köz- és magánforrásokat is beleszámítva – maximum 15 millió euró lehet adott kkv esetében.

6. *Városfejlesztési alapok* fogják támogatni a városok projektjeit közlekedésfejlesztés, energiatermelés vagy városi területek regenerálása érdekében. A projekteknek pénzügyileg életképesnek kell lenniük, és integrált, fenntartható városfejlesztési stratégiák részeként kell megvalósulniuk. A teljes beruházás, a köz- és magánforrások együttesen 20 millió euró értékig terjedhet egy-egy projekt esetében. A támogatás formáját pénzügyi közvetítő által működtetett hitelalap alkotja, melynek forrását az ESB-alapok és legalább 30% magántőke adják.

²⁶¹Feltételrendszer: A pénzügyi eszköz struktúrája / Az eszköz célja / Állami támogatási szempontok / Hitelezési garancia / garancia / befektetési politika / árazási politika / A program a pénzügyi közvetítő számára nyújtott hozzájárulása (a termék részletei) / A program a pénzügyi közvetítő számára nyújtott hozzájárulása (tevékenységek) / Az irányító hatóság kötelezettségei / Időtartam/Érdekek összeegyeztetése / Igénybe vehető pénzügyi közvetítők / Kitűzött eredménycélok (jelentés, monitoring és értékelés) / Támogathatóság a végső kedvezményezettek esetében / A végső kedvezményezetteket célzó termék jellemzői / A gazdasági haszon értékelése

A dobozos termékek használata jó megoldás lehet, ugyanis ezen termékek esetében *nem merülhet fel állami támogatási probléma*, minthogy a rögzített feltételek összhangban állnak az állami támogatási szabályokkal.²⁶³ Ugyanakkor gazdasági megfelelőségük a nemzeti/regionális gazdasági helyzet és környezet tekintetében kérdéses lehet.

2.3.2.3. Egyedi céloknak megfelelően kialakított eszközök

Az *egyedi pénzügyi eszközök*²⁶⁴ esetében az irányító hatóság pénzügyi hozzájárulást biztosít új vagy már meglévő pénzügyi eszközök számára. Ez megfelelő lehet olyan esetekben, amennyiben a piaci igények és a megcélzott végső kedvezményezettek jellemzői nagyon speciálisak, és nem kezelhetők az általános feltételeket teljesítő pénzügyi termékek alkalmazásával, vagy az irányító hatóság olyan beavatkozási területen kíván fellépni, ahol *széles körű szakértelmet épített fel*, és/vagy általános feltételeket teljesítő pénzügyi (kész)termék még nem áll rendelkezésre.

Az egyedi pénzügyi eszközök megoldást jelenthetnek azokban a helyzetekben, amikor *a magán- és közsférabeli partnerek közötti kockázatmegosztás „fejlett” modelljének vagy hitel és vissza nem térítendő támogatás kombinációjának* (vagy a vissza nem térítendő támogatás banki eszközökkel való szélesebb körű kombinációjának) alkalmazása valószínűsíthető.

2.3.2.4. Kombinált megoldások

A CPR nyilvánvalóvá teszi, hogy *több típusú kombináció alkalmazása lehetséges*.²⁶⁵ A különböző programok és alapok egy pénzügyi eszköz keretében történő összerendezése, pénzügyi eszközök, vissza nem térítendő támogatások és más típusú segítségnyújtási formák ötvözése. A különböző forrásból származó pénzeszközök egy pénzügyi eszköz keretében történő felhasználásának előnye abban rejlik, hogy megteremthetők a kritikus tömegű pénzeszköz és méretgazdaságosság feltételei, ugyanakkor széles körű szakpolitikai célrendszerhez illeszthető.

A tagállamok és a programokért felelős hatóságok számára a pénzügyi eszközök keretében nyújtott támogatás más segítségnyújtási formákkal való kombinációja tárgyában kiadott iránymutatásban a Bizottság *a támogatások kombinációjának két típusát* mutatta be: a pénzügyi eszközön belül (*egy projekt*) és a végső kedvezményezett szintjén (*két különböző projekt kombinációja*). Az iránymutatás értelmében a vissza nem térítendő támogatás, úgymint szakmai támogatás, kamattámogatás és garanciadíj támogatás kombinálható pénzügyi eszközzel az adott projekt keretein belül, *ha közvetlenül kapcsolódnak a pénzügyi eszközhöz, és végső kedvezményezettjük megegyezik*. A különböző típusú támogatásokról azonban *külön-külön nyilvántartást kell vezetni*. Következésképpen, valamely ESB-finanszírozású pénzügyi eszköz végső kedvezményezettje részesülhet más ESB-finanszírozású prioritás vagy program támogatásából, illetve más, az Európai Unió költségvetési forrásaiból finanszírozott eszköz támogatásából.

A pénzügyi eszközök és a vissza nem térítendő támogatás kombinációjának egyik nagy előnye, hogy *támogatja a korábbi vissza nem térítendő támogatáson alapuló rendszerről a pénzügyi eszköz irányába történő elmozdulást*. Emellett megadja a rugalmasságot is a pénzügyi eszköz és a vissza nem térítendő támogatás megfelelő kombinációjának kialakításához, a megcélzott végső kedvezményezettek és forráshoz jutáshoz való sajátosságaiktól függően. Ezen túl, javítja az uniós közpénzek felhasználásának eredményességét azáltal, hogy ennek a lehető legmagasabb szintjére törekszik a vissza nem térítendő támogatásnál alacsonyabb szintű támogatásintenzitással.

Kombinált termékek indítása esetében figyelembe kell venni, hogy a folyamatok *nem lehetnek sokkal hosszabbak és összetettebbek*, mint a normál, tiszta profilú termékek (közvetlen vissza nem térítendő támogatások és visszaforgó jellegű segítségnyújtás) esetében.

2.3.3. Pénzügyi eszközök Magyarországon

A *2007–2013-as programozási időszakban* Magyarország úgy döntött, hogy a kkv-k pénzügyi forrásokhoz jutását a pénzügyi eszközök alkalmazásával is javítja. A programozási dokumentumok és a 2013. évi végrehajtási jelentés szerint a pénzügyi eszközök legfontosabb célja a piac nyújtotta források korlátozott elérhetősége volt, illetve a pénzügyi eszközök bevezetését erősen befolyásolta az a gondolat, hogy a vissza nem térítendő támogatásoknál nagy valószínűséggel hatékonyabb támogatási

²⁶²NYIKOS: Financial instruments in the 2014–20 programming period: First experiences of member states; European Parliament, *Policy Department B: Structural and Cohesion Policies*, 2016, 103.

²⁶³Opcionális végrehajtás, de amennyiben alkalmazásra kerül, kötelező előírások és feltételek

²⁶⁴CPR Art. 38 (3) b

²⁶⁵CPR 37. (7) cikke

formát alkotnak. A pénzügyi eszközökre elkülönített keret az ERFA-források megközelítőleg 6%-át²⁶⁶ tette ki, és alapvetően a Gazdaságfejlesztési OP nyújtott pénzeszközöket a pénzügyi eszközök²⁶⁷ javára.

37. táblázat
Pénzügyi eszközök Magyarországon

Ops	Az OP kerete (TA nélkül)	Pénzügyi eszközök formái az OP-ban	Pénzügyi eszközök kerete az OP-ban	PE az OP forrás %-ban	PE az ERFA forrás %-ban
Gazdaságfejlesztési Operatív Program 2007–2013 (GVOP), amely a konvergencia régiókra irányul (a 7-ből 6 régió)	3,257 millió euró	hitel, garancia, kockázati tőke	727 millió euró (a teljes pénzügyi eszköz prioritási tengely)	22% ²⁷⁷	5%
Közép-Magyarország Operatív Program ²⁷⁸ 2007–2013 (KMOP) a regionális foglalkoztatás és versenyképesség célkitűzéshez kapcsolódóan	1,663 millió euró	hitel, garancia, kockázati tőke	kb. 117 millió euró (A pénzügyi eszközök az 1. prioritás részét adják)	7%	0,7%
6 Regionális Fejlesztési Operatív Program ²⁷⁹ (ROP) a konvergencia régiókban	4,881 millió euró	kockázati tőke	7 millió euró /OP (A regionális kkv-szektor erősítésére irányuló prioritásokban)	0,8%	0,3%
ERFA-támogatás a 2007–2013-as időszakban					14,441 millió euró 6%

Forrás: NYIKOS szerkesztése

A pénzügyi eszközök útján történő támogatás hitel, garancia és kockázati tőke formájában történt. Az eszközöket párhuzamosan alakították ki a GOP és KMOP keretében, így ugyanazok a konstrukciók váltak elérhetővé a két operatív programban (tükörkonstrukciók) azzal a kivétellel, hogy a GOP a konvergenciaregiókat, a KMOP a közép-magyarországi régiókat támogatta.

38. táblázat
A pénzügyi eszközök konkrét formája 2007–2013-ig

OP	Pénzügyi eszköz	Rövid leírás	Program meghirdetése
GOP	Új Széchenyi	Kkv-k számára, 120 hónap	2011

²⁶⁶A GOP 4. prioritásának (pénzügyi eszközök) allokációját 3%-kal megemelték az operatív program 2009-ben történt módosításával.

²⁶⁷Gazdaságfejlesztési Operatív Program. CCI szám: 2007HU161PO001. www.nfu.hu/umft_operativ_programok

²⁶⁸2014-re a GOP források 24%-a, összesen 703 millió euró szolgálta pénzügyi eszközök megvalósítását (KPMG 2013; GOP éves végrehajtási jelentés; GOP 2007)

²⁶⁹Közép-Magyarországi Operatív Program 2007–2013. CCI szám: 2007HU162PO001. www.nfu.hu/umft_operativ_programok

²⁷⁰Regionális fejlesztési programok 2007–2013. www.nfu.hu/umft_operativ_programok

²⁷¹A Magyar Fejlesztési Bankkal együtt. 2008 végén, együttműködésben az MFB-vel, két új hitelterméket vezettek be, az egyik az úgynevezett kkv-beruházási hitelezést célozta (kkv-hitel), a másik az Új Magyarország Forgóeszköz Hitel (UMFOR). Ezek a termékek azonban nem érték el a velük szemben támasztott népszerűségi elvárásokat elsősorban a bonyolult végrehajtási eljárásrendnek köszönhetően.

OP	Pénzügyi eszköz	Rövid leírás	Program meghirdetése
KMOP	kombinált mikrohitel-VNT konstrukció	Min. 1 millió Ft, max 20 millió Ft (kb. min EUR 3,500, max. EUR 70,000) 10% önerő, 45% mikrohitel, 45% VNT	
GOP KMOP	Új Magyarország mikrohitel	A program elsők között indult az Európai Unióban. Szűken meghatározott célja azoknak a kkv-knak a hitelezése volt, amelyek korábban nem vettek fel hitelt és hitelképesek. Max. hitel 3 219 euró (10 millió euró)	2007
GOP KMOP	Új Széchenyi Hitelprogram	Mikro- és kisvállalkozások, 36/120 hónap (a hitel típusától függően, pl. beruházás vagy eszköz) A hitel maximális összege folyamatosan emelkedett a programidőszak során és 2013-ban elérte az 1,61 millió eurót (500 millió euró).	2011
GOP KMOP	Új Magyarország KKV Hitel ²⁸⁰	Kis- és közép vállalkozások számára, 10 évre Min. 10 millió Ft, max. 100 millió Ft (kb. min. 35 000 euró, max. 350 000 euró)	2009 (2012-ben lezárult)
GOP KMOP	Új Magyarország' forgóeszköz hitel	Kis- és közép vállalkozások számára, 1-2 év futamidővel Min. 1 millió Ft, max. 200 millió Ft (kb. min. 3500 euró, max. 700 000 euró)	2009 (2010-ben lezárult)
GOP KMOP	Új Magyarország Portfoliogarancia Program	80%-os mértékig	2008
GOP KMOP	Új Széchenyi Hitelgarancia Program	A hitelek arányában meghatározott max. garanciamérték 80%.	2011
GOP KMOP	Új Széchenyi Viszontgarancia Program	A hitelek arányában meghatározott max. garanciamérték 85%. 2013-ban módosítások történtek: A viszontgarancia 85%-ról 100%-ra emelkedett.	2011
GOP KMOP	Új Magyarország Kockázati Tőke Program – Közös Alap Alprogram	Kockázati tőkecégeken keresztül, feladatuk meghatározott mértékű további forrás bevonása a Magyar Vállalkozásfinanszírozási Zrt. nyújtotta pénzeszközök mellett. Az említett partnerek kiválasztására 2009-ben került sor nyílt versenyztetés alapján.	2009
GOP KMOP	Új Széchenyi Kockázat Tőke Program – Közös Növekedési Alap Alprogram	A projektek legalább 20%-ának innovatívnak vagy a vállalkozásindítás kezdeti szakaszában kell lennie.	2012
GOP KMOP	Új Széchenyi Kockázati Tőke Program – Közös Magvető Alap Alprogram	Ez a tőkejuttatási program a kezdő vállalkozásokra összpontosít. A projektek legalább 50%-ának vagy innovatívnak vagy a vállalkozásindítás kezdeti szakaszában kell lennie.	2012
ROP-ok	Tőkealap	Kockázati tőke a régiókban	2010

Forrás: NYIKOS: Financial Instruments for Better Public Spending – Implementing Mechanisms and Effects²⁷²

²⁷²In: (szerk.) 24th NISP Acee Annual Conference: Spreading Standards, Building Capabilities: European Administrative Space in Progress. NISP Acee Press; *Fonuni Shqiptar Social Ekonomik (ASET)*, 2016/22, 22.

A JEREMIE megvalósításának érdekében Magyarország pénzügyi közvetítők széles körű hálózatát hívta életre refinanszírozási modellben. A forrásallokációból és a tranzakciókból való részesedésük sorrendjében a hiteket három típusú pénzügyi közvetítő nyújtotta (*hitelintézetek, pénzügyi vállalkozások és helyi vállalkozói központok*). Elsősorban a bankok működtették a garancia- és viszontgarancia-konstrukciókat, amelyek mögött a közszférába tartozó garanciaszervezetek (pl. Garantiqa) álltak. Kockázati tőketársaságként bejegyzett vállalkozások kaptak lehetőséget különböző tőkejuttatási termékek terítésére.

39. táblázat
A pénzügyi közvetítők típusa és száma 2007–2013-ig

	A pénzügyi közvetítőkkel kötött megállapodások száma					A termékek típusa			
	2011 dec.	2012 dec.	2013 dec.	2014 dec.	2015 dec.	hitel	kombi-n ált mik-ro-h itel	garan cia	kock. tőke
Pénzügyi közvetítők									
Kockázati tőke alapkezelők	8	18	27	28	29	–	–	–	X
Kereskedelmi bankok	99	116	119	120	120	X	–	X	–
Pénzügyi vállalkozások	53	76	94	97	97	X	X	–	–
Takarékszövetkezetek	76	111	134	134	134	X	X	–	–
Mikrofinanszírozási szervezetek / vállalkozói központok	35	35	35	35	35	X	X	–	–
Összesen	271	356	409	414	415				

Forrás: NYIKOS: *Financial Instruments for Better Public Spending – Implementing Mechanisms and Effects*²⁷³

46. ábra
A különböző magyarországi pénzügyi eszközök abszorpció folyamata

Forrás: NYIKOS²⁷⁴, adatok Fontium, Magyar Fejlesztési Bank

Össességében, amíg a hitelkonstrukciók a pénzügyi célértékeket túlteljesítették, a garancia- és kockázati tőke-konstrukciók esetében lassú felfutás és következésképpen a források lassúbb abszorpciója figyelhető meg. A pénzügyi teljesítmény terén tapasztalt különbségek több okra vezethetők vissza:

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

Bár Magyarországot súlyosan érintette a gazdasági és pénzügyi válság, a gazdaság gyors fejlődésnek indult 2014-ben. Az Európa 2020 nemzeti vállalások terén azonban még lényeges elmaradások tapasztalhatóak. A kvv-k innovációs tevékenysége és versenyképessége gyenge. Növelni kell a K+F-re fordított kiadásokat, a megújuló energiaforrások használatát, javítani kell az energia és erőforrások felhasználásának hatékonyságát. Ezeket a szempontokat tükrözik az európai szemeszter keretében kidolgozott ajánlások is. A helyzetből adódóan Magyarország az ESB-alapok 60%-át gazdaságfejlesztésre és munkahelyteremtésre fordítja. A GINOP (Gazdaság-fejlesztési és Innovációs Operatív Program) pénzügyi eszköz 693,15 Mrd Ft és a VEKOP (Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program) pénzügyi eszköz 24,45 Mrd Ft értékű allokációjával a 2007–2013-as időszakban rendelkezésre álló keretekhez képest megháromszorozta továbbá a pénzügyi eszközökre fordítható pénzeszközöket. A pénzügyi eszközök alkalmazási területe kibővült a K+F+I, energia, IKT és szociális gazdaság ágazatokkal.

47. ábra
A pénzügyi eszközök indikatív elosztása

Forrás: NYIKOS előadása²⁷⁵

A pénzügyi eszközök lebonyolítása érdekében a Magyar Fejlesztési Bankot jelölték ki holdingalap-kezelőnek, a jogalapot biztosítja az MFB és a kormányrendelet, amely a szervezet feladataként az EU-s források menedzselését jelöli meg, valamint az Európai

²⁷³Uo.

²⁷⁴NYIKOS: *Financial instruments in the 2014-20 programming period: First experiences of member states*; European Parliament, *Policy Department B: Structural and Cohesion Policies*, 2016, 103.

²⁷⁵Magyar Fejlesztési Bank Zrt. (MFB) és az NGM közös sajtótájékoztatója 2016. dec. 10. Budapest

Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről 11. cikk (*Kizárólagos jog alapján odaítélt, szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések*) és a 12. cikk 4. bekezdése (*A közszférába tartozó szervezetek közötti feladat-ellátási szerződések*).

48. ábra

Magyar pénzügyi eszközök lebonyolítási struktúrája

Forrás: NYIKOS: *Financial instruments in the 2014-20 programming period: First experiences of member states; European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2016, 103.*

2.3.4. Pénzügyi eszközök és COVID helyzet

A koronavírus különösen hátrányosan érinti a kkv szektort, mivel többnyire nem rendelkeznek elegendő tartalékkal, hogy a visszaeső bevételeik mellett is fenntartsák működésüket. Különösek igaz ez azon mikro- és kisvállalkozásokra. Erre tekintettel mind európai, mind nemzeti szinten finanszírozási programok indultak a KKV-k helyzetének javítására és a szükséges források hozzáféréseinek biztosításához. Az Európai Uniói pénzügyi eszközeinek kezelésére kijelölt EIB Csoport (EIB és EIF) a korona helyzetre tekintettel számos rendkívüli finanszírozási eszközt indított:

- Dedikált garancia-program bankok számára a létező programok alapján, legfeljebb 20 milliárd eurós finanszírozást mozgósítva
- Dedikált likviditási eszközök bankok számára KKV és mid-cap cégeknek működőtőke-támogatás biztosítása érdekében 10 milliárd eurós nagyságrendben;
- Dedikált eszközfedeztető értékpapírok (ABS) beszerzési programok, amelyek lehetővé teszik a bankok számára a kkv-k hitelfortfólióinak kockázatának átruházását további 10 milliárd eurós nagyságrendben.

A felsorolt eszközöket lehetőség szerint a nemzeti promóciós bankokkal partnerségben hajtják végre.

o 25 milliárd eurós garancia-alap felállítása:

o Garanciaeszközök a kereskedelmi bankok és a nemzeti promóciós intézmények számára

o Nemzeti garancia-rendszerek garanciája

o Viszont-garanciák a nemzeti promóciós intézmények (MFB) számára

o Támogatás a kkv-k számára és a kockázattőke-alapok által finanszírozott közepes méretű társaságok számára

o Eszközalapú értékpapírok vásárlása bankoktól, így több új kölcsönt nyújthatnak a kkv-k számára

o Kockázati adósság gyorsan növekvő vállalatoknak, ideértve a gyógyszeriparban tevékenykedő vállalatokat is

További finanszírozási eszközök kerültek kialakításra, amelyekhez pénzügyi közvetítők kapcsolódhatnak.

Nemzeti tagállami szinten ugyancsak olyan célzott hitel- és garanciatermékek kerültek kialakításra, amelyek igazodnak a megváltozott piaci körülményekhez. Az Európai Unió által a krízishelyzetre tekintettel bevezetett átmeneti enyhítő állami támogatási szabályok alapján pénzügyi eszközök rugalmasabb feltételekkel való működtetésének lehetősége is megnyílt, így a 2020. december végéig történő hitel, illetve garancia finanszírozás esetében a jelenlegi szabályozáshoz képest nagyobb összegű és mértékű állami támogatást tesznek lehetővé.

A Magyar Nemzeti Bank és MFB Zrt. valamint az Eximbank Zrt. refinanszírozási forrást biztosít a kereskedelmi bankok, és a pénzügyi vállalkozások számára annak érdekében, hogy a válság hatására kedvezőtlen helyzetbe jutott vállalkozások olcsó finanszírozási forrásokhoz juthassanak, illetve azon vállalkozások számára, akik a válságban, vagy azt követően beruházást kívánnak megvalósítani. A kialakításra került programok célja, hogy elsődlegesen a mikro- és kisvállalati, illetve a közép- és nagyvállalati szegmensben megfelelő kondíciókkal elegendő forrást biztosítsanak a vállalkozások rövid-, és hosszútávú finanszírozási igényeinek kielégítésére, többek között: folyószámlahitel-, forgóeszközhitel és beruházási hitel biztosításával. Az érintett vállalkozások versenyhátrányának megszüntetése céljából költségtérítési kamat-, kezelési költség- és kezességi díjtámogatás, további állami kezességvállalás biztosítása szükséges. A Garantiqa Hitelgarancia Zrt. (a továbbiakban: GHG Zrt. vagy Garantiqa) esetében a KKV hitelezés kereskedelmi bankok által történő fenntartása érdekében a GHG Zrt. számára, a jelenleg hatályos költségtérítési törvényben szereplő állami viszontgarancia keret megemlése és a garancia-, illetve kezességvállaláshoz kapcsolódó díjtámogatás mértékének megemlése szükséges.

Magyarországon 7 újonnan kifejlesztésre kerülő hiteltermék és három új garanciatermék valamint egy biztosítási termék bevezetése mellett 5 új tőkeprogram bevezetésére került sor, amelyek célzottan, a vállalkozások megváltozott finanszírozási igényeire fókuszálva kerültek kialakításra továbbá az Európai Unió forrású, hitel típusú pénzügyi eszközök szabad forrásainak átcsoportosítására.

Feltételeken visszatérítendő támogatások

Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelet 66. cikke szabályozza az ESB alapok esetén alkalmazható támogatási formákat: vissza nem térítendő támogatások (grants), díjak (prizes), visszatérítendő támogatás (repayable assistance), pénzügyi eszköz (financial instruments), illetve ezek ötvözése.

A fentiek közül még hazai körülmények között ki nem próbált – releváns, nem egyedi – támogatási forma a visszatérítendő támogatás (VT).

A feltételesen visszatérítendő támogatási forma alkalmazásával olyan fejlesztések támogathatóak, amelyek eredményeképpen a kedvezményezettek a saját múltbeli pozíciójukhoz képest mérhető fejlődést érnek el. Ebben az esetben részleges vagy teljes felmentést kapnak az előzetesen kiutalt visszatérítendő támogatás vissza fizetése alól. Az eszköz használatakor a támogató által meghatározott komplex értékelési rendszer (pl.: gazdálkodási stabilitás, növekedési potenciál, nemzetközi piacra lépés) alkalmazásával kerül összevetésre a pályázó teljesítménye a pályázat beadásakor, majd a projekt megvalósítást követően. Ennek eredményeként születik döntés a visszatérítési arány mértékéről.

2.4. Bevételt termelő műveletek, nagyprojektek, PPP

2.4.1. Jövedelemtermelő projektek

A jövedelemtermelő/nettó bevételt termelő projektek támogatása meglehetősen komplex terület.

A jövedelemtermelő műveletek alapvető *kohéziós szabályait* a CPR 61. és 65. cikke, és a Bizottság 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete határozza meg.

Az ESB-alapokra vonatkozó szabályok értelmében – a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve alapján – a támogatott projektek *csak a megvalósíthatóság szempontjából szükséges mértékű társfinanszírozásban* részesülhetnek. Ezen elvvel összhangban az uniós forrásból társfinanszírozott projektekre adható maximális támogatás kiszámításakor figyelembe kell venni mindazon bevételeket, amelyek közvetlenül a támogatott projekt révén a beruházás hasznos élettartama²⁷⁶ során keletkeznek, ezáltal a projekt külső finanszírozási igényét csökkentik.

A költségek és bevételek számítása során a *különbözeti módszer* az irányadó, tehát csak a támogatás nélküli vagy kisebb mértékben támogatott projekt, és a támogatott projekt keretében megvalósuló beruházás költségeinek és bevételeinek a különözete vehető figyelembe. Amennyiben a beruházás összköltsége elszámolható és nem elszámolható költségeket egyaránt tartalmaz, az előre kikalkulált várható jövedelmeket pro rata alapon, az arányosan szükséges a finanszírozási hiány meghatározásához figyelembe venni: a megfelelő arány szerint megosztva kell beszámítani az elszámolható és a nem elszámolható költségekkel szemben.

Azokra a projektekre, amelyek az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerint meghatározott állami támogatási szabályok hatálya alá tartoznak, nem az 1303/2013/EU rendelet 61. cikkét kell alkalmazni, hanem *az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat*. Az általános csoportmentességi rendelet²⁷⁷ alkalmazásában a támogatási összeg meghatározásakor az alábbi támogatási kategóriák esetében kell figyelembe venni az elszámolható költségek és a működési eredmény különbségét:

- energiahatékony távfűtéshez és távhűtéshez nyújtott beruházási támogatás (46. cikk);
- energetikai infrastruktúrára irányuló beruházási támogatás (48. cikk);
- a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás (53. cikk);
- sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatás (55. cikk);
- helyi infrastruktúrára irányuló támogatás (56. cikk).

Támogatási szabályok alapján tehát a projektek az alábbi csoportokba sorolhatók

- Nettó bevételt termelő közcélú projektek:

Közcélúnak nevezzük a projektet, ha nem tartozik az állami támogatási szabályok alá, hanem alkalmazandó rá a CPR 61. cikke.

A CPR, valamint a Bizottság 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete alapján szükséges meghatározni a *projekt nettó bevételét*. A nettó bevétel a bevételek és a működési költségek, valamint az adott időszakban a rövid élettartamú felszerelések cseréjére fordított költségek különözete. A projekt következtében megvalósuló *működésiköltség-megtakarításokat* úgy kell kezelni, mint a nettó bevételeket, kivéve, ha ezeket a működtetésre irányuló támogatások ugyanilyen mértékű csökkentése ellentételezi.

A jogszabályok alapján a bevétel a művelet keretében kínált árukért vagy szolgáltatásokért közvetlenül a felhasználók által fizetett pénzeszköz-beáramlást jelenti, például

- az infrastruktúra használatáért közvetlenül a felhasználókat terhelő díjakat;
- a föld vagy az épületek eladásából vagy bérbeadásából származó bevételeket;
- a szolgáltatásokért kapott ellentételezést.

²⁷⁶ Annak megvalósítása, fenntartása és az amortizációs időszak során

²⁷⁷ 651/2014/EU rendelet

A bevételek nem tartalmazzák a nemzeti vagy regionális költségvetésekből, vagy nemzeti társadalombiztosítási rendszerekből származó transzfereket. A pénzügyi fenntarthatóság vizsgálatakor, illetve a túlkompensáció elkerülését szolgáló számítások keretében azonban szükséges figyelembe venni ezen bevételeket is.

- Nettó bevételt nem termelő közcélú projektek: olyan közcélú projekt, amely nem termel nettó bevételt, azaz a működési kiadásai meghaladják bevételeit.
- Nem bevételtermelő közcélú projektek
- State aid hatálya alá tartozó (állami támogatásban részesülő) projektek

A korábbiaktól eltérően jelentős mértékben egyszerűsödött a jövedelemtermelő projektek kezelése, mivel bevezették a százalékban kifejezett *ágazatspecifikus bevételi átalányértékek* alkalmazását. Ezzel elkerülhetővé vált, hogy minden esetben ki kelljen számolni a diszkontált nettó bevételeket. A nettó bevételt termelő projektek átalányértékeit a CPR V. melléklete tartalmazza a közúti, vasúti, városi közlekedési ágazat, valamint a víz- és szilárdhulladék-ágazat tekintetében. Mivel a többi ágazatra vonatkozóan nem álltak rendelkezésre korábbi adatok, ezért azok esetében az Európai Bizottság nem állapított meg átalányt.

Amikor a beruházás teljes költsége nem társfinanszírozható, a nettó bevételt a beruházási költségek elszámolható és el nem számolható részeinek arányában kell felosztani. A projektek elszámolható kiadásait előzetesen csökkenteni kell egy előre meghatározott időszakban termelt várható bevétellel.

A nettó bevételt a következő módszerek egyikének alkalmazásával kell kiszámítani:

- a) projektre százalékban meghatározott átalány formájában az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet V. melléklete szerint;
- b) az ágazat szerinti referencia-időszakot, az elvárható nyereséget, a „szennyező fizet” elv alkalmazását, és régió fellendüléséhez kapcsolódó méltányossági megfontolásokat figyelembe véve.

Az a) pontban említett módszer alkalmazása esetén a projekt végrehajtása során és a befejezését követően termelt összes nettó bevételt figyelembe kell venni a százalékban meghatározott átalány alkalmazásakor.

A nemzeti szabályoknak megfelelően meg kell határozni azt a módszert, amellyel a Bizottsághoz benyújtott kifizetési kérelemben a nettó bevételt levonják a projekt kiadásaiból.

A jövedelemtermelő számítást (a nettó bevétel elvét)²⁷⁸ nem kell alkalmazni a következő esetekre:

- a) kizárólag az ESZA által támogatott projektek;
- b) olyan projektek, amelyek esetében a teljes elszámolható költség nem haladja meg az 1 000 000 EUR-t;
- c) teljes visszafizetési kötelezettség alá eső visszatérítendő támogatások és díjak;
- d) technikai segítségnyújtás;
- e) pénzügyi eszközökre irányuló vagy azokból származó támogatások;
- f) olyan projekt, amely esetében a közpénzekből nyújtott támogatás egyösszegű átalány vagy átalányalapú egységköltségek formájában történik;
- g) olyan projektek, amelyek esetében a támogatási összegeket vagy arányokat az EMVA-rendelet I. melléklete határozza meg.

Nem alkalmazandó azokra a projektekre, ahol a nyújtott támogatás:

- a) csekély összegű (de minimis);
- b) a kkv-kkal kapcsolatos szabályokkal összeegyeztethető állami támogatás, ha a támogatás intenzitása vagy összege tekintetében az állami támogatással kapcsolatban korlátozást alkalmaznak;
- c) a szabályokkal összeegyeztethető állami támogatás, ha az állami támogatásra vonatkozó szabályokkal összhangban elvégezték a finanszírozási szükségletek egyedi ellenőrzését.

2.4.2. Nagyprojektek

A nagyprojektek jellemzően nagyszabású infrastrukturális fejlesztések a közlekedés és a környezetvédelem területén, illetve egyéb ágazatokban, például kulturális, oktatási vagy infokommunikációs területeken. Mivel a nagyprojektek több mint 50 millió euró támogatást kapnak az ERFA és/vagy a Kohéziós Alap révén, az Európai Bizottság értékeléséhez és egyedi döntéséhez kötöttek.

A CPR 100. cikk szerint a nagyprojekt:

- olyan munkálatok, tevékenységek vagy szolgáltatások sorából álló művelet, amelynek célja valamely pontosan meghatározott gazdasági vagy műszaki természetű oszthatatlan feladat elvégzése, amely
- egyértelműen azonosított célokkal rendelkezik, és
- amelynek tekintetében a teljes elszámolható költség meghaladja az 50 000 000 EUR-t, illetve a 9. cikk első bekezdésének 7. pontjában meghatározott „a fenntartható közlekedés előmozdítása és szűk keresztmetszetek megszüntetése a kulcsfontosságú hálózati infrastruktúrákban” tematikus célkitűzéshez hozzájáruló műveletek esetében akkor, ha a teljes elszámolható költség meghaladja a 75 000 000 EUR-t.

A Bizottság végrehajtási aktussal (határozattal) fogadja el a nagyprojektjavaslatot.

A független szakértői minőségvizsgálat előfeltétel ahhoz, hogy a tagállamok a CPR-ban meghatározott értesítési eljárással összhangban benyújthassák a nagyprojektet a Bizottsághoz.

²⁷⁸CPR 61. cikkének (1)–(6) bekezdése

Az értesítési eljárás esetén a tagállamnak döntenie kell arról, hogy a nagyprojektet a Bizottság technikai segítségnyújtásával támogatott független szakértők (JASPERS) vagy – a Bizottság egyetértésével – más független szakértők vizsgálják meg. A nagyprojektek minőségvizsgálatát elvégző független szakértők kapacitása, kompetenciái és pártatlansága azon legfőbb szempontok között szerepelnek, amelyektől függ, hogy a vizsgálat eredménye jó minőségű és megbízható lesz-e. Következésképp annak biztosítása érdekében, hogy az ezen független szakértők által elvégzett minőségvizsgálat megbízható és kiváló legyen, meg kell határozni a rájuk vonatkozó követelményeket. A független szakértők mindegyikének eleget kell tennie ezen követelményeknek, függetlenül attól, hogy munkájuk technikai segítségnyújtás formájában kap-e támogatást a Bizottság kezdeményezéséből vagy valamely tagállamtól. Mielőtt még a Bizottság egyetértését kérné a független szakértők kiválasztásával kapcsolatban, a tagállamnak meg kell győződnie arról, hogy a független szakértők eleget tesznek-e ezeknek a követelményeknek.

Mivel kizárólag a független szakértők által pozitívan elbírált nagyprojektek nyújthatók be a Bizottsághoz az értesítési eljárást használva, egyértelmű kritériumokat kell megállapítani e célból. Annak érdekében, hogy az összes minőségvizsgálatot ugyanazon módszertani megközelítés alapján végezzék el, továbbá, hogy a minőségvizsgálatot oly módon folytassák le, hogy az hozzájáruljon a vizsgálat tárgyát képező nagyprojekt minőségének javításához, meg kell határozni a minőségvizsgálat folyamatának lépéseit és a vizsgálat keretében használandó minőségértékelési paramétereket is.

A 12/0047/02 sz. COCOF-feljegyzés alapján annak érdekében, hogy csökkenjen a befejezetlen (és ezért támogatásra nem jogosult) nagyprojektek kockázata, a Bizottság a tagállamok – és elsősorban Magyarország – javaslatára kidolgozta annak módszertanát, hogy hogyan lehet programozási időszakokon átnyúlóan megvalósítani nagyprojekteket ún. *szakaszolással*. Ennek gyakorlati lépéseként egy olyan listát kell összeállítani, amely tartalmazza a szakaszokra bontott nagyprojekteket, és amelyről a Bizottság és az érintett tagállamok egyeznek meg. Egy nagyprojekt szakaszokra bontásának hivatalos kérelmezéséhez a tagállamnak be kell nyújtania vagy a nagyprojektkérelmet, mely a nagyprojekt két szakaszra bontását tartalmazza, vagy a vonatkozó bizottsági határozat módosítása iránti kérelmet, összhangban a vonatkozó eljárásokkal.

A Bizottság elfogadhatja a nagyprojektek két időszakot érintő szakaszokra bontása iránti kérelmeket, amennyiben teljesülnek a következő feltételek:

- A Bizottság a 2000 és 2006 közötti programozási időszakban nem hagyta jóvá a projektet nagyprojektként (infrastrukturális vagy termelő beruházás).
- A projektnek fizikai és pénzügyi szempontból két világosan elhatárolható szakasza van, az egyes szakaszok tényleges tartalmát és releváns pénzügyi allokációját megfelelően ismertetni kell, és a leírásnak az ellenőrzési nyomvonal részét kell képeznie. Az egyes szakaszok pénzügyi allokációját a szakaszok fizikai elemeire való hivatkozással kell megállapítani, hogy elkerülhető legyen ugyanazon kiadás kétszeri bejelentése a Bizottság felé.
- A projekt második szakasza jogosult a strukturális alapokból és/vagy a Kohéziós Alapból történő finanszírozásra a 2014–2020 közötti időszakban.
- Miközben a 2007–2013 közötti időszakhoz (első szakasz) képest csökken a projekt pénzügyi allokációja, a nagyprojekt módosítására irányuló kérelemben változatlan marad a nagyprojekt eredeti átfogó célkitűzése, melyet a 2014–2020 közötti időszakban kell megvalósítani, és utalást tesz a projekt második szakaszára (beleértve a befejezés tervezett időpontját).

A projekt második szakaszának meg kell felelnie a 2014–2020 közötti időszakban alkalmazandó valamennyi szabálynak.

Amennyiben a tagállam nem tudja befejezni, működőképessé tenni és üzembe helyezni a projektet, alkalmazható a jogtalanul kifizetett összegek visszafizettetésére irányuló pénzügyi korrekció.

2.4.3. Public-Private Partnership (PPP)

A magán- és közszféra közötti partnerségek (PPP) az utóbbi időben Európa-szerte egyre növekvő népszerűségnek örvendenek. A tagállamokban megvalósuló modellek sok tekintetben különböznek egymástól, a nemzeti jogszabályi környezettől és a PPP alkalmazási területétől függően. A PPP kifejezés meghatározása közösségi szinten jelenleg nem egységes, ezért a fogalommal az állami hatóságok és a magánszféra közötti együttműködés különböző formáit írják le.

A leggyakrabban alkalmazott megközelítés szerint a Public-Private Partnership, azaz a köz- és magánszféra partnersége az állam és a magánszféra olyan együttműködési formáját jelenti, amelyben a felek a közszolgáltatás nyújtásának felelősségét és kockázatát közösen viselik.

Az Egyesült Királyságban, ahol a '80-as években finanszírozási technikaként a ma leginkább alkalmazott megoldások kialakultak, a PPP (PFI – Private Finance Initiative) definíciója: „*az állami vállalatok teljes vagy részleges magánkézbe adása (privatizáció), illetve a közszféra által hosszú távú szerződéssel szolgáltatások vásárlása a magánszférától, amikor a szolgáltatások előállításának finanszírozását a magántőke végzi, az állami eszközök és szolgáltatások piaci potenciáljának közös kiaknázása.*” Az Egyesült Királyságban a PFI együttműködések szorgalmazására Public Finance Initiative Act címen törvényt is alkottak.

Az Európai Bizottság megközelítésében „*A közcélú beruházások finanszírozása elméletileg elképzelhető tisztán közforrásból vagy tisztán magánforrásból, és a két forrás kombinációjával (vegyes finanszírozás). Az Európai Unió tagállamaiban az elmúlt két évtizedben egyre inkább alkalmazott forma, hogy a közcélú fejlesztéseket, közcélú létesítmények tervezését, fölépítését, üzemeltetését és mindezek finanszírozását az állam és a magánszféra közösen, a kockázatokat, költségeket és feladatokat megosztva végzik el – eszközalapú szolgáltatásnyújtásról és nem az eszközök beszerzéséről van tehát szó.*” (European Commission, 2003)

Az International Monetary Fund (IMF) PPP-definíciója szerint: „*a köz- és az üzleti szféra együttműködésének azon formái, amelyek célja egy infrastrukturális eszköz finanszírozása, építése, felújítása, üzemeltetés és karbantartása vagy szolgáltatások nyújtása.*”

A fenti megállapítások vizsgálata, elemzése szempontjánál igen lényeges, hogy *közcélú beruházások megvalósításáról, illetve közszolgáltatások nyújtásáról* van szó a PPP-konstrukció alkalmazásánál.

A PPP nem csupán egy finanszírozási forma, hanem egy hosszú távú, kölcsönös előnyökkel járó szerződéses üzleti megállapodás. A *hagyományos modell*ben az állam elkülönülten kezeli a közszolgáltatáshoz kötődő részfeladatokat, azaz a közszolgáltatás infrastruktúrájának megépítését és üzemeltetését, az építési feladatokat az állam hagyományosan a magánszférától rendeli meg, elkészültét követően a létesítmény állami tulajdonba kerül, az építési költségeket az állam fedezi, az infrastruktúra üzemeltetése elkülönül az építési fázistól, rendszerint az állam saját apparátusával végzi, vagy rövid távú szerződések keretében magántársasággal végezteti. Ezzel szemben a PPP-együtműködések keretében az állam a közszolgáltatások létrehozását a tradicionálisnál komplexebb módon bízza a magánszférára.

A PPP-konstrukcióban megvalósított projektek élettartalma 20–30 év, bizonyos esetekben akár ennél hosszabb idő is lehet. Az Európai Bizottság meghatározása alapján²⁷⁹ a konstrukció kidolgozása és megvalósítása öt fő szakaszra bontható. Ezek:

- a projektkör meghatározása,
- a projekt általános értékelése,
- a projektterv és megállapodás előkészítése,
- közbeszerzési eljárás,
- a projekt megvalósítása.

A PPP-modell esetében tehát a hagyományos gyakorlattal ellentétben az állam a közszolgáltatás hosszú távú (jellemzően tehát 20–30 éves) biztosítását rendeli meg a magánszférától. A magántársaság felelőssége lehet az infrastruktúra tervezése, megépítése, működtetése, valamint (legalább részben) a projekt finanszírozása, így az állam (és/vagy a szolgáltatások tényleges igénybe vevője) szolgáltatási díjat fizet.

A közszférabeli szerződő fél feladata a projekt definiálása, a szolgáltatás minőségének meghatározása, az árazási politika kialakítása, és az ellenőrzési, monitoring feladatok ellátása lesz, vagyis a szolgáltatásnyújtás közvetlen menedzselése helyett a szerződés menedzselésére koncentrál. A magánszférával való sikeres együttműködéshez szükséges, hogy a felek tisztában legyenek a PPP koncepciója mögött meghúzódó alapvető elvekkel és célokkal.

A PPP-konstrukció keretében az állam mint megrendelő az outputokat határozza meg, azaz hogy milyen szolgáltatást, milyen minőségben és mennyi ideig kíván igénybe venni. A szolgáltatás létrejöttéhez szükséges, jelentős méretű beruházásokkal, vagyis az inputokkal csak ezeknek alárendelten foglalkozik. A folyamat eredményeképpen a közcél a magánszféra közreműködése révén valósul meg.

40. táblázat

A köz- és magánszféra együttműködésének négy alapvető bázismodellje

Tervezés és megépítés (Design-Build)	A létesítményt a magántársaság tervezi és építi az állam finanszírozása mellett. A létesítmény az állam tulajdonában van.
Tervezés, megépítés és finanszírozás (Design-Build-Finance)	A magántársaság megtervezi, megépíti és finanszírozza az állami létesítmény létrehozását.
Tervezés, megépítés és üzemeltetés (Design-Build-Operate)	A magántársaság az állami igényeknek megfelelően megépíti és működteti a létesítményt, amelynek tulajdonjoga a futamidő végén az államra száll. A projektet az állam finanszírozza.
Tervezés, megépítés, üzemeltetés és finanszírozás (Design-Build-Operate-Finance)	A magántársaság az állami igényeknek megfelelően megépíti és működteti a létesítményt, gondoskodik a finanszírozásról. Az állam szolgáltatási díjat fizet, a létesítmény tulajdonjoga a futamidő végén az államra száll.

Forrás: NYIKOS Györgyi: A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 270.

A nemzetközi terminológia nem egységes az egyes PPP-struktúrák megnevezését illetően.

41. táblázat

A köz- és magánszféra együttműködésének négy alapvető bázismodellje

BOO (Build-Own-Operate):	a konzorcium megépíti és működteti a közszolgáltatást nyújtó létesítményt, anélkül, hogy annak tulajdonjoga a közszférához kerülne
BOT (Build-Operate-Transfer):	A magántársaság az állam által meghatározott igényeknek megfelelően megtervezi, megépíti és működteti az eszközt, a futamidő végén pedig a létesítmény tulajdonjoga az államra száll. A projektet részben vagy egészében a magántársaság finanszírozza, emiatt a szerződés futamideje igazodik a finanszírozási konstrukcióhoz.

²⁷⁹Guidelines for successful Public-Private Partnerships. European Commission, 2003.

BBO (Buy-Build-Operate):	A tranzakció során az állam értékesíti az eszközöket a magánszférának, a magántársaság vállalja a létesítmény felújítását, illetve bővítését. A magánszféra a megvalósított fejlesztések után költséghatékonyabban tudja továbbműködtetni a létesítményt.
DBO (Design-Build-Operate):	A létesítményt a magántársaság tervezi, építi és szerződésben rögzített ideig működteti. A létesítmény az állam tulajdonában van.
BDO (Build-Develop-Operate):	A magántársaság lízingeli vagy megvásárolja a létező állami létesítményt, saját finanszírozási forrásokból modernizálja vagy kibővíti, és a kormánnyal kötött szerződésnek megfelelően üzemelteti.

Forrás: NYIKOS Györgyi: A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 270.

A PPP-struktúrák fejlődése rendkívül dinamikus, szektoronként/projektenként változó konstrukciók, szerződésrendszerek jönnek létre, és ezek mindegyike egyedi jellegzetességeket mutat.

42. táblázat
A leginkább elterjedt PPP-formák jellemző vonásai

Forma	Jellemzői
Build-own-operate (BOO) Build-develop-operate (BDO) Design-construct-manage-finance (DCMF)	A magáncég tervezi, építi, birtokolja és üzemelteti az eszközt, annak kötelezettsége nélkül, hogy a tulajdonjogot a szerződés lejártakor átadja. Ezek a DBFO különböző variációi.
Buy-build-operate (BBO) Lease-develop-operate (LDO) Wrap-around addition (WAA)	A magáncég megveszi vagy lízingeli a közsférától a már létező eszközt, felújítja, modernizálja és/vagy kibővíti azt, azután üzemelteti annak kötelezettsége nélkül, hogy a tulajdonjogot a szerződés lejártakor átadja.
Build-operate-transfer (BOT) Build-own-operate-transfer (BOOT) Build-rent-own-transfer (BROT) Build-lease-operate-transfer (BLOT) Build-transfer-operate (BDO)	A magáncég tervezi, építi, birtokolja és üzemelteti az eszközt, majd a tulajdonjogot a szerződés lejártakor vagy más meghatározott időpontban átadja a közsféra számára.

Forrás: ÁSZ FEMI: A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok.

A PPP-struktúra alkalmazásának leggyakoribb területei a következők:²⁸⁰

- közúti infrastruktúra (utak, hidak, alagutak),
- vasúti infrastruktúra (városi, elővárosi és távolsági vonalak),
- közmű- és környezetvédelmi beruházások (csatornázás, szennyvíztisztítás),
- stadionok, sportcsarnokok, egyéb sportlétesítmények,
- kormányzati ingatlan infrastruktúra-fejlesztése (minisztériumi és egyéb hivatali épületek),
- büntetés-végrehajtási intézetekhez, javító-, nevelőintézetekhez kapcsolódó beruházások,
- honvédelmi beruházások (kiképző és logisztikai központok, repülőterek),
- egészségügyi beruházások (kórházak, rendelőintézetek),
- közoktatási, kulturális beruházások (iskolák, kollégiumok, múzeumok, kongresszusi központok).

A PPP-konstrukcióban megvalósuló projektekhez az alábbi célrendszer kapcsolódik:

- A magánszektor gazdasági hatékonyságának, projektmegvalósítási és üzemeltetési tapasztalatainak, innovatív eljárásainak bekapcsolása a közszolgálati feladatok ellátásába.
- Költségvetési forráshiány esetén az állam által indokoltnak minősített beruházások megvalósítása oly módon, hogy a beruházás finanszírozásának terhei hosszabb időtávon és kizárólag az előre meghatározott feltételek teljesülése esetén terheljék a költségvetést.
- A megvalósuló beruházások ne jelentkezzenek egy összegben az államháztartási hiányt növelő tételként, így több jelentős beruházás legyen megvalósítható egymással párhuzamosan.
- Az állami kiadások hosszú távú tervezhetőségének biztosíthatósága.
- A projektmegvalósítás során jelentkező kockázatok jelentős részének áthárítása a magánszektorra.

²⁸⁰ AGG Zoltán – CSONKA Gizella: A kormányzati szektor – új felfogásban. XXVII. rész: A kormányzat és a vállalkozások partnerségi együttműködése. *Pénzügyi Szemle*, 2003/3.

- A tisztán állami konstrukcióhoz képest összességében kedvezőbb ár-érték arány realizálása.

A PPP-vel kapcsolatban kialakult egy specifikus értékelő módszer, az ún. value-for-money (a továbbiakban: VFM) módszer. A VFM-vizsgálat arra a kérdésre keresi a választ, hogy több értéket kap-e a társadalom egy közfeladat PPP keretében történő elvégzésével, mint hagyományos állami beruházással megvalósuló feladatvégzés esetén. A VFM egy konkrét definícióját adja a brit HM Treasury: „a teljes életciklus-költség és a minőség (a célnak való megfelelés) optimális kombinációja”. A VFM kiszámítását önmagában nehéz döntési alappal tekinteni, ha nincs mihez viszonyítani a nagyságát. A kialakult gyakorlat logikája ezért az, hogy a hagyományos állami beruházással történő megvalósításhoz mint elvi lehetőséghez viszonyítják a PPP által várható VFM nagyságát. Ezt a „hagyományos alternatívát” nevezik Public Sector Comparatornek (PSC).

A PPP-projektek várható költségeit általában alul-, várható hasznait felülbecsülik, méghozzá jelentős mértékben. Noha számos problémát vet fel a VFM-számítás, egyelőre mégsem áll rendelkezésre ennél jobb módszertan ahhoz, hogy a PPP állami oldalról vett célszerűségét átfogó módon értékelni lehessen, s a PPP megvalósításával kapcsolatosan legitím döntést lehessen hozni.

A PPP sikere az állami fél számára értelmezhető társadalmi értéknövelés és a PPP-ben szerződő magánfél tulajdonosi értéknövelése együttes elérésével lehetséges. Amennyiben a folyamatos innovációra való ösztönzés erejét a PPP eredményesség- és hatékonyságnövelésére szeretnénk hasznosítani, úgy célszerű a kockázatmegosztásnál átfogóbb, egyúttal részletesebb elemzést, az értéknövelés vizsgálatát elvégeznünk. A PPP legitím célja a többletérték létrehozása kell legyen, mert csak ezzel tud mind a magánfél, mind a társadalom egésze számára az alternatív állami fejlesztésekhez képest jobb megoldást biztosítani. A piaci logikához hasonlóan a vállalkozónak a jobb teljesítményt lehetővé tevő megoldásai többlethozamát realizálnia kell, hogy ezzel tulajdonosi értéket hozzon létre. Ez jelent kellő – a piaci környezetben megszokott – folyamatos ösztönzést arra, hogy hatékonyabb, eredményesebb megoldások megvalósítására törekedjen.

Másrésztől úgy kell kialakítani a szerződéses feltételeket, hogy a teljesítményt javító megoldásból származó többlethozam a piaci körülményekhez hasonlóan ne korlátlan ideig, csupán egy meghatározott időtartamban legyen realizálható. Ezt követően a vállalkozó már csak új megoldások kialakításával tudjon tulajdonosi értéket növelni, vagy ezek hiányában lépjen ki az együttműködésből. A PPP projektszerződésében ennek alapján meg kell határozni, hogy a projekt hozamát milyen módon mérjük majd, s a termelt hozamból a felek milyen ütemezésben és mértékben részesedhetnek.

Noha minden projekt egyedi lehetőségeket tartalmazhat, s ezzel összefüggésben egyedi szabályozás igényét veti fel, négyféle módon történhet valódi többletérték létrehozása PPP keretében:

1. a működési hatékonyság növelésével,
2. a szolgáltatás iránti kereslet, az értékesítés növelésével,
3. időbeli átváltásokkal (például karbantartási költség egy részének kiváltása korszerű technológiába való beruházással),
4. kockázatcsökkentéssel (például hosszú távú szerződés megkötésével).

A szabályozással ugyanakkor ki kell zárni azokat az értéknövelési lehetőségeket, amelyekre a vállalkozónak valamely piaci kudarc okán nyílna lehetősége. Például közszolgáltatások esetében elő kell írni ellátási kötelezettséget olyan területek kiszolgálásához, amelyek az üzleti logika alapján nem lennének gazdaságosak a vállalatnak, társadalmilag érzékeny szolgáltatásoknál (például közlekedési infrastruktúra, egészségügy) az ármeghatározó jogkört hatósági kézben kell tartani, nagyobb beruházási döntések meghozatalában a társadalmi részvétel kérdését normatívan szabályozni kell. E szabályozások iránti igény közgazdasági elemzéssel megállapítható, a kialakítandó szabályozás konkrét módja ugyanakkor nagyrészt közpolitikai döntések (és mögöttes értékválasztások) függvénye.

A keresleti kockázat állami és magánszféra közötti megosztása alapján a PPP-projekteknel az alábbi díjfizetési formák valósíthatók meg:

- *Rendelkezésre állási díj (availability payment)*: Az állam a nyújtott szolgáltatás minőségi és mennyiségi paramétereitől függő díjat fizet a magántársaságnak, nem megfelelő rendelkezésre állás esetén – szerződésben rögzített algoritmusok alapján – a díjból levonásokat eszközöl. A díjfizetés tehát független a szolgáltatás igénybevételétől, a magánszektor nem vállal keresleti kockázatot.
- *Árnyékdíj (shadow toll)*: Az állam a keresleti kockázatot megosztja a magánbefektetővel anélkül, hogy a szolgáltatás igénybe vevőit díjakkal sújtánák. Az állam a szolgáltatás igénybevételével arányos díjat fizet a magántársaságnak, általában egy előre megállapított felső határig (a felső határ felett már nincs díjfizetés).
- *Valós díj (real toll)*: A magántársaság díjbevétele a szolgáltatás tényleges igénybe vevőitől származik, tehát ő állja a teljes keresleti kockázatot. A magántársaság maga állapíthatja meg a díjbeszedési stratégiáját, az államot a projekt működési ideje alatt már nem terheli fizetési kötelezettség.

Az EU is törekszik arra, hogy a PPP-projektek számának növelésével az eddiginél nagyobb mértékben vonja be a magánszektor jelentős infrastrukturális beruházásokba (például a transzeurópai hálózatok esetében). A magas prioritású projekteknel – melyek realizálása más módokon egyébként alig lehetséges – észszerűnek tartják a PPP alkalmazását.

Az új kohéziós szabályozás szerint a köz- és magánszféra közötti partnerségek (PPP-k)²⁸¹ hatékony eszközök lehetnek olyan műveletek lebonyolítására, amelyek közpolitikai célok megvalósulását szolgálják, mivel összevonják a köz- és a magánszféra forrásainak különböző formáit. Így annak érdekében, hogy megkönnyítsék az ESB-alapoknak a PPP-műveletek támogatását célzó

²⁸¹ A CPR definíciói szerint „a köz- és magánszféra közötti partnerségek” (PPP-k): a közintézmények és a magánszféra közötti együttműködés olyan formái, amelyek célja a kockázatmegosztás, a magánszféra szakértelmének összefogása vagy további tőkeforrások biztosítása révén javítani az infrastrukturális projektekbe vagy más, közszolgáltatást nyújtó művelet típusokba történő beruházások megvalósítását

felhasználását, az ESB-alapokra vonatkozó közös rendelkezéseket a szabályozás úgy alakítja ki, hogy azok tekintettel legyenek az ilyen partnerségek bizonyos sajátosságaira.

A CPR külön PPP fejezettel bír, amelyben rögzíti, hogy az *ESB-alapok felhasználhatók PPP-műveletek támogatására*, és meghatározza többek között, hogyan módosítható a PPP-műveletek keretében a kedvezményezett személye, valamint felhatalmazást ad további szabályozásra a PPP-megállapodásokba foglalandó minimumkövetelményekkel kapcsolatban.

A PPP-művelet kedvezményezettje lehet közjogi intézmény, vagy az azt kezdeményező közjogi intézmény javasolhatja, hogy a művelet jóváhagyását követően kiválasztandó magánszférabeli partner legyen az ESB-alapokból nyújtandó támogatás kedvezményezettje.

Az állami és a magánszféra közötti partnerség keretében végrehajtott nagyprojektek pénzügyi elemzésekor az alábbi szempontokat kell figyelembe venni:

- A pénzügyi diszkontráta meghaladhatja a 4%-os értéket, mivel figyelembe kell venni a tőke a magánberuházó szempontjából magasabb alternatív költségét. Ezt a magasabb alternatív költséget a kedvezményezettnek eseti alapon indokolnia kell, lehetőség szerint bemutatva a magánszférabeli partner által korábbi hasonló projektek esetén elért megtérülési rátát vagy más lényeges tényező bizonyítékokat.
- PPP-projektek esetén, ahol az infrastruktúra tulajdonosa nem azonos az üzemeltetővel, a tulajdonosra és az üzemeltetőre egyaránt kiterjedő összevont pénzügyi elemzést kell végezni.
- Hacsak a magánszférabeli partnert nem tisztességes, átlátható és nyílt versenyeljárás keretében választják ki, amely biztosítja a gazdaságilag legelőnyösebb megoldást a közszférabeli partner számára, ki kell számítani a befektetett tőke pénzügyi nyereségességét a magánszférabeli befektető szempontjából mérő mutatót. Ez a magánszférabeli partner által elért nettó bevételt hasonlítja össze a beruházás során (saját tőke vagy kölcsönök útján) biztosított forrásokkal. A mutató kiszámítására azért van szükség, hogy a magántőke nyereségességét ellenőrizni lehessen, és elkerüljék, hogy az uniós támogatás indokolatlanul nagy nyereséget eredményezzen. Az így kapott értéket össze kell vetni az adott ágazatban várható nyereségességre vonatkozó nemzeti vagy nemzetközi viszonyszámokkal.

A magánberuházó kiadási pénzáramai a következők lehetnek:

- magánberuházóra jutó beruházási költség – a teljes beruházási költség magánberuházóra jutó része;
- pénzügyi működési költség – a működési (üzemeltetési, karbantartási és pótlási) költségek közül a magánberuházóra jutó rész;
- hiteltörlesztés (kamatokkal együtt) – a magánberuházó által felvett hitel visszafizetése, beleértve annak valamennyi járulékos költségét;
- közszektorban fizetendő díj – az infrastruktúra üzemeltetése fejében fizetendő díj, mely főként koncessziós díj, PPP-díj stb. lehet.

A számítás során a maradványérték csak abban az esetben vehető figyelembe, amennyiben az a vizsgálati időtáv után a magánberuházó tulajdonába kerül. Abban az esetben, ha az infrastruktúrát az időszak végén értékesítik, és ebből a magánberuházó részesedést kap, a magánberuházó része mint maradványérték veendő figyelembe.

2.5. Programvégrehajtás

A kialakított és jóváhagyott programok végrehajtása a tagállami intézmények feladata, amit a Bizottság folyamatos monitorozása mellett kell megvalósítani. Magyarország átalakított intézményrendszerrel és programstruktúrával kezdett a 2014–2020 programozási időszak forrásainak felhasználásához (bővebben lásd az 1.4.5. fejezetben).

49. ábra

2014–2020 közötti időszak operatív programjai

Forrás: NYIKOS szerkesztése

2.5.1. Projektkiválasztás, felhívások

Az operatív programok megvalósítása konkrét projekteken keresztül történik, mégpedig oly módon, hogy az illetékes nemzeti hatóság (irányító hatóság) kiválasztja azokat a projekteket, amelyek a program céljainak a leginkább megfelelnek, a pályázókkal közli a döntést, majd megkezdődik a projektek realizálása.

A projektkiválasztás lehetséges módjai a következők:

- pályázat útján, a pályázati kiírásban közzétett szempontok alapján;
- egyedi döntés alapján.

Kiemelt projekt	– Egyedi döntés, nincs versenyztetés a projektkiválasztás során
	– Közfeladat végrehajtására
	– Kormányhatározatban teszük nyilvánossá a döntést
Pályázat	– Standard versenyztetés
	– Vállalkozásoknak
	– Közfeladat: ha a keret nincs előre felosztva
	– Egyszerűsített versenyztetés (automata bírálat)

- 300 m Ft össztámogatásig, ha a kedvezményezettek között kkv-k (is)
- Csak jogosultsági ellenőrzés, vagy jogosultsági+mérlegelést nem igénylő tartalmi értékelés

Területi Kiválasztási Rendszer,

CLLD

Globális támogatás

28. szövegdoboz

A 2014–2020 közötti időszakban Magyarországon alkalmazott kiválasztási eljárások

Forrás: NYIKOS szerkesztése

2.5.1.1. Pályázati felhívások és a támogatható tevékenységek

Az EU-tagállamokban a pályázat útján történő projektkiválasztásnak van egyértelmű preferenciája. Ennek oka, hogy így biztosítható egyrészt az egyenlő esély a lehetséges projektgazdák részére, a kiválasztásnál a kiválóság (nyerjen a jobb) érvényesítése, másrészt az érdekeltég biztosítása a projekt megvalósításában a kedvezményezett részéről. Az irányító hatóság egyik legfontosabb feladata, hogy ösztönözze azon projektjavaslatokat, amelyek támogatásával leginkább előmozdítható az operatív programban lefektetett stratégiai célok teljesülése.

(3) A műveletek kiválasztásával kapcsolatban az irányító hatóság:

- a) kialakít, és jóváhagyás után olyan megfelelő kiválasztási eljárásokat és kritériumokat alkalmaz:
 - i. amelyek biztosítják, hogy a műveletek hozzájáruljanak a megfelelő prioritás szerinti egyedi célkitűzések és eredmények eléréséhez;
 - ii. amelyek hátrányos megkülönböztetéstől mentesek és átláthatók;
 - iii. figyelembe veszik a 7. és 8. cikkben leírt általános alapelveket;

- b) biztosítja, hogy a kiválasztott művelet az érintett alap vagy alapok hatálya alá essen és az operatív program prioritása vagy prioritásai által meghatározott beavatkozási kategóriába – az ETHA esetében egy adott intézkedésbe – besorolható legyen;
- c) biztosítja, hogy a kedvezményezett számára rendelkezésre bocsássák azt a dokumentumot, amely az egyes műveletekre vonatkozóan részletezi a támogatás feltételeit, beleértve a művelet keretében nyújtandó termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó konkrét követelményeket, a pénzügyi tervet és a végrehajtás határidejét;
- d) a művelet jóváhagyása előtt meggyőződik arról, hogy a kedvezményezett rendelkezik a c) pontban említett feltételek teljesítéséhez szükséges adminisztratív, pénzügyi és működési kapacitással;
- e) meggyőződik arról, hogy amennyiben a művelet azelőtt kezdődött el, hogy a támogatási kérelmet az irányító hatóságnak benyújtották, a műveletre vonatkozóan alkalmazandó uniós és nemzeti szabályokat betartották-e;
- f) biztosítja, hogy az alapokból való támogatásra kiválasztott műveletek ne tartalmazzanak olyan tevékenységeket, amelyek a 71. cikk szerinti visszatérítési eljárás alá estek vagy kellett volna esniük valamely termelő műveletnek a programterületen kívül történt áthelyezését követően;
- g) meghatározza azt a beavatkozási kategóriát – az ETHA esetében intézkedéseket –, amelyekhez az adott művelet kiadása rendelendő.

29. szövegdoboz

A CPR szerinti kötelezettségek a projektek kiválasztásával kapcsolatban

Mint látható, a projektek kiválasztása során az irányító hatóságnak számos, jellegénél fogva eltérő feltételt kell teljesítenie, amelyek a pályázók, illetve kedvezményezettek együttműködését is igénylik. A pályázati felhívás a lehetséges projektgazdák – és a szélesebb nyilvánosság – tájékoztatásának és egyúttal mobilizálásának legfontosabb eszköze.

A pályázati felhívás „a támogatást igénylők számára elkészített, a támogatási kérelmek benyújtásához szükséges információkat tartalmazó dokumentum”. Célja, hogy összefoglalja és ismertesse a projekt előkészítéséhez és megvalósításához szükséges tudnivalókat annak érdekében, hogy a pályázó teljeskörűen gondolja végig, készítse el, majd nyújtsa be támogatási kérelmét. Ebből természetesen az is következik, hogy nem célszerű olyan lényegi feltételeket támasztani utólagosan a kedvezményezettekkel szemben, amelyeket a projekt megtervezésekor nem ismert és nem is tudott figyelembe venni. (Ez alól kivételt képeznek az előre nem látható körülmények, mint például a jogszabályváltozás.)

A pályázati felhívás meghatározó módon *befolyásolja a projektkiválasztás folyamatát és eredményét*, előkészítésének és alkalmazásának részleteit a hazai végrehajtási rendelet rögzíti.

Az operatív program megvalósításának módját meghatározó *éves fejlesztési keret tartalmazza a pályázati felhívások körét és alapvető feltételeit. Az éves fejlesztési keretet kormányhatározati formában teszik közzé.*

43. táblázat

ÉFK-ban kiválasztási eljárástól függően a felhívások feltételei

Alapeset (standard pályázat, egyszerűsített pályázat)	Globális támogatás	Kiemelt projekt	CLLD	Területi kiválasztási rendszer
a) felhívás címe, ²⁹¹ célja	a) felhívás címe, célja	a) felhívás címe, célja	a) felhívás címe	
b) helyzetelemzés, beavatkozási logika ²⁹²	b) helyzetelemzés, beavatkozási logika	b) helyzetelemzés, beavatkozási logika		
c) támogatható tevékenységek	c) támogatható tevékenységek	c) támogatható tevékenységek	c) támogatható tevékenységek	
d) felhívás keretösszege és alátámasztása	d) felhívás keretösszege és alátámasztása	d) felhívás keretösszege és alátámasztása	d) felhívás keretösszege és alátámasztása	d) felhívás keretösszege és alátámasztása
e) meghirdetés tervezett időpontja	e) meghirdetés tervezett időpontja	e) meghirdetés tervezett időpontja	e) meghirdetés tervezett időpontja	
f) kedvezményezettek köre	f) kedvezményezettek köre		f) kedvezményezettek köre	f) kedvezményezettek köre
g) támogatás összege és annak alátámasztása	g) támogatás összege és annak alátámasztása			
h) tervezett indikátorok és célértékük	h) tervezett indikátorok és célértékük	h) tervezett indikátorok és célértékük		h) tervezett indikátorok és célértékük
	közvetítő szervezet neve	jogosultsági feltételek	a helyi fejlesztési stratégiák kiválasztási szempontjai	
	közvetítő szervezetnek fizetendő díj és annak forrása	projektkijelölés szakmai szempontjai (ennek részeként forrásallokáció és projektkiválasztás alátámasztása)		
		kiválasztott projekt vagy projektek felsorolása		
		indikatív támogatási keret		

²⁸²Pénzügyi eszközzel kombinált vissza nem térítendő támogatás esetén ennek tényére történő utalással

²⁸³Tехnikai segítségnyújtást szolgáló felhívások esetében a helyzetelemzés, beavatkozási logika és a támogatható tevékenységek bemutatása nem kötelező.

Az elaprózódás megelőzésének érdekében, a *standard pályázatok* esetében a felhívás keretösszege *minimum 1 milliárd forint*, ez alól kivétel,

- ha a felhívásban megjelölt támogatás fedezetül az *ETHA* szolgál;
- ha valamely ágazati jellegű felhívása a közép-magyarországi régióra vonatkozó *tükörfelhívása*;
- ha közvetlenül alkalmazandó *közösségi jogi aktusból* ez következik;
- *területi kiválasztási* eljárásrend esetében, az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter *előzetes hozzájárulásával*.

A felhívások tekintetében az irányító hatóság az éves fejlesztési keretben rögzítettektől *eltérhet*, amennyiben a meghirdetésének időpontját legfeljebb két hónappal, a keretösszegét legfeljebb 20%-os mértékben változtatja meg. Minden egyéb esetben az éves fejlesztési keret formális módosítása szükséges.

Fontos megjegyezni, hogy a felhívások fenti információkat is tartalmazó szakmai koncepcióját a *szakpolitikai felelős* dolgozza ki, az irányító hatóság e koncepciók alapján állítja össze az éves fejlesztési keretet. A keret jóváhagyását követően az irányító hatóság a felhívást a *szakpolitikai felelős*, a Vidékfejlesztési Program esetén a *szakmai támogató és a kifizető ügynökség*, valamint területi program esetén a *területi szereplő bevonásával készíti el*.

Az irányító hatóságnak az alábbi *feltételek* figyelembevételével kell a pályázati felhívást elkészíteni:

- A program céljai szolgálnak a felhívás alapjául.
- Az egységes dokumentumsablonokat, elszámolhatósági szabályokat, eljárásrendi megoldásokat kell alkalmazni.
- Cél, hogy a felhívásban foglaltak csak a feltétlenül szükséges mértékű szabályozási kötöttséget és adminisztratív terhet rójak a támogatási kérelmet benyújtókra.
- A felhívásnak támpontul kell szolgálnia a támogatási konstrukciók közötti szinergiák és a szükséges elhatárolások meghatározásához.
- A felhívás feltételeit az abszorpciók célok függvényében fogalmazzák meg.
- Tartalmába beépítik az eredményességi, teljesítménykerettel összefüggő szempontokat.

A pályázati felhívás *kötelező elemeit* a végrehajtási rendelet²⁸⁴ írja elő, összeállítása központilag kidolgozott *sablont* követve történik. A pályázati felhívás meghatározó jelentőséggel bír a tekintetben, hogy az *operatív program céljait legjobban szolgáló és jól előkészített projektek*et nyújtsanak be és válasszanak ki.

A pályázati felhívás tartalma:

a) *A felhívás megnevezése, keretösszege*

A felhívás megnevezése az azonosíthatóságot segíti, ez utóbbi érdekében a felhívásban annak *kódszámát* is feltüntetik. A felhívás keretösszege segíti a pályázó eligazodását a tekintetben, hogy milyen *esélyei* vannak támogatási kérelmének a többi pályázót figyelembe véve. Ha a pályázati konstrukció a területi kiválasztási eljárásrend hatálya alá esik, valamennyi megye *elkülönített allokációval* rendelkezik, így a pályázók rendelkezésére álló pénzeszközöket megyei szinten is meghatározták.

b) *A támogatást igénylők köre*²⁸⁵

A támogatást igénylők körének pontos meghatározása azt a célt szolgálja, hogy kizárólag azok a projektgazdák nyújtsanak be támogatási kérelmet, akik erre jogosultak a hatályos jogszabályok és tervezési dokumentumok alapján. A pályázati felhívás mindenekelőtt rögzíti *azon lehetséges projektgazdák körét*, akik támogatására irányul a konstrukció.

Jellegüktől függően, a projektek egy részének megvalósítását nem egyetlen, hanem *több szervezet* együttműködésben végzi el. A pályázati felhívásnak tehát rendelkeznie kell arról is, hogy alapozható-e a projekt lebonyolítása ilyen formális együttműködésre. Az irányító hatóság élhet továbbá *korlátozó feltételek* alkalmazásával is, így például kötelezővé teheti az előbbiekben említett együttműködést. A támogatást igénylők körének *egzakt meghatározását* olyan kritériumok segítik, amelyek teljesülése esetén egyértelműen megállapítható, hogy a támogatási kérelem benyújtója a támogatást igénylők előírt körébe tartozik.

Az irányító hatóság meghatározza azon (személyeket és) szervezetek körét, amelyeket a *támogatást igénylők köréből kizár*. A *jogszabályok* – kiemelten az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben –, illetve az *Általános útmutató a felhíváshoz* tartalmazzák a kizárás általános eseteit, míg a *pályázati felhívás* az adott konstrukció vonatkozásában egészíti ki. A korlátozás több okra is visszavezethető, így a pályázó

- *valamely jogszabályi kötelezettségének nem tett eleget, például ha*
 - az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben (a továbbiakban: Áht.) foglaltak szerint nem felel meg a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének,
 - köztulajdonban álló gazdasági társaság esetén, ha az Áht.-ban foglaltak szerint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvényben foglalt közzétételi kötelezettségének nem tett eleget;
- a támogatás felhasználásával kapcsolatos *szabályokat megsértette, például ha*

²⁸⁴272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 46. cikk

²⁸⁵A gazdaságfejlesztést célzó projekt megvalósítására irányuló felhívásnak – ha a támogatás igénylésére jogosultak köre a többségi állami tulajdonban álló gazdasági társaságokra, illetve a költségvetési szervekre is kiterjed – az (1) bekezdésben foglaltakon túl tartalmaznia kell azt is, hogy többségi állami tulajdonban álló gazdasági társaság, illetve központi költségvetési szerv csak akkor nyújthat be támogatási kérelmet, ha ahhoz a kormány előzetesen hozzájárult.

- a támogatási döntés tartalmát érdemben befolyásoló valótlan, hamis vagy megtévesztő adatot szolgáltatott, vagy ilyen nyilatkozatot tett,
- a támogatási rendszerből való kizárás hatálya alatt áll;
- jelenlegi *helyzete* a támogatás eredeti céljának *teljesítését* és/vagy az eredmények fenntarthatóságát *veszélyezteti, például ha*
 - harmadik személy irányában olyan kötelezettsége áll fenn, amely a támogatással létrejött projekt céljának megvalósulását megghiúsíthatja,
 - jogerős végzéssel elrendelt felszámolási, csőd-, végelszámolási vagy egyéb – a megszüntetésére irányuló, jogszabályban meghatározott – eljárás alatt áll;
- *más jogszabályokból* következően nem nyújtható számára támogatás, *például ha*
 - olyan jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amely az Áht. 1. § 4.) pontja szerint nem átlátható szervezet,
 - nem felel meg a felhívásra vonatkozó állami támogatási szabályoknak, pl. csekély összegű támogatás (de minimis) nem nyújtható elsődleges mezőgazdasági termeléshez.
- az adott szakpolitikai beavatkozás, azaz a pályázat keretében történő támogatása nem lehetséges az *uniós jog* előírásai okán, *például* nem nyújtható támogatás azon támogatást igénylő részére:
 - amely az Európai Bizottság európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatás visszafizetésére kötelező határozatnak nem tett eleget stb.

c) *A megítélhető támogatás összege, mértéke*

A projektgazda arra irányuló döntésének, hogy éljen-e a pályázati felhívás nyújtotta lehetőséggel, sarkalatos pontját képezik a támogatás mértékével és jellegével kapcsolatos szempontok. A pályázati felhívás elmagyarázza a *támogatás formáját*, és definiálja a támogatás maximális *mértékét és összegét*. A leggyakoribb standard és egyszerűsített eljárásrend esetében a támogatási feltételek meghatározása a *konstrukció egészére és teljes keretére egységesen* történik. Ez azonban még nem jelenti azt, hogy a konstrukción belül valamennyi kedvezményezett azonos mértékben juthat támogatáshoz. A *támogatás intenzitása* arra vonatkozik, hogy a *projekt elszámolható költségeinek mekkora részét fedezheti a támogatás*. Maximális aránya változhat a *támogatást igénylők körétől, illetve a projekt természetétől, az állami támogatási szabályoktól függően* – a pályázati felhívásnak ezekről egyértelmű eligazítást kell közölnie.

Amennyiben a nyújtható támogatás nem fedezi a projekt összköltségét, a különbözetet *önerő* formájában a kedvezményezettnek kell kiegészítenie. Az önerő mértéke *állami támogatás* esetében közvetlenül a szabályokból következik, a projekt költségeinek a maximális támogatás mellett megmaradó részét a projektgazdának *önerőként* kell a projekthez hozzárendelnie. A hazai szabályozás a kedvezményezett terheit csökkentő újdonsága a *halasztott önerő* lehetőségének bevezetése. A kedvezményezettnek az önerő bemutatását a támogatási összeg folyósításáig kell biztosítania.

A projekt költségvetését a projekt megvalósításához közvetlenül kapcsolódó költségek képezik. A projektgazdának ugyanakkor azt is mérlegelnie kell, hogy a támogatások *folyósításának* rendje miként befolyásolja ráfordításait. Utófinanszírozás esetén finanszíroznia kell a projekt megvalósítását abban az időszakban is, amikor a már felmerült költségeire elszámolását benyújtotta, a támogatás kiutalására azonban még nem került sor. Az *előleg* (végrehajtási rendelet 15. §) célja, hogy a projektgazda likviditási helyzetét javítsa, mértéke a 2014–2020-as időszakban jelentősen emelkedett, ugyanakkor függ a kedvezményezett jellegétől és a megítelt támogatás nagyságától. Tartalmát tekintve az előleg lehet *támogatási előleg, fordítottáfa-előleg vagy szállítói előleg*. A végrehajtási rendelet meghatározza, hogy mely esetekben kötelező előleget nyújtani.

A további feltételeket a pályázati *felhívás foglalja össze*, így ismerteti az előleg *típusát, maximális mértékét*. A *szállítói előlegnyújtás* lényege, hogy a kedvezményezett által megbízott szállító (pl. az infrastrukturális fejlesztést kivitelező vállalkozás) költségeit a támogató *közvetlenül* egyenlíti ki a számára. Az előleg kifizetése *kérelemre történik*. Kizárólag a projekt megvalósítására fordítható, és felhasználásuk időben korlátozott, amennyiben nem *rendeltetésszerűen* használják fel, *visszakövetelésére* kerül sor.²⁸⁶

Az irányító hatóság a megvalósítás biztosítása érdekében ún. biztosítékot kérhet a kedvezményezettől. Biztosítékadási kötelezettség fennállása esetén a felhívásnak ki kell térnie a *biztosíték* rendelkezésre állására is.²⁸⁷ Tekintettel arra, hogy a biztosítéknyújtási kötelezettség feltételei egységesek, illetve a kedvezményezettek jelentős részére nem is vonatkozik, a pályázati felhívások kifejtés helyett általában *visszahivatkoznak* a részleteket tartalmazó *Általános útmutatóra*.

d) *A fejlesztések indokoltasága, célja és a megvalósítandó számszerűsíthető eredmények*²⁸⁸

A projektek megvalósítása az operatív programban megfogalmazott *célok* elérését szolgálja, ennek részeként hozzájárul a programban kitűzött, számszerűsített teljesítménymutatókhoz is. Annak érdekében, hogy a pályázó jobban megértse, hogy a projektje milyen szélesebb *szakpolitikai környezet*be illeszkedik, hogyan képezi egy adott *intézkedéscsomag szerves részét*, a felhívás tájékoztatást nyújt a *fejlesztések hátteréről*, úgymint általános cél; konkrét cél; elvárt eredmény; számszerűsített eredmények. A pályázati felhívás számszerűsített módon is kifejti, hogy az adott konstrukció (esetleg a kapcsolódó

²⁸⁶Pl. a szállítói előleget a Támogató visszaköveteli, ha a Kedvezményezett nem nyújt be igénylést időközi kifizetésre a szállítói előleg – vagy több részletben történő előlegfolyósítás esetén annak első részlete – kifizetésétől számított 12 hónapon belül, valamint ha a benyújtott kifizetési igénylés vagy más körülmény – így különösen helyszíni ellenőrzés megállapítása – a támogatás nem rendeltetésszerű felhasználását bizonyítja.

²⁸⁷A biztosítéki rendszer jelentősen egyszerűsödött. Mára alapvetően már csak a vállalkozói szektort érinti, a biztosítéknyújtás terhei folyamatosan változnak (nőnek) a projekt időbeni megvalósulásával.

²⁸⁸A terület-, illetve állatlétszám alapú támogatásokra vonatkozó felhívásokban a terület-, illetve állatlétszám alapú intézkedés céljától függően kell alkalmazni.

konstrukciókkal együtt) milyen mértékben járul hozzá az operatív programban lefektetett teljesítménymutatókhoz. Ez az információ útmutatásul szolgál a projektgazdák számára, minthogy összeköti a programszintű célokat a támogatást elnyerő projektek összességével, megerősíti annak szükségességét, hogy a projektek a magasabb szintű eredmények elérését *érdemben előmozdítsák*. Korábban talán valamelyest alulértékelt részét alkotta a pályázati felhívásnak, az eredményorientáció jelentős előtérbe kerülése azonban indokolja a *programcélok és a projektgazdai motivációk* erőteljesebb összehangolásának szükségességét.

- e) Az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával megvalósuló felhívás esetén a kedvezményezettnek az 1304/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet I. és II. melléklete szerinti indikátorokhoz kapcsolódó adatgyűjtési és adatszolgáltatási kötelezettség

Az Európai Szociális Alap által társfinanszírozott projektek kedvezményezettjeinek az uniós jogszabályban előírt *kimeneti és eredménymutatók* tekintetében a megvalósításba bevont célcsoportról *nyilvántartást* kell vezetnie és *adatot* kell szolgáltatnia. A pályázati felhívás felhívja a támogatást igénylők figyelmét az adatgyűjtéssel és adatkezeléssel kapcsolatos jogszabályi kötelezettségeikre.²⁸⁹

- f) A támogatható tevékenységek és a támogatás igénybevételével kapcsolatos követelmények

A pályázati felhívás egyrészt tartalmazza a *támogatható tevékenységeket* általában, illetve azokat a tevékenységeket, amelyekhez a támogatathóság szempontjából valamilyen *feltétel, korlát* kapcsolódik: ilyen lehet, hogy a tevékenység önállóan nem, csak más meghatározott fejlesztési tevékenységekkel együtt támogatható. Továbbá, amennyiben ezt a szakpolitikai és egyéb horizontális jellegű célok megvalósítása célszerűvé, szükségessé teszi, a pályázati felhívás definiálhat *kötelezően* megvalósítandó elemeket is. A pályázati felhívás felsorolja azokat a tevékenységeket is, amelyek támogatása az adott felhívás keretében *nem lehetséges*. A felhívás – például a projekt műszaki-szakmai tartalmával és a megvalósítással kapcsolatos elvárások keretében – számos további feltételt megszabhat a tevékenységek *elvégzésének és fenntartásának* tekintetében. A tevékenységek esetében fontos szempont továbbá az *állami támogatás* szabályai szerinti megítélésük. A pályázati felhívás – amennyiben releváns – elmagyarázza a támogatható tevékenységek állami támogatás szerinti besorolását, ami közvetlenül összefügg a támogatás maximális mértékével is.

A támogatás igénybevételének egyik fontos tényezője a felhasználhatóság *kezdeti időpontja*. A pályázati konstrukciók eltérően rendelkez(het)nek a költségek elszámolhatóságának feltételeiről. Ugyanakkor a pályázati felhívás megjelenésének időpontjára a projektgazdák egy része már megkezdte a projekt előkészítését vagy megvalósítását, számukra lényeges szempont tehát a már felmerült és a támogatási kérelem benyújtásáig keletkező költségeik elszámolhatósága. Amennyiben a támogatásra az *állami támogatás* szabályai vonatkoznak, az *elszámolhatóság kezdeti időpontja nem előzheti meg a támogatási kérelem benyújtásának napját*. Másrészt a pályázati felhívás rögzíti a *támogatás felhasználásának záró időpontját* is. Ennek meghatározása a *projekt jellegétől függően* történik (pl. komplexitása, a lebonyolításához szükséges adminisztratív teendők, úgymint engedélyeztetés, közbeszerzés stb. alapján).

- g) A projektkiválasztási szempontok

A projektkiválasztási szempontok közzététele kettős céllal bír. Egyrészt *segíti a pályázókat* annak eldöntésében, hogy éljenek-e a pályázás lehetőségével (megfelelő eséllyel bírnak-e), és a támogatási kérelem összeállításában. Másrészt a *bírálat objektivitásának* alapjául szolgál, elengedhetetlen feltétele a kiválasztási *folyamat átláthatóságának*.

44. táblázat
Projektkiválasztási szempontok

	Értékelési szempont	Minősítés (Megfelelt / Részben megfelelt / Nem felelt meg / Nem releváns) / Illeszkedés az OP céljaihoz
1.1.	A fejlesztés összhangban van a felhívás céljaival, a felhívásban szereplő célokat teljesíti, azokhoz hozzájárul.	Megfelelt / nem felelt meg
1.2.	A támogatást igénylő és a támogatási kérelem tárgya nem tartozik a Felhívás 4.2. pontjában és az Általános útmutató a felhívásokhoz c. dokumentum 2. pontjában meghatározott kizáró okok alá.	Megfelelt / nem felelt meg
2.	Szakmai indokoltság, igény és kihasználtság	
2.1.	Az üzleti tervben bemutatják a helyi szükségleteken alapuló, fenntartható, gazdaságos működtetést.	Megfelelt / részben megfelelt / nem felelt meg

²⁸⁹ A résztvevőkre vonatkozó adatgyűjtés személyes és különleges adatok kezelését jelenti, melynek során az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény rendelkezései irányadóak. A személyes és különleges adatokkal összefüggő feladatok végzése által a projektgazda adatfeldolgozóvá válik, és az adatfeldolgozásra vonatkozó szerződést írásba kell foglalni. Ezen adatfeldolgozási szerződés a támogatási szerződés mellékletét képezi.

A személyes és különleges adatokat a kedvezményezett bizalmasan, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek megfelelően kezeli, és monitoring célú adatszolgáltatáson kívül más célra nem használja fel.

	Értékelési szempont	Minősítés (Megfelelt / Részben megfelelt / Nem felelt meg / Nem releváns) / Illeszkedés az OP céljaihoz
2.2.	Kapacitásbővítés esetében a szakmai elvárásoknak megfelelően alátámasztott a kapacitásbővítés szükséglete.	Megfelelt / nem felelt meg / nem releváns
2.3.	A fejlesztési elképzelés tartalmának kidolgozása annak helyi elfogadtatása, megfelelő végrehajtása, sikere érdekében széles körű partnerségi tevékenységen alapul.	Megfelelt / nem felelt meg
2.4.	A projekt legalább egy önállóan támogatható tevékenységet tartalmaz.	Megfelelt / nem felelt meg
2.5.	A tervezett tevékenységek a helyi termékeket preferálják, fő célcsoportjuk a helyi termelők köre.	Megfelelt / nem felelt meg
2.6.	A beruházás által a termék a termelési értékláncban előrelép.	Megfelelt / nem felelt meg / nem releváns
2.7.	Előnyben részesülnek az alacsony forrásabszorpció mutatókkal rendelkező leszakadó térségekben megvalósuló, gazdaságot dinamizáló fejlesztések, és a perifériákon megvalósuló, foglalkoztatásbővítő infrastrukturális fejlesztések.	Megfelelt / nem felelt meg
2.8.	A projekt megfelel a Felhívás 3.2 projekt műszaki-szakmai tartalmával és a megvalósítással kapcsolatos elvárások pontjában előírtaknak.	Megfelelt / nem felelt meg
3.	Indíthatóság / előkészítettség	
3.1.	A fejlesztés tárgyát illető beruházás vonatkozásában üzleti terv áll rendelkezésre a támogatási kérelem benyújtásakor.	Megfelelt / nem felelt meg
3.2.	A fejlesztéssel érintett ingatlan(ok) tulajdonviszonyait a támogatást igénylő bemutatta.	Megfelelt / nem felelt meg
3.3.	A fejlesztés és műszaki tartalma teljes mértékben, ellenőrizhetően, tervezői felmérés alapján alátámasztott. Megállapítható, hogy az építészeti-műszaki megoldások alapján biztosított a tervezett funkcióknak megfelelő rendeltetés és használhatóság.	Megfelelt / nem felelt meg 4. Kockázatok
4.1.	Ingatlankiváltást tartalmazó projekt esetében az ingatlankiváltás indoka megfelelően alátámasztott, indokolt és valós igényekre épít.	Megfelelt / nem felelt meg / nem releváns
4.2.	Az egyes mérföldkövek egymásra épülése és tartalma logikusan felépített, a felhívásban előírt feltételrendszer teljesülését előrevetíti, lehetővé teszi.	Megfelelt / nem felelt meg / részben megfelelt
4.3.	A fejlesztési elképzelés bemutatásában ismertetik a fejlesztés valamennyi beruházási elemét/tevékenységét, az azokhoz kapcsolódó valamennyi szükséges előkészületi lépést és azok időigényét.	Megfelelt / nem felelt meg / részben megfelelt
4.4.	A fejlesztési elképzelés bemutatásában mérlegelik, hogy milyen valós kockázati tényezők veszélyeztetik a fejlesztés megvalósulását, azok milyen valószínűséggel következhetnek be, milyen hatást gyakorolnak a fejlesztésre, a lehetséges kedvezményezett a kockázati tényezők kivédésére javaslatot tesz.	Megfelelt / nem felelt meg / részben megfelelt
4.5.	Amennyiben a támogatást igénylőnek volt közbeszerzési eljárása, a tanúsítvány szerint a vonatkozó jogszabályi előírásoknak megfelelt.	Megfelelt / részben megfelelt / nem felelt meg / nem releváns
5.	Projekt komplexitása	
5.1.	A beruházás a minimálisan előírtnál több, egymással szinergiában lévő tevékenységet is tartalmaz, amelyek segítségével a helyzetelemzésben feltárt probléma több aspektusból kerül megközelítésre és megoldásra.	Megfelelt / nem felelt meg

	Értékelési szempont	Minősítés (Megfelelt / Részben megfelelt / Nem felelt meg / Nem releváns) / Illeszkedés az OP céljaihoz
5.2.	A fejlesztés jelentős mértékben hozzájárul a helyi termékek, helyi termelők piacra jutásához.	Megfelelt / nem felelt meg
5.3.	A fejlesztési elképzelés megvalósításába a konzorciumi partnereken kívül egyéb együttműködőket (személyeket, szervezeteket) is bevonnak.	Megfelelt / nem felelt meg / nem releváns
6.	Hatás	
6.1.	A beruházás nem eredményez kihasználatlan kapacitásokat, hosszú távú megoldásokat kínál a vázolt hiányterületekre.	Megfelelt / részben megfelelt / nem felelt meg
6.2.	A beruházás közvetlenül vagy közvetve hozzájárul a foglalkoztatásnöveléshez, vagy a foglalkoztatottság megtartásához vagy a munkaerő mobilitás feltételeinek a javításához, és ezt az üzleti tervben bemutatják.	Megfelelt / részben megfelelt / nem felelt meg
6.3.	A horizontális szempontokat (akadálymentesítés és energiahatékonyság) betervezték a projektbe.	Megfelelt / nem felelt meg
7.	Integrált megközelítés	
7.1.	A fejlesztési elképzelés kapcsolódik más prioritások és/vagy intézkedések keretében megvalósított fejlesztésekhez.	Megfelelt / nem felelt meg
8.	Fenntarthatóság	
8.1.	A fejlesztés korábban kihasználatlan, funkcióját veszített épület vagy barnamező hasznosításával valósul meg.	Megfelelt / nem felelt meg / nem releváns
8.2.	A projekt pénzügyi fenntarthatósága biztosított, a támogatást igénylő lehetőség szerint felmérte a projekt során keletkező bevételeket, azokat figyelembe vette a projekt fenntartásában, és ezt tevékenységenként alátámasztja.	Megfelelt / nem felelt meg
8.3.	Megalapozottan bemutatott a megvalósított tevékenység hosszú távú (legalább 5 éves) működtetése és fenntartása szakértői és intézményi háttér alapján, és ez tevékenységenként részletezett.	Megfelelt / nem felelt meg
9.	Esélyegyenlőség	
9.1.	A kiválasztási kritérium a fejlesztés azon aspektusát vizsgálja, hogy az semmilyen módon ne legyen kirekesztő egyetlen társadalmi csoport számára sem.	Megfelelt / nem felelt meg
10.	Költséghatékonyság	
10.1	A beruházás költséghatékony módon, reális és takarékos költségvetéssel tervezett. A belső arányokra vonatkozó előírásokat a projekt betartotta. A beruházás az európai uniós állami támogatási szabályok alapján támogatható.	Megfelelt / nem felelt meg
11.	Eredményesség	
11.1	A fejlesztési elképzelés reálisan járul hozzá az adott területi szereplőre vonatkozó kötelező releváns indikátorteljesítéshez.	Megfelelt / nem felelt meg

Forrás: NYIKOS szerkesztése, Széchenyi 2020

h) A horizontális követelmények²⁹⁰

A közösségi szabályozás kimondja (CPR 4. cikk), hogy az ESB-alapokból származó támogatás felhasználásának összhangban kell állnia a horizontális elvekkel. A pályázati felhívás az adott konstrukcióra értelmezi annak módját, ahogy

²⁹⁰A terület-, illetve állatlétszám alapú támogatásokra vonatkozó felhívásokban nem kell szerepeltetni.

a nemek közötti egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának előmozdítása, illetve a fenntartható fejlődés feltételei érvényesülnek. Ennek érdekében megfogalmazza a horizontális célok érvényesítéséhez kapcsolódó általános normákat. A felhívás az eszközzrendszer terén megkülönbözteti a kötelező elemeket, és leírja a kedvezményezett ezekkel kapcsolatos teendőit. A felhívás részletezi a horizontális elvek érvényesítését szolgáló, választható projektelemeket és elszámolhatóságuk szempontjait. Az értékelési szempontrendszer is megerősíti a horizontális elvek érvényesítésének szükségességét.

i) *Az elszámolható költségek*²⁹¹

A közösségi jogszabályok viszonylag kevés előírást tartalmaznak az elszámolható költségek tekintetében, az *elszámolhatósági szabályok* megalkotása a nemzeti hatóságok feladata. Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által kidolgozott, az *elszámolható költségek nemzeti szabályait tartalmazó útmutató* a végrehajtási rendelet (5.) melléklete; ennek alapján és a szakpolitikai megfontolások figyelembevételével történik az adott *pályázati konstrukció elszámolhatósági kereteinek* megállapítása (bővebben lásd a 3.1. fejezetben). Az irányító hatóságok „az adott felhívás céljához testre szabva *szűkíthetik*, a fejlesztés céljától függően *részletezhetik*, *specifikálhatják* a keret jellegű szabályozáshoz képest (pl. a fejlesztés jellegéhez igazodva kizárhatnak egyes költségtételeket vagy feltételhez köthetik azok elszámolását)”. A nemzeti útmutatóból adódóan is, az elszámolható költségek azon kiadásokra terjednek ki, amelyek a projekt *támogatható tevékenységeihez kapcsolódnak*, és megfelelnek a fentebb ismertetett általános *elszámolhatósági feltételek*nek. A felhívás mindenekelőtt előírja, hogy milyen módon kell *megtervezni a projekt költségvetését*. Meghatározza azokat a típusú költségeket, amelyek nem terhelhetők rá a projekt megvalósításához nyújtott támogatásra, azaz *nem számolhatók el*. A nemzeti útmutató tartalmazza valamennyi, illetve külön az Európai Szociális Alapra vonatkozó *tiltást*, amelyeket a pályázati felhívás szükség szerint bővíthet. A későbbi értelmezési problémák megelőzése érdekében az *elszámolható költségek* felsorolása *tételesen, rendkívüli részletességgel* történik azzal a céllal, hogy a támogatási kérelem elkészítője számára *egyértelmű eligazítással* szolgáljon. Amennyiben valamely költségnek csak egy része szolgálja a projekt megvalósítását, a költségvetés tervezésekor szükséges lehet a költségek *arányosítása* (pl. bérleti költségek, bérköltségek). A felhívás a költségek meghatározásán túl előírja azok elszámolhatóságának *maximális arányát* is az elszámolható költségek egészével való összevetésben. (A korlátozások egy része az elszámolhatósági útmutató előírásaiból²⁹² következik, ezek egy részétől azonban az irányító hatóság eltérhet.)

A nemzeti útmutatóban meghatározott esetekben kötelező az *egyszerűsített költségelszámolási mód* (3.1.4.) alkalmazása, a felhívás, amennyiben releváns, ezek feltételeit is bemutatja.

j) *A támogatási kérelem benyújtásának módja, helye és határideje*

A támogatási kérelmet *online pályázati kitöltő programmal* kell elkészíteni, amely a központi honlapon – a www.szechenyi2020.hu oldalon – keresztül érhető el előzetes regisztrációt követően. A támogatási kérelem beküldésének feltétele, hogy a projektgazda a kérelem adattartalmát véglegesítse, és hitelesítő nyilatkozatát²⁹³ a kérelemhez csatolja. A nyilatkozat lehet elektronikus formájú, illetve készülhet cégszerű aláírással ellátva papíralapon, amit digitalizálnak (beszkennelt és elmentett). A támogatási kérelem beérkezéséről a monitoring és információs rendszer értesítést küld a támogatást igénylőnek.

k) *Standard és egyszerűsített kiválasztási eljárás esetén a támogatási kérelem a felhívás közzétételét követő harmincadik nap előtt nem nyújtható be*

E feltétel bevezetése azt a célt szolgálja, hogy a pályázók *egyenlő eséllyel rendelkezzenek* támogatási kérelmeik benyújtásához (azaz ne kerülhessenek kedvezőbb helyzetbe olyan projektgazdák, akik a felhívás várható megjelenésére vonatkozó előzetes információknak köszönhetően előbbre tartanak projektjeik kidolgozásával).

l) *A támogatási szerződés vagy támogatói okirat tervezete*

A felhíváshoz tartozó kapcsolódó dokumentumok magukban foglalják a támogatási szerződés vagy okirat tervezetét. A mintát az irányító hatóság az egységes sablon alapján készíti el a felhívás sajátosságainak figyelembevételével. A dokumentumok közzétételének célja, hogy a támogatási kérelem benyújtója a projekt tervezése során *tisztában legyen a megvalósítással kapcsolatos valamennyi kötelezettségével*.

m) *A támogatási kérelemhez csatolandó mellékletek listája*

A pályázati felhívás tételesen felsorolja a támogatási kérelemhez tartozó mellékleteket. Érdemes megjegyezni, hogy a végrehajtási rendelet értelmében [47. § (1)] a pályázótól az azonosításhoz szükséges adatokon túl csak olyan *információ* kérhető, amelyet a projektkiválasztási szempontok alapján értékelnek. Továbbá, kizárólag a támogatást igénylő megfelelése, alkalmassága és a projektjavaslat megfelelése megítéléséhez szükséges *mellékletek* csatolása követelhető meg. A felhívásban továbbá tájékoztatást kell nyújtani arról, hogy a támogatási kérelem benyújtójával kapcsolatos, a *közhiteles adatbázisokban* elérhető adatokat vagy azok egy részét az erre feljogosított szervezetek felhasználják.

n) *A támogatási intézkedésre vonatkozó támogatási kategória és az arra vonatkozó szabályok*²⁹⁴

A felhívás leszögezi a támogatási intézkedésre vonatkozó támogatási kategóriát és az arra vonatkozó szabályokat, amennyiben a felhívás keretében nyújtott támogatás nem esik az állami támogatási szabályok hatálya alá. A felhívás

²⁹¹A terület-, illetve állatlétszám alapú támogatásokra vonatkozó felhívásokban a terület-, illetve állatlétszám alapú intézkedés céljától függően kell alkalmazni.

²⁹²Például a közbeszerzési eljárások lebonyolításával kapcsolatos költségek (ideértve a közbeszerzési eljárások lebonyolításával kapcsolatos szakértő díját is), amely nem lehet több a projekt összes elszámolható költségének 1%-ánál

²⁹³A nyilatkozatot a támogatási kérelem adattartalmának véglegesítését követően a rendszer állítja elő.

²⁹⁴A terület-, illetve állatlétszám alapú támogatásokra vonatkozó felhívásokban nem kell szerepeltetni.

magyarázattal szolgál azon esetekhez, amikor a támogatás nyújtását az *állami támogatási szabályok* szerint értelmezni, vizsgálni szükséges. Ha a támogatható tevékenységek finanszírozása *állami támogatásnak minősül*, a felhívás ismerteti, hogy a támogatás nyújtása milyen *jogcím* alapján, illetve támogatási kategória szabályai szerint történhet.²⁹⁵ Bemutatja az egyes támogatási kategóriákat, és elmagyarázza, hogy a projektnek, illetve a kedvezményezettnek milyen feltételeket kell teljesítenie. A felhívás továbbá ismerteti a *támogatáshalmazódás lehetőségeit*, illetve korlátait.

o) *A projektkiválasztásra vonatkozó eljárásrendet és további részletes információkat tartalmazó dokumentumok elérhetősége*
A felhívás megnevezi a projektek kiválasztásának *eljárásrendjét* és a kiválasztási *folyamat* leglényegesebb *elemeit*.

Ismerteti, hogy mely esetekben kerülhet sor *hiánypótlásra*, illetve mikor *mellőzik* ezt a lehetőséget. Ez világossá teszi a támogatási kérelem benyújtója számára, hogy mely dokumentumok csatolásának elmaradása okozza a támogatási kérelem automatikus visszautasítását.

A felhívás továbbá rövid eligazítást is adhat az értékelés menetéről, e tekintetben nyilvánvalóan kiemelt érdeklődés övezi az értékelési szempontok alkalmazásának leírását. A felhívás felsorolja mindazokat a *további dokumentumokat*, amelyeket a támogatási kérelem elkészítéséhez a projektgazdának célszerű tanulmányoznia.

2.5.1.2. Horizontális elvek és politikák

A projekt szorosan vett szakmai tartalmának maradéktalan teljesítésén túl, a kedvezményezettnek ún. *horizontális jellegű elveket* (*szempontokat*) is érvényesítenie kell. A horizontális elvek *valamennyi operatív program* megvalósításának részét képezik, alkalmazásuk egységessége érdekében a partnerségi megállapodás szintű monitoring bizottság *szabályokat* hagyott jóvá. Az előírások kialakítását az alábbi célok vezérelték:

- A projektek *korszerűen kezeljék a horizontális célokat*. A fejlesztésekkel szemben alapvető elvárás, hogy gazdasági-társadalmi-környezeti *kárt ne okozzanak*, hanem lehetőség szerint enyhítsék, *javítsák* az esetlegesen fennálló kedvezőtlen állapotot, folyamatokat.
- Értékelhető legyen a horizontális célok érvényesítésének *ár-érték aránya*.
- Költséghatékony és eredményes rendszert alakíthassanak ki, amely *minimalizálja az adminisztratív terheket*, és növeli az érintettek *elégedettségét*.
- A horizontális elvek és politikák *minden projektben érvényesüljenek, ahol relevánsak*.

A szabályozás felhívja a figyelmet, hogy a projekteknek meg kell felelniük a vonatkozó *jogszabályi követelményeknek* (pl. épületek azbesztmentesítése, vagy fizikai és infokommunikációs akadálymentesítés). Önkéntes vállalások helyett előtérbe kerülnek a projekt tartalmához *igazodó, számukban korlátozott és mérhető követelmények*, a tagállam stratégiai kötelezettségeihez (pl. energiahatékonyságra, élőhelyvédelemre, biodiverzitás), megvalósításához való *hozzájárulás*. A kapcsolódó tevékenységek *költségei elszámolhatók*, az elvégzett munkáról, eredményekről a kedvezményezettnek számot kell adnia a projektről készített beszámolóiban.

45. táblázat

A horizontális elvek alkalmazásának eszköztára

	Környezeti fenntarthatóság	Esélyegyenlőség
kiválasztási kritériumok	<ul style="list-style-type: none"> • kedvező elbírálásban részesülnek a környezetre kedvező hatást gyakorló projektek • kizárják a környezetre ártalmas projekteket 	<ul style="list-style-type: none"> • a projekt szemlélete, tevékenységei nem ütközhetnek az egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség jogszabályban rögzített alapelveivel,³⁰⁵ • az alábbi igénylőknek igazolniuk kell a helyi esélyegyenlőségi program meglétét:³⁰⁶ <ul style="list-style-type: none"> – települési önkormányzat, – ötven főnél több személyt foglalkoztató költségvetési szerv, vagy többségi állami tulajdonban álló jogi személy, – a közszolgáltatások, közösségi funkciókat ellátó terek és szolgáltatások fejlesztése során az egyenlő esélyű hozzáférés követelményét be kell tartani,³⁰⁷ – meghatározhatóak a projekt célján túlmutató esélyegyenlőségi intézkedések is,

²⁹⁵255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet

²⁹⁶Nem térhetnek el „Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben foglaltaktól”.

²⁹⁷Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 31 §. (6) bekezdésének megfelelően.

²⁹⁸2007. évi XCII. törvény 9. §.

	Környezeti fenntarthatóság	Esélyegyenlőség
		– minden projektmegvalósítónak legalább egy esélyegyenlőségi intézkedést kötelező megvalósítani.
állapotfelmérő, megelőző intézkedések, kockázatfeltárás	<ul style="list-style-type: none"> feltárják, elküldik-tövé teszik, hogy kör-nye-zeti kár keletkezzen és/vagy maradjon a fej-lesztések helyszínén, formája környezeti hatás-vizsgálat vagy egyszerűsített hatásvizsgálat 	<ul style="list-style-type: none"> az irányító hatóság – a konstrukció nyújtotta esélyegyenlőségi lehetőségek, problémák ismeretében – a felhívásban meghatározza az elvégzendő esélyegyenlőségi intézkedéseket, emellett a támogatást igénylő további esélyegyenlőségi lehetőséget, problémát, kockázatot is azonosíthat
célirányos tevékenységek	<ul style="list-style-type: none"> a projekt részeként kör-nye-zetvédelmi cé-lú tevé-keny-ségek va-ló-sul-nak meg. 	<ul style="list-style-type: none"> kirekesztettséggel leginkább veszélyeztetett csoportokba tartozó emberek társadalmi aktivitásának és részvételének növelése, kirekesztettségük csökkentése
nyomon követés, jelentés, tájékoztatás	<ul style="list-style-type: none"> output és eredmények nyomon követése, értékelése, jelentések formájában történő összegzése és kommunikációja szándékolt és nem szándékolt hatásokat egy-aránt szerepeltetni kell. 	<ul style="list-style-type: none"> output és eredmények nyomon követése, értékelése, jelentések formájában történő összegzése és kommunikációja, az Európai Szociális Alap támogatásával megvalósuló projektek esetén adatszolgáltatási kötelezettség áll fenn, a projektek indikátorainak, műszaki szakmai eredményének mutatószámait minden olyan esetben nők/férfiak bontásban kell szerepeltetni a projektek beszámolóiban, ahol ez az adat rendelkezésre áll, vagy csekély ráfordítással biztosítható.

Forrás: NYIKOS szerkesztése

Az *Általános útmutató a felhívásokhoz* részletesen elmagyarázza a horizontális elvek alkalmazásának hátterét, relevanciáját (milyen fejlesztések esetében kötelező, illetve nem kötelező), *eszközrendszerét* (milyen elemeket tartalmaz/tartalmazhat a támogatási kérelem), amelyeket a projektgazdának a támogatási kérelem kidolgozása során általánosságban meg kell vizsgálnia.

Az egyes *pályázati kiírások* tovább konkretizálják, hogy az *adott konstrukció* esetében hogyan kell értelmezni a horizontális elvekkel kapcsolatos kötelezettségeket. A beavatkozási területtől függően a kiírások bővíthetők, illetve szűkíthetők az általános útmutatóban felsorolt előírásokat. Mint a végrehajtási rendelet alábbi előírásai is mutatják, a horizontális elvekre vonatkozó kötelezettségek teljesítése elengedhetetlen feltételét képezi a támogatások folyósításának. Következésképpen, bár a projekt meghatározó elemeihez képest olykor másodlagos jelentőségűnek tűnhetnek, a támogatási kérelem kidolgozása során *megfelelő figyelmet érdemel* a projekt keretei közé történő beágyazásuk. *Minimumkövetelmény a relevancia és vonatkozó kötelezettségek pontos megállapítása, az ebből adódóan kötelező tevékenységek meghatározása, megtervezése (szakmai-műszaki tartalom hozzárendelése, a tevékenységek ütemezése, kimenete, költségei, eredménye) és a projekttervben történő szerepeltetése.* A kiírások egy része esetében az előírások túllépnek a minimális alkalmazási kötelezettségeken, és az irányító hatóság a célok *teljesítését konkrét szakmai tartalomhoz, standardokhoz köti.*

2.5.1.3. Társadalmi egyeztetés

Az irányító hatóságnak a felhívás tervezetét – ez alól kivételt képeznek a kiemelt projektre vonatkozó felhívások – tíznapos határidő biztosításával *társadalmi egyeztetésre* kell bocsátania. Ennek felületét a www.szechenyi2020.hu honlap szolgál. A beérkezett észrevételekre a felhívás tervezőinek érdemben kell válaszolniuk.

2.5.1.4. Minőségbiztosítás

Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium koordinációs feladatai keretében a pályázati felhívások tervezetét a meghirdetést megelőzően *minőségbiztosításnak* veti alá. Hangsúlyozni kell, hogy az előkészítési folyamat ezen eleme nem jelenti a pályázati felhívás tervezetének teljes körű elemzését. A vizsgálat az alábbi, korlátozott számú szempont érvényesülésére irányul:

- egységes elszámolhatósági szabályok alkalmazása;
- adminisztratív terhek, szabályozási kötöttségek minimalizálása;

- egységes eljárásrendi megoldások alkalmazásának biztosítása;
- az eredményességi, teljesítménykerettel összefüggő szempontok nyomon követése;
- állami támogatásokkal kapcsolatos szabályozás érvényesítése.

2.5.1.5. Kiemelt projektek

Ugyanakkor vannak olyan projektek, amelyeknél a pályázatás nem hatékony, mert nehezen hasonlíthatók össze különböző projektjavaslatok: vagy azért, mert annyira különböző területen terveznek fejlesztést (lásd egy autópálya építése és az állami foglalkoztatási hivatal megerősítése), vagy azért, mert jogszabályi előírás alapján kell megvalósítani a beruházást (pl. az EU által előírt kötelezettség teljesítéséhez szükséges szennyvíztisztítók létesítése). A fenti, ún. kiemelt projektek közös jellemzője, hogy a projekt közcélú, és a projektgazda a közsféra része (állami, önkormányzati vagy egyházi szervezet). Ilyenkor is biztosítani kell azonban, hogy a projekt megfeleljen a programcéloknak, és a forrás felhasználása a lehető leghatékonyabban és legeredményesebben történjen.

A magánszféra részéről is felmerülhetnek egyedi jellegű projektek. Ezeknél is nehéz, de nem lehetetlen egyfajta összehasonlítás, előre meghatározott szempontok szerinti értékelés. Itt tehát alkalmazható egy olyan típusú pályázatás, ahol a támogatható tevékenységeket tágran határozzák meg. Emellett kivételes esetben a kiemelt projekt gazdája a magánszféra szereplője is lehet. A kiemelt projektekre általában az is jellemző, hogy magas összköltségűek, de ez alól lehetnek kivételek: vannak kisebb projektek is, ahol a pályázatás nem hatékony, pl. egy magas összköltségű és a fenti feltételeknek megfelelő beruházás előkészítése, vagy egy közreműködő szervezet technikai segítségnyújtás forrásból²⁹⁹ történő finanszírozása.

Egy kiemelt projekt megvalósítására irányuló felhívásnak a fenti tartalmi elemeken túl – a technikai segítségnyújtás kivételével – tartalmaznia kell a fejlesztések felsorolását és a fejlesztésekhez rendelt indikatív kereteket kedvezményezettekre lebontva.

2.5.1.6. Kiválasztási szempontok és folyamat

Gyakorlatilag minden tevékenység támogatható lehet, amit az operatív programban meghatároztak. A projektek támogatásra való kiválasztásának fontos kérdése, hogy a projekt elősegíti-e a célkitűzések megvalósulását, illetve hogy a projekt legfontosabb elemei a tervnek megfelelően a helyükön vannak-e, reálisak-e. Emellett az elbírálás során végzett ellenőrzés hozzájárul ahhoz, hogy további becsléssel felmérjék, a projekt milyen hatást gyakorol majd bizonyos területekre. Az előzetes értékelés egyes részre már a projektkidolgozás korai szakaszában szükség van, mert a terveket csatolni kell az előzetes támogatási kérelemhez (pályázathoz), illetve felhasználható a projektben érintettek tájékoztatására.

A kiválasztási szempontokat az adott program monitoring bizottsága fogadja el.

Az értékelés tulajdonképpen a következő elemek megvalósíthatóságának felmérése:

- Az erőforrások, a szervezet és az érdekeltek előzetes értékelése az alábbi szempontok szerint történik:
 - Munkatársak: rendelkezésre áll-e a tervezett munkaerő (a szervezeten belül vagy a partnereknél) a tervnek megfelelő mértékben, és megfelelő-e a felkészültségük?
 - Pénz: reális-e a költségvetés, és a projektet indítványozó szerv gondoskodott-e saját erőről?
 - Idő: reális-e az időbeli ütemezés, és mi történik akkor, ha a projektet valamilyen okból meg kell hosszabbítani?
 - Saját szervezet: valóban elkötelezett-e a projektet indítványozó szervezet felső vezetése a projekt megvalósítása iránt, és a különböző érintett részlegek megkapták-e a megfelelő tájékoztatást, elkötelezték-e magukat a projekt iránt?
 - A partnerszervezetek: megkapták-e a partnerek a megfelelő tájékoztatást, és elkötelezték-e magukat a projekt iránt?
 - Közvetlen használók: megkapták-e az érintett csoportok a megfelelő tájékoztatást, és támogatják-e a projekt alapját képező elgondolást?
 - Egyéb szervezetek: elég jól ismerik-e a fontosabb érdekcsoportok és hatóságok a projekt alapját képező elgondolást?

A pénzügyi fenntarthatóság vizsgálata arra keresi a választ, hogy a projekt képes-e a kezdeti induló szakaszt követően folyamatosan működni. Ez az olyan külső támogatással finanszírozott projekteknél lehet fontos, ahol a támogató csak átmenetileg vesz részt a projektben, pl. támogatást ad egy rendszer létrehozásához vagy egy épület felépítéséhez, de a beruházást követően valamely országos vagy helyi szerv (gyakran a projektet lebonyolító pályázó) lesz felelős a fejlesztéssel érintett intézmény folyamatos működtetéséért.

Az előzetes értékelésben és a projektkiválasztásban kiemelkedő jelentőségű dokumentum a megvalósíthatósági tanulmány, amelyben a különböző projektváltozatok közötti választási alternatívák, a megvalósíthatóság komplex feltételeit és alternatíváit, továbbá a megvalósítás várható eredményeit projektváltozatonként részletesen elemzik. A megvalósíthatósági tanulmány elkészítésének célja, hogy megfelelő információkat nyújtson a döntéshozók számára ahhoz, hogy azok megalapozott döntést tudjanak hozni a további finanszírozásról és a megvalósításra javasolt projekt elfogadásáról, módosításáról, illetve elvetéséről. A megvalósíthatósági tanulmányok javítják a közberuházások döntéshozatali folyamatának időzítését és minőségét.

2.5.1.7. Integrált területi programok – területi kiválasztási rendszer

A hazai operatív programok nem irányozták elő az integrált területi beavatkozások igénybevételét, helyettük Magyarország az *integrált területi programok* használata mellett határozott. Az új koncepció lényege, hogy az ország *különböző térségei jelentős*

²⁹⁹ Az operatív program technikai segítségnyújtás kerete támogatja az operatív program végrehajtását, finanszírozhatók az operatív végrehajtásához szükséges előkészítő, monitoring, értékelési, ellenőrzési és vizsgálati intézkedések.

változatosságot mutatnak társadalmi-gazdasági viszonyaik, környezeti állapotuk tekintetében. Ez értelemszerűen eltérő lehetőségeket és fejlődési pályát eredményezett; az egyes térségekben a helyi adottságok szerint megfogalmazott beavatkozásokra és programalapú tervezésre van szükség. Ugyancsak megfogalmazták a területi alapú, igényalapú fejlesztés előtérbe helyezését – azaz a beruházások keresleti alapon valósuljanak meg –, ami szakítást jelent a pályázati piac kínálati oldalának eddigi dominanciájával.

Az új rendszer középpontjában a megyei önkormányzatok, Budapest Főváros Önkormányzata és a megyei jogú városok között előzetesen megállapított indikatív tervezési forráskeret, az általuk készített integrált területi programok, a területi tervezés (teljes) és megvalósítás (részleges) decentralizációja állnak. A hazai végrehajtási szabályozásban³⁰⁰ nevesítették a területi szereplőt,³⁰¹ amely az integrált területi program (a továbbiakban: ITP) összeállításáért felelős.

Minden megye és megyei jogú város számára a kormány meghatározott egy keretösszeget, amelyre a helyi gazdaságfejlesztési és munkahelyteremtő programjaikat tervezhetik, illetve megvalósíthatják. A megyék összesen 799 milliárd forintos keretösszegre, míg a megyei jogú városok külön 387 milliárd forintos keretre tervezhetik az elkövetkezendő hét évben fejlesztési programjaikat.³⁰² Az előzetes forrásallokációra a kormány döntése³⁰³ alapján került sor, amely a megyék és megyei jogú városok esetében a fejlesztési programjuk megvalósítására rendelkezésre álló teljes keretet rögzítette. Az allokáció címzettei, a megyék és megyei jogú városok látták el a tervezési és a kapcsolódó koordinációs feladatokat. Már a kormányhatározat rendelkezett a TOP keretében az integrált területi programokra rendelkező források, belső, tematikus célok szerinti megoszlásáról, amit az irányító hatóság lebontott megyei és megyei jogú város szintre.

A tervezéshez rendelkezésre bocsátott útmutató gyakorlatilag menürendszerben kínált beavatkozási lehetőséget. Az igénybe vehető eszközök típusa az operatív program struktúrájából adódott; a megyék programjai a TOP 1–5. prioritási tengelye, míg a megyei jogú városok programjai a 6. prioritási tengely keretében kaptak forrást. A TOP esetén az integrált területi programok tartalma lefedi az operatív program teljes intézkedésrendszerét (kivéve CLLD). Budapest főváros, Érd és Pest³⁰⁴ megye a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program keretében valósíthatják meg integrált programjukat, itt a területi szereplők összesen négy intézkedés forrásainak terhére terveznek. A rugalmasságot az eszközrendszer elemeinek szabad kombinálhatóságában jelentősen korlátozta, hogy az irányító hatóságnak programszinten a teljes keretnek, a tematikus célok mellé rendelt allokációnak és ezzel összefüggésben az ERFA–ESZA arányoknak való megfelelést is biztosítania kellett.

46. táblázat
Területi forrásallokáció a TOP-ban

	Megye	Forrás (M Ft)		Megyei jogú város	Forrás (Mrd Ft)
1.	Bács-Kiskun	63,23	1.	Békéscsaba	13,23
2.	Baranya	38,02	2.	Debrecen	43,32
3.	Békés	57,94	3.	Dunaújváros	7,43
4.	Borsod-Abaúj-Zemplén	93,05	4.	Eger	11,08
5.	Csongrád	29,19	5.	Győr	21,60
6.	Fejér	32,10	6.	Hódmezővásárhely	9,48
7.	Győr-Moson-Sopron	23,35	7.	Kaposvár	14,75
8.	Hajdú-Bihar	49,62	8.	Kecskemét	23,11
9.	Heves	41,69	9.	Miskolc	35,26
10.	Jász-Nagykun-Szolnok	53,78	10.	Nagykanizsa	7,94
11.	Komárom-Esztergom	25,94	11.	Nyíregyháza	24,63
12.	Nógrád	41,13	12.	Pécs	31,40
13.	Somogy	43,45	13.	Salgótarján	9,20

³⁰⁰272/2014 (XI. 5.) kormányrendelet

³⁰¹ megyei önkormányzat, megyei jogú város önkormányzata és a fővárosi önkormányzat

³⁰² RAKOSSY Balázs, Európai uniós források felhasználásáért felelős államtitkár, NGM nyilatkozatának részlete, 2015. május 27. www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/unios-forrasok-felhasznalasaert-felelos-allamtitkarsag/hy/juniusban-a-kormany-ele-kerulnek-az-integralt-teruleti-programok

³⁰³ A Kormány 1702/2014. (XII. 3.) Korm. határozata a 2014–2020 közötti programozási időszakban a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program tervezésének egyes szempontjairól, valamint az operatív programhoz tartozó megyék megyei önkormányzatai és a megyei jogú városok önkormányzatai tervezési jogkörébe utalt források megoszlásáról

³⁰⁴ Az üzleti infrastruktúra fejlesztésének támogatása Pest megyében; Fenntartható közlekedésfejlesztés; Bölcsődék és családi napközök, valamint óvodák infrastrukturális fejlesztései; A leromlott településrészekben élő hátrányos helyzetű lakosság életkörülményeinek javítása, társadalmi és fizikai rehabilitációja.

14.	Szabolcs-Szatmár-Bereg	89,28	14.	Sopron	10,81
15.	Tolna	27,55	15.	Szeged	33,87
16.	Vas	21,14	16.	Székesfehérvár	17,06
17.	Veszprém	45,17	17.	Szekszárd	6,86
18.	Zala	23,05	18.	Szolnok	15,19
			19.	Szombathely	14,53
			20.	Tatabánya	13,17
			21.	Veszprém	11,54
			22.	Zalaegerszeg	11,20

Forrás: 1702/2014. (XII. 3.) Korm. határozat

47. táblázat
A megyei programok eszközszerkezete

1. Térségi gazdasági környezet fejlesztése a foglalkoztatás elősegítésére	
1.1	Helyi gazdasági infrastruktúra fejlesztése
1.2	Társadalmi és környezeti szempontból fenntartható turizmusfejlesztés
1.3	A gazdaságfejlesztést és a munkaerő-mobilitás ösztönzését szolgáló közlekedésfejlesztés
1.4	A foglalkoztatás segítése és az életminőség javítása családbarát, munkába állást segítő intézmények, közszolgáltatások fejlesztésével
2. Vállalkozásbarát, népességmegtartó településfejlesztés	
2.1.	Gazdaságélénkítő és népességmegtartó településfejlesztés
3. Alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérés kiemelten a városi területeken	
3.1	Fenntartható települési közlekedésfejlesztés
3.2	Önkormányzatok energiahatékonyságának és a megújuló energiaszolgáltatás arányának növelése
4. A helyi közösségi szolgáltatások fejlesztése és a társadalmi együttműködés erősítése	
4.1	Egészségügyi alapellátás infrastrukturális fejlesztése
4.2	A szociális alapszolgáltatások infrastruktúrájának bővítése, fejlesztése
4.3	Leromlott városi területek rehabilitációja
5. Megyei és helyi emberierőforrás-fejlesztések, foglalkoztatásösztönzés és társadalmi együttműködés	
5.1	Foglalkoztatásnövelést célzó megyei és helyi foglalkoztatási együttműködések (paktumok)
5.2	A társadalmi együttműködés erősítését szolgáló helyi szintű komplex programok
5.3	Helyi közösségi programok megvalósítása

Forrás: www.szechenyi2020.hu

48. táblázat
A megyei jogú városok eszközszerkezete

6.1.	Gazdaságfejlesztés
6.2.	Családbarát, munkába állást segítő intézmények, közszolgáltatások fejlesztése
6.3.	Gazdaságélénkítő és népességmegtartó városfejlesztés
6.4.	Fenntartható városi közlekedés

6.5.	Önkormányzatok energiahatékonyságának és a megújulóenergia-felhasználás arányának növelése
6.6.	Városi közszolgáltatások fejlesztése
6.7.	Leromlott városi területek rehabilitációja
6.8.	Gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó foglalkoztatás fejlesztése
6.9.	Társadalmi kohéziót célzó helyi programok

Forrás: www.szechenyi2020.hu

A programok elkészítése egyúttal *hosszabb és szélesebb körű tervezési folyamatba* illeszkedett. Ennek végső célja az volt, hogy a területi szereplők fejlesztési szükségleteik sajátosságaira építve jelöljék ki a legfontosabb fejlesztési céljait és irányait, figyelemmel a területi és ágazati operatív programra.

49. táblázat
Integrált területi programok tervezési szintjei

	Megyei jogú város	Megye
Stratégiai szint	megalapozó vizsgálat, helyzetfeltáró dokumentum	megyei helyzetértékelés
	hosszú távú településfejlesztési koncepció: nagy távlatú jövőkép, hosszú távú, átfogó fejlesztési célok és irányok	megyei területfejlesztési koncepció: jövőkép, fejlesztési célrendszer, fejlesztési irányok, beavatkozási területek
	(felülvizsgált) Integrált Városfejlesztési Stratégiája (ITS): ³¹⁴ akcióterületek és beavatkozási szükségletek	megyei területfejlesztési program
Operatív szint	megyei jogú város integrált területi programja: a terület és településfejlesztési operatív program 6. prioritása keretében rendelkezésre álló forráskeretek felhasználásának rendszerét leíró dokumentum	a megye integrált területi programja: a terület és településfejlesztési operatív program 1–5. prioritása keretében rendelkezésre álló forráskeretek felhasználásának rendszerét leíró dokumentum

Forrás: Nyikos szerkesztése

A területi szereplők az integrált területi programokat részletes iránymutatás alapján, a helyi partnerek széles körének aktív bevonásával dolgozták ki. A tervdokumentumokkal szemben az alapvető elvárás az volt, hogy a tervezési folyamatot az *integrált szemlélet* hassa át, a programok *szerves rendszerben* mutassák be az egymást erősítő hatásokat, a *források igénybevételeinek céljait, területeit és menetét*, valamint az *indikátorvállalásaikat*. Értelmeszerűen, a területi szereplőknek gondoskodniuk kellett elképzeléseik és a mögöttes stratégia összhangjáról, a programjukat befolyásoló területi-települési és ágazati stratégiákkal, programokkal való *külső koherenciájáról* (pl. megyei jogú város és megyei programok összefüggései, szomszédos megyék fejlesztései).

50. ábra
A területi szereplők által készített tervdokumentumok logikai felépítése

Forrás: TOP Irányító Hatóság

A programnak – a helyi igényekkel összhangban – *alá kellett támasztania* a rendelkezésre álló OP-forráskeretek célrendszerét, felhasználásának szerkezetét, elvárt eredményeit és ütemezését. A területi szintű programoknak tehát egyszerre kell *alkalmas intézkedéseket* és megvalósítási feltételeket megfogalmazniuk a helyi nehézségek megszüntetésére, a lehetőségek kiaknázására, és egyúttal *szervesen kapcsolódnunk*, érdemben, érzékelhetően hozzájárulniuk az operatív program tartalmi elemeinek teljesüléséhez.

A stratégiai tervezési folyamatot *projektgyűjtés is kísérhette*, az ennek eredményeként kialakult projektbázis/projektkataszter segítséget jelentett az igények alulról jövő meghatározásában. Az integrált területi program maga azonban csak fejlesztési irányokat tűz ki, konkrét projekt(ötletek)et nem tartalmaz.

³⁰⁵Középtávú tervdokumentum

A *külső partnerek bevonására* szervezett keretek között került sor. Az információcserét munkacsoportok, tájékoztató fórumok, szakmai konzultációk segítették, a dokumentumokat interneten keresztül véleményezték.

Az integrált programok végrehajtásához *új eljárásrendet, az ún. területi kiválasztási rendszert* (TKR) vezették be a területi operatív programokban. *Területi kiválasztási eljárásrendben kell dönten*i a főváros, a megye és a megyei jogú város ITP-je keretében támogatandó projektek támogatási kérelmeiről a területi programok esetén, ahol a program a területi kiválasztási eljárásrend alkalmazását írja elő.³⁰⁶

A területi szereplők a monitoring bizottság által jóváhagyott kiválasztási szempontrendszer alapján kidolgozzák integrált területi programjaikat, és benyújtják a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Irányító Hatóság működtetéséért felelős miniszter részére. A miniszter javaslatára (és az irányító hatóság felterjesztésében) a *programokat a kormány fogadja el*.³⁰⁷ A döntés magában foglalja a területi szereplő és a program megnevezését, a hétéves forráskeret meghatározását, a tematikus célkitűzés, illetve intézkedés szerinti allokációt, a vállalt indikátorok célértékeit. A programok előírt rendben, évente két alkalommal *felülvizsgálhatók*, ezt április 30-ig és december 31-ig kezdeményezheti a területi szereplő. Ha a módosítás a kormányhatározatban foglaltakat nem érinti, azt az irányító hatóság hagyja jóvá.

A programok pénzeszközeinek felhasználása felhívások keretében benyújtott támogatási kérelmek alapján történik. A megyei programok esetében:

- Az IH felelős a területi szereplő és a szakpolitikai felelős bevonásával a felhívások elkészítéséért, a felhívásokra beérkező támogatási kérelmek befogadásáért és értékeléséért.
- Ha a meghirdetett felhívásra kizárólag egy területi szereplő, az általa vezetett konzorcium, vagy olyan közvetlenül vagy közvetve állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság nyújthat be támogatási kérelmet, amelyben a területi szereplő többségi tulajdonnal rendelkezik, a *kiemelt eljárásrendre* vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A felhívás ez irányú rendelkezése alapján *döntés-előkészítő bizottság* hívható össze.
- Ha a felhívásra nem kizárólag a területi szereplő vagy az általa vezetett konzorcium nyújthat be támogatási kérelmet, a projektek kiválasztását *standard eljárásrend* szerint kell elvégezni. A döntés-előkészítő bizottság tagjainak száma azonban – az *együttdöntés* érdekében – csak *két fő* lehet, az irányító hatóság és a területi szereplő által delegált egy-egy fő. Bármely projekt kizárólag akkor támogatható, ha *az IH és a megye által delegált tag is támogatja* azt.
- A támogatási kérelmekről a DEB javaslatát figyelembe véve az *IH vezetője dönt*.

Továbbá a megyei jogú városok esetében:

- *Standard eljárás alkalmazása során* döntés-előkészítő bizottság létrehozása azonban nem szükséges.
- A más pályázók által benyújtott támogatási kérelmeket az irányító hatóság felkérésére a megyei jogú város *értékeli*.
- A döntési javaslat felterjesztését az irányító hatóság által elvégzett megfelelő ségi vizsgálatot követően az IH vezetője hagyja jóvá.

Fontos megjegyezni, hogy a területi szereplő által – hivatalosan, írásban rögzített módon – delegált tag a döntés-előkészítő bizottságban nem saját személyes véleményének ad hangot. A delegáló szervezet *közyűlésének határozatban rögzített döntési javaslatát képviseli*.

A programok keretében meghirdetett felhívásokra benyújtott támogatási kérelmeket pontozással értékelik. A területi kiválasztási rendszer fontos összetevőjét képezik a *kiválasztási kritériumok*; ezek alapján alakítják ki a későbbiekben az *értékelési szempontokat*. Az irányító hatóság által megadott, kötelező egységes kritériumok mellett a területi szereplőknek saját hatáskörükben is javaslattal kellett élniük arra vonatkozóan, hogy a projektjavaslatok programhoz való illeszkedésének vizsgálata során milyen kérdéseket fognak elemezni. Minimum három, de maximum öt *területi szempontot* kellett előterjeszteniük, amelyeket a monitoring bizottság fogadott el.

A területi szereplőknek a programok végrehajtásával kapcsolatos feladatai meglehetősen sokrétűek lehetnek. A 272/2014 (XI. 5.) kormányrendeletnek megfelelően

- összeállítja az integrált területi programot és a területi kiválasztási kritériumokat, kezdeményezi azok módosítását;
- véleményezi az irányító hatóság által megküldött felhívást, és megadja a területi szempontú értékelési szempontokat;
- adatot szolgáltat az irányító hatóság részére a többéves nemzeti keret és az éves fejlesztési keret összeállításához;
- végrehajtja az integrált területi programot.

Ki kell emelni, hogy megerősítették a területi szereplő azon *felelősségét*, amelyet a területi allokáció felhasználásáért, a kormány által jóváhagyott kulcsindikátorok megvalósításáért visel.

A kötelező jellegű feladatokon túl, a területi szereplők – kapacitásaik függvényében – aktívan részt vehetnek a támogatásra érdemes projektjavaslatok felkutatásában, orientációjában projektgenerálásában és fejlesztésében, segíthetnek a települési önkormányzatoknak is fejlesztési elképzéseik valóra váltásában. Minthogy az integrált programok szélesebb szak-, illetve területpolitikai környezetbe illeszkednek, a területi szereplő belső és külső *koordinációs funkciójának* jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni.

2.5.1.8. Állami projektértékelők

³⁰⁶272/2014. (XI. 5.) kormányrendelet 54/D

³⁰⁷Erre 2015 nyarán került sor első alkalommal

A 2014–2020-as közösségi szabályozás *növelte* az irányító hatóságok/tagállam projekt-kiválasztási rendszer működéséért való *felelősségét*. Magyarország úgy döntött, hogy az európai uniós fejlesztési források megfelelő felhasználása csak akkor garantálható, ha az értékelésben részt vevő állami alkalmazottak egységes keretrendszerben, a szaktárcák által támasztott szakmai szempontok szerint végzik munkájukat. A kormány ezért újjászervezett értékelési rendszert dolgozott ki, amelyen keresztül próbálja meg elérni, hogy a 2014–2020-as programozási időszakban a benyújtott támogatási kérelmek tartalmi értékelése kizárólagosan szakpolitikai szempontok alapján történjen, biztosítva a bármely külső, piaci szereplő érdekeitől való függetlenséget, a fokozott objektivitást és az átláthatóságot. A 2016. évi XXXIII. törvény az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosítása alapján *újjászervezték a projektek értékelésének rendszerét*.

állami projektértékelői jogviszony: közfeladat ellátása céljából létrehozott, munkavégzésre irányuló különös jogviszony, amelyben az érintett alapjogviszonnyal rendelkezik, és amelyre a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) rendelkezéseit nem kell alkalmazni.

értékelő: olyan állami projektértékelői jogviszonyban álló állami alkalmazott, aki a keretszerződés megkötését követően szakudása alapján végzi a támogatási kérelmek tartalmi értékelését.

szakértői névsor: a miniszter által vezetett minisztériumban (a továbbiakban: minisztérium) nyilvántartott névjegyzék.

feladatelrendelő dokumentum: az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) – vagy az általa írásban meghatározott személy – által az értékelő számára eljuttatott olyan dokumentum, amelyben esetileg rendeli és határozza meg az értékelő feladatát.

30. szövegdoz

Az új értékelői rendszer legfontosabb alkotóelemei

Forrás: NYIKOS szerkesztése

A törvény értelmében a támogatási kérelmek meghatározott körének tartalmi értékelését az intézményrendszer belső erőforrásaira támaszkodva, ún. *állami értékelők* segítségével végzi el. A cél a külső piaci szereplők érdekeitől való *függetlenség, objektivitás és átláthatóság* biztosítása volt. Az értékelők köré a *kormány- és köztisztviselők, közalkalmazottak, vagy többségi állami tulajdonú cégnél munkavállalóként dolgozók* kerülhetnek fel. A rendszer első fázisa az *értékelői bázis* kialakításáról szól, ezt követően a listán található értékelők konkrét *projektek értékelésére kapnak felkérést*.

A törvény hatálya alapesetben *meghatározott eljárásrend* alapján kiválasztott projektek körére terjed ki, azaz

- a *mikro-, kis- és középvállalkozások*³⁰⁸ számára nyitva álló, standard kiválasztási eljárásrenddel érintett felhívásokra benyújtott támogatási kérelmek;
- a *helyi vagy területi önkormányzatok* számára nyitva álló, standard vagy ún. „TKR standard” (az adott felhívásra nem kizárólag a területi szereplő vagy az általa vezetett konzorcium nyújthat be pályázatot) támogatási kérelmek;
- a miniszter hozzájárulása esetén bármely, más felhívásra benyújtott támogatási kérelmek esetén is alkalmazható;
- eljárásrendtől függetlenül nem vonatkozik a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvényben (a továbbiakban: KFI tv.) meghatározott, továbbá a KFI tv. alapján kötött megállapodásban foglalt, kutatás-fejlesztési és innovációs projektekkal kapcsolatos, illetve támogatási kérelmekre vonatkozó értékelési feladatokra és eljárásokra.

A projektértékelők kiválasztása *pályázat alapján* történt, a pályázókkal szemben támasztott szakmai követelményeket a kiírás tartalmazza. A pályázó

- büntetlen előéletű;
- cselekvőképes;
- rendelkezik felsőfokú iskolai végzettséggel vagy az állam által elismert szakképzéssel;
- rendelkezik az általa megjelölt tématerülethez kapcsolódó *legalább 3 éves szakmai gyakorlattal*;
- megfelel a nemzetbiztonsági ellenőrzésen;
- vagy nyilatkozatot tesz.

A szakértői névsor és feltételrendszer *nyilvánossága* a www.szechenyi2020.hu honlapon történő elhelyezésével biztosított. Az értékelők *képzésen* vesznek részt, és vizsgát tesznek. Az értékelői pályázat benyújtása online felületen történik, a későbbiekben is itt zajlik a kommunikáció és az értékelési feladatok elvégzése is. Az értékelők *keretszerződés* alapján dolgoznak, és minden értékelésre *egyedi feladatelrendelést* kapnak. Az értékelő és a támogatási kérelem összepárosítása az irányító hatóság által meghatározott és az értékelő által megjelölt *tématerület alapján a leterheltség függvényében*, de mindenképpen *véletlenszerűen történik*. Az értékelőknek minden esetben nyilatkozniuk kell az összeférhetetlenségről és a titoktartásról. A projekt jellegétől függően az értékelők díjazását differenciáltan határozták meg.

³⁰⁸Mikro-, kis- és középvállalkozások – beleértve az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott egyes támogatások esetében a természetes személyeket és a mezőgazdasági termelőnek minősülő nagyvállalat méretű vállalkozásokat is – számára nyitva álló, a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 272/2014. Korm. rendelet) 54. § a) pontja szerinti kiválasztási eljárásrenddel érintett felhívásokra, b) a helyi vagy területi önkormányzatok számára nyitva álló, a 272/2014. Korm. rendelet 54. § a) pontja, valamint az 57/A. § (2) és (3) bekezdése szerinti kiválasztási eljárásrenddel érintett felhívásokra

Minden támogatási kérelemhez *2 értékelőt jelölnek ki* a pályázat tématerületének megfelelően. Az általuk elvégzett értékelés minőségbiztosítását a felelős irányító hatóság végzi. Amennyiben jelentős eltérés mutatkozik a két értékelés között, *harmadik értékelőt* is kijelölnek. A kormányrendeletben kijelölt eljárásrendek alapján történő értékelés *lényegében formai ellenőrzést jelent*, a projektek jóváhagyása objektív szempontok alapján történik. 2016 szeptemberére minden tématerületen rendelkezésre álltak az értékelők.

2.5.1.9. A felhívások módosítása és felfüggesztése

A pályázati felhívások *módosítását számos ok kiválthatja*, így a program, az éves fejlesztési keret vagy a jogszabályi háttér módosulása, akár a meghirdetés óta eltelt időszak tapasztalatai is. Felfüggesztésére általában a pályázati keretet jelentősen *meghaladó támogatási igény benyújtása* esetében kerül sor. A *módosítás* lehetőségére a pályázati felhívás is felhívja a figyelmet. Módosítás esetén az irányító hatóság *közleményt* tesz közzé a www.szechenyi2020.hu oldalon. Amennyiben a *kitöltési program* is változtatást igényel, az új verzió ugyanazon a napon jelenik meg. Ha a módosítás érdemben befolyásolhatja a támogatási kérelmek kidolgozását, egyúttal a pályázat *benyújtásának határidejét is meghosszabbítják*. Itt érdemes azt is megjegyezni, hogy a módosítás mellett a felhívás *korábban közzétett dokumentumai is elérhetőek* maradnak.

A *gyakori változtatások önmagukban gyengítik a pályázati rendszer stabilitását*. A határidők meghosszabbítása csökkenti a *kiszámíthatóságot*. Akár új követelményekről, akár megnyíló lehetőségekről legyen szó (pl. elszámolható költségek körének bővítése), valószínűleg a támogatási kérelem újragondolását, *átdolgozását* igénylik. A változások követésének szükségessége, a felmerülő többletfeladatok egyaránt terhelik a projektgazdákat és a megvalósításért felelő intézményrendszert. Pályázati konstrukció esetében az *alapvető paraméterek – többszöri – kiigazítása* arra figyelmeztet, hogy a pályázat előkészítési folyamata – beleértve a szak- és területpolitikáért, finanszírozásért és megvalósításért felelős szervezetek közötti koordinációt – *mielőbbi megerősítést igényel*.

Nagy mennyiségű, a rendelkezésre álló keretet messze meghaladó támogatási kérelem beérkezése értelem szerűen növeli egyrészt a pályázati lehetőség iránti (pályázói oldalon), másrészt a pályázat korai lezárására (intézményi oldalon) irányuló nyomást. A probléma kezelése más módon történhet a különböző kiválasztási eljárások keretében, aminek szabályait a végrehajtási rendelet³⁰⁹ fekteti le. Felfüggesztésre abban az esetben kerülhet sor, ha a támogatásra rendelkezésre álló – EMVA esetén fókuszterületenként is meghatározott – kötelezettségvállalási keret

- *kimerül* – ideértve a felhívás keretösszegének csökkentését is, vagy
- *kimerülése előre jelezhető*.

A fenti körülmények között az irányító hatóság a benyújtási határidő előtt a benyújtás lehetőségét *felfüggesztheti vagy a felhívást lezárhatja*, amely tény haladéktalanul közölnek. *Szakaszos elbírálás* alkalmazása esetén az irányító hatóság dönthet úgy is, hogy az egyes *értékelési szakaszok között szünetet tart*, ezalatt felülvizsgálja, szükség szerint módosíthatja a felhívást. Ha a *felfüggesztés* elkerülhetetlenné válik, e lépés csak a felhívásban rögzített szakasz zárásának időpontját követő naptól lehetséges. Amennyiben a szükséges források rendelkezésre állása biztosítható (pl. a benyújtott kérelmek nem merítették ki a keretet vagy a keretet megemelték), a *felfüggesztés feloldható*, és új benyújtási határidő írható ki.

2.5.1.10. A COVID-19 járvánnyal összefüggő, felhívásokat érintő eltérések

Ahogy az **1.7. fejezetben** említettük, a 2020-ban kihirdetett veszélyhelyzet ideje alatt szükségessé vált a végrehajtási szabályoktól való eltérés (98/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet).

Ennek értelmében veszélyhelyzet idején a felhívások társadalmi egyeztetés ideje 10 nappal 5 napra csökken, ahogy más, a felhívások meghirdetéséhez szükséges intézményrendszeri egyeztetések határideje is csökken, a járványra reagáló felhívások *mielőbbi meghirdetethetősége* érdekében. A meghirdetett felhívások esetében pedig, amennyiben azok standard és egyszerűsített kiválasztási eljárást tartalmaznak, támogatási kérelem a felhívás *közzétételét* követő 30. nap helyett már a 15. naptól benyújtható a pályázók által.

2.5.2. Programmódosítás

Az operatív programok közösségi szabályozások, politikai elvárások, illetve nemzeti stratégiai elképzelések szerinti partnerségi folyamaton keresztüli elfogadása feltételezi, hogy megalapozott dokumentumok kialakítására és elfogadására került sor, tehát az esetleges módosítás is erősen rögzített feltételrendszer mellett lehetséges. Különböző esetek vannak aszerint, hogy milyen tartalmú módosításról van szó. Mind az Európai Bizottság, mind a tagállam (a magyar szabályozás értelmében a Magyar Köztársaság Kormánya) kezdeményezheti az operatív programok felülvizsgálatát/módosítását.

Több ok is szükségessé teheti az operatív program módosítását, önmagában a hétéves tervezési keret is hosszú időintervallumot jelent a meglehetősen gyorsan változó világban. Gyakorta a *külső, gazdasági-társadalmi környezetben* végbemenő fejlemények váltják ki a felülvizsgálat igényét; a *hazai szakpolitikai irányok* átalakítása is eredményezheti az *eszközrendszer*, és ezzel együtt a támogatható tevékenységek és költségek körének *kiszélesítését* vagy a pénzeszközök *átcsoportosítását*. Máskor többletfeladatok

³⁰⁹53. §

megjelenése vagy az *értékelések* megállapításai, javaslatai ösztönzik a módosítási folyamat elindítását. Végül, de nem utolsósorban végrehajtási, *abszorpció problémák* is készíthetők az irányító hatóságot a keretek átszabására. A 2014–2020-as időszak uniós szabályozása egyrészt *bővítette a programmódosítás eseteit* (teljesítménytartalék elosztása, országspecifikus ajánlások átvezetése), másrészt leegyszerűsítette a technikai jellegű változások kezelését.

A folyamat első lépéseként az irányító hatóság megfogalmazza a módosítási *igényeket*, és alátámasztja szükségességüket. (A módosítás közvetlen kezdeményezője a változtatás jellegétől függően lehet a kormány, az irányító hatóság, szakértő, de élhet erre vonatkozó javaslattal a monitoring bizottság is.)

A *kormányzaton belüli párbeszédet* követően az irányító hatóság a javaslatot általában – több körben – *informálisan egyeztet* az Európai Bizottsággal. E megbeszélés elsődleges célja a fogadókészség feltérképezése (elkerülendő olyan kérés benyújtását, amelyet elutasítanak), a módosítási kérelem benyújtásával kapcsolatos konkrét teendők (pl. az alátámasztás részeként szükséges-e értékelés elvégzése, és ha igen, milyen mélységben). Több operatív programot érintő módosítás esetében az egyeztetést az Innovációs és Technológiai Minisztérium vezeti (ételemszerűen a folyamatban részt vesznek az érintett irányító hatóságok vezetői is). A *monitoring bizottságnak a módosítási javaslatot jóvá kell hagynia*. Amennyiben az adott módosítás *több operatív programot is érint* (pl. programok közötti átcsoportosítás), a módosítási javaslatot valamennyi érintett monitoring bizottságnak el kell fogadnia. Nagyobb horderejű változtatás esetén általában megkerülhetetlen a módosítási javaslat *érdemi megtárgyalása*; kisebb, elsősorban technikai jellegű átalakítás, átfogalmazás jobban megengedi a döntés írásbeli szavazás útján történő meghozatalát.

A programmódosítási kérelmet a *kormány elfogadó határozatának* birtokában és a monitoring bizottság jóváhagyását követően *küldi meg az irányító hatóság* az Európai Bizottság számára. (A benyújtás a dokumentumok egységes informatikai rendszerbe történő feltöltésével történik meg.)

A kormány:

1. Elfogadja az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program módosításáról szóló javaslatot az Európai Bizottsággal történő hivatalos tárgyalások alapjául a következők szerint:
 - a) a konvergencia és regionális versenyképesség célkitűzések közötti megosztási kulcs akként módosuljon, hogy az irányító hatóság projektenként – azok jellegétől függően – eltérő megosztási kulcsot alkalmazhasson;
 - b) „az elektronikus közigazgatási szolgáltatások igénybevétele a lakosság/vállalkozások körében” megnevezésű átfogó célhoz rendelt indikátor lakosságra vonatkozó kiinduló értéké 29%-ról „nem áll rendelkezésre adat” szövegre változzon.
2. Felhívja a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy az Európai Bizottsággal folytatott egyeztetések során az 1. pontban foglalt módosítások érdekében eljárjon.
Felelős: Miniszterelnökséget vezető miniszter
Határidő: azonnal
3. Felhívja a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy gondoskodjon az 1. pontban elfogadott módosítási javaslatnak az érintett monitoring bizottság elé terjesztéséről, és az *Európai Bizottság részére történő hivatalos benyújtásáról*.
Felelős: Miniszterelnökséget vezető miniszter
Határidő: azonnal

Orbán Viktor s. k.,
miniszterelnök

31. szövegdoboz

A kormány 1715/2015. (X. 6.) Korm. határozata az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program módosításáról

A kérelmet (*részletes indoklás*)³¹⁰ egészíti ki, amely kitér azokra a hatásokra, amelyeket a módosítás a programban megfogalmazott stratégiai és konkrét célkitűzésekre gyakorolhat. A kérelem melléklete a módosított program *szövegszerű változata*.

A Bizottság a benyújtás időpontjától számított *egy hónapon belül észrevételt tehet*, ezek általában további információk igényeket támasztanak. Amennyiben a módosításhoz szükséges valamennyi információ rendelkezésre áll (a dokumentumokat vagy hiánytalanul megküldték, vagy a tagállam megválaszolta a Bizottság felvetéseit), a Bizottság a benyújtás után a lehető leggyorsabban, de *legkésőbb három hónapon belül* jóváhagyja a kérelmet. A partnerségi megállapodás *automatikus módosulását* vonja maga után, ha az operatív program felülvizsgálata kiterjed az alábbiakra:

- kiválasztott tematikus célkitűzések és a legfőbb eredmények az egyes alapok vonatkozásában;
- az uniós támogatás indikatív elosztása tematikus célonként és alaponként, valamint az éghajlatváltozási célkitűzésekre előirányzott támogatás indikatív összege;
- az ERFA, ESZA és a Kohéziós Alap finanszírozású operatív programok felsorolása – az európai területi együttműködési cél alá tartozók kivételével –, valamint az EMVA és ETHA finanszírozású programok listája a források alapok és évek szerinti indikatív lebontásával.

„Gyorsított eljárás” alá esik az *eredményességi tartalék újbóli kiosztása* érdekében megindított módosítás elbírálása. A Bizottság csak kivételes esetben él észrevételek megfogalmazásának lehetőségével (pl. a javaslat nem felel meg a jogszabályoknak, a tagállam vagy régió fejlesztési igényeinek, illetve kiemelkedő kockázatot hordoz az eredmények terén). Főszabályként a kérelmet

³¹⁰Tartalmát, részletezettségét a Bizottsággal való előzetes egyeztetések során határozzák meg.

a benyújtást követő két hónapon belül jóváhagyja. Hasonlóan a normál módosítási eljárásához, a változások jóváhagyása egyúttal a partnerségi megállapodás felülvizsgálását is eredményezi.

A korábbi időszakok gyakorlatához képest újdonság, hogy meghatározott típusú operatívprogram-módosításokat a tagállam saját hatáskörében elvégezhet. Döntéséről az erre vonatkozó határozat elfogadásától számított egy hónapon belül kell a Bizottságot tájékoztatnia. E határozatnak tartalmaznia kell a hatálybalépés időpontját is (amely nem előzheti meg az elfogadás időpontját).

Tagállami saját hatáskörben elvégezhető módosítás:

- a Bizottság által elfogadott nomenklatúrán alapuló, megfelelő beavatkozási kategóriák és a programozott források indikatív bontása;
- a programidőszakban tervezett nagyprojektek listája;
- amennyiben releváns, a szegénység által leginkább sújtott földrajzi területek vagy a hátrányos megkülönböztetés, illetve társadalmi kirekesztés által leginkább fenyegetett célcsoportok szükségleteinek kielégítése, különös tekintettel a marginális helyzetű közösségekre, a fogyatékkal élő személyekre, valamint e területeken a partnerségi megállapodásban lefektetett integrált megközelítés alkalmazása;
- amennyiben releváns, a régiók demográfiai kihívásai vagy az EUMSz 174. cikkében említett, súlyos és tartós természeti vagy demográfiai hátrányban lévő területek sajátos szükségleteinek kezelése, illetve e területeken a partnerségi megállapodásban lefektetett integrált megközelítés alkalmazása.

32. szövegdoboz

A tagállam saját hatáskörében elvégezhető módosítások³¹¹

Forrás: Nyíkos szerkesztése

A vidékfejlesztési program módosítását jóváhagyottnak kell tekinteni, ha a Bizottság a kérelem kézhezvételétől számított 42 munkanapon belül nem hoz döntést, és amennyiben a módosítás az alábbiakra terjed ki:

- intézkedések vagy művelettípusok bevezetése, vagy visszavonása;
- az intézkedés leírásának – beleértve a támogathatóság feltételeit – megváltoztatása;
- pénzeszközök átcsoportosítása olyan intézkedések között, amelyek esetében különbözik az EMVA-hozzájárulás mértéke, illetve az átcsoportosítás nem haladja meg az adott intézkedésre elkülönített forrás 20%-át, és program teljes EMVA-hozzájárulásának 5%-át.

2.5.3. Stratégiai környezeti vizsgálat

Az Európai Unió 2001/42. sz. Irányelve (Bizonyos tervek és programok környezeti hatásainak vizsgálatáról) és az ennek honosítására alkotott 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról) hatálya az operatív program módosítására is kiterjedhet. Az a típusú módosítás, amely nem eredményez változást az operatív program „fizikai tartalmában” (eszközrendszerében), nem esik az irányelv hatálya alá.³¹² A tartalmukban az előbbieken túlmutató módosítások esetében – pl. a program felülvizsgálata a környezet védelmét célzó intézkedések csökkenésével jár együtt természetvédelemről hulladékgazdálkodásra történő átcsoportosítás esetén – első lépésben az SKV alkalmazásának módját kell meghatározni.

Kiseb módosítás felmerülésekor előzetes vizsgálat (screening) segíti annak megállapítását, hogy a valószínű környezeti hatások okán szükséges-e teljes körű stratégiai környezeti hatásvizsgálatot lebonyolítani.

- Ha nem szükséges, az előzetes vizsgálattal kapcsolatos tényeket, információkat (amelyek alapján az SKV nem szükséges) és a döntést a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni.
- Ha SKV lefolytatására kerül sor, az Európai Bizottság számára meg kell küldeni a vizsgálatot kapcsolatos valamennyi információt (az eljárás megegyezik az operatív programok elfogadását megelőző SKV folyamattal). Ugyanezek az előírások vonatkoznak a jelentősebb módosítás eseteire is.

A stratégiai környezeti vizsgálatot a Innovációs és Technológiai Minisztérium végzi el, szoros együttműködésben az irányító hatósággal nyomon követi a (szak)hatóságokkal való egyeztetést és a vizsgálat eredményeként megfogalmazott javaslatok érvényesülését.

50. táblázat

Az OP-módosítással kapcsolatos legfontosabb feladatok összefoglalása

Szervezet	Felelőssége
III	előkészíti a program módosítását lefolytatja a tárcaközi és az Európai Bizottsággal való informális egyeztetéseket

³¹¹ Az alapspecifikus általános rendelkezések „96. cikk A beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe célkitűzésre irányuló operatív programok tartalma, elfogadása és módosítása” alapján

³¹² A 3 cikk (8) bekezdésére figyelemmel

ME	<p>lebonyolítja az egyeztetést az Európai Bizottsággal a több programot érintő módosításokkal kapcsolatban</p> <p>az irányító hatósággal együttműködve megállapítja az operatív programok tervezéséhez és módosításához kapcsolódó stratégiai környezeti vizsgálat szükségességét</p> <p>szükség esetén az irányító hatósággal együttműködve elvégzi a stratégiai környezeti vizsgálatot, koordinálja az érintett hatóságokkal történő egyeztetést, nyomon követi a stratégiai környezeti vizsgálat javaslatainak megvalósítását</p> <p>szükség szerint lefolytatja a programmódosítás megalapozásául szolgáló értékelést</p>
monitoring bizottság	<p>javaslatot tehet a program módosítására</p> <p>jóváhagyja az IH által előterjesztett programmódosítási javaslatot</p>

Forrás: NYIKOS szerkesztése

2.5.4. Programzárás

Az európai strukturális és beruházási alapok keretein belül működő programok, az innen nyújtott támogatások lezárása meghatározó feladata az intézményrendszer valamennyi résztvevőjének. A zárási feladatok a folyamatban lévő ügyek kezelését, ellenőrzéseket, jelentések elkészítését jelentik, amelyeknek a megfelelő ellátása pénzügyi következményekkel járhat.

A zárás keretében a még fennálló közösségi kötelezettségvállalások pénzügyi lezárására oly módon kerül sor, hogy a kijelölt hatóság felé megtörténik a fennmaradó összeg kifizetése, vagy pedig terhelési értesítést bocsátanak ki, és a fennmaradó részlet kifizetését visszavonják, kiterjed továbbá a Bizottság és a tagállamok támogatással vagy műveletekkel kapcsolatos jogai és kötelezettségei megszűnésének határidejére. A végső elszámolás során a Bizottságnak joga van további pénzügyi kiigazítások elfogadására.

Kötelezettségvállalásokat a program irányító hatóságai elvben a kiadások támogathatóságának végleges lezárulásáig tehetnek. Gyakorlatilag azonban a kötelezettségvállalásokat célszerű úgy megtenni, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a végső kedvezményezettek számára, hogy a műveleteket végrehajthassák, valamint hogy a kifizetésekre legkésőbb a kiadások támogathatóságának végleges lezárulásáig sor kerüljön.

A pénzügyi kiigazítások jelentős költségvetési vonzattal járnak a tagállamok számára, így egyértelmű ösztönzést biztosítanak, hogy a feladatokat szabályosan és határidőre ellássák az érintett tagállami szervezetek.

2.6. Projekttervezési és lebonyolítási ismeretek

2.6.1. Projektciklus-menedzsment

A kezdetektől óriási projekteket hajtanak végre az emberek: a piramisok, amfiteátrumok, várak, erődítmények, katedrálisok, mecsetek és palotakomplexumok építése mind hosszú ideig tartó, sok embert megmozgató nagy léptékű vállalkozások voltak. A kohéziós politikai fejlesztések sikeres megvalósításának érdekében hozott arra ösztönzik a projektgazdákat, hogy alkalmazzák a projektmenedzsment módszereit és eszközeit. Miért és miként működik ez a gyakorlatban, illetve mit is értünk projekt- és projektmenedzsment alatt?

A *politika* fogalmát akként lehet meghatározni, hogy az egy adott átfogó problématerület kezelésére hosszabb távra elfogadott irányelvek; ezek követésére kijelölt cselekvési nyomvonal; amelynek megvalósítását jól lehatárolt intézményrendszer működtetése és az adott költségvetési ciklusra jóváhagyott eszközzrendszer, ill. támogatási források alapoznak meg. A *program* a politika strukturált megjelenítése, és a tervezés előrehaladási fázisától függően megkülönböztetjük a stratégiai programozás és az operatív programozás szakaszait. A *projekt* olyan összetett műszaki, gazdasági feladat, amelyhez világosan megfogalmazott célok, továbbá idő-, költség- és teljesítményértékek rendelhetők.

51. ábra

A politika, program és projekt viszonyrendszere

Forrás: NYIKOS szerkesztése

2.6.1.1. Projekt fogalma

Az olyan beruházások, fejlesztések, összetett programok esetén, melyek sikeres lebonyolítására valamely szervezet szokásos munkamódja nem alkalmas, szükség van a szaktudások egyeztetett bevonására, az erőforrások összehangolására, a pontos tervezésre, gyakori csoportmunkára, a gyors alkalmazkodásra és még sok egyéb feltétel teljesülésére. Az ilyen típusú feladatokat a működési módjukat jól megválasztó szervezetek projektek formájában látják el. A projekt kifejezés meghatározásához rögzítendő, hogy a szó maga latin eredetű, de angol közvetítéssel került át nyelvünkbe, eredeti jelentése az idegen szavak szótára szerint: hosszú távú tudományos tervezet. Olyan összetett munkák, amelyek

- egyediek (nem szokványos), egyszeriek (nem rendszeresen végzett),
- jól körülhatárolt, érthető, konkrét céllal,
- korlátozott források (költség, idő, erőforrás) felhasználása mellett kell határidőre megvalósulniuk.

Általánosan elfogadott definíció szerint tehát a projekt: újszerű, komplex, idő- és költségkorlátolt egyedi tevékenység egy specifikus céllal kitűzött produktum teljesítésére, a meghatározott minőségi előírásoknak és követelményeknek megfelelően kapcsolódó szakterületek szakembereinek koordinált együttműködésű vállalkozásában. A projekt olyan összetett műszaki, gazdasági feladat, amelyhez világosan megfogalmazott célok, továbbá idő-, költség- és teljesítményértékek rendelhetők.

A *fejlesztési projekt* a támogatások legkisebb eleme, azok az eszközök (beruházások, szolgáltatások), amelyek hozzájárulnak a szélesebb közösség által kijelölt közép- vagy hosszú távú átfogó cél eléréséhez, mégpedig egy adott kiinduló helyzetből, adott időtartamon belül, adott eszközökkel; egy specifikus célt elérni kívánó tevékenységsorozat.

A jó fejlesztési projekt ismérvei a következők:

- releváns;
- keresletvezérelt;
- célorientált;
- megfelel a stratégiai elvárásoknak;
- megvalósítható;
- jól átgondolt, következetes;
- eredményei mérhető;
- költségvetése reális;
- munkamegosztása világos;
- kockázatai ismertek;
- fenntartható;
- a célcsoport számára nyújtott előnyök a fejlesztés után is biztosíthatók.

A projektek sikerének egyik záloga kétségkívül a *megfelelő előkészítés*. Fontos, hogy az alapos helyzetelemzés után a tervezés és a végrehajtás is előre átgondolt és megtervezett folyamat legyen.

A projekt tervezésével és lebonyolításával kapcsolatos legfontosabb tudnivalókat a *pályázati kiírás és kapcsolódó dokumentumai* tartalmazzák. A projekt megfelelő megtervezéséhez rendkívül fontos a teljes dokumentáció tanulmányozása, a projekt előkészítésével és lebonyolításával összefüggő *valamennyi előírás* feltérképezése, rendszerbe foglalása. Ez a feladat már önmagában igen jelentős kihívás, ezért módszerességet és időráfordítást igényel, tekintettel arra, hogy

- a kiírás dokumentumai több száz oldal *terjedelműek*;
- a kiírás dokumentumai *hivatkoznak* uniós és hazai *szabályozásra*, amelyek fellapozása szintén szükségessé válhat (a terjedelmet ezres oldalszámra bővítve);
- a különböző dokumentumokban lefektetett szabályok, kötelezettségek *összenézése*, együttes értelmezése *időigényes*, tisztázó, értelmezési kérdések feltevésére is sor kerülhet;
- gyakorta előfordul a pályázati *kiírások módosítása*, a változtatások egyaránt lehetnek pályázatechnikai jellegűek, de akár érdemi feltételeket is érinthetnek (pl. pályázók köre, elszámolható költségek);
- az ezen dokumentumok alapján összeállított támogatási kérelem jóváhagyását követően a *támogatási szerződés mellékletévé* válik.

A pályázati kiírás feldolgozásának első lépcsőjében a projektgazda arra összpontosít, hogy megállapítsa

- megengedik-e a kiírás *feltételei*, hogy támogatási kérelmet nyújtson be (jogosultság);
- összességében *érdemes-e* támogatási kérelem benyújtásában gondolkodnia (pl. a támogatás feltételei);
- a támogatási kérelem összeállítása milyen *teendők, határidők* teljesítését, milyen *ráfordítást* igényel.

A pályázati kiírás *tájékoztat* továbbá a támogatási konstrukció háttéréről, indokairól, céljáról, elvárt eredményeiről, illetve azokról a szempontokról, amelyek a támogatási kérelmek értékelésének alapját képezik. Ezen információk felhasználása a pályázati kérelem kidolgozása során, beépítése annak tartalmába egyértelműen javíthatja a projektterv támogatási esélyeit.

2.6.1.2. Projektmenedzsment

A projektmenedzsment feladata, hogy megszervezze és optimalizálja a projekt hatékony és eredményes végrehajtásához szükséges erőforrásokat. Eközben a legkülönbözőbb vezetési elveket, módszereket, technikákat kell egy rendszerbe integrálni.

A fentiek alapján a projektmenedzsment tevékenységét az alábbi lépések jellemzik:

- szakmai célok meghatározása;
- a projekt megtervezése;
- a projektteam összeállítása a végrehajtáshoz szükséges szakértelemmel;
- a működéshez szükséges változások menedzselése;
- a megvalósítás irányítása és ellenőrzése, hogy a projekt a költség- és időhatárokon belül maradván záruljon.

A projekt sikere nagyban függ a menedzsment támogató szerepétől és elkötelezettségétől, ami a „megfelelő emberek biztosítása a megfelelő időben”, illetve „az időben meghozott döntéseknek a projektteam által ismert adatok alapján” kell realizálódniuk.

A projektmenedzsment sikertényezői tehát a következők:

- a megfelelő koordináció és kommunikáció a projektcsapaton belül, a projektcsapat és a szervezet között, a szervezet és a külső környezet között;
- a projekt során alkalmazott módszerek, technikák, szervezeti keretek mennyire felelnek meg a projekt céljainak;
- legyenek olyan pénzügyi mutatók, szakmai teljesítmények, határidők, amelyekkel az eredmények követhetők, mérhető;

- a projektre irányuló figyelem, és ezzel összefüggésben a team tagjainak lelkesedése ugyancsak fontos sikertényező.

Valamennyi projekt folyamata jól definiált, előre meghatározott lépésekből áll, amelyek sorrendisége kötött, és a hozzájuk kapcsolható feladatokat az adott projekt típusától függetlenül célszerű elvégezni. *A projektek tervezésének és végrehajtásának folyamata projektciklus néven is ismert.*

A projektciklus-menedzsment (a továbbiakban: PCM) a projektcikluson belüli különböző fázisok koherens és hatékony módon történő kezelésének képessége és folyamata. A projektciklus-menedzsment az 1980-as évek végén fejlődött ki az OECD Fejlesztés-támogatási Bizottság eredményességére vonatkozó elemzésekből. A Bizottság az általa finanszírozott fejlesztési programok eredményességének javítása érdekében vezette be a PCM általános használatát a kilencvenes években. A Bizottság által végzett felmérések ugyanis a következő okokat jelölték meg a programok gyenge teljesítményére:

- gyenge a projekttervezés és -előkészítés;
- a kockázatokat nem kellő mértékben vették figyelembe;
- figyelmen kívül hagyták a projekt hosszú távú fenntarthatóságát befolyásoló tényezőket;
- a múltbeli tapasztalatok alapján levont tanulságokat csak ritkán vették figyelembe az új projektek tervezése során.

A ciklus kiindulópontja a projektötlet, melyet a helyzetelemzés után egy végrehajtható és értékelhető projektté kell fejleszteni. A cél egy olyan megoldás kialakítása, mely biztosítja a releváns információk rendelkezésre állását. Ezáltal a struktúra lehetőséget ad a kellően megalapozott döntések meghozatalához a ciklus minden kulcsfontosságú szakaszában.

33. szövegdoboz

A projektciklus-menedzsment (PCM)

Forrás: NYIKOS szerkesztése

Az EU által elvárt és javasolt projektciklus-menedzsment alapelveinek lényege az alábbiak szerint foglalható össze:

- A projektciklus szakaszainak következetes betartása, ami hozzájárul a strukturált és megfelelő információn alapuló döntéshozatali eljáráshoz.
- A részvétel biztosítása a projektciklus kulcsfontosságú szakaszaiban szervezett workshopok és a projekt céljainak a kedvezményezettek részére nyújtandó tartós előnyök formájában történő megfogalmazása révén.
- A tervezés során a fenntarthatósági szempontok figyelembevételével az előnyök tartósan biztosíthatók.
- A logikai keretmátrix (logframe) alkalmazása konzisztens elemzési módszert biztosít a projekttervezés és végrehajtás folyamatában.
- Az integrált megközelítés, ami az egyes projektek céljait kapcsolja össze a Bizottság célkitűzéseivel, valamint a partnerszágon belüli nemzeti és szektorális célkitűzésekkel. Biztosítja, hogy a projektmunkatervek és költségvetések logframe módszerrel készüljenek. Egységes alapformát használ a kulcsfontosságú kérdések konzisztens és teljes körű kezelésének biztosítása érdekében a projekt teljes időtartama alatt.

A projektciklus elemei a következők:

1. A projekt megtervezése:
 - A projekt meghatározása – helyzetvizsgálat, a projekttel megvalósítható elképzelések meghatározása és feltérképezése.
 - A projekt kidolgozása, tervezése – a projekt alap gondolatának kifejtése, részletes kidolgozása.
 - A projekt előzetes értékelése – szorosan kapcsolódik a projektkidolgozáshoz. Biztosítja a javasolt projekt szigorú értékelését, és a szükséges módosítások elvégzését.
 - A projekttel kapcsolatos tárgyalások és döntések – jogszabályok által előírt engedélyekre, az erőforrásokra, a finanszírozásra, valamint a projekt megszervezésére/megvalósítására vonatkozó megállapodások.
2. A projekt megvalósítása: a projekt végrehajtása az előzőleg elfogadott módon, valamint rendszeres időközönként végzett monitoring és ellenőrzések annak megállapítására, hogy a projekt a terv szerint halad-e.
3. A projekt lezárása: a projekt lezárása és értékelése, az eredmények terjesztése. A projekt befejeződik, a projekt eredményeit értékelni kell, és új projektek alap gondolatai születnek meg.

2.6.2. Projekttervezés

2.6.2.1. Projekttervezési technikák

2.6.2.1.1. SWOT-elemzés

A projekttervezési technikák közül a SWOT-elemzés tulajdonképpen egy táblázatos formában megjelenített gyorsfénykép, amely egy pillantás alatt átláthatóan jeleníti meg a vizsgált kérdés aktuális állapotát. A SWOT-elemzés eredményét egy négy részre osztott

táblázatban foglaljuk össze, melynek felső sorában az „erősségek” (angolul: „Strengths”) és a „gyengeségek” („Weaknesses”), alsó sorában a „lehetőségek” („Opportunities”) és a „veszélyek” („Threats”) felsorolása található. A „SWOT” kifejezés az eszköz nevében a négy szempont angol nevének kezdőbetűjéből alkotott betűszó. A felső sorban szereplő szempontok, az „erősségek” és a „gyengeségek” a vizsgált problémára vonatkozó belső ismérveket tartalmazzák, míg az alsó sorban kitekintünk a környezetünk kínálta „lehetőségekre”, és számba vesszük a szűkebb és tágabb környezet adottságaiból adódó „veszélyeket”.

	<p>Gyengeségek (Weaknesses) Belső tényezők – Negatív tényezők, amelyek nem jól működnek, de befolyásolhatók a helyzet javítása érdekében.</p>
<p>Lehetőségek (Opportunities) Külső tényezők – Olyan kedvező adottságok, amelyek nem befolyásolhatók, de rájuk építve kihasználhatók az erősségek.</p>	

52. ábra
 SWOT-elemzés ábrája

Forrás: NYIKOS szerkesztése

Fontos, hogy a SWOT-elemzés elkészítésében lehetőleg az összes érintett képviseltesse magát az elemzés tárgyától függően. A SWOT-elemzés – különösen a „gyengeségek” és a „lehetőségek” rubrika – világosan kijelöli a szükséges fejlesztési irányvonalakat. Az újabb SWOT-elemzések összehasonlítása a régebbiekkal világosan megmutatja, hogy a fejlesztések valóban a megfelelő irányba haladnak-e: éltünk-e lehetőségeinkkel, orvosoltuk-e gyengeségeinket.

2.6.2.1.2. Logframe mátrix

A logikai keretmátrix (logframe mátrix) az elemzés és a tervezés végterméke, amely jól áttekinthetővé és értékelhetővé teszi a problémák és a projekt céljainak megfogalmazását, bizonyos esetekben (pl. EU-finanszírozású pályázatok, projektek) használata kötelező. A mátrix használható a projekt tervezéséhez és költségvetésének összeállításához, valamint a projekt struktúrájának és céljának meghatározásához. A logframe a célok világos meghatározásával és hierarchikus besorolásával lehetőséget ad a projekttervek belső logikájának ellenőrzésére, ami biztosítja, hogy a tevékenységek, eredmények és célok valóban kapcsolódjanak egymáshoz. A logikai keretmátrix összefoglalja a program (projekt) szempontjából legfontosabb információkat:

- Miért hajtjuk végre? (beavatkozási logika)
- Mit kívánunk elérni? (beavatkozási logika és indikátorok)
- Hogyan kívánjuk elérni? (tevékenységek, eszközök)
- Milyen külső tényezőket kell figyelembe vennünk? (feltételek)
- Hol találjuk az értékelési információkat? (az indikátorok forrásai)
- Milyen eszközökre van szükség? (eszközök)
- Mekkora a költségvetés? (költségek)
- Milyen előfeltételekre van szükség az indításhoz? (előfeltételek)

A logframe – legegyszerűbb formájában – egy négy oszlopot és négy sort tartalmazó mátrix. A vertikális logika a projekt tevékenységét, az okozati összefüggéseket és a legfontosabb feltételezéseket tartalmazza, illetve a bizonytalansági tényezőket. A horizontális logika a projekt hatásainak és a projekt által felhasznált erőforrások méréséhez kapcsolódik, a főbb mérési mutatók és a mérések ellenőrzéséhez szükséges eszközök meghatározásán keresztül.

53. ábra
 A logframe általános felépítése

Forrás: NYIKOS szerkesztése

A projekt alapjául szolgáló stratégiát, a tevékenységektől az átfogó célokig vezető hatásmechanizmust beavatkozási (intervenciós) logikának nevezik.

Az átfogó/távlati célok azok a stratégiai szintű célok, amelyekhez a projekt hatásai hosszú távon hozzájárulnak. Egy projekt sikere gyakran nemcsak a projekt beavatkozásain múlik, hanem bizonyos külső tényezőkön, illetve konkrét feltételezéseken is. Ha a projekt cél megvalósul, és az adott szintű külső feltételek is teljesülnek, akkor érhetjük el az átfogó stratégiai célokat. Az előfeltételeknél mérlegelni kell, hogy tényleg rajtunk kívül álló tényezők-e, és hogy a bekövetkezésük valószínűsége alapján mennyire kockázatos a projekt. Az előfeltételek gondos mérlegelése a reális tervezés egyik legfőbb garanciája.

A projekt cél az a konkrét cél, amit a projekt megvalósításával közvetlenül el kívánunk érni. Az eredmények a projekt keretében végrehajtott tevékenységek következményei.

A tevékenységek azok a lépések, cselekvések, akciók, amelyeket az eredmények elérése érdekében meg kell tenni.

A projekt nyomon követésének egyik alapvető feltétele az olyan objektíven ellenőrizhető mutatók kiválasztása és alkalmazása, melyek megmutatják, hogy a célokat sikerült-e teljesíteni.

- A forrás- vagy inputmutatók a projekt költségvetésére vonatkoznak.
- A kimenet- vagy outputmutatók a tevékenységekre vonatkoznak, mivel számszerűsítik a tevékenységek nyomán létrejövő közvetlen eredményeket. Az eredménymutatók a projekt azonnali és közvetlen hatásaira vonatkoznak. A hatásmutatók a projekt olyan következményeire utalnak, amelyek jellemzően közvetlenül és hosszabb időtávon jelentkeznek. A hatások bekövetkezése szinte kivétel nélkül a projekten kívül álló tényezőktől is függ.

Csak olyan mutatót érdemes vállalni, amely

- a projekt céljainak teljesülésére vonatkozó releváns információt tartalmaz;
- érdemi többletinformációt ad a kötelező mutató mellett, kifejezi a projekt egy jellegzetességét, amit a pályázó dokumentálni kíván;
- reális többletvállalást takar;
- előállítása nem ütközik nehézségbe, nem okoz az előállított információhoz képest irreális többletráfordítást.

2.6.2.1.3. SMART kritériumrendszer

Az indikátorokkal kapcsolatos elvi követelményeket a szakirodalomban az úgynevezett SMART (*Specific, Measurable, Available/Achievable, Relevant/Reliable, Timely*) kritériumrendszer tartalmazza, amely feltételek az alábbiak:

- Specifikusak (specific): az adott mutató kellően részletes képet ad az adott célkitűzés megvalósulásáról.
- Mérhetőek (measurable): számszerűsítés, az indikátorok mérhető formában történő meghatározása alapvető fontosságú.
- Elérhetőek, rendelkezésre állnak (available/achievable): az adott indikátor értékére vonatkozó információhoz hozzá lehet férni, illetve elfogadható költségekkel, erőfeszítésekkel lehet megszerezni.
- Relevánsak (relevant): a felhasználás szempontjából fontos és hasznos információt hordoz.
- Megbízhatóak (reliable): a tényleges állapotokat tükröző, hiteles.
- Aktuálisak (timely): adott időpontra vagy időhorizontra vonatkozó és valóság-hű állapotot ábrázoló.
- Az indikátorok elsődleges forrását a hivatalos statisztikák jelentik.

A projekt előkészítésekor nagy hangsúlyt kell fektetni a projekttevékenységek és a projekt által igényelt erőforrások és költségek pontos becslésére. Az erőforrások közé a tervezett tevékenységek elvégzéséhez és a projekt irányításához szükséges emberi, anyagi és pénzügyi erőforrások tartoznak.

2.6.2.2. A projekttervezés gyakorlati kérdései

A támogatási kérelem kidolgozása meglehetősen nagyszámú – egymásra épülő, illetve párhuzamos – folyamatot, belső és *abszolút, külső határidőket* ölel fel; a támogatási kérelem különböző szempontjai és részei (szakmai-műszaki tartalom, költségvetés, közbeszerzés stb.) többféle szakember közreműködését igényli, míg az összeállítása adminisztratív feltételek sokaságának kielégítését igényli. Következésképpen ez az előkészítési folyamat maga is *projektnek* minősül, ennek *megfelelő irányítás és koordináció* is szükségeltetik. A *pályázatkészítés* menetét célszerű *ütemtervre* alapozni, amely garantálja a támogatási kérelem határidőre történő benyújtását. Másrészt belső mérföldkövei és rugalmassága megengedik új ötletek mérlegelését és beépítését, előre nem látható nehézségek kezelését, illetve a támogatási kérelem tervezetének teljes körű minőségbiztosítását is.

Különös figyelmet érdemel az előkészítésnek a *hiánypótlás* rendjével való összhangja, azaz a támogatási felhívás egyes elemek esetében megengedi azok későbbi benyújtást. Fordítva is igaz, kiemelt fontosságú annak átlátása, hogy milyen mulasztás vezet *automatikus elutasításhoz*.

A támogatási kérelem kimunkálása folyamatos információgyűjtést foglal magában. Elengedhetetlen a támogatási kiírásban foglaltak pontos megértése, az esetleges értelmezési kérdések tisztázása. A pályázati kiírások gyakran módosulnak, ennek okán nem maradhat el az információk rendszeres ellenőrzése. A www.palyazat.gov.hu honlap időnkénti megtekintése lehetőséget nyújt kiegészítő tudnivalók beszerzésére a gyakori kérdésekre adott válaszok keretében. Végül, de nem utolsósorban, a támogatási kérelem elkészítését *tájékoztató fórumok, információs napok* is segítik, amelyek a kulcsüzenetek és elvárások megismerésén túl lehetőséget adnak az adott támogatási kérelem összeállítása során felmerült kérdések feltevésére is.

A támogatási kérelmet megadott formátumban és 2014-től online felületen kell elkészíteni. A különböző kiírások keretében használt *sablonok* felépítése *közös gondolati-logikai láncra épül*, függetlenül attól, hogy melyik operatív program forrásai fedezik a konstrukció megvalósítását.

A projekt jellegétől függően azonban a projekt adatlapok tartalmában, információigényében számos különbséggel is találkozhatunk. Értelmeszerűen más típusú információt és részletezettséget követel meg egy kisléptékű (pl. eszközbeszerzésre irányuló) projekt kérelme, mint valamely rendkívül összetett, kiemelkedő volumenű beruházás vagy éppen sokrétű országos program terve.

A szabályozás értelmében „Az irányító hatóságnak biztosítania kell, hogy a támogatási kérelmek tartalmi értékelése során alkalmazott mérlegelést igénylő és mérlegelést nem igénylő értékelési szempontok olyan projektek kiválasztását teszik lehetővé, amelyek közvetlenül hozzájárulnak az érintett *beruházási prioritás specifikus céljaihoz*”. Következésképpen, a támogatási kérelmek létfontosságú eleme a *projektek háttérére vonatkozó információ*. A *kiírás* mutat rá arra, hogy a támogatásban részesülő projekteknek hogyan kell *illeszkedniük* a szakpolitikai háttérhez, illetve az adott operatív program, támogatási konstrukció intézkedéscsomagjához. A pályázati kiírások több szempontból is kéri a projekt kontextusának részletes kimunkálását.

A pályázati kiírás, segítségképpen, tájékoztat a támogatás indokáról: azokról az ágazati, illetve területi jellegű *igényekről, problémákról*, amelyeket a pályázati konstrukció a támogatott projektek segítségével megválaszolni, megoldani kíván. Körülírja a támogatási konstrukció tágabb és szűkebb (vagy közvetlen és közvetett) *célcsoportját*. Leírja azokat a *hosszú távú, általános célokat*, illetve *rövid távú, konkrét célokat*, amelyeket a konstrukció megvalósításával el akar érni, és *számszerűsített mutatók (indikátorok)* segítségével bemutatja, hogy milyen *változásokat vár*. A kiírás részletezi az elvárt – kötelező –, illetve opcionális *tevékenységeket*.

A projekt *bemutatásának* közvetlenül kell visszaigazolnia ezeket az elvárásokat, alá kell támasztania, hogy olyan *valós igényekre* reagál, amelyek *relevánsak* az operatív program stratégiája szempontjából. A támogatási kérelem leírást ad a fejlesztés kiváltó *okairól*, azaz a helyi *szükségletekről*; az indokoltság objektív alátámasztását szolgálhatja *piactanulmány, szükségletfelmérés* (ezt a kiírás kötelezővé is teheti).

A *kérelem tájékoztat a közvetlen és közvetett célcsoportokról* is, ismerteti a projekt szempontjából lényeges körülményeiket, elmagyarázza, hogy miként határozták meg őket, és részletezi a projekt előkészítésébe való bevonásukat.

E körülményekből következnek a projekt *céljai*, a támogatási kérelemnek *meg kell győznie* a projekt értékelőit, hogy ezek teljesülése lényegesen hozzájárul a kiírás/operatív program) célok eléréséhez. A projekt a makroszintű célok megvalósításához a *mikrokörnyezet sajátosságait* figyelembe véve, annak *adottságaira* építve kínál megoldást.

2.6.3. Projektvégrehajtás

A projekt végrehajtásához általában az alábbi tervek készülnek:

- munkaterv,
- humánerőforrás-terv,
- pénzügyi terv.

Ezenkívül általában szükséges belső és külső kommunikációs terv készítése is.

2.6.3.1. Projektvégrehajtási dokumentumok

2.6.3.1.1. Munkaterv

A megvalósítási ütemterv, más néven munkaterv a projekt céljainak eléréséhez szükséges tevékenységek meghatározásából és ütemezéséből áll. A munkatervben célszerű a projektben folyó tevékenységeket szakaszokra (munkacsomagokra) bontani, mely szakaszok vége egyben a projekt megvalósításának főbb ellenőrzési pontjaiként, „mérőföldköveiként” is szolgálnak.

A projekt *szakmai tartalmát* a keretében megvalósuló *tevékenységek adják*, ezek garantálják a projekt keretében megfogalmazott célok elérését, amely objektív módon értékelhető *változáshoz* vezet. Jelentőségüket mutatja, hogy „*A támogatási szerződésnek tartalmaznia kell legalább a támogatott tevékenység meghatározását, pénzügyi eszköz kivételével a projektszintű mérőföldköveket, a műszaki-szakmai tartalom leírását, a teljesítendő indikátorokat és azok célértékeit, teljesítésük határidejét, valamint a projektre vonatkozó horizontális követelmények egyértelmű, nyomon követhető meghatározását*”.

A pályázati kiírás felsorolja a *támogatható, ezen belül kötelező és opcionális tevékenységeket* (valamint a nem támogathatóakat), és a tevékenységekre vonatkozó *műszaki és szakmai elvárásokat* is.

A támogatási kérelem annak lefektetését kéri, hogy milyen tevékenységeket végeznek el az adott célok elérése érdekében, a célok realizálását hogyan biztosítja az *intézkedések tartalma*, a tervezést a műszaki és szakmai elvárásoknak a kiírásban való megjelenítése könnyíti. Értelemszerűen kulcskérdés az értékelések során a *tevékenységek teljeskörűsége (beleértve többek között az előkészítést, a kötelező tevékenységek beépítését), szakmai indokoltsága* (megvalósítása szervesen kapcsolódik a célkhoz, elengedhetetlen) és *megfelelősége* (alkalmas megoldást ad a problémák, igények kezelésére, a célok elérésére) végül, de nem utolsósorban lebonnyolításuk *időigénye*, illetve a *szakmai-fizikai és pénzügyi lebonnyolítás összefüggései*.

A pályázati kiírás rögzíti a projekt megvalósítására *rendelkezésre álló maximális időtávot* és belső határidőket is. A kiírásban meghatározott *végző határidő* általában *abszolút* jellegű, meghosszabbítására szerződés módosítás útján sem nyílik lehetőség. A pályázati kiírás a projekt jellegétől függően kéri a tevékenységek részletezését, illetve azok megvalósításának *időbeni lebontását*.

2.6.3.1.2. Tevékenységek ütemezése, szakaszolása, időigény-tervezés

Különösen az összetettebb, hosszabb időtávú projektek esetében hasznos a *tevékenységeket jól meghatározott alcélokkal rendelkező fázisokra bontani, szakaszolni*, ami kettős célt szolgál:

- a projekt áttekinthetőbb, kezelhetőbb lesz;
- elősegíti az ellenőrzést, ezáltal csökkenti a kockázatot.

A projekt előrehaladtával azonban a részletes tervezés szakaszról szakaszra elvégezhető, mindig a belátható időhorizonton belül maradva, hogy olyan döntési, ellenőrzési pontok épüljenek be a projekttervbe, amelyeknél megvizsgálható az addigi előrehaladás, s ennek függvényében lehet dönteni a folytatásról, de akár a projekt leállításáról is.

Ezeket a döntési, ellenőrzési pontokat nevezik *mérőföldkönek*. A tevékenységi terv szorosan kapcsolódik a projekt mérőföldkövének/mérőföldköveinek teljesítéséhez. A mérőföldkövek kijelölése a projekt ütemezett megvalósítását szolgálja. A mérőföldkö a projekt megvalósításának kiemelkedő fontosságú időpontja, amellyel az elért *előrehaladás a leginkább megragadható*. Mérőföldkövet képezhet valamely a projekt szempontjából alapvető szakmai-fizikai eredmény teljesítése, vagy ha a projekt eredményéhez vezető munka jól elhatárolható és körülírható szakasza lezárul. A pályázati kiírás rendelkezik a *mérőföldkövek számáról* és tervezésük egyéb fontos szempontjáról (pl. kötelező mérőföldkö, időítés stb.). A projekt összetettsége meghatározza a mérőföldkövekkel kapcsolatos kötelezettségeket is.

A mérföldkövek realitásának súlyát nem lehet eléggé hangsúlyozni. Teljesítésük, minthogy általában a projekt megvalósításának jól körülírható szakaszát zárják le, közvetlenül *összefügg* a költségek elszámolásával és a *támogatások folyósításával is*.

Az *időigény megtervezése* során a cél az, hogy a projekt a lehető legrövidebb idő alatt befejeződjön. A projekt teljes időtartamának meghatározásához a tevékenységstruktúrából kiindulva két lépésben jutunk el:

- meg kell becsülni minden résztvevő tevékenység időigényét;
- meg kell vizsgálni a résztvevő tevékenységek logikai kapcsolatát, vagyis azt, hogy milyen sorrendben követik egymást, vannak-e köztük olyanok, amelyek egymástól függetlenül, párhuzamosan végezhetők.

A tevékenységek közötti kapcsolatok fajtái négy alapvető kategóriába sorolhatók:

- Vég és kezdet (Finish-to-Start): a „B” esemény nem kezdődhet el az „A” esemény befejeződése előtt. Ez a leggyakoribb kapcsolattípus.
- Vég és vég (Finish-to-Finish): „B” nem végződhet az „A” befejeződése előtt.
- Kezdet és kezdet (Start-to-Start): „B” nem kezdődhet el addig, amíg az „A” el nem kezdődik. Ez kevésbé gyakori kapcsolattípus.
- Kezdet és vég (Start-to-Finish): „A” nem fejeződik be addig, amíg „B” el nem kezdődik. Ritkán előforduló kapcsolattípus.

A megvalósítási ütemterv kialakításakor az egyes szakaszok megvalósítására tervezett határidőket érdemes észerű ráhagyásokkal tervezni, mert csúszás számos előre nem tervezhető ok miatt bármikor előfordulhat (lásd kockázatkezelés).

Az ütemtervezés legelterjedtebb módszertani eszköze az ún. Gantt-diagram, amely sávdiagram (Bar Charts) néven is ismert. Ez a diagram a feladatok hosszának és az idővonalon elfoglalt helyének ábrázolására szolgál: a projekt időtervében foglalt tevékenységeket egy-egy sorral jeleníti meg a tervben, olyan módon, hogy a sorok hossza arányos a reprezentált tevékenység teljesítési idejével. A Gantt-diagramban a tevékenységek egymás alatti helyzete is időbeliséget jelez, mivel az elhelyezkedés jelzi a tevékenységek egymástól való függőségét is.

54. ábra
Gantt-diagram

Forrás: NYIKOS

A Gantt-diagram segítségével a projekt haladása jól nyomon követhető, azonban a módszer jelentős hátránya, hogy bonyolult, sok tevékenységből álló és nagyszámú logikai kapcsolatot tartalmazó projektek esetében már átláthatatlanná válhat.

A projektek megvalósítása során meglehetősen gyakori tapasztalat az *ütemtervtől való elmaradás*, ennek okai részben a tervezés hiányosságaira vezethetők vissza. Túlzottan ambiciózus (helyenként kivitelezhetetlen) határidők bevállalása helyett a *folyamatok és befolyásoló tényezők* alapos *végiggondolása* célszerű, amely észerű, reális határidők kitűzését eredményezi. Az ütemterv elkészítése során nemcsak annak fizikai-szakmai végrehajtásához szükséges, illetve általános projektmenedzsment-lépéseket, hanem a *projekt kiválasztásával* (értékelés elhúzódnak hatására), *adminisztrációjával* (jelentések összeállítása), *pénzügyi lebonyolításával* (előleg és utófinanszírozás következményei) és *ellenőrzésével* (pl. felkészülés helyszíni ellenőrzésre) összefüggő feladatokat is számba kell venni. Az elszámolások, esetleges szerződés módosítás *időráfordításának* alábecsülése mellett a *közbeszerzési eljárás* lefolytatásának tényleges időigénye³¹³ is gyakran és messze meghaladja a projekttervben foglaltakat. A *túlzottan feszes ütemezés* továbbá nem engedi meg az előre nem látható problémák kezelését sem; az *engedélyezési eljárások* elhúzódnak rendszeresen problémát jelent a kedvezményezettek számára.

Továbbá, a *tevékenységek összefüggnek*, egyik részfolyamat csúszása akár az egész projektre kihat, ezért a *határidők egymáshoz való viszonyának, illetve a szezonális* (építkezések leállása az időjárás viszonyok függvényében) *következményeinek gondos megvizsgálása* is elengedhetetlen. A *projekt komplexitása* egyenes arányban áll a tevékenységek és az ütemterv összetettségével, a megvalósítási időszak hosszával, csakúgy, mint a késedelmek kockázatával. Korábbi, ezek hiányában más projektgazdák hasonló projektjeivel kapcsolatos *tapasztalatainak figyelembevétele* nagyban segítheti a tervezés megalapozottságát.

2.6.3.1.3. Kockázatkezelés

A projektmenedzsment egyik feladata, hogy a váratlan, előre nem kiszámítható események kezelésére is felkészüljön. Ehhez össze kell gyűjteni azokat a problémákat, amelyek a projekt során felmerülhetnek, és elemezni kell ezek bekövetkezéének esélyét, valamint a projektre gyakorolt hatását – azaz kockázatelemzést kell végezni.

A kockázati tényezők feltárása kapcsán a munkaterven szisztematikusan végighaladva a projekt részleteinek meghatározásakor össze lehet gyűjteni az esetlegesen felmerülő problémákat. A kockázati tényezők megfelelően strukturált listája alapján az abban szereplő valamennyi problémát elemezni kell: először meg kell határozni a kockázati tényezők legvalószínűbb értékeinek tartományát, majd ki kell számítani, hogy e tényezők a projekt egyes paramétereit milyen módon és mértékben változtatják meg.

A kockázatkezelés lehetséges módjai a következők:

- elkerülés (pl. új és jobb döntéssel);
- csökkentés (pl. a határidőkre és költségekre vonatkozó tartalékképzéssel);
- áthárítás (pl. kezességvállalással);

³¹³A végrehajtási rendelet ki is emeli a kedvezményezett ez irányú kötelezettségét. „... a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a) a közbeszerzési eljárás előkészítésének, lefolytatásának, valamint a szerződés módosításának időbeli ütemezését az ezen alcímben meghatározott határidők figyelembevételével köteles tervezni és megvalósítani”

- megosztás (pl. az érdekeltek olyan mértékben viseljék a kockázatot, amelyen mértékben befolyásolni tudják a bizonytalanságok alakulását).

Mint a kiválasztási szempontok tükrözik, a támogatási kérelem elbírálásának szerves része annak vizsgálata, hogy a projektterv valamennyi a projekt szempontjából elengedhetetlen tevékenységet és megfelelő határidőket tartalmaz. Továbbá minden projekt magában hordoz bizonyos típusú kockázatokat; önmagában nem a kockázat megléte a probléma. Akkor valószínűsíthető azonban a projekt sikeres megvalósítása, ha a projektgazda tisztában van a kockázatokkal – feltárta, elemezte –, és konkrét elképvezésekkel bír arról, hogy ezeket hogyan fogja *kezelni*.

2.6.3.1.4. Humánerőforrás-terv

Humánerőforrás-terv kialakításakor a projektek kidolgozásának egyik fontos elemét tervezik meg, mégpedig az egyes feladatokért felelős személyek kiválasztása és rendelkezésre állásának vizsgálata. Az erőforrásigény meghatározásához az alábbi lépésekre van szükség:

- a projekthez szükséges mindenfajta szaktudás és eszköz meghatározása;
- az egyes erőforrások felhasználási időpontjának és időtartamának meghatározása;
- a meglévő, ezen belül a szükséges időpontra biztosítható erőforrások meghatározása;
- a pótlólagos és a tartalék erőforrásigény meghatározása;
- az eredeti terv szükség szerinti megváltoztatása az erőforrások biztosítása és kihasználtságuk egyenletessé tétele érdekében.

A jól megválasztott projektcsapat a projektek sikeres megvalósításának záloga. A projektben dolgozó személyek kiválasztásánál a projekt zökkenőmentes megvalósításához szükséges készségek mellett a csapattagoknak képesnek kell lenniük együttműködni. A projektcsapat kialakításakor törekedni kell arra, hogy a projektben felmerülő összes kérdésnek legyen szakértője. A jól tervezett feladatmegosztással elérhető, hogy se több, se kevesebb ember ne foglalkozzon a projekttel, mint amennyi szükséges.

2.6.3.1.5. Pénzügyi terv

A projektek pénzügyi tervének kialakításakor vizsgálni kell a projekt pénzügyi megvalósíthatóságát és fenntarthatóságát egyaránt. A projektek pénzügyi tervezése és elemzése három aspektusra terjedhet ki: pénzforgalom (Cash Flow), jövedelmezőség és az érintett szervezet pénzügyi teljesítménye.

A Cash Flow szó szerinti fordításban pénzáramlást jelent: olyan elemzés, amikor valamely konkrét esemény, folyamat, tevékenység kapcsán megadható azon pénzügyi sorozat, amelyek leírják, hogy a vizsgált eseményhez, folyamathoz, tevékenységhez kötődően MIKOR és MENNYI pénz esedékes. Valójában minden projekt leírható pénzáramlással, azaz Cash Flow alapján. A Cash Flow meghatározása és elemzése ugyanakkor egy összetett feladat, amelynek során számos kérdésre kell megfelelő választ találni:

- Meg kell becsülni a projekt teljes futamideje alatt várható összes bevétel (pénzbeáramlás), összes beruházás és rendszeres jellegű költség (pénzkiáramlás) nagyságát.
- A várható bevételek érzékenysége³¹⁴ a használati díjaktól/költségektől. Az ilyen költségek szintje fontos tényező a költségmegtérülésben, amely elengedhetetlen a projekt hosszú távú működése (fenntarthatósága) szempontjából.
- Minden projekt esetében szükség van egy finanszírozási tervre, amely megmutatja, hogy a beruházások finanszírozása milyen módon történik (saját erő, kölcsön, támogatás stb. révén). A tervben részletezni kell az adósságszolgálat ütemezését is, amely a visszafizetendő törlesztések és kamatok összege.
- A likviditási elemzés nélkülözhetetlen része a pénzügyi értékelésnek, a piaci és a szociális szektorokban egyaránt. A stabil likviditási pozíció feltételezi, hogy elégséges pénzeszközök álljanak rendelkezésre a működéshez szükséges költségek és az adósságterhek kifizetésére. A likviditási elemzés részét képezi a pénzügyi fenntarthatóság vizsgálata. A szükséges időben rendelkezésre állnak-e majd a projekt tevékenységeinek folytatásához szükséges pénzforgalmi források, fenntartható-e a projekt tevékenysége az adományozói segítségnyújtás megszűnése után? A likviditás vizsgálatához pénzforgalmi kimutatást kell készíteni.

A projektfinanszírozás nagyobb projektek hosszú távú hitelezésének pénzügyi tervezéssel alátámasztott módszere, ahol a hitelek nyújtása kizárólag a projekt pénzáramlása alapján történik. A projektfinanszírozást más néven cash-flow finanszírozásnak nevezik. *A „projektfinanszírozás” nem azonos a „projektek finanszírozásával”,* mert projektet számos más módon lehet finanszírozni (állami források, vállalati hitelek).

A fejlesztési projektek pénzügyi tervezésénél arra kell megoldást találni, hogyan lehet biztosítani a szükséges forrásokat a megvalósítás ütemének megfelelően, és a projekt elkészülte után a projekt fenntartható működése miként finanszírozható. A projekt költségvetésének alapvető célja tehát az, hogy előre meghatározza a projekt előrehaladása során jelentkező valamennyi költségfajta, megjelölve a kiadások időbeli ütemezését is.

A projektekkel kapcsolatban számos *költségfajta*val kell számolni, amelyek közül a legtipikusabbak a következők:

- a projektben közreműködő alkalmazottak időarányos bére arra az időtartamra, amíg a projekten dolgoznak;
- a bérek közterhei (pl. társadalombiztosítás) és egyéb olyan járulékok – többnyire a bérek egy meghatározott százaléka –, amelyek a projekten dolgozók mindegyike után felszámítandó a projekttel eltöltött munkaidejük tartamára;

³¹⁴A bevételeket, hasznokat meghatározó változók (pl. használati díjak) feltételezett változásainak hatása a teljesítménymutatókban.

- a projekthez felhasznált anyagok költségei, amelyek különösen a létesítményi projekteknél lehetnek jelentősek (pl. építőanyagok);
- a projektben felhasznált szerszámok, berendezések, irodaszerek stb. költsége (ha az élettartamuk hosszabb a projektnél, akkor a költségek arányos mértékben számolhatók el);
- egyéb dologi költségek (pl. eszközök bérleti díja, adminisztrációs kiadások, titkársági tevékenységek költsége: telefon, postaköltség, beszerzések lebonyolítása, könyvelés);
- profitorientált projektek esetében a projekt eredményes befejezéséért járó „sikerdíj”.

A kohéziós forrásokból támogatott fejlesztési projekteknél egyes költségfajták tekintetében általában rögzítik, hogy ezen költségfajták aránya a projekt összköltségének meghatározott hányadát nem haladhatja meg a költségvetésben.

Az egyes erőforrások fajlagos költségei és az erőforrás igénybevételének mértéke és ütemezése alapján meghatározható az ehhez rendelt költségek nagysága és a kifizetések ütemezése.

A projekt költségeinek kiszámításánál hasznos, ha az információkat táblázatba foglaljuk – ez kohéziós forrásokból támogatott fejlesztési projekteknél a támogatási kérelem része –, amelyben tevékenységenkénti, illetve erőforrásonkénti felsorolásban feltüntetjük a tervezett munka mennyiségét, az erőforrásokhoz rendelt költségeket.

A pályázati forrásokból megvalósított projektek esetében a kedvezményezetteknek a következő *finanszírozással összefüggő kérdéseket* is vizsgálniuk kell:

- önerő biztosítása;
- projektlikviditás biztosítása, a teljes számlaérték kiegyenlítése a támogatás utólagos folyósításáig;
- projekt-előkészítés, projekt lebonyolítás kapcsolódó, de nem támogatott költségeinek biztosítása;
- a felmerülő költségek és az önerő áfaterhének átmeneti vagy végleges megfizetése;
- az esetleges többletköltségek megfizetése.

Tekintve, hogy az ESB-alapok támogatásai többségében *utófinanszírozásos* rendszerben kerülnek a kedvezményezettekhez, a finanszírozási források biztosítása nem korlátozódik az önerő befizetésére, biztosítani kell azt is, hogy az aktuális projekt keretében felmerülő számla teljes értéke a kedvezményezett rendelkezésére álljon. Ez részben kezelhető az előleg, illetve a szállítói finanszírozás³¹⁵ intézményével, azonban ezek alkalmazása esetén is pontosan meg kell tervezni a kifizetési folyamatok és a források rendelkezésre állásának megoldását.

A projekt fenntarthatóságának kérdésével is a likviditási elemzés keretében kell foglalkozni. A likviditási szabály értelmében a pénzforgalom egyenlege sohasem lehet negatív – ez a támogatás megszűnését követő időszakra is vonatkozik.

A finanszírozási kérdések között fontos tényező, hogy jövedelemtermelő fejlesztésről van-e szó. Ennek jelentősége van a támogathatóság, illetve az állami támogatási szabályok alkalmazása szempontjából is.

A jövedelemtermelés kapcsán kerül előtérbe a *jövedelmezőség* kategóriája is, amely arra ad választ, hogy a projekt elégséges bevételt hoz-e (a működési költségek fedezésén túl) futamideje alatt, és kitermeli-e a kezdeti beruházásokat. A jövedelmezőség mérésének fő eszköze a pénzügyi költség-haszon elemzés (CBA – Cost Benefit Analysis). A költség-haszon elemzés – amelyről az Európai Bizottság részletes útmutatót készített – *pénzügyi elemzésből, gazdasági elemzésből, érzékenységvizsgálatból és kockázatelemzésből áll. A pénzügyi elemzés* jelenértéken összesíti a projekt gazdasági élettartamára (környezetvédelmi és közlekedési beruházások esetében általában 25–30 év) az összes befektetést, működési költséget, valamint a keletkező bevételt, a finanszírozási forrásokat az alábbi elemzések elvégzéséhez:

- a beruházás költséghatékonyságának elemzése;
- a pénzügyi megtérülés vizsgálata;
- a támogatás mértékének meghatározása;
- a likviditás vizsgálata.

A költséghatékonyság-elemzések a különböző projektek, illetve adott projekt különböző változatai közötti összehasonlítást alapozzák meg. Megmutatják, hogy melyik projekt, illetve változat mekkora fajlagos ráfordítással éri el ugyanazt az eredményt. A költség-haszon elemzés további feladata, hogy a vonatkozó szabályrendszer szerint a számítások alapján a támogatás aránya és összege számolható legyen. CBA dokumentumot kell összeállítani azokra a projektekre, amelyek elszámolható költsége 1 millió euró felett van. A költség-haszon elemzés a projekt-előkészítés során a projekt műszaki tartalmának, intézményi és finanszírozási feltételeinek meghatározásában játszik fontos szerepet.

55. ábra

A CBA dokumentum szerepe a projektek értékelésében

Forrás: EU CBA Útmutató, 2014–2020

A pénzügyi terveket cash-flow szemlélettel kell összeállítani, vagyis a pénzmozgásokat kell számításba venni. A költség-, illetve bevételi tételeket szakértői becsléssel kell meghatározni. A becslések megfelelő dokumentálásáról gondoskodni kell.

A megtérülés a nettó jelenérték számításával vizsgálható.³¹⁶ A gazdasági értékelést alátámasztó logikai alap az, hogy a projektráfordításokat hozamlehetőség-költségeiken, a kibocsátásokat pedig a fogyasztók fizetési hajlandóságára tekintettel kell

³¹⁵A szállítói finanszírozás során a kedvezményezett vagy a támogatási szerződésben megnevezett, a projekt végrehajtásában részt vevőt megillető támogatás összegének kifizetése közvetlenül a szállító vagy engedélyes pénzforgalmi számlájára történő utalással történik.

³¹⁶A nettó jelenérték a projekt bevételeinek és kiadásainak jelenértéken számított egyenlege, amennyiben a nettó jelenérték pozitív, a megtérülés biztosított.

értékelni. Meg kell jegyezni, hogy a hozamlehetőség-költség nem szükségképpen felel meg a megfigyelt pénzügyi költségnek; ehhez hasonlóan a fizetési hajlandóságot nem mindig tárják fel helyesen az – esetlegesen torzított vagy akár hiányzó – megfigyelt piaci árak.

Míg a pénzügyi elemzés a projekt szempontjából, addig *a gazdasági elemzés* a társadalom egésze szempontjából veszi számításba a költségeket, illetve hasznokat. Következésképpen a gazdasági elemzés a pénzügyi elemzés bizonyos számításait végzi el, kiegészítve a társadalmat érő költségekkel és hasznokkal. Utóbbiak a projekten kívül jelentkező hatások, az ún. externáliák, amelyek lehetnek pozitívak vagy negatívak.

Például egy elkerülő útnak pozitív környezeti hatása van a város belső területein élőkre, azonban a levegőszennyezés révén negatív hatása lehet a nyomvontól jobbra és balra, kb. ötven-száz méteres sávban. Ezen hatások döntő része nem piaci adásvétel tárgya, így hasznuk becsléssel számszerűsíthető.

Az uniós támogatásokra vonatkozó szabályozás a bevételt termelő projekteknél az EU-támogatás kiszámításának alapjaként fenntartja a finanszírozási hiány módszert, előírva azt, hogy a támogatható kiadás nem haladhatja meg a beruházásból származó bevétel nettó jelenértékével csökkentett beruházási költség jelenértékét egy adott, az érintett beruházási kategóriának megfelelő referencia-időszak során.³¹⁷ Ez a szabály azokra a beruházási műveletekre vonatkozik, amelyek a közvetlenül a felhasználók által viselt díjakon keresztül termelnek nettó bevételeket.

Valamennyi olyan projekt esetében, ahol költség-haszon elemzés végezhető, lehetségesnek kell lennie az elvárt bevételek megbecslésének – ha egyáltalán van ilyen bevétel.³¹⁸ Amennyiben a jövőbeli bevételek megbecslése nehéznek bizonyul, különös figyelmet kell fordítani *az érzékenységi és kockázatelemzésre*.³¹⁹

A közösségi támogatás szintjének meghatározása a projekt „finanszírozási hiány” rátáján, azaz a kezdeti beruházás azon diszkontált költségének arányán alapul, amit a projekt diszkontált nettó bevételei nem fedeznek. A támogatható kiadás fenti szabályozásnak megfelelő azonosítása biztosítja, hogy a projekt elegendő pénzügyi forrással rendelkezzen a végrehajtáshoz, és megelőzi azt, hogy – például a projekt túlf finanszírozásával – indokolatlan előnyt nyújtsanak a támogatás kedvezményezettje számára.

Az alapok intervencióit úgy kell megtervezni, hogy megfelelő figyelmet kapjon a szokásosan elvárt jövedelmezőség,³²⁰ és hogy ne fordulhasson elő túlf finanszírozás. Ez a vetület különösen akkor lényeges, ha a projektben egy magánpartner is részt vesz. Ebben az esetben az alapokból származó hozzájárulást körültekintően kell meghatározni, hogy a magánbefektető ne szerezzen indokolatlan nyereséget.

A projekt likviditása és jövedelmezősége mellett a pénzügyi értékelésekben egyre fontosabb szerepet kap *a projektért felelős szervezet pénzügyi erejének és teljesítményének vizsgálata* is. A támogatást nyújtó szervezetek különösen kíváncsiak arra, hogy az adott támogatás igénylője képes-e átvállalni az adott tevékenységhez kapcsolódó pénzügyi (valamint irányítási és szakmai) felelősséget a (külső) segítségnyújtás megszűnését követően.

Összefoglalva elmondható, hogy a projektet támogatási források felhasználásával akkor indokolt megvalósítani, ha gazdasági megtérülése biztosított, és akkor támogatni, ha pénzügyi megtérülése nem biztosított. Ellenkező esetben a projekt támogatás nélkül is megvalósítható.

56. ábra

A költség-haszon elemzés és a projekt-előkészítés elemei

Forrás: CBA Útmutató

57. ábra

A költség-haszon elemzés a projekt-előkészítés folyamatában

Forrás: CBA Útmutató

2.6.3.1.6. Környezeti hatásvizsgálat és fenntarthatósági terv

A CPR 8. cikke kimondja, hogy az ESB-alapok támogatásában részesülő projekteket a *fenntartható fejlődés elvének* megfelelően kell megvalósítani. Ez magában foglalja a környezet *minőségének megóvását, védelmét, állapotának javítását, a szennyező fizet elv alkalmazását, az erőforrások hatékony felhasználását, az éghajlatváltozás mérséklését és az ahhoz történő alkalmazkodást, a biológiai sokféleség védelmét, valamint a katasztrófákkal szembeni ellenálló képesség biztosítását és a kockázat megelőzését,*

³¹⁷A 2000–2006-os időszakhoz képest azonban a támogatható kiadást, nem pedig a társfinanszírozási rátát igazították ki annak érdekében, hogy az alapokból származó hozzájárulást a projekttel létrehozott bevételekhez viszonyítsák.

³¹⁸Egy adott projekt esetében – azonos feltételek mellett – minél alacsonyabbak a díjtételek, annál magasabb az EU-támogatás. T ehát feltételezve azt, hogy a díjtételeket úgy állapítják meg, hogy azok figyelembe veszik a regionális (nemzeti) jövedelmi szinteket, minél alacsonyabb a regionális (nemzeti) jövedelem, annál magasabb az alapok hozzájárulása.

³¹⁹Az érzékenységi vizsgálat és a kockázatelemzés során arra keressük a választ, hogy az alapesetben eszközölt legjobb becsléstől való eltérés, illetve az eltérések bekövetkezésének valószínűsége milyen hatással van a teljesítménymutatókra.

³²⁰Vagyis a beruházás elegendő bevételt nyújtson ahhoz, hogy fedezze a ráfordítások hozamlehetőség-költségét (a legjobb alternatív megtérülés, ami a befektető munkáján, irányításán és saját tőkéjén keresztül teremthető meg).

kezelését. A projektek tartalmuktól függően különböző mértékben és módon hordozhatják magukban ezen intézkedések végrehvitelét; az általános útmutató, illetve a pályázati kiírás felsorolja a kedvezményezett ez irányú kötelezettségeit.³²¹

Az *Általános útmutató a felhívásokhoz* nevesíti azokat a *tevékenységeket*, amelyek környezetvédelmi elvek és politikák szempontjából relevánsnak minősülnek. A támogatási rendszerben bizonyos környezetvédelmi tevékenységek a projekt jellegéből adódóan *kötelező* jellegűek, ezeket az általános útmutató szintén tételesen felsorolja. Következésképpen a projektgazdának úgy kell elkészíteni a támogatási kérelmét, hogy *elemzi és megállapítja* a projektre vonatkozó, a jogszabályokból, illetve a pályázati kiírásból adódó *kötelezettséget*. Amennyiben a környezeti fenntarthatósági szempontok a projekt szempontjából relevánsak, vállalásait, illetve az ezekkel kapcsolatos tevékenységeket beépíti a támogatási kérelembe, *környezeti dokumentációt készít*.

A pályázati kiírások jelentős részében a támogatást elnyerő projektek (kiemelten infrastrukturális fejlesztések) jellegéből következik, hogy a környezeti fenntarthatósági szempontok érvényesítése *konkrét teendőket* igényel. Ezeket a *kiválasztási szempontok is tartalmazzák*.

A *környezeti hatásvizsgálat célja* a beruházás környezetre gyakorolt hatásainak és a hatások mértékének felmérése, valamint intézkedések kidolgozása az esetlegesen fellépő negatív hatások mérséklésére. Az uniós irányelvnek megfelelően a hazai szabályozás is a környezetre jelentős hatást gyakoroló beruházásokra írja elő a hatásvizsgálat elvégzését. A hatásvizsgálat-köteles tevékenységekre a kérelmezőnek környezetvédelmi engedélyt kell szereznie. Ennek az engedélynek meg kell előznie minden más hatósági engedélyt. Egy általános engedélyezési folyamat során a környezetvédelmi és (a tervezéshez szükséges) elvi engedélyk megszerzését követően az illetékes hatóságok az ún. engedélyezési tervek alapján létesítési engedélyt adnak ki a beruházásra, majd jóváhagyják a kivitelezési terveket.

A környezeti horizontális elv megvalósítását, a meghozott intézkedések kimenetét és eredményét nyomon kell követni, és az indikátorok alakulásának figyelembevételével értékelni kell. A projekt előrehaladását taglaló beszámolóknak nemcsak a meghatározott horizontális célokra kell kitérni, hanem a projekt kivitelezése révén akaratlanul okozott, ún. *nem szándékolt hatások feltárására* is.

2.6.3.1.7. Közbeszerzési terv

A közbeszerzésre kötelezett *személyek és szervezetek köréről a hatályos közbeszerzési törvény* (2015. évi CXLIII. tv., a továbbiakban: Kbt.) rendelkezik.³²² Az *Általános útmutató a felhívásokhoz* hangsúlyozza, hogy „A támogatásból megvalósuló beszerzés vonatkozásában az egyébként a Kbt. hatálya alá nem tartozó szervezetek is ajánlatkérőnek minősülhetnek, azaz közbeszerzési kötelezettség alá kerülhetnek.” A projektgazdának a támogatási kérelem elkészítéséhez meg kell állapítania a projektjével kapcsolatos *közbeszerzési kötelezettségeket* és azokat maradéktalanul *be kell építenie a támogatási kérelembe*.

A közbeszerzési terv kidolgozását a Miniszterelnökség által összeállított *Közbeszerzési terv tájékoztató és útmutató* segíti, amely mintákat is tartalmaz. A hatályos közbeszerzési törvény előírja az ajánlatkérők számára, hogy közbeszerzéseiket megtervezzék,³²³ és az átláthatóság, illetve az indokolatlan részekre bontás érdekében *közbeszerzési tervüket nyilvánosságra hozzák*.

Általánosságban, a közbeszerzési terv elkészítésével kapcsolatos legfontosabb szempontok:

- *becsült érték* feltüntetése: a hatályos törvény nem fektet le tartalmi előírásokat a közbeszerzési terv vonatkozásában, a Közbeszerzési Hatóság portálján található minta nem tartalmazza a becsült értéket. Az a cél, hogy a leendő ajánlattevő támpontot kapjon a fedezet nagyságára (és ne tegyen azt meghaladó ajánlatot) nemcsak a becsült érték megadásával, hanem más eszközökkel (pl. irányadó eljárásrend, eljárásfajta³²⁴ nevesítése) is teljesíthető.
- *tájékoztató, közzététel*: a *Közbeszerzési Hatóság* vagy az *ellenőrző szervek* kérésére a közbeszerzési tervet számukra meg kell küldeni. Az elfogadott tervet és annak módosításait – pl. nem lefolytatott eljárások, új, a tervben nem szereplő vagy módosított közbeszerzési eljárások okán – haladéktalanul fel kell tölteni a *Közbeszerzési Hatóság által működtetett Közbeszerzési Adatbázis*ba. Hasonlóan célszerű közzétenni a tervet az ajánlatkérő honlapján is.
- A terv elkészítését *megelőzően indított eljárást* szintén szerepeltetni kell.

Az *ESB-alapok támogatásával történő* projektek esetében célszerű külön *projektszintű közbeszerzési tervet* készíteni:

- A terv az adott *projekttel kapcsolatos lényeges adatokat, információkat* tartalmazza. Ez eligazítással szolgálhat az *egybeszámítás és részekre bontás indokoltságának* megítéléséhez, és értelemszerűen megkönnyíti a *közbeszerzés ellenőrzésével kapcsolatos adminisztrációt* is.
- A tervben *javasolt a becsült értékek* – mind a tárgyi közbeszerzésre vonatkozó, mind az egybeszámított –, illetve a becsült érték számításai alapjának megjelölése.
- A terv *folyamatos aktualizálása*, illetve a *projekt keretében benyújtott más dokumentumokkal* (pl. ütemterv, költségvetés, beszámolók) való, illetve a *különböző tárgyú és értékű tervezett közbeszerzések összhangja* elengedhetetlen.
- Megjelölni, hogy feltételes közbeszerzésre sor kerül-e, ugyanis a *támogatás elnyerése nem szükségszerű* a közbeszerzés megkezdéséhez, erre már meglehetősen korai fázisban sor kerülhet. A Kbt. lehetőséget nyújt arra, hogy a projektgazda

³²¹Nem kötelező környezetvédelmi horizontális követelmény érvényesítése a szervezési, stratégiai, jogalkotási, kapacitásfejlesztési tevékenységek esetében.

³²²Lásd részletesebben a közbeszerzés fejezetet.

³²³„Az ajánlatkérők főszabályként a költségvetési év elején, legkésőbb március 31. napjáig éves összesített közbeszerzési tervet kötelesek készíteni az adott évre tervezett közbeszerzéseikről. A közbeszerzési tervet legalább 5 évig meg kell őrizni.” – Közbeszerzési terv tájékoztató és útmutató

³²⁴Ugyan az eljárásfajta sem nyújt minden esetben pontos eligazítást, nem szabad megfelelkezniünk arról, hogy a közbeszerzési terv elkészítésének elsődleges mozgatója nem az ajánlatkérők orientációja.

(közbeszerzési szempontból ajánlatkérő) az eljárást megindítsa – függetlenül attól, hogy sor került-e már a támogatás felhívásának megjelenésére.

A közbeszerzési terv elkészítése rendkívül nagy figyelmet igényel, minthogy a *támogatási szerződés mellékletét képezi*. A szabályosságon túl azonban hangsúlyozni kell, hogy az eljárások előkészítése és lefolytatása, esetleg elhúzódnása *nagyban befolyásolja a projekt tevékenységeinek, ütemtervének, mérőföldköveinek és indikátorainak teljesítését is*. Az eljárás összehatárától függően közbeszerzési szakértő alkalmazása kötelező, ez az összehatár alatt a projektgazda belátása szerinti lehetőség; *költségei meghatározott mértékig – az összes elszámolható költségre vetítve 1% erejéig – elszámolhatóak*.

2.6.3.1.8. Esélyegyenlőségi terv

Az operatív programok új fejlesztési-fejlődési lehetőségeket hoznak az élet szinte minden területén; a szándék, hogy ezek eredményeit a társadalom egésze hasznosíthassa, már a programok megalkotása során nagy figyelmet kapott. A támogatási rendszer alapelve, hogy *egyenlő esélyeket* nyújtson a projektek nyújtotta *lehetőségekhez és eredményekhez való hozzáférés* terén, az előkészítésben és megvalósításban való *aktív, cselekvő részvétel útján*. Külön figyelmet kíván e tekintetben a fenyegető vagy meglévő *társadalmi kirekesztettség csökkentése/felszámolása*,³²⁵ és mindezek mérhető módon történő értékelése. A nők és a fiatalok különösen veszélyeztetettek, emellett a beavatkozás jellegétől függően – a kiírásban foglaltak szerint – más társadalmi csoportok – pl. 50 év feletti nők, gyestről, gyedről visszatérő nők, roma nők, akadályozott/fogyatékossgal élő/megváltozott munkaképességű emberek, fogvatartottak, börtönből szabadultak, szenvedélybetegek stb.³²⁶ – *hozzáférési helyzetét, elsősorban az esetleges akadályozó tényezőket és megoldási lehetőségeket is meg kell vizsgálni*. Másrészt elő kell segíteni a *nők és férfiak közti egyenlőség* érvényesülését, aktívan támogatva az esetleges egyenlőtlenések felszámolását, csökkentését. A nemek közötti esélyegyenlőség terén is érzékelhető a *gazdasági kirekesztettség* kockázata bizonyos női célcsoportok körében.³²⁷ Az általános útmutató meghatározza azokat a *tevékenységeket*, amelyek esetében *kötelező* az esélyegyenlőségi követelmények értelmezése, azaz vizsgálata az adott projektben.

Más típusú beruházás (pl. termelő, alpinfrastuktúra-fejlesztési stb.) esetében is szükséges lehet ugyanez a vizsgálat, amennyiben a *projekt eredménye változást hozhat* valamely érintett társadalmi csoport helyzetében (képzettség, munkaerőpiaci helyzet, mobilitás stb.). Olyan kiírások keretében, ahol a támogatott projektek ugyan nem a nemek közötti esélyegyenlőségre irányulnak, ám a végrehajtás természetes velejárójaként vagy externáliaként ez irányú hatások megjelenhetnek, az irányító hatóságnak a kiírásban meg kell határozni a *pontos követelményeit*.

Következésképpen a támogatási kérelem összeállítása során ki kell térni annak elemzésére, hogy a *projekt tartalmaz-e, illetve tartalmazhat-e esélyegyenlőségi szempontból releváns tevékenységet*, azaz értelmezni kell-e az esélyegyenlőségi követelményeket előkészítése és megvalósítása során.

A projekteken az esélyegyenlőség többféle módon is megvalósulhat:

- A *támogatási konstrukció célirányos*, azaz valamely a társadalmi befogadással összefüggő terület(ek)re irányul, és a kiírás megnevezhet (elsődleges) célcsoportot (nem kötelező),
- A kiírás nem társadalmi befogadás célzatú, ám a *projektek eredményei* ez irányú *externáliaként* megjelennek (pl. egy közművesítés: korábban kirekesztett népesség megfelelő lakhatáshoz és lakhatási környezethez való hozzáférése javul). A kiírás nevesítheti az esélyegyenlőségi célt, de *ezt a projekt vonatkozásában a pályázónak is fel kell ismernie* és szerepeltetnie a támogatási kérelemben.
- A projektet irányító, illetve megvalósításában részt vevő szakemberek egy része valamely a kirekesztettség magas kockázatával jellemezhető *célcsoportból kerül ki*. (A pályázati adatlap ez irányú mérési adatokat tartalmaz.)

Az esélyegyenlőséget segítő tevékenységek a következők:

- megfelelő képzettséghez való hozzáférés, gyermekek fejlesztése;
- megfelelő munkaerő-piaci pozícióhoz való hozzáférés;
- megfelelő egészségmegőrzéshez (egészséges táplálkozás, sport, pihenés stb.) és egészségügyi szolgáltatáshoz való hozzáférés;
- megfelelő lakhatáshoz és lakhatási környezethez való hozzáférés;
- megfelelő intézményi, társadalmi és közösségi kapcsolatrendszerhez való hozzáférés;
- megfelelő információhoz való hozzáférés;
- megfelelő közlekedéshez, közszolgáltatásokhoz való hozzáférés;
- megfelelő hozzáférés az érdekérvényesítéshez, önrendelkezéshez;
- a befogadó közösség, a társadalmi környezet szemléletének fejlesztése.

34. szövegdoxoz

Az esélyegyenlőségi cél előmozdítását segítő tevékenységek

³²⁵A hátrányos – nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékossgon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló – megkülönböztetés tilalma természetesen minden projektre vonatkozik.

³²⁶Azokat a célcsoportokat, amelyekre az esélyegyenlőségi cél elsősorban irányulhat, teljességében az *Általános útmutató a felhívásokhoz* tartalmazza.

³²⁷Kisgyermeket nevelő nők, többgyermekes nők, gyereküket, gyerekeiket egyedül nevelő nők, 50 év feletti nők, GYES-ről, GYED-ről visszatérő nők, inaktív nők, roma nők, akadályozott/fogyatékossgal élő nők.

Az előbbi klasszikus esélyegyenlőségi eszköztár mellett a projektek sajátosságainak figyelembevétele számos további lehetőséget tartogat, például *rugalmas munkaidő a kisgyermekkel élő, gyedről, gyesről visszatért nők esetében, esélyegyenlőségi munkatárs alkalmazása, esélyegyenlőségi képzés megtartása a szervezet munkavállalóinak körében, a jogszabályban foglalt mértéknél több megváltozott munkaképességű munkatárs foglalkoztatása, nők bevonása férfiak által dominált szakterületekre, kiemelten: K + F területen, férfiak bevonása nők által dominált szakterületekre stb.*

A 2003. évi CXXV. törvény rendelkezése szerint „az esélyegyenlőség erősítése érdekében olyan különleges állami intézkedések szükségesek, amelyek kiegyenlített helyzetbe hozzák a hátrányos helyzetű munkavállalókat. Az ötven főnél több munkavállalót foglalkoztató költségvetési szervek és többségi állami tulajdonban álló jogi személyek kötelesek *esélyegyenlőségi tervet* elfogadni.” A terv az adott intézménnyel mint munkáltatóval *munkaviszonyban álló hátrányos helyzetű csoportokra* (pl. nők, 40 évnél idősebb munkavállalók, romák, fogyatékossgal élők, megváltozott munkaképességű személyekre stb.) összpontosít.

A terv nevesíti azokat az *általános célokat, etikai elveket és alapelveket*, amelyeket az intézmény a terv megvalósításával elérni kíván, illetve annak során alkalmaz. Ilyen értékek lehetnek többek között az *esélyegyenlőség és egyenlő elbánás, emberi méltóság védelme, emberi értékek védelme, társadalmi szolidaritás, méltányosság és rugalmasság*; meghatározásuk értelemszerűen függ attól a munkavállalói közösségtől, amelyre irányul. A terv ismerteti továbbá a szervezeti-intézményi kereteket (létszám, esélyegyenlőségi referens/koordinátor, a terv elfogadásának és nyomon követésének körülményei), és bemutatja a célok megvalósításához szükséges konkrét intézkedéseket, amely többek között irányulhat a hátrányos megkülönböztetés megelőzését és/vagy kezelését, illetve az esélyegyenlőséget szolgáló *eljárásrendekre, fizikai akadálymentesítésre, hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok munkaerőpiaci és társadalmi esélyeinek javítására, családbarát munkakörülmények kialakítására.*

2.6.3.1.9. Kommunikációs terv, EU-projektek arculati előírása, arculati kézikönyv

Az operatív programokkal kapcsolatos kommunikációs terv általános célja, hogy a kohéziós politika, az ESB-alapok támogatását, tágabban az Európai Unió jelenlétének érzékelhetőségét a kedvezményezettek is mozdítsák elő saját, szűkebb környezetükben. Ez kiegészül azzal az elvárással, hogy a társfinanszírozás okán a kormányzati támogatás ténye is együttesen megjelenjen. A kedvezményezettnek a projekt megvalósítása során teljesítenie kell meghatározott tájékoztatási és nyilvánossági kötelezettségeket, kiemelten a projekt tartalmáról, megvalósításáról és a támogatás tényéről megadott tartalommal és formátumban tájékoztatást kell nyújtania (lásd bővebben 6.1.7. fejezetben).

2.6.3.2. A projektmegvalósítás dokumentációjának megőrzése

A kedvezményezettnek a projekt előkészítésével és megvalósításával kapcsolatos dokumentációt *megadott határidőig kell megőriznie*. A végrehajtási rendelet (110/A §) rendelkezése szerint a kedvezményezetteknek a projekttel kapcsolatos minden dokumentumot elkülönítetten kell nyilvántartaniuk, és legalább *2027. december 31-ig megőrizniük*. Emellett fontos e dokumentumok teljeskörűségének biztosítása és rendszerezett módon történő tárolása, tekintettel arra, hogy az irányító hatóság, illetve az ellenőrző szervek ezek bemutatását bármikor kérhetik. *Hiányzó dokumentum esetében nem állapítható meg a támogatás felhasználásának szabályossága, a korrekció mértéke a dokumentum által érintett támogatás mértékéig terjedhet.*

2.6.4. A projektmegvalósítás fő kihívásai

A lehetséges kedvezményezettek számára nincs túlzott jelentősége annak, hogy pályázataik milyen forrásból részesülhetnek finanszírozásban. A pályázók előtt az alábbi fő akadályok azonosíthatók:

- a legmegfelelőbb támogatási forrás azonosítása;
- a különböző (projektötletre vagy pályázatokra vonatkozó) felhívások időpontjának figyelemmel kísérése;
- a pályázati eljárás során felmerülő nagy mennyiségű – és nem minden esetben kifejezetten célirányos – dokumentáció feldolgozása;
- a pályázók nagy mennyiségű dokumentációt kötelesek benyújtani;
- gyakran viszonylag rövid időn belül kell reagálni a pályázati kiírásokra;
- meg kell találni a szükséges kiegészítő finanszírozást;
- folyamatosan meg kell felelni a gyakran a pályázati eljárás során is módosuló szabályoknak, és el kell igazodni az előírásokra és rendeletekre vonatkozó, olykor egymásnak ellentmondó tanácsokon.

Ezenfelül pénzügyi kérdések is felmerülnek. Ezek egyike a kiegészítő finanszírozás megtalálásának kérdése. A második az előfinanszírozással kapcsolatos nehézségeket érinti, míg a harmadik a kifizetések teljesítésének gyorsaságára vonatkozik, ami számos kérelmezőt aggaszt. Ez az aggodalom csak fokozódik akkor, amikor az állami kiadások csökkentésére irányuló intézkedések részeként a nemzeti finanszírozási programok költségvetése csökken. A sikeres pályázók nehézségeket tapasztalhatnak a finanszírozás odaítélése és az első részletének folyósítása közötti viszonylag hosszú késedelmek miatt. A legtöbben bonyolultnak, időigényesnek és nehézkesnek tartják a különböző megfigyelési és ellenőrzési előírásokat és eljárásokat.

A területi együttműködési programok különleges kihívásokkal szembesülnek a program működési helye szerinti különböző tagállamok egymástól eltérő kultúrája, nyelve és közigazgatási követelményei miatt. Az információátadás és a segítségnyújtás leghasznosabb formájának a személyre szabott tanácsadás és a személyes megbeszélés tűnik.

2.6.4.1. A projektgazdákkal szemben támasztott követelmények súlya

A pályázati felhívásokban támasztott követelmények összessége közvetlenül hat mind a szabályosságra, mind az abszorpcióra. Az előírások nagy fokú összetettsége – esetleg gyakori változásaikkal kiegészülve – megnehezíti a követelmények átláthatóságát, így megértését és betartását is. A kiemelkedő mértékű, esetleg részben túlzó elvárások szétforgácsolják az erőforrásokat, ezáltal lassítják a projektek előkészítését, megvalósítását. Értelemszerűen a szabályozás hiányosságai is egyaránt kedvezőtlenül hatnak minkét mutatóra.

Az értékelés a következő megállapításokat fogalmazta meg:

- A Kedvezményezettek számára kötöttséget jelentő szabályozók túlnyomó része a támogatási konstrukciók útmutatóiba épül be. A vizsgálat pályázati felhívásonként átlagosan 13 olyan kötöttséget azonosított, amely szigorúbb volt a felsőbb szabályozók előírásainál.
- A vizsgált támogatási konstrukciók elszámolhatósági szabályozóinak többsége a támogatott projektek szakmai tartalmát kívánja keretek közé szorítani. Az ilyen szabályok alkotásának csak részben oka az elszámolhatósági vagy auditkockázatok csökkentése, a tervezők fő motivációja a projektek „szakmai félresiklásának” megakadályozása, egyéb eszközök (pl. szakmai monitoring, kidolgozott célrendszer) hiányában.
- A támogatási konstrukciók egy része olyan komplex előírásomagot alkalmaz, ami már csak bonyolult „optimalizációs” algoritmusokkal kezelhető le a Kedvezményezettekénél.
- Az elszámolhatósági szabályok nagyon részletes, bonyolult megoldásokat alkalmazó kidolgozása önmagában kevésbé alkalmas a projektek eredményességének garantálására, miközben a vizsgálat szerint a komplexitás növekedése több módon is hátráltatja az abszorpciót.

A vizsgálat szerint a komplex elszámolhatósági szabályrendszerrel jellemezhető támogatási konstrukcióknál általában magas a számlák elutasításának és a támogatási szerződések módosításának aránya. A komplexitás növekedésével növekszik a Kedvezményezettek és az intézményrendszer által ráfordítandó erőforrás-mennyiség is. A komplexitás a nagyobb erőforrásigényen és a több változtatási igényen keresztül negatívan hat az abszorpcióra.

35. szövegdohoz

Értékelés az operatív programok megvalósulása során érvényesülő hazai szabályozásról (2012)

Forrás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, A szabályozási kötöttségek értékelésének zárójelentése, 2012. november

2.7. Szabálytalanság

A közösségi szabályok elsődleges célkitűzéseként jelenik meg az uniós pénzügyi érdekek védelme³²⁸ minden területen. A Lisszaboni Szerződés jelentősen megerősítette az uniós pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló eszközöket, és arra kötelezi az uniót és tagállamait egyaránt, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő mindennemű jogellenes tevékenység ellen lépjenek fel.

A nemzeti hatóságok kezelik az uniós kiadások mintegy 80%-át, és ők szedik be a tradicionális saját forrásokat (a továbbiakban: TOR).

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

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

A megosztott irányítás keretében szabálytalanságok és csalás gyanúja esetén a megelőzés, felderítés, nyomozás és korrekció elsődleges felelőssége a tagállamoké. A tagállamoknak kötelessége, hogy jelezzék a Bizottságnak a csalásokkal és szabálytalanságokkal kapcsolatos ügyeket. Ez a kötelezettség magától értetődő azokon a területeken, ahol a forrásokkal kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátása tagállami hatáskörbe tartozik, így különösen a kohéziós és mezőgazdasági területen (a kiadási oldalon) és a saját forrásoknál (a bevételi oldalon). A forrásfelhasználás megfelelősége szempontjából történhetnek problémák: történhet hiba, szabálytalanság vagy csalás, azonban ezek a kifejezések – bár a köznyelvben szinonimaként is használatosak – eltérő jelenségeket takarnak. A kohéziós politika területén hibának számít bármilyen előírás megszegése:

³²⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 287. és 325. cikke; az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelete az uniós általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, IX. cím 1. és 2. fejezete, valamint X. cím

ez azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy a forrás eltűnne vagy rosszul használnák fel. A hiba nem jelent egyben csalást, hiba kategóriába tartoznak a nem szándékosan elkövetett figyelmetlenségek is, míg a csalás szándékosan elkövetett cselekmény.

- **Hiba:** a végrehajtás során a szabályoknak való meg nem felelés. A hibaadatok megbízhatósági nyilatkozatokból és ellenőrzési eredményekből származnak.
- **Szabálytalanság:** a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.
- **Csalás:** az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértően:
 - **A kiadásokat érintő csalás:** akármely tevékenység vagy szándékos mulasztás, amely hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok használatára, vagy bemutatására irányul, amely hatásaként magával vonja az Európai Közösségek általános költségvetéséből származó, illetve az Európai Közösségek által vagy a Közösségek nevében kezelt költségvetésekből származó tőke elsikkasztását vagy szabálytalan visszatartását, információk kötelelességszegő elhallgatását az előbbiekkal megegyező következményekkel, továbbá az említett források más célokra való felhasználását, mint amelyekre eredetileg megítélték azokat.
 - **A bevételeket érintő csalás:** akármely tevékenység vagy szándékos mulasztás, amely hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok használatára, vagy bemutatására irányul, amely hatásaként magával vonja az Európai Közösségek általános költségvetését alkotó, illetve az Európai Közösségek által vagy a Közösségek nevében kezelt költségvetéseket alkotó tőke törvénytörő csökkentését, információk kötelelességszegő elhallgatását az előbbiekkal megegyező következményekkel, továbbá a törvényes módon szerzett kedvezmények más célokra való felhasználását az előbbiekkal megegyező következményekkel.

A tagállamoknak kell megtenniük a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az uniós pénzügyi érdekeket is érintő tranzakciók megfelelőek és jogszerűek legyenek. Az ellenőrzésekkel kapcsolatos intézkedéseknek a célkitűzésekkel arányosnak kell lenniük, mégpedig azért, hogy ne eredményezzenek túlzott mértékű gazdasági kényszert, vagy ne járjanak túl nagy közigazgatási költséggel.

58. ábra

Csaláskockázat-értékelés módszertana

Forrás: Európai Bizottság, Guidance on fraud risk assessment

A Bizottság támogatja a tagállamokat csalásmegelőző erőfeszítéseikben kétoldalúan, és a csalások megelőzésének koordinációjával foglalkozó tanácsadó bizottság (COCOLAF) keretében egyaránt.

Az *Európai Bizottság* feladata annak ellenőrzése, hogy a közigazgatási gyakorlatok megfelelnek az uniós szabályoknak, megvannak a szükséges igazoló dokumentumok, és azok összhangban állnak a közösségi bevételekkel és kiadásokkal, illetve azok a körülmények, amelyek között a pénzügyi tranzakciókat végrehajtják és ellenőrzik, megfelelőek. Ezenkívül az Európai Bizottság helyszíni ellenőrzéseket és vizsgálatokat is végezhet.

A szabályoknak vagy az uniós forrásfelhasználási előírásoknak való meg nem felelés általában kizárja a költségelemet a projekt költségvetésből (nem elszámolható), illetve szabálytalan minősül. A kedvezményezettnek vissza kell fizetnie részben vagy egészben a támogatást a szabálytalanság súlyától függően.

Első lépésben a tagállami hatóságok kötelezettsége a megfelelő intézkedések megtétele. A Bizottság csak akkor avatkozik be, ha a szabálytalansággal érintett összeget nem korrigálják, vagy a rendszerellenőrzés nem működik. Ha a tagállami hatóságok felderítik a szabálytalanságot és korrigálnak, meghatározott időtartamon belül az uniós forrás felhasználható más projekt megvalósításához (lásd az abszorpció és éves zárás szabályokat). A 2014–2020-as időszakban, ha a Bizottság fedezi fel a szabálytalanságot az éves zárást követően és alkalmaz korrekciót az éves zárást követően, akkor ez együtt jár a program uniós finanszírozási arányának csökkentésével (ez a forrás nem lesz felhasználható már a tagállam részére).

Amennyiben a Bizottság úgy látja, hogy a tagállam nem korrigál valamely szabálytalan kiadás esetében, vagy a végrehajtási és ellenőrzési rendszer működésében súlyos hiba van, akkor megszakíthatja³²⁹ vagy felfüggesztheti³³⁰ a kifizetést. Ha a tagállam az éves zárás előtt nem vonja vissza a szabálytalan kiadást, vagy nem tesz intézkedéseket a rendszerhiba kijavítására, a Bizottság pénzügyi korrekciót (végső kiigazítást) alkalmazhat, ami a közösségi finanszírozás csökkentését eredményezi.

A Bizottság a pénzügyi korrekciók következő típusait alkalmazza a tagállamok által bejelentett kiadásokra („*utólagos*” korrekciók):

- egyedi esetekre vonatkozó pénzügyi korrekció, a jogosulatlanul felhasznált összegek, valamint a költségvetésre gyakorolt pénzügyi hatások pontos beazonosítása alapján;
- extrapolált korrekció, ha a kapcsolódó összeg reprezentatív statisztikai minta alapján elegendően magas konfidenciaszint (megbízhatósági szint) mellett számszerűsíthető;

³²⁹Kifizetések ideiglenes megszakítása: a hazai közbeszéd ezt az eljárást nevezi tévesen felfüggesztésnek, holott az OP finanszírozása formálisan nem kerül felfüggesztésre, a Bizottság a benyújtott költségek utalásának teljesítését maximum 6 hónappal meghosszabbíthatja. A kifogásolt hiányosságok megfelelő kezelését követően a kifizetések folytatódnak. Ez az eljárás nem feltétlenül jár együtt pénzügyi korrekcióval.

³³⁰Prioritás/operatív program szintű időközi kifizetések felfüggesztése: erre az eljárásra az irányítási és ellenőrzési rendszer súlyos, rendszerjellegű hiányossága(i) alapján kerül sor. A probléma súlyát jelzi, hogy ez a szankció általában pénzügyi korrekcióval jár együtt és feloldása szigorúbb feltételrendszer alapján, hosszabb időtávon történik.

- átalánykorrekció, ha a kapcsolódó összeg nem számszerűsíthető reprezentatív statisztikai minta alapján, vagy amikor az egyedi hibák kiadásra gyakorolt hatása nem számszerűsíthető pontosan (például egyedi közbeszerzési szerződések pénzügyi korrekciója elfogadott átalányok alapján).

51. táblázat

A tagállamok által a kohéziós politika 2007–2013 közötti időszakára vonatkozóan bejelentett kumulált korrekciók – 2014 végi állapot

millió EUR

Tagállam	ERFA/Kohéziós Alap	ESZA	EHA	Összesen
Belgium	4	20	–	24
Bulgária	14	3	0	17
Cseh Köztársaság	364	9	1	374
Dánia	1	0	0	1
Németország	266	78	1	345
Észtország	2	1	0	3
Írország	0	18	0	19
Görögország	301	25	3	329
Spanyolország	466	221	38	725
Franciaország	140	71	1	212
Horvátország	0	0	–	0
Olaszország	280	46	3	329
Ciprus	1	1	0	2
Lettország	46	3	1	50
Litvánia	18	0	0	18
Luxemburg	0	1	–	1
Magyarország	255	–	0	255
Málta	2	0	0	2
Hollandia	7	3	–	10
Ausztria	14	2	0	16
Lengyelország	444	–	1	444
Portugália	169	46	2	216
Románia	136	–	–	136
Szlovénia	45	6	–	51
Szlovákia	34	7	0	41
Finnország	2	1	1	3
Svédország	8	1	0	9
Egyesült Királyság	95	8	3	105
Határokon átnyúló	31	–	–	31
Végrehajtott összesen	3 142	570	56	3 769

Forrás: Európai Bizottság

A folyamatban lévő pénzügyi korrekciók a Bizottság által javasolt, de a tagállamok által még nem elfogadott pénzügyi korrekciók. A pénzügyi korrekciót akkor jelentik *visszaigazolt*ként, amikor a tagállam azt elfogadja, illetve bizottsági határozattal kiszabják. A pénzügyi korrekció akkor tekintendő *végrehajtott*nak, amikor a korrekciót alkalmazzák és rögzítik a Bizottság számláin, ami azt jelenti, hogy a pénzügyi tranzakciót az illetékes, engedélyezésre jogosult tisztviselő validálta az alábbi esetekben: levonás az időközi kifizetési vagy az egyenlegkifizetési kérelemből, visszafizetési felszólítás és/vagy kötelezettség-visszavonási tranzakció.

A kumulált számadatok hasznosabb információt nyújtanak a Bizottság által alkalmazott korrekciós mechanizmusok jelentőségére vonatkozóan, mert figyelembe veszik a legtöbb uniós kiadás többéves jellegét, és semlegesítik az egyszeri események hatását.

A kohéziós politika különböző programozási időszakai egyértelműen jelzik az EU költségvetési ciklusának többéves jellegét.

Visszaigazolt pénzügyi korrekciók és visszafizetések 2009–2014 (milliárd EUR)

Végrehajtott pénzügyi korrekciók és visszafizetések 2009–2014-ig (milliárd EUR)

59. a–b. ábra

Pénzügyi korrekciók és visszafizetések: kumulált eredmények 2009–2014-ig

Forrás: Európai Bizottság

A közös *agrárpolitika* új horizontális rendelete értelmében 2014-ben a KAP-alapokkal kapcsolatos megszakításokra és felfüggesztésekre vonatkozó új jogi keret lépett hatályba, amely megerősíti a Bizottságnak az uniós finanszírozás felfüggesztésére vonatkozó hatásköreit olyan esetekben, amikor szabálytalan kifizetések kockázatát tarták fel. A Bizottság ennek megfelelően csökkentheti vagy felfüggesztheti a havi (Európai Mezőgazdasági Garanciaalap) vagy időközi (Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap) kifizetéseket, „*ha az adott tagállami kontrollrendszer kulcsfontosságú elemeiből egy vagy több hiányzik, vagy azok a feltárt hiányosságok súlyossága vagy állandósága következtében nem hatékonyak*” (vagy a szabálytalan kifizetések visszafizetésére szolgáló rendszert hasonló, súlyos hiányosságok jellemzik), és ha a következő feltételek egyike teljesül:

- a hiányosságok állandó jellegűek, és legalább két korábbi pénzügyi korrekciós határozat indokául szolgáltak, vagy
- a Bizottság megállapítja, hogy az érintett tagállam a közeljövőben nem tudja – a Bizottsággal konzultálva kidolgozandó, egyértelmű eredménymutatókat tartalmazó cselekvési tervnek megfelelően – végrehajtani a helyzet orvoslásához szükséges intézkedéseket.

Az EMVA esetében a CPR az időközi kifizetések megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő (vagyis a főigazgató) általi megszakításáról is rendelkezik, ami további gyors és reaktív eszközként szolgál, amennyiben aggályok merülnek fel a kifizetések jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan. Az EMGA esetében a havi kifizetések ritmusa nem teszi lehetővé a megszakítási eljárás alkalmazását.

A *kohéziós politika területén* a Bizottság szintjén felügyeleti szerepe ellátása során megelőző mechanizmusok működnek, így a Bizottságnak lehetősége van az alábbiakra:

- legfeljebb hat hónapra megszakíthatja a kifizetést, amennyiben:
 - a) bizonyítékok utalnak az érintett tagállam irányítási és kontrollrendszerei működésének súlyos hiányosságaira; vagy
 - b) a Bizottság szolgálatainak további vizsgálatokat kell elvégezniük olyan információk alapján, melyek szerint valamely igazolt költségnyilatkozatban szereplő költség nem korrigált, súlyos szabálytalansághoz kapcsolódik.

Az ügy lezárultát (a megszüntetésről szóló levél elküldését) követően a megszakított kifizetés összegét azzal a feltétellel lehet feldolgozni és kifizetni a tagállami hatóságok számára, hogy elegendő előirányzat áll rendelkezésre, és nincs más, a programot érintő probléma.

- részben vagy egészben felfüggesztheti a tagállam javára teljesítendő időközi kifizetést a következő esetekben:
 - a) bizonyítékok utalnak a program irányítási és kontrollrendszerei működésének súlyos hiányosságaira, és a tagállam nem hozta meg a szükséges korrekciós intézkedéseket; vagy
 - b) amennyiben egy igazolt költségnyilatkozatban szereplő kiadás nem korrigált, súlyos szabálytalansághoz kapcsolódik; vagy
 - c) amennyiben a tagállam súlyosan megsértette irányítási és kontrollkötelezettségeit.

Amennyiben a tagállam nem hozza meg a szükséges intézkedéseket, a Bizottság pénzügyi korrekció előírásáról dönthet. Mindkét eljárás gyors megállapodást tesz lehetővé a tagállammal az elvégzendő kiegészítő ellenőrzésekről és – szükség esetén – a megfelelő korrekciós intézkedések végrehajtásáról. Szükség szerint, súlyos hiányosságok esetében, és amennyiben a Bizottság szolgálatai úgy vélik, hogy az érintett hatóságok a megszakításra vonatkozó jogszabályi határidőn belül (legfeljebb 6 hónapos időszakra) nem hoztak intézkedést vagy a meghozott intézkedés nem elegendő, a Bizottság hivatalos felfüggesztési eljárást is indít, amely a tagállamnak címzett, felfüggesztést kilátásba helyező levéllel veszi kezdetét.

A 2014–2020 közötti programozási időszakra vonatkozóan jelentős változást vezettek be: a CPR 145. cikkének (7) bekezdésében foglalt bizonyos feltételek mellett a Bizottság köteles *nettó pénzügyi korrekciót* alkalmazni. Ezekben az esetekben nem érvényesül többé a tagállam korábbi azon lehetősége, hogy a korrekciót elfogadja, és az uniós forrásokat újra felhasználja. A 2014–2020 közötti időszakban a nettó pénzügyi korrekciók további ösztönzést jelentenek majd a tagállamokra nézve, hogy tovább javítsák irányítási és kontrollrendszereiket, mivel ezek a korrekciók csökkentik az adott tagállamra elkülönített forrásokat, amennyiben tagállami szinten korábban nem feltárt, nem bejelentett és nem korrigált súlyos hiányosságokat találnak az uniós ellenőrzések során.

A 2014–2020 közötti programozási időszakban az *adott év február 15-ét megelőzően feltárt szabálytalanságokkal* kapcsolatos pénzügyi korrekciókra vonatkozó szabályok hasonlóak a 2007–2013 közötti időszakban alkalmazott szabályokhoz. A cél a tagállamok további ösztönzése arra, hogy a szabálytalanságokat ők maguk tárják fel és orvosolják. A tagállami ellenőrzések által azonosított szabálytalan kiadásokat le kell vonni a Bizottságnak minden évben február 15-ig benyújtandó elszámolásokból. Amennyiben a tagállam ennek megfelelően jár el, újra felhasználhatja az így korrigált összegeket a program alapján jogosult új intézkedésekre, csakúgy, mint a 2007–2013 közötti időszakban. Amennyiben a kiadásokra vonatkozó, a Bizottságnak az igazolt elszámolás benyújtását megelőzően végrehajtott uniós ellenőrzések pénzügyi korrekciót szükségessé tevő szabálytalanságot tárnak fel, a 2007–2013 közötti időszakhoz hasonlóan most is két lehetőség van:

1. Ha a tagállam egyetért a pénzügyi korrekcióval, és intézkedést tesz, a korrekció tárgyát képező összeget újra felhasználhatja új, jogosult műveletekre [a közös rendelkezésekről szóló rendelet 145. cikkének (5) bekezdése].
2. Ha a tagállam nem ért egyet a korrekcióval, a Bizottság a közös rendelkezésekről szóló rendelet 145. cikke szerinti kontradiktórius eljárást követően határoz az esetleges pénzügyi korrekcióról. Ez a pénzügyi korrekció mindig nettó, és a programra, valamint a tagállam számára előirányzott összegek arányos csökkentésével jár.

Az *átalánykorrekciók* előző programozási időszak alatt alkalmazott szintjei – 5%, 10%, 25% és 100% – nem változnak. A Bizottság a felhatalmazáson alapuló jogi aktusba olyan rendelkezést épített be, amely az első korrekciónál nagyobb mértékű korrekció alkalmazását teszi lehetővé abban az esetben, ha valamely uniós ellenőrzés egy korábbi pénzügyi korrekció ellenére ugyanolyan hiányosságot tapasztal.

A Bizottság figyelembe veszi az Európai Számvevőszék által folytatott ellenőrzéseket és az OLAF vizsgálatait is.

Az *Európai Számvevőszék* éves jelentésében megbízhatósági nyilatkozatot ad az uniós éves beszámoló alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről, valamint észrevételeket és statisztikákat nyújt a beszámoló alapjául szolgáló kifizetések lényeges hibaszintjére vonatkozóan. A pénzügyi korrekciók és a visszafizetések fontossága különösen többéves jellegükre tekintettel hangsúlyos. Ezt megfelelően tükrözik az éves tevékenységi jelentések, amelyek részletes információkat nyújtanak mind a hibaarányokról, mind a pénzügyi korrekciókról és a visszafizetésekről. Ezek kiegészítő értékelése jelzést ad az EU pénzügyi érdekeire gyakorolt végleges határolta kedvezményezettek javára teljesített szabálytalan kifizetések tekintetében, valamint kulcsfontosságú indikátorként szolgál annak értékelése során, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek hogyan kezelik az uniós költségvetésből finanszírozott műveletek jogszerűségét és szabályszerűségét.

Az *Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)* feladata a Bizottságtól független vizsgálatok lefolytatása. Szerepe az uniós pénzügyi érdekeinek védelme; felelősségi körébe tartozik az uniós források kárára elkövetett csalás elleni küzdelem az összes intézményre kiterjedően, továbbá a tagállami felelős szervek koordinálása. Az OLAF vizsgálataira vonatkozó rendeletek keretében a Parlament, a Tanács és a Bizottság 1999. május 25-én intézményközi megállapodást írt alá a belső vizsgálatokról. A megállapodás úgy rendelkezik, hogy minden egyes intézménynek közös belső szabályokat kell létrehoznia, amelyek célja az OLAF-vizsgálatok gördülékenységének biztosítása. E szabályok egy része kötelezi az alkalmazottakat az OLAF-fal való együttműködésre, továbbá védelmet biztosít azon alkalmazottak számára, akik esetleges csalásra vagy korrupcióra vonatkozó információkat hoznak nyilvánosságra.

A *Csalás Elleni Információs Rendszer* (a továbbiakban: *AFIS*) egy, az OLAF által közös műszaki infrastruktúra keretében működtetett, csalás elleni alkalmazások csoportjára használt kifejezés, amelynek célja:

- a csalásokkal kapcsolatos információk illetékes nemzeti és uniós közigazgatások közötti időszerű és biztonságos cseréje;
- a releváns adatok tárolása és elemzése.

Az AFIS projekt két fő területet foglal magában:

- kölcsönös segítségnyújtás vámügyekben;
- szabálytalanságkezelés.

2016. január 1-jétől – a költségvetési rendeletet módosító (EU, Euratom) 2015/1929 rendelet³³¹ elfogadását követően – a Bizottság továbbfejlesztette a korai felismerési és kizárási rendszerét az EU pénzügyi érdekeinek védelmére. A korai felismerési és kizárási rendszer a következőket biztosítja:

- az uniós pénzügyi érdekeit veszélyeztető kockázatokat képviselő gazdasági szereplők korai felismerése,
- közigazgatási szankciók kiszabása, ideértve az uniós támogatások megszerzéséből való kizárást és/vagy a megbízhatatlan gazdasági szereplőkre kiszabott pénzügyi bírságokat;
- a legsúlyosabb esetekben a kizárási és/vagy a pénzbüntetésre vonatkozó információk közzététele a Bizottság honlapján a visszatartó hatás érdekében.

Az uniós költségvetés *kiadási* oldalán 2015-ben a Bizottság négy felhatalmazáson alapuló³³² és négy végrehajtási rendeletből³³³ álló csomagot fogadott el a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret megosztott irányításának területén a szabálytalanságok

³³¹HL L 286., 2015. 10. 30., 1.

³³²Az EUMSZ 290. cikke lehetővé teszi az uniós jogalkotó (általánosságban az Európai Parlament és a Tanács) számára, hogy a Bizottságot olyan általánosan alkalmazandó, nem jogalkotási jogi aktusok elfogadására hatalmazza fel, amelyek meghatározott jogalkotási jogi aktus bizonyos nem lényeges elemeit egészítik ki vagy módosítják. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok például új (nem lényeges) szabályokat adhatnak valamely jogalkotási jogi aktushoz, illetve annak meghatározott aspektusai későbbi módosítását is tartalmazhatják.

³³³A Bizottság vagy – kellően indokolt, meghatározott esetekben és az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében meghatározott esetekben – a Tanács végrehajtási jogi aktusok elfogadására kap felhatalmazást (az EUMSZ 291. cikke).

bejelentésére vonatkozó rendelkezésekkel kapcsolatban. A cél a tagállamok által a szabálytalanságokkal és csalásokkal kapcsolatosan küldött információk minőségének és következetességének javítása, továbbá a tagállamokra a jelentéstételi kötelezettségek által rótt adminisztratív teher minimálisra szorítása.

2015-ben a *bevételi és a kiadási oldallal kapcsolatosan 22 349 szabálytalanságot* jelentettek be a tagállamok, amelyek összesen körülbelül 3,21 milliárd EUR összegű uniós támogatást érintettek. 2014-hez képest az észlelt szabálytalanságok száma 36%-kal nőtt, míg az érintett pénzeszegek kismértékben, 1%-kal csökkentek. A szabálytalanságok számának növekedése két tagállamban a kohéziós politikai területen bizonyos konkrét helyzetekhez köthető.

2015-ben *1461 szabálytalanságot jelentettek csalárdként*, amely 2014-gyel összevetve csökkenést (11%) jelent, míg az érintett összegek 18%-kal nőttek, 637,6 millió EUR-ra.

60. ábra

A csalárdként bejelentett szabálytalanságok és a kapcsolódó összegek (2011–2015)

52. táblázat

*A 2015-ben csalárdként bejelentett szabálytalanságok*³³⁴

Forrás: Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud 2015 Annual Report

A *bevételi oldalon* úgy a számok, mint az összegek terén csökkenés következett be. Ezzel ellentétesen, a *kiadási oldalon* 2014-gyel összehasonlítva 10%-os csökkenés volt tapasztalható a bejelentett csalárd szabálytalanságok számában, míg az érintett összegek 55%-kal nőttek.

61. ábra

A csalárdként bejelentett szabálytalanságok költségvetési ágazonként (kiadások) – az esetek száma és az összegek szerint

Forrás: Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud 2015 Annual Report

A hamis vagy hamisított dokumentáció, vagy nyilatkozatok felhasználása továbbra is a leggyakoribb csalástípus (34%). A csalárdként bejelentett szabálytalanságok közül 16 összeférhetlenséghez, három korrupcióhoz és további 73 más, etikához és integritáshoz kapcsolódó szabálytalansághoz kötődött.

A 2011–2015 közötti időszakban a csalárdként bejelentett szabálytalanságok 7%-át minősítették csalásnak.

Az egymást követő harmadik évben fordult elő, hogy nem a kohéziós politika volt a költségvetési kiadások azon területe, ahol a legtöbb csalárdként bejelentett szabálytalanság fordult elő. A kapcsolódó összeg mégis a legnagyobb arányt képviselte a teljes összeghez viszonyítva. Az elmúlt években kiemelt tendenciáknak megfelelően a 2015-ben bejelentett csalárd szabálytalanságok és a vonatkozó pénzügyi összegek túlnyomó része az ERFA-hoz kapcsolódott (60%, illetve 75%). A legtöbb csalárd szabálytalanságot (64%) az uniós jogszabályokban meghatározott ellenőrző rendszer derítette fel. Ezzel folytatódott a 2012 óta kiemelt tendencia, ami feltűnő változást jelentett az előző (2000–2006) programozási időszakhoz képest, amikor csalárd szabálytalanságok felderítésére szinte kizárólag csalás elleni vizsgálatok vagy büntügyi nyomozások eredményeként került sor.

A Bizottság és a tagállamok az ellenőrző tevékenységeiket kockázatelemzésre és IT-eszközökre alapozva tervezik és összpontosítják. E célból a Bizottság az Arachne kockázatelemző eszköz használatát népszerűsíti a tagállamokban az irányítási ellenőrzés fokozása érdekében.

2015-ben a Bizottságot *20 888 nem csalárdként bejelentett szabálytalanságról* értesítették (ez mintegy 41%-kal haladta meg a 2014-es adatot). A számok:

- emelkedtek a két megosztott irányítású ágazatban (kohézió és mezőgazdaság);
- stabilak maradtak a bevételek tekintetében;
- csökkentek az előcsatlakozás és a közvetlen kiadások esetében.

53. táblázat

Nem csalárdként bejelentett szabálytalanságok 2015-ben

Forrás: Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud 2015 Annual Report

A szabálytalanságok növekedésének nagyságát a Spanyolország által a kohéziós politikai ágazatban jelentett szabálytalanságok magas száma okozza.³³⁵ Ezek a 2015-ben jelentett összes szabálytalanság 36%-át teszik ki. Ezt az emelkedést az érintett összegek jelentős emelkedése is tükrözi. Írország szintén szokatlanul nagyszámú szabálytalanságot jelentett, amelyek legnagyobb hányada

³³⁴ A 2007–2013 előtti strukturális és kohéziós alapokkal kapcsolatos magas arány kizárólag annak a ténynek köszönhető, hogy e programozási időszak kifizetési szintje teljesen véglegesítődött.

³³⁵ A 2015-ben bejelentett szabálytalanságok magas száma nem felel meg kizárólag az e pénzügyi évben felderített szabálytalanságoknak, hanem a teljes 2007–2013 közötti periódusban felderített azon szabálytalanságok is ide tartoznak, amelyeket 2015-ig nem jelentettek be.

a 2000–2006-os időszakra vonatkozott.³³⁶ Valamennyi felderített szabálytalanságot a nemzeti hatóságok korrekciós intézkedései követték, amelyeknek az EU pénzügyi védelme volt a célja.

62. ábra

A tagállamok kumulált visszaigazolt és folyamatban lévő pénzügyi korrekciói 2014. december 31-én az ERFA/Kohéziós Alap és az ESZA 2007–2013 közötti programozási időszakára vonatkozóan a kapott hozzájáruláshoz viszonyítva

Forrás: Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud 2015 Annual Report

A kohéziós politika végrehajtási kockázatának jelentős része abból származik, hogy a többszintű végrehajtási rendszerben és osztott felelősségi rendszerben számos operatív programot lebonyolítottak a közösségi, nemzeti és területi szintek szervezetei különböző rendszerek keretében, rendkívül nagyszámú projekt megvalósításával. A különböző szintek és szervezetek eltérő értelmezései inkonzisztens megoldásokat eredményezhetnek. A másik végrehajtási kockázati forrás, hogy a végrehajtási szabályok általában nem állnak rendelkezésre világosan, egyértelműen és minden részletre kiterjedően a programidőszak kezdetekor, így időnként a végrehajtási értelmezési kérdések, problémák felmerülésekor kerül sor jogszabály-módosításra vagy sokszor egyszerűen csak bizottsági útmutató kiadására az adott jelenséggel kapcsolatban, ami viszont a folyamatban lévő programok/projektek végrehajtásánál nehézséget jelenthet, ha az addigi gyakorlat nem volt összhangban a későbbi útmutatás által javasolttal. A 2014–2020 közötti időszaknak is jellemzője, hogy számos útmutató készült, illetve egyeztetése van folyamatban, és bár már két év eltelt a programidőszaktól, még több, a szabályos végrehajtási megoldások kialakításához szükséges bizottsági értelmezést tartalmazó útmutatót nem véglegesítették.

A hibák vagy szabálytalan kifizetések jelentős mértékben a közbeszerzési szabályok be nem tartásával vannak összefüggésben. A Bizottság regionális és várospolitikai főigazgatóságának (DG REGIO) adatai szerint a 2005 óta feltárt szabálytalanságok 40%-a közbeszerzési szabályoknak való nem megfelelés miatti probléma volt.

63. ábra

A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó megállapítások, kategóriák szerint (%)

Forrás: Európai Bizottság

Az Európai Számvevőszék 2011-es rendszerellenőrzése (DAS 2011) szerint a számszerűsíthető hibák 44%-a közbeszerzésekhez kapcsolódó volt, illetve a 2007–2012 között megvizsgált és auditált kifizetések 32%-át érintette közbeszerzési hiba. Számos tagállami ellenőrzési jelentés is megerősíti a közbeszerzési szabálytalanságok növekvő problémáját, amely valamennyi tagállamot érinti.

2.8. Kohéziós politika és közbeszerzés

A kohéziós források felhasználása esetében kötelező a közbeszerzési szabályok alkalmazása. Ez logikus, hiszen a kohéziós források esetében is adófizetői források, közpénzek felhasználásáról van szó. Magyarországon az uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések nemzetgazdasági jelentősége az elköltött források nagyságrendje tekintetében kiemelkedő. Az uniós társfinanszírozású közbeszerzési eljárások értéke 2013-ban 1462,1 milliárd forint, 2014-ben 1050,8 milliárd forint, 2015-ben pedig 735,6 milliárd forint volt.³³⁷ Az uniós társfinanszírozási eljárások száma 2013-ban 6038, 2014-ben pedig 7121 volt.³³⁸

E folyamat gyakorlati aspektusainak bemutatása előtt egy gyors közgazdasági kitérő. Ha valamire pénzt költünk, akkor a következő négy lehetőség valamelyike áll fenn:

A saját magam pénzt költöm saját magamra.³³⁹ ebben az esetben a lehető leginkább körültekintően fogok eljárni. Többször átgondolom, hogy a megvásárolni kívánt jószág megfelelő-e, és maximálisan tiszteletben tartom a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveit, valamint figyelemmel leszek a célhoz kötöttségre is.

1. A saját magam pénzt költöm másra.³⁴⁰ ebben a példában is szem előtt fogom tartani a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, hiszen a saját pénzemet költöm. A megvásárolt jószág tekintetében viszont és a célok szempontjából már engedékenyebb lehetek.

³³⁶A szabálytalanságkezelő rendszer 2015. évi jelentéstételi évére nézve Írország 538 nem csalárd ERFA-hoz kapcsolódó szabálytalanságot jelentett, amelyből 537 a „történelmi” 2000–2006 közötti programozási időszakra vonatkozik. Ezen 537 nem csalárd ERFA-szabálytalanságot a 2000–2010 közötti időszakban azonosították és korrigálták, így védve az EU pénzügyi érdekeit. Adminisztratív okokból és a 2000–2006 közötti támogatás ellentmondásos időszakának tagállami lezárását követően a szabálytalanságkezelő rendszerbe a tényleges jelentéstételre csak 2015-ben került sor. Ennek eredményeként Írország 2015-re vonatkozó bejelentett szabálytalansági adatai az előző évekhez képest kiugróan tűnnek.

³³⁷Forrás: Közbeszerzési Hatóság (www.kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/kozbeszerzesi-statisztikak/).

³³⁸Forrás: A Közbeszerzési Hatóság alelnökének tájékoztatója a közbeszerzések és jogorvoslatok 2014. évi alakulásáról

³³⁹Gondoljuk át azt az egyszerű példát, hogy gépkocsit veszek magamnak. Hányféle szempontot mérlegelnék? Szükségem van autóra, vagy megfelelő nekem a közösségi közlekedés? Mire használom? Milyen gyakran használom? Milyenek a vezetési szokásaim? Mennyi lesz az autó fenntartási költsége?

³⁴⁰Gondoljuk át azt a példát, hogy a szomszéd által szervezett buliba viszek ajándékot.

2. *Más pénzt költöm saját magamra.*³⁴¹ ilyenkor a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve háttérbe szorulhat, és megjelenhet a szakirodalomban „gold-plating”-nek nevezett hatás,³⁴² bürokratikus folyamat kevésbé figyelve az árakra. Ebbe a kategóriába sorolhatók azok az esetek is, amikor magánvállalatok nyernek európai uniós támogatást.
3. *Más pénzt költöm másra.*³⁴³ ebben az esetben a legnagyobb a veszélye annak, hogy mind a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás, mind a célhoz kötöttség elve sérül. Ebbe a kategóriába sorolhatók azok az európai uniós támogatások, amelyek esetében „köz-kezdvevényezettek” (önkormányzatok, állami vállalatok) a támogatások nyertesei. Ugyancsak ide sorolhatók -közgazdasági értelemben a közbeszerzések is. Tekintve, hogy a fenti négy kategória közül ez hordozza a legnagyobb kockázatot, mind az európai uniós, mind a tagállami jogalkotásban nagy hangsúly helyeződik erre a területre.
4. A fenti kategorizálástól eltekintve a közbeszerzési eljárások, illetve az azok alapján létrejövő szerződések azért is jelentenek kockázati tényezőt, mert általában nagy összegű támogatás kapcsolódik hozzájuk. A komplex szabályozás miatt az európai uniós direktívák nemzeti jogba való átültetése és a közbeszerzési eljárás operatív végrehajtása összetett folyamat,³⁴⁴ amelynek során figyelemmel kell lenni számos szabályozási, esélyegyenlőségi, versenytisztasági, átláthatósági és a szabad verseny alapelvét tisztelő szempontokra is a jogalkalmazóknak.

A kérdés specialitását az adja, hogy a kohéziós források felhasználásával megvalósuló projektek közbeszerzése inél alkalmazni kell mind a források felhasználására vonatkozó szofisztikált szabályrendszert, mind az egyszerűnek ugyancsak nem nevezhető közbeszerzési szabályokat. Ez a két szabályozási csomag elég *eltérő szándékkal és célkitűzések mentén* íródott, és időnként ellentmondások egymással. Az EU *közbeszerzési szabályait* annak biztosítása céljából alakították ki, hogy a közszerződések a legjobb ajánlattevők köthessék meg, függetlenül nemzetiségtől, helytől, mindezt a közpénzek átlátható és hatékony felhasználása érdekében. Az EU *kohéziós politikájának* célja, hogy csökkentse az Európai Unión belüli gazdasági, szociális és területi különbségeket a régiók és közösségek között, és ezért fejlesztési projekteket társfinanszíroz a tagállamokban.

A közbeszerzési és a kohéziós politikai szabályrendszer ellentmondásai és eltérései, következetlenségei jelentős hatással vannak a közbeszerzési szabálytalanságok számára. A két szabályrendszer nem teljesen konzisztens, így a gyakorlatban előfordulhat olyan eset, hogy a nemzeti közbeszerzési szabályok betartása esetén is a kohéziós szabályok szerinti szabálytalanságot követ el a jogalkalmazó. Ráadásul az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) szabályai és alapelvei³⁴⁵ azokra a szerződésekre is alkalmazandók, amelyek nem tartoznak az irányelvek hatálya alá, amint az a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról szóló 2006/C 179/02 bizottsági értelmező közleményben szerepel.

A kohéziós szabályozás struktúrája úgy épül fel, hogy az általános rendelet bázisán az ún. alapspecifikus rendeletekből, a felhatalmazáson alapuló, valamint a végrehajtási aktusokból, illetve a bizottsági útmutatókból áll össze az alkalmazandó joganyag. Az általános rendelet főszövege több területen tartalmaz utalást a közbeszerzési szabályok alkalmazására, így a pénzügyi eszközök végrehajtása, PPP-k, elszámolhatósági szabályok terén, valamint az ún. ex-ante feltételek felsorolásánál.

Az EU-alapok hatékony pénzügyi menedzsmentje és a fejlesztések eredményes végrehajtása nagyon fontos a megfelelő forrásfelhasználás érdekében. A 2014–2020 közötti időszak kohéziós szabályozásában jelentős új elem az ún. *ex-ante feltételek* alkalmazása (részletesen lásd 1.5.4.). Ezek lehetnek *általános, horizontális jellegűek* (pl. megfelelő antidiszkriminációs, esélyegyenlőségi, állami támogatási, környezetvédelmi szabályok kialakítása és alkalmazása, közbeszerzési³⁴⁶ és statisztikai rendszer megfelelő működése stb.) és tematikus célkitűzésekhez kapcsolódó *specifikusak* (pl. az intelligens specializációs stratégia megléte stb.). A feltételek teljesítését a Bizottság értékeli, és a partnerségi megállapodás része a teljesülés bemutatása, illetve nem teljesülés esetén a teljesítésre vonatkozó intézkedések összefoglalása és végrehajtásuk ütemterve. A teljesítés határideje legkésőbb két évvel a partnerségi megállapodás megkötése utáni időpont vagy 2016. december 31., és nem teljesülés esetén a kifizetés ek felfüggesztésére kerülhet sor.³⁴⁷

Magyarország a partnerségi megállapodás aláírásakor nem teljesítette az általános közbeszerzési ex-ante feltételt.

³⁴¹ Vegyük azt a példát, hogy a férjem kontójára vásárolhatok sálat magamnak. (Gyönyörű sálam lesz, de jó eséllyel háromszor annyit, mint amennyit józan ésszel, a saját pénzből vennék magamnak.)

³⁴² amikor felesleges szabályokat és eljárásokat alkalmaznak nemzeti, regionális és helyi szinten, amelyek hátrányosan befolyásolják az elérni kívánt eredeti célokat

³⁴³ Milyen gondossággal járok el, ha a férjem pénzéből veszek cipőt az anyósom részére? Lehet, hogy veszek egy csodaszép, méregdrága magas-sarkút, ami számára nehezen használható, ezért nem hordja majd. Másik véglet, hogy megveszem a legolcsóbbat, ami a piacon kapható.

³⁴⁴ GYULAI-SCHMIDT Andrea – SZABÓ István (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában: IV. Foglalkoztatás-barát közbeszerzés.* Pázmány Press, 2015.

³⁴⁵ Ezen alapelvek közé tartozik az áruk szabad mozgása (EUMSZ 34. cikke), a letelepedés szabadsága (EUMSZ 49. cikke), a szolgáltatásnyújtás szabadsága (EUMSZ 56. cikke), a megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód, az átláthatóság, az arányosság és a kölcsönös elismerés.

³⁴⁶ 4. Közbeszerzés: Az ESB-alapok terén az uniós közbeszerzési jog tényleges alkalmazását biztosító rendelkezések megléte.

– Az uniós közbeszerzési jogszabályok megfelelő mechanizmusok révén történő tényleges alkalmazását szolgáló intézkedések;

– A szerződések odaítélési eljárásának átláthatóságát biztosító intézkedések;

– Az ESB-alapok támogatásainak megvalósításában résztvevő munkatársak képzését és tájékoztatását szolgáló intézkedések;

– Az uniós közbeszerzési szabályok végrehajtását és alkalmazását szolgáló adminisztratív kapacitások biztosítására vonatkozó intézkedések.

³⁴⁷ Általános rendelet 142. cikk (1) szerint „A prioritások vagy operatív programok szintjén a Bizottság részben vagy egészben felfüggesztheti az időközi kifizetések egészét vagy egy részét a következő feltételek közül egy vagy több teljesülése esetén:

e) nem tették meg a 19. cikkben meghatározott feltételekre is figyelemmel az előzetes feltételrendszer teljesítését célzó tevékenységeket;”.

Tekintettel arra, hogy a kohéziós források felhasználásánál a szabálytalanságok jelentős része közbeszerzési kérdésekhez kapcsolódik, az Európai Bizottság tájékoztató anyagot készített a tagállamoknak és a közbeszerzésekkel érintett szervezeteknek: az ESF-alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséről szóló útmutató³⁴⁸ részletes iránymutatást nyújt a közbeszerzési eljárások előkészítéséről és lebonyolításáról.

A kérdéshez kapcsolódó további fontos dokumentum a Bizottságnak a közbeszerzési szabályok betartásával összefüggésben készült útmutatója,³⁴⁹ amely a közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciókat határozza meg. Az útmutatót mind a bizottsági ellenőröknek, mind a tagállami ellenőrző hatóságoknak alkalmazniuk kell, és a tagállamnak meg kell tennie az általános rendelet által előírt korrekciós intézkedéseket. Az útmutató a közbeszerzési hiányosságok esetében (25 problémakör) alkalmazandó pénzügyi korrekcióhoz összegeket és százalékokat (5%-os, 10%-os, 25%-os és 100%-os korrekciós mértékek) határoz meg. Minél komolyabb a szabálytalanság (nem megfelelés), annál magasabb százalékot tesz ki a korrekció (büntetés). A pénzügyi korrekció összegének kiszámítása a Bizottságnak bejelentett, és a szabálytalanság által érintett szerződéshez (vagy annak egy részéhez) kapcsolódó kiadások összegének figyelembevételével történik, és ezen korrekciós mértékek akkor alkalmazandók, amikor nem lehetséges pontosan számszerűsíteni a szóban forgó szerződést érintő pénzügyi hatásokat.

A közbeszerzési szabályok megsértéséhez kapcsolódó szabálytalanság súlyosságának, és a szabálytalanság uniós költségvetésre gyakorolt pénzügyi hatásának értékelése a következő tényezők figyelembevételével történik: a verseny szintje, az átláthatóság és az egyenlő bánásmód. Ha ugyanabban a közbeszerzési eljárásban több szabálytalanságot tárnak fel, nem kerül sor a korrekciós mértékek kumulálására, hanem a korrekciós mérték meghatározása a legsúlyosabb szabálytalanság alapján történik. Lényeges elem és ügyelni kell rá, hogy az előző útmutatóval ellentétben a hatályos dokumentumot az EU-értékhatárok alatti beszerzések esetében is alkalmazni kell!

A pénzügyi eszközöket végrehajtó szervezet kiválasztásáról szóló útmutató³⁵⁰ továbbá kifejti és példákkal is illusztrálja a közbeszerzési szabályok alkalmazását a pénzügyi eszközöket végrehajtó szervezetek kiválasztása terén (bővebben lásd a 2.3.1.2. fejezetben).

Az Európai Parlament közelmúltban kiadott tanulmánya szerint a kohéziós politika végrehajtása során a közbeszerzési szabályoknak való teljes mértékű megfelelést mind a projektek irányítói, mind a kedvezményezettek sokszor tekintik aránytalanul nagy tehernek.³⁵¹ Kérdés, hogy a közbeszerzési reformot követően mennyiben fog változni a helyzet, az új szabályok valóban biztosítják-e a könnyebb alkalmazhatóságot és ezáltal a szabálytalanságok csökkenését.

Általánosságban elmondható, hogy a közbeszerzési eljárások lefolytatása továbbra is komplex közbeszerzési jogi szaktudást igényel, különösen az uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő értékű beszerzések terén, ami továbbra is komoly kihívást jelenthet a kedvezményezettek számára. A korábbi szabályokkal összehasonlítva azonban az új közbeszerzési irányelvek és az új közbeszerzési törvény több téren is rugalmasabb megközelítést biztosít új eljárások és eljárési megoldások bevezetésével, vagy a korábbi szabályok rugalmasabbá tételével.

A közbeszerzési szabályok tekintetében az új uniós irányelveket követve a hazai jogalkotó több területen egyszerűsített az eljárásokon, ami segítheti az ajánlatkérőket az uniós források hatékonyabb és gyorsabb felhasználásában. A legnagyobb segítséget várhatóan az eljárési határidők csökkentése és a nemzeti eljárásrendben történt egyszerűsítések jelentik majd, viszont hasznos lehet számukra a nyilatkozati elvben és a fordított bírálatban rejlő lehetőség, valamint az eljárások alkalmazásában fennálló egyéb rugalmasságok és a szabályok pontosabb megfogalmazása.

Kérdés persze, hogy valóban szükség van-e Magyarországon az eljárési határidők rugalmasabbá válásával a közbeszerzéseknél további gyorsítási lehetőségekre, hiszen ha megtekintjük az európai összehasonlító adatokat, úgy tűnik, hogy Magyarországon elektronikus eljárás hiányában is igen hatékonyan és gyorsan tudunk közbeszerzési eljárásokat lefolytatni. Másrészt ez az adat inkább azt az aggályt hordozza magában, hogy valóban az átlátható verseny útján kerül-e sor a kiválasztásra.

64. ábra

A közbeszerzési eljárások teljes időigénye országonként (átlag/napok számában)

Forrás: Public Procurement in Europe – Procedures and techniques – A study on the cost and effectiveness of procurement regulation, Pricewaterhouse Coopers, London Economics and Ecorys, 2011.

A jövőben egy egységes, jól működő e-közbeszerzési rendszer felállítása tovább javíthatja a közbeszerzési eljárások gyakorlati alkalmazhatóságát. Az in-house kivétel újraszabályozása látszólag új lehetőségekkel kecsegtet, azonban a verseny hiánya elszámolhatósági szempontból problémát okozhat az ilyen beszerzések során. A feltételes közbeszerzés bár elméletben szintén hasznos

³⁴⁸Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez. Elérhető: ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_hu.pdf.

³⁴⁹A BIZOTTSÁG IRÁNYMUTATÁSA a közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciók meghatározására vonatkozó iránymutatások a strukturális alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében (COCOF 07/0037/03-HU) illetve az ezt felváltó C(2013) 9527 BIZOTTSÁGHATÁROZATA (2013.12.19.) az unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof_13_9527_hu.pdf ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2013/HU/3-2013-9527-HU-FI-1-ANNEX-1.Pdf.

³⁵⁰Guidance for Member States on the selection of bodies implementing FIs, including funds of funds EGE SIF_15-0033-01 (18/02/2016)

³⁵¹Közbeszerzés és a Kohéziós Politika, tanulmány, Európai Parlament, Belső politikák főigazgatóság, B. Tematikus Főosztály: Strukturális és Kohéziós Politikák, Szerzők: Jürgen PUCHER – Christine HAMZA – Michael LECKEY – Herta TÖDTLING–SCHÖNHOFER (Metis GmbH), 2012 június, 52.

új lehetőségeket tartogat, ennek gyakorlati megvalósíthatósága egyelőre kérdéses. Különös kockázatot jelent, hogy a közbeszerzési irányelv biztosította új rugalmassági eszközök megfelelő alkalmazásának mikéntjéről nem ismerjük a források megfelelő felhasználását ellenőrző szervezetek elvárásait, ami az utólagos ellenőrzések során problémát jelenthet. Indokolt tehát, hogy ezeket az eszközöket mindig az alapelvek – így különösen a verseny biztosításának szükségessége – megfelelő alkalmazásával használjuk a gyakorlatban.

Az új közbeszerzési szabályozás által bevezetett rugalmasabb megközelítés ellenére a közbeszerzési szabályrendszer komplexitásából kifolyólag az eljárások lebonyolítása az elkövetkező időszakban sem lesz kimondottan könnyű feladat. Bizonyos esetekben a Kbt. bevezet továbbá olyan rendelkezéseket is, amelyek a korábbi szabályokhoz képest is újabb kihívásokkal állítják majd szembe az ajánlatkérőket. Néhány szabály alkalmazása pedig hasonló erőfeszítést jelent majd azok alkalmazóinak, mint a korábbi szabályok. Ezek a kihívások lassíthatják az uniós források kedvezményezettke általi felhasználását.

Ilyen kihívás, hogy a közbeszerzési szabályokat bizonyos esetekben olyankor is alkalmazni kell, amikor a beszerzést végző szervezet alapból nem minősülne ajánlatkérőnek, viszont a beszerzést az állam bizonyos mértékben támogatja. A 2014/24/EU irányelv alapján ez a szabály csak viszonylag szűk körben alkalmazandó.³⁵² A szabály alá egyes építési beruházások (mélyépítés, bizonyos közérdekű funkciót ellátó épületek építése) és a hozzájuk tartozó szolgáltatások beszerzése tartozik, ha ezeket az állam legalább 50%-os mértékben támogatja.

A Kbt. 5. § (2) bekezdése lényegében ezt a szabályt követi azzal, hogy *nemzeti eljárásrendben a támogatás mértékét 75%-ban* határozza meg. Az állami támogatási szabályok fényében a 75%-os támogatásintenzitás annyiban érdekes előírás, hogy ez a gyakorlatban nem minden állami támogatási jogcím esetén alkalmazható. Míg a de minimis rendelet hatálya alá eső támogatások esetén elképzelhető, hogy egy beszerzést az állam legalább 75%-ban támogat, addig a regionális támogatási rendszerben csak a legelmaradottabb régiókban, ahol az egy főre jutó GDP az EU-átlag 45%-a alatt van (Magyarország esetében csak 4 régió), adható 50%-os maximális arány, amely kisvállalkozások esetében +20%-kal éri el a 70%-ot. Következésképpen a regionális állami támogatási szabályok alapján Magyarországon nem adható 75%-os támogatási intenzitás, így ezen esetben nem kell nemzeti rendszerben közbeszerzési eljárást lefolytatni – *ez azonban nem mentesít a piaci áron való beszerzés követelménye alól, amit a forrásfelhasználási szabályok írnak elő.*

A közbeszerzési szabályokat számos olyan vállalkozásnak kell alkalmaznia, amely amúgy nem minősül ajánlatkérőnek, így tapasztalata sincs a közbeszerzések terén. Ez különösen a kkv-knak jelent elég jelentős többletterhet, hiszen ezen vállalkozásoknál rendszerint nincs meg a közbeszerzés lefolytatásához szükséges szakértelem, így megnő a szabálytalanság elkövetésének kockázata. Megoldást jelenthet külső közbeszerzési tanácsadók igénybevétele, azonban ez jelentős többletköltségekkel járhat a projekt megvalósítása során, amelyet a projekt összköltségébe bele kell kalkulálni

A szabályozás alapján *„az ajánlatkérő nem alkalmazhatja a legalacsonyabb ár szempontját egyedüli értékelési szempontként tervezési, mérnöki és építészeti szolgáltatások, valamint építési beruházások esetében.”*³⁵³ Komoly előkészítést igényel, hogy az ár mellett pontosan milyen értékelési szempontokat határozzanak meg annak érdekében, hogy a lehető legjobb ár-érték arány alapján történjen a beszerzés, és az ár olyan arányt képviseljen a szempontok között, hogy az uniós források felhasználásakor alkalmazott hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve ne sérüljön.³⁵⁴ Tekintettel arra, hogy a közcélú beruházások jelentős része EU-források felhasználásával valósul meg Magyarországon, a fenti szabály azt jelenti, hogy *az EU-forrásokból megvalósuló infrastrukturális beruházásoknál ezután kizárólag az összességében legkedvezőbb ajánlat értékelési megoldást kell alkalmazni.*

A közbeszerzési és kohéziós szabályok bonyolultsága miatt a jóhiszeműséget feltételezve is előfordulhat az eljárással kapcsolatosan olyan hiba, amely *azonnali kezelés esetén még pénzügyi következmény nélkül orvosolható, később azonban már pénzügyi szankcióval járna.* Ezen okok miatt a közbeszerzésekkel kapcsolatos első szintű ellenőrzésekre, különösen a *preventív célú ellenőrzésekre* -nagy hangsúlyt kell fektetni. A gyakori és intenzív, a közbeszerzési eljárás folyamatába épített, preventív természetű első szintű ellenőrzés célravezető az esetleges szabálytalanságok lehető legkorábbi kiszűréséhez.

Magyarországon már a 2007–2013-as programozási időszak végén is komoly erőfeszítések történtek a közbeszerzési eljárások első szintű ellenőrzésének megerősítése terén, amelyek megalapozták a 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozó, a korábbinál jóval szigorúbb közbeszerzési szabályokat.

Az uniós forrásfelhasználás hazai részletszabályait a 2014. november 6-án hatályba lépett 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet tartalmazza, amelyben a közbeszerzési ellenőrzés rendszerét és működését is szabályozták. A közbeszerzési folyamatok kapcsán *előzetes, folyamatba épített és utólagos ellenőrzés is* érvényesül. Az uniós értékhatárt el nem érő értékű árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések, valamint a 300 millió forintot el nem érő értékű építési beruházások ellenőrzése esetében az irányító hatóság általi utóellenőrzés érvényesül. Az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű, építési beruházás esetén a 300 millió forintot elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárások ellenőrzésénél a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya (a továbbiakban: KFF) általi folyamatba épített ellenőrzés működik.

65. ábra

Kohéziós közbeszerzési ellenőrzések jogalapjai

Forrás: Miniszterelnökség – KFF

³⁵²2014/24/EU irányelv, 13. cikk.

³⁵³Kbt. 76. § (5) bekezdés.

³⁵⁴Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, 7. fejezet.

A különböző nemzeti és uniós ellenőrző szervek (EUTAF, KEHI, ÁSZ, Bizottság, Európai Számvevőszék, OLAF) utóellenőrzést folytatnak.

A szigorú ellenőrzés miatti többlet időigényt ellensúlyozhatja, hogy a KFF számos szabálytalanságot kiszűr, így a későbbiekben elkerülhetővé válik egy későbbi korrekció vagy a forrásvesztés mind a kedvezményezettek, mind pedig a hazai költségvetés számára.

Az utóbbi években a közbeszerzési problémákhoz kapcsolódó szabálytalanságok változatlanul nagy száma is azt mutatja, hogy a kontrollmechanizmus működésében is szükség van még javulásra. Az ellenőrzési mechanizmus hatékony működése sem tudná azonban magában kezelni ezt a kérdést, így kiemelten fontos az eljárások megfelelő időben történő alapos előkészítése és az eljárás során a szakértelem biztosítása.

A közbeszerzési eljárások során keletkező hibák, illetve szabálytalanságok arányát csökkentheti a kedvezményezettek, illetve az intézményrendszer munkatársainak megfelelő képzésben való részesítése, illetve korábbi szabálytalansági ügyek gyakorlati szempontú áttekintése is.

A tagállamok felelősek azért, hogy az uniós irányelvek megfelelő átültetésével biztosítsák a közösségi jog és a nemzeti jog összhangját, valamint felelősek a kohéziós források szabályos és eredményes felhasználását biztosító rendszer kialakításáért és működtetéséért. Amennyiben ez nem sikerül megfelelően, az Európai Bizottság megfelelő lépéseket tesz formális kötelezettségzegési eljárás keretében, vagy szabálytalansági és korrekciós eljárások keretében. Sok esetben a nemzeti közbeszerzési jog nem ütközik egyértelműen az irányelvvel, azonban mégis a nem megfelelő jogalkalmazással uniós jogba ütköző gyakorlatot teremt.

Azonban amikor az Európai Bizottság a strukturális források felhasználásánál a közbeszerzési eljárások gyakorlatát ellenőrzi, a nemzeti szabályok mellett az irányelvek és az EU-alapelvek alkalmazását egyaránt számonkéri. Így a gyakorlatban könnyen előfordul, hogy a projekt végrehajtásánál alkalmazzák a nemzeti közbeszerzési jogot, amelynek uniós joggal való összhangját kötelezettségzegési eljárás keretében nem kérdőjelezték meg, azonban az ellenőrzés keretében megállapították, hogy a lefolytatott közbeszerzési eljárás nem volt összhangban az irányelvekben foglalt szabályokkal.

Ezen körülményekre tekintettel kiemelt jelentőségű egyrészt az, hogy a fejlesztési projektek végrehajtása során nem csak a közbeszerzési, hanem a kohéziós szabályokat is be kell tartani, és két bonyolult szabályrendszer együttes alkalmazásakor a helyes megoldás kiválasztásánál igyekezni kell figyelemmel lenni a jogalkotói szándéokra, ugyanis maguk a szabályok nem mindig adnak eligazítást a megoldásról. Körültekintően kell tehát meghozni a döntéseket, és olyan megoldást kell választani, ahol a hatékony forrásfelhasználás követelménye és az alapelvek érvényesülése egyaránt biztosítható.

2.9. Kitékintés a következő programozási időszakra

A Bizottság a 2021-2027-es MFF és a kapcsolódó kohéziós politikai programozás során számos, bizonyos esetekben politikailag rendkívül érzékeny ponton próbálja megerősíteni a kohéziós politika és a gazdasági kormányzás keretét adó európai szemeszter között már a jelenlegi programozási időszakban is meglévő kapcsolatot. A bizottsági javaslatok elsődleges célja láthatóan az, hogy a forrásfelhasználást korlátozza az által, hogy a programozás során minél inkább az európai szemeszter keretében a Bizottság által azonosított kihívásokra korlátozza a kohéziós támogatások felhasználását, jelentősen korlátozva a tagállamok tervezési rugalmasságát. A kapcsolatot tovább erősítő bizottsági javaslat három aspektusban is megnyilvánul; (1) az országspecifikus ajánlások és az országjelentés fokozottabb figyelembe vétele a kohéziós programozás során, (2) makrogazdasági kondicionalitás első ága, (3) ESZA+ tematikus koncentráció egyik alosztala.

A kohéziós politika és az európai szemeszter közötti kapcsolat erősítését eredményezné a Bizottság azon politikailag rendkívül érzékeny javaslata, amely **az országspecifikus ajánlások fokozott figyelembe vételét írná elő** a kohéziós programozás során. Ez által közvetlen, szoros kapcsolat jönne létre az európai szemeszter és az uniós források felhasználása között. A leginkább jelentős koncepcionális változás ebben az, hogy az eddigi uniós átfogó stratégia (Európa 2020) helyett az európai szemeszter keretében 2019-ben elfogadott releváns országspecifikus ajánlások, tágabb értelemben pedig az országjelentésekben azonosított kihívások alapján tárgyalna a Bizottság a tagállamokkal a programozási célokról a 2021-es indulás előtt, majd a 2024-es ajánlások alapján a programok 2024/2025-ös „félidei” felülvizsgálata során. Eddig a kohéziós források tervezésekor a kohéziós politika szempontjából releváns országspecifikus ajánlásokat ugyan figyelembe kellett venni, de nem ezek voltak az elsődlegesen irányadó programozási viszonyítási pontok. A kohéziós politika és az európai szemeszter közötti kapcsolat erősítésének részleteit összefoglaló, október 19-én közzétett bizottsági munkadokumentum alapján a Partnerségi Megállapodás és az Operatív Programok kidolgozására irányuló bilaterális megbeszélés alapjául szolgáló egyoldalú bizottsági ún. „pozíciós papírt” az új programozási időszakban felváltja a 2019-es országjelentés új, „D” melléklete. Ez az egyes ágazatok uniós forrásból finanszírozható beruházási szükségleteit (investment needs) tartalmazza majd. A „D” melléklet tehát egy – a korábbi országjelentésekhez képest szélesebb – problématerkép lenne, ami meghatározná az uniós forrásból finanszírozható fejlesztési irányokat. A kihívásokat az uniós számszerű célkitűzésekhez, valamint az uniós átlaghoz viszonyított hazai adatok mentén határoznák meg. Ezen túlmenően a Bizottság 2019-ben (majd pedig 2024-ben) a „szokásos” országspecifikus ajánlásokat kiegészítené egy ún. **beruházási ajánlással**, amelyben felsorolásra kerülne a „D” mellékletben részletezett beruházási szükségletek. A Bizottság az országjelentés „D” mellékletét a strukturális alapokra vonatkozó tárgyalások állásától függetlenül el fogja készíteni, így az a kohéziós programozást az országspecifikus ajánlások kibővítése nélkül is alapvetően befolyásolja majd. Míg az országjelentés a Bizottság terméke, amelyhez nem kell a Tanács jóváhagyása, és így azt saját hatáskörben létrehozhatja, a – beruházási ajánlással is kiegészített – országspecifikus ajánlásokat az ECOFIN Tanács fogadja el (az EIT pedig politikailag jóváhagyja), így elfogadásuk elvileg megakadályozható a Tanács szintjén. Mivel a tagállamok többsége nem kifogásolja a szemeszter és a kohéziós politika közötti kapcsolat további erősítését, ezért ennek meglátásunk szerint nincs realitása.

A beruházási ajánlások létrehozása további aggodalomra ad okot, mivel az sem világos, hogy mi történik abban az esetben, ha a beruházásokat nem pontosan úgy hajtja végre egy tagállam, ahogy azt a Bizottság elvárja, illetve ha nem csupán az elérendő célokat fogalmazzák meg, de az ahhoz vezető lépéseket, módszereket is. Amennyiben a Bizottság tehát úgy ítéli meg, hogy a tagállam nem hajtja megfelelően végre az ajánlásokat - akár politikai megfontolásokból is - megindíthatják a makrogazdasági kondicionalitás eljárását. Ráadásul a jelenlegi javaslatok szerint a Bizottság a 2021-2027 közötti időszakban már teljesen saját hatáskörben kezdeményezhetné a kifizetések felfüggesztését, amennyiben a tagállam a Bizottság igényei szerint nem módosítja az operatív programját a releváns országspecifikus ajánlások teljesítése érdekében.

A **makrogazdasági kondicionalitás elsőágát** tekintve, a jelenlegi szabályozás értelmében, ha a tagállam nem allokál elegendő forrást az országspecifikus ajánlásokban megjelölt kihívásokra, a Bizottság felkérheti a tagállamot, hogy vizsgálja felül és tegyen javaslatot valamely operatív program módosítására, amennyiben ez szükséges az elfogadott országspecifikus ajánlás végrehajtásához. Amennyiben a tagállam nem hoz hatékony intézkedéseket, akkor a Bizottság javasolhatja a Tanácsnak, hogy részben vagy teljes egészében függessze fel az érintett programok vagy prioritások részére nyújtott kifizetéseket. A makrogazdasági kondicionalitás szabályait részletező szektorális jogszabály tervezetében a Bizottság a 2021-2027 közötti időszakban azonban már teljesen saját hatáskörben kezdeményezhetné a kifizetések felfüggesztését, amennyiben a tagállam nem módosítja a Bizottság igényei szerint az operatív programját a releváns országspecifikus ajánlások teljesítése érdekében. A következő időszakra javasolt jogszabálytervezet ugyanis már nem tartalmazza a Tanács bevonását.

A kapcsolat erősítését eredményező új elem lenne továbbá, hogy az **Európai Szociális Alap+** esetében elvárás lenne, hogy a tagállamok a forrásaik „megfelelő” részét különítsék el az országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódó intézkedések támogatására. Ennek érdekében az ajánlásokhoz kapcsolódó fejlesztésekhez ún. dedikált prioritási tengelyeket kellene tervezni, ami – a társadalmi befogadásra, a fiatalokra és az anyagi depriváció kezelésére vonatkozó dedikált forrásallokációs elvárásokkal együttesen – meglehetősen nehezítené a programozást és jelentősen szűkítené a tagállamok mozgásterét az operatív programok tervezése és végrehajtása során.

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa a Bizottság 2021-2027 közötti többéves pénzügyi keretről (MFF) szóló javaslatcsomag mellett külön rendelettervezetet dolgozott ki a tagállamokban a **jogállamiság** tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről³⁵⁵. A tervezett jogállamisági mechanizmus alapjául az EUMSZ 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 106a. cikke szolgál.³⁵⁶ A javaslatot élénk vita kísérte. Az Európai Tanács által 2020. július 20-án következtetések hangsúlyozzák a jogállamiság tiszteletben tartásának - és a költségvetés felhasználásával összefüggő általános elvek, valamint az Unió pénzügyi érdekek védelmének – fontosságát, illetve előírnyozzák a költségvetés és a Next Generation EU védelmét szolgáló feltételrendszer bevezetését.

³⁵⁵ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről COM(2018) 324 final 2018/0136 (COD) (2018)

³⁵⁶ A javaslat emlékeztetett arra, hogy az EU tagállamainak különböző alkotmányos és igazságügyi rendszerei elvben megfelelően biztosítják és védik a jogállamiságot, azonban számos közelmúltbeli esemény hiányosságokat tárt fel a nemzeti ellenőrzések terén, és rámutatott, hogy a jogállamiság tiszteletben tartásának hiánya az Európai Unión belül komoly aggodalomra adhat okot. A javaslat megfelelő intézkedéseket helyezett kilátásba abban az esetben, ha egy tagállamban a jogállamisággal kapcsolatos általános hiányosság érinti vagy veszélyezteti a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveit vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét. A jogállamisággal kapcsolatos általános hiányosságnak tekinteti a javaslat különösen az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetését, az önkényes vagy jogellenes döntések megakadályozásának és szankcionálásának hiányát.

3. MODUL – PÉNZÜGYI MENEDZSMENT

3.1. Elszámolhatóság, európai uniós társfinanszírozás

A jogosultság és elszámolhatóság kulcskategóriák a kohéziós források felhasználási rendszerében. Fejlesztési projektek megvalósíthatók eltérő térben (földrajzi helyen) és időben különféle költségek mellett, a szabályok azonban rögzítik azt is, hogy ezeknek a költségeknek az EU általi megtérítésére milyen feltételek mentén számíthatunk – ha nem a szabályoknak megfelelően valósultak meg a fejlesztési intézkedések, akkor nem elszámolhatóak a költségek.

3.1.1. Az elszámolhatóság általános szabályai

A kiadások elszámolhatóságának kezdeti és végső időpontját oly módon alakították ki, hogy egységes szabály vonatkozzon az ESB-alapok végrehajtására az egész Európai Unióban. Ajánlott a tagállamoknak az operatív programok szintjén is egyfajta egységes szabályozást meghatározniuk, amellyel átláthatóbbá és könnyebbé teszik a projektek végrehajtását. A programok végrehajtásának megkönnyítése érdekében a kiadások elszámolhatóságának kezdeti időpontja megelőzheti 2014. január 1-jét, amennyiben az érintett tagállam ezen időpontot megelőzően nyújtotta be az operatív programot.

A kiadások elszámolhatóságának meghatározása nemzeti hatáskörben van, a tagállam döntésétől függően számolható el egyes költségek, ezáltal az Európai Bizottság a tagállamok számára nagy mozgásteret biztosít, kivéve, ha a CPR-ban vagy az alapspecifikus rendeletekben egyedi szabályok megállapítására kerül sor. Az elszámolható költségek szabad meghatározása nem jelenti azt, hogy minden, a „negatív listába” nem tartozó költség elszámolható lenne.

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó nemzeti szintű szabályok megalkotása során fontos szereppel bírt a projekt megvalósításához *közvetlenül és közvetett módon kapcsolódó költségek arányainak felülvizsgálata, racionalizálása, az átalányalapú elszámolási lehetőségek bővítése, a projektmenedzsment költségek elszámolhatóságának kizárása, korlátozása* egyes a közszférához tartozó kedvezményezett esetében.

A kiadás abban az esetben kaphat az ESB-alapokból származó hozzájárulást, ha az a kedvezményezettnek merült fel, és a program Bizottsághoz történő benyújtásának időpontja vagy 2014. január 1. – amelyet a korábbi időpont –, és 2023. december 31. között került kifizetésre. EMVA-ból származó hozzájárulás esetén a támogatást a kifizető ügynökségnek 2014. január 1. és 2023. december 31. között ténylegesen ki kell fizetnie.

Az ESB-alapokból nem ítéltető meg támogatás olyan műveletekre, amelyeket fizikailag befejeztek, vagy teljes egészében végrehajtottak, még mielőtt a program finanszírozására irányuló kérelmet a kedvezményezett az irányító hatósághoz benyújtotta, tekintet nélkül arra, hogy a kedvezményezett teljesítette-e az összes kapcsolódó kifizetést.

A projekt kapcsán kizárólag azon költségek számolhatóak el, amelyek a projekt céljainak eléréséhez, illetve végrehajtásához szükségesek, és a projekt elfogadott költségvetésébe betervezték azokat. A költségek csak olyan mértékben számolhatóak el, amilyen mértékben a támogatott projekthez kapcsolódnak.

A projekteknek az ESB-alapokból társfinanszírozható kiadásait legkésőbb a kedvezményezett által benyújtott végső kifizetés i kérelemben csökkenteni kell azzal a nettó bevétellel (lásd bővebben a 2.4.1. fejezetben), amelyet a művelet jóváhagyásakor nem vettek figyelembe, és amelyet a művelet csak a végrehajtása során termel közvetlenül. Ha a költségek teljes összege nem társfinanszírozható, a nettó bevételt a költségek elszámolható és el nem számolható részeinek arányában kell felosztani.

A nettó bevétel elve nem alkalmazandó a következőkre:

- technikai segítségnyújtás;
- pénzügyi eszközök;
- teljes visszafizetési kötelezettség alá eső visszatérítendő támogatások;
- díjak;
- az állami támogatásokra vonatkozó szabályok hatálya alá tartozó műveletek;
- olyan műveletek, amelyek esetében a közpénzekből nyújtott támogatás egyösszegű átalány vagy az átalányalapú egységköltség formáját ölti, feltéve, hogy a nettó bevételt előzetesen figyelembe vették;
- közös cselekvési terv keretében végrehajtott műveletek, feltéve, hogy a nettó bevételt előzetesen figyelembe vették;
- olyan műveletek, amelyek esetében a támogatási összegeket vagy arányokat az EMVA-rendelet II. melléklete határozza meg;
- olyan műveletek, amelyek esetében a teljes elszámolható költség nem haladja meg az 50 000 EUR-t.

Nem tekintendők bevételnek a kedvezményezett által kapott azon kifizetések, amelyek a kedvezményezett és egy harmadik fél, vagy harmadik felek közötti szerződésszegés esetén felmerülő szerződéses kötbérből adódnak, vagy a kedvezményezett közbeszerzési szabályoknak megfelelően kiválasztott ajánlatának harmadik fél általi visszavonásából keletkeznek (letét), és ezek nem vonhatóak le a művelet elszámolható kiadásaiból.

Egy program módosításának eredményeként elszámolhatóvá váló kiadás csak a módosítási kérelem Bizottságnak történő benyújtásának időpontjától kezdve számolható el, vagy a programot módosító határozat hatálybalépésének időpontjától.³⁵⁷

³⁵⁷1303/2013/EK 96. cikk (11) bekezdésének alkalmazása esetén

3.1.2. Társfinanszírozásra vonatkozó szabályok

A társfinanszírozási arány azt fejezi ki, hogy milyen mértékben járul hozzá az Európai Unió az egyes programokhoz. Az európai uniós társfinanszírozás mértéke általában nem haladhat meg egy előre megállapított felső határértéket, amely függ a régiókatégoriától, programtípustól és egyéb fejlesztési szabályoktól. A társfinanszírozást a program vagy programrész teljes értékének bizonyos százalékában határozzák meg. A Bizottság minden egyes operatív program esetében meghatározza a társfinanszírozási arányokat. A 2004–2006 közötti programozási időszakban Magyarországon az európai uniós fejlesztési források esetében a vállalt hazai költségvetési hozzájárulás mértéke a kohéziós politika esetében 25% volt, amíg a vidékfejlesztési források esetében 20%. A 2007–2013 közötti európai uniós programozási időszakban a kohéziós politika alá tartozó források esetében a vállalt hazai hozzájárulás mértéke már csak 15%-os, a vidékfejlesztési források esetén pedig 25%-os volt. A 2014–2020 közötti programozási időszakban az ESB-alapokból juttatott források esetében a vállalt hazai hozzájárulás mértéke általában szintén 15%-os.

A régiókatégoriák társfinanszírozási aránya nem lehet magasabb, mint:

a) *Kevésbé fejlett régiók esetében:*

85% azon tagállamok kevésbé fejlett régióiban, amelyekben a 2007–2009-es időszakban mért egy főre jutó GDP nem érte el az említett időszakban az EU27 átlagának 85%-át, valamint a legkülső régiókban;

80% a tagállamok kevésbé fejlett régiói és mindazon régiók esetében, amelyeknek az egy főre jutó, támogathatósági kritériumként alkalmazott GDP-je a 2007–2013 közötti programozási időszakban nem érte el az EU25 átlagának 75%-át, de meghaladja az EU27 átlagos GDP-jének 75%-át;

b) *Átmeneti régiók esetében:*

60% – Ezt az új régiókatégoriát vezették be a fokozatosan csökkenő támogatási jogosultságok rendszere (phasing-in és phasing-out) helyett. Ebbe a kategóriába azok a régiók tartoznak, amelyekben az egy főre jutó GDP az EU 27 tagországa átlagának 75–90%-a között van.

c) *Fejlettebb régiók esetében:*

50% – Ebbe a kategóriába azok a régiók tartoznak, amelyekben az egy főre jutó GDP több mint 90%-a az EU 27 tagországa átlagának.

A Kohéziós Alap esetében:

85% – A Kohéziós Alap azokat a tagállamokat támogatja, amelyekben az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem kevesebb az EU27 átlagának 90%-ánál, amelyben most már meghaladja az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem az EU27 átlagának 90%-át, de 2013-ban még jogosult volt.

A Kohéziós Alapból támogatható tagállamok: *Bulgária, Ciprus (fokozottan csökkenő támogatással), Cseh Köztársaság, Észtország, Görögország, Horvátország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovák Köztársaság, Szlovénia.*

Az európai területi együttműködési célkitűzés keretében folyó operatív programok: az egyes prioritási tengelyek szintjén nem lehet magasabb, mint 85%.

Ha a teljes prioritásból juttatott források felhasználása pénzügyi eszközök vagy a közösségvezérelt helyi fejlesztés révén történik, akkor a maximális társfinanszírozási arányt 10 százalékponttal meg kell növelni.

Valamennyi prioritás esetében az alapokból származó hozzájárulás nem lehet kevesebb, mint az elszámolható közkiadás 20%-a.

Egy operatív programon belül olyan különálló prioritás is kialakítható, amelynek társfinanszírozási aránya elérheti a 100%-ot is, uniós szinten létrehozott és az Európai Bizottság által közvetlenül vagy közvetve irányított pénzügyi eszközök révén végrehajtott műveletek támogatására. Amennyiben e célból külön prioritást hoznak létre, a tengelyhez kapcsolódó támogatást nem lehet más eszközökkel végrehajtani.

36. szövegdohoz
Társfinanszírozási értékek

Forrás: Kondrik szerkesztése

Az egyes operatív program elfogadásáról szóló Európai Bizottsági határozat rögzíti az ESB-alapokból származó támogatás társfinanszírozási arányát vagy arányait, és maximális összegét. Valamennyi prioritási tengely esetében meghatározzák, hogy a társfinanszírozási arány:

- a) a teljes elszámolható kiadásra, beleértve a közkiadásokat és magánkiadásokat, vagy
- b) az elszámolható közkiadásokra vonatkozik-e.

Az operatív program várható kezdvezményezeti köre és egyéb makrogazdasági okok alapján dönti el a tagállam, hogy számára melyik a kedvezőbb a kétféle lehetőség közül. A 2014–2020 közötti programozási időszakban Magyarország a teljes elszámolható kiadásra vonatkozó módszer szerint jár el.

Az új típusú koronavírus okozta veszélyhelyzet miatt az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (CPR) felülvizsgálatra került. A módosított CPR 25a. cikkelyének (1) bekezdése, valamint a módosított FEAD rendelet 20. cikkelyének

(1a) bekezdése lehetővé teszi a 2020. július 1-től 2021. június 30-ig tartó számviteli évre vonatkozóan az Európai Unió társfinanszírozási ráta 100% mértékűre történő emelését, amennyiben azt a tagállam programmódosítás keretében kérelmezi. A társfinanszírozási ráta 100% mértékűre történő emelésével a tagállam mentesül a számviteli év alatt felmerülő társfinanszírozási kötelezettsége alól, amely a költségvetés tehermentesítését jelenti. Ezzel a lehetőséggel Magyarország élt is.

3.1.3. Nemzeti elszámolhatósági szabályok

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 5. sz. melléklete tartalmazza a nemzeti elszámolhatósági szabályokat (Nemzeti szabályozás az elszámolható költségekről). A szabályozás (a továbbiakban: útmutató) célja az elszámolhatósági elvek rögzítése, konkrétan meghatározva az el nem számolható költségek körét, valamint azt, hogy egyes költségek milyen feltételek mellett számolhatók el.

Az elszámolható költségek meghatározásakor az volt a cél, hogy az útmutató azonos támogatási terület tekintetében azonos elszámolhatósági kritériumokat adjon meg. Az elszámolhatóság nemzeti szintű szabályozása az Innovációs és Technológiai Minisztérium illetékességi körébe tartozik. A felhívásokban az útmutatóban foglaltakat kell alkalmazni, figyelemmel arra, hogy amennyiben a hatékony forrásfelhasználás megköveteli, az irányító hatóságok az elszámolhatósági szabályokat az adott felhívás céljához testre szabva szűkíthetik, a fejlesztés céljától függően részletezhetik, specifikálhatják a keret jellegű szabályozáshoz képest. A felhívásokat az Innovációs és Technológiai Minisztérium a megjelenés előtt minőségbiztosítja, melynek keretében vizsgálja a felhívásokban alkalmazott előírásoknak a nemzeti elszámolhatósági szabályozással való összhangját, továbbá az adminisztratív terhek csökkentésének lehetőségét. A minőségbiztosítás egyik szempontja az elszámolhatósági szabályok egyszerűsítése és egységesítése.

Az elszámolhatóság általános feltételei:

1. főszabály szerint a kedvezményezetteknél ténylegesen felmerült, fizikailag teljesített, valós munkára alapozott, amelynek teljesülése és jogalapja igazolható;
2. teljes egészében az elszámolhatósági időszakban merült fel és fizették ki;
3. a támogatott projekt kapcsán merül fel a projekt céljainak elérése érdekében, és szerepel a projekt elfogadott költségvetésében;
4. a költségek nem haladják meg a szokásos piaci árat (a közbeszerzési eljárás során megkötött szerződésben rögzített árak ilyenek számítanak.) A piaci ár alátámasztására szolgáló ajánlatoknak független harmadik féltől kell származniuk;
5. az operatív programban meghatározott programterületen merült fel;
6. az egyes költségek elszámolása alkalmával nem merülhet fel kettős finanszírozás;
7. a beruházást nem lehet több részprojektre bontani, azt egészként kell kezelni;
8. a projekt megvalósítására meghatározott időszakban merültek fel költségek.

A támogatási kérelem részeként benyújtott költségvetésnek tartalmaznia kell a projekt összes költségét!

Amennyiben a projekt tartalmaz olyan támogatható tevékenységet, amelyet nem a támogatási kérelem részeként, nem annak költségkeretéből kíván megvalósítani, és/vagy tartalmaz olyan nem támogatható tevékenységet, amelyet a támogatást igénylő meg kíván valósítani a projekt részeként, azonban a felhíváson kívüli forrásból, akkor ezen tevékenységeket elkülönítetten és egyértelműen be kell mutatni a támogatási kérelemben, valamint a későbbiekben megkötött vállalkozói szerződésekben is. A projekt költségvetésének megfelelően részletezettnek és ily módon ellenőrizhetőnek kell lennie ahhoz, hogy meghatározható legyen a költségek, illetve ezen belül az elszámolható költségek besorolása.

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet egyes valós – jellemzően a lebonyolításhoz kapcsolódó – költségkategóriák esetében meghatároz maximálisan elszámolható mértékeket, így azok csak ezen felső korlátig számolhatók el. Az érthető logikai megfontolás (ne a technikai segítségre költsük a forrást, hanem a projektre) mellett ez a kötöttség időnként jelentős gyakorlati problémákat okoz (pl. pénzügyi eszközöknél).

54. táblázat

Az elszámolható költségek mértékére, illetve arányára vonatkozó elvárások

Költség típus	Mértéke %-ban	
	2007–2013	2014–2020
Ingalanvásárlás (föld, épület)	10%	2%
Terület előkészítése (régészeti feltárás, földmunkák)	0–6%	2%
Projekt-előkészítés, tervezés	0,5–6%	5%
Projektmenedzsment	2–12%	2,5%
Közbeszerzési eljárások lefolytatása	1–1,5%	1%
Műszaki ellenőri szolgáltatás	2–7%	1%
Könyvvizsgálat	0,5–1%	0,5%
Tájékoztatás, nyilvánosság	0,5–2%	0,5%

Forrás: NYIKOS szerkesztése

3.1.4. Egyszerűsített költségigazolási rend (kedvezményezett akkreditáció)

A folyamatba épített – dokumentumalapú és helyszíni – ellenőrzés részeként valamennyi, hitelesítést végző szervezetnek a hitelesítés keretében gondoskodnia kell a kedvezményezett által benyújtott jelentések, nyilatkozatok és kifizetési igénylések formai és tartalmi ellenőrzésének lefolytatásáról annak megállapítása céljából, hogy a kedvezményezett a támogatási szerződésben rögzített, vagy a projektadatlap alapján vállalt kötelezettségeit – a vonatkozó európai uniós és nemzeti jogszabályokkal összhangban – teljesítette-e. A normál eljárásrendben ez a pénzügyi lebonyolítás során a kifizetési igénylés ellenőrzéséből áll.

A dokumentumalapú ellenőrzés során a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 6. mellékletében foglalt szempontokat kell ellenőrizni. A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 144. § (2) bekezdése alapján az irányító hatóság eltekinthet a dokumentumalapú ellenőrzés teljes körű lefolytatásától, ha a kedvezményezett közszféra szervezet³⁵⁸ és a kedvezményezett utalványozási szabályzata valamennyi kifizetés esetén tartalmazza a tárgyi és időbeli elszámolhatósági szabályok, továbbá a jogszabályban meghatározott megfelelés ellenőrzését, és az utalványozási szabályzatot az irányító hatóság megfelelőnek találta. A kedvezményezettnek biztosítania kell a kifizetés előtti ellenőrzés funkcionális függetlenségét.

Amennyiben a közszféra kedvezményezett élni kíván az enyhített költségigazolási rend alapján történő elszámolás lehetőségével, akkor meg kell felelnie a következő feltételeknek:

Elsőként bizonyítania kell, hogy az utalványozási rendje (a szabályzat elnevezése minden kedvezményezett esetében más és más, de tartalmilag a teljesítésigazolás és az utalványozás folyamatait írja le) tartalmazza a hitelesítési alapelveket és biztosítja a projektmegvalósítás és az ellenőrzés funkcionális függetlenségét.

Az akkreditációt követően a közszféra kedvezményezett köteles a dokumentumokban történt változásokról az irányító hatóságot haladéktalanul tájékoztatni, továbbá a projekt teljes megvalósítási ideje alatt betartani és követni az utalványozási szabályzatba foglalt hitelesítési alapelveket, biztosítani az ellenőrzés funkcionális függetlenségét.

A funkcionális függetlenség garantálásának javasolt eszközei:

- feladatok funkcionális elkülönítése, amely szerint az akkreditált közszféra kedvezményezett kijelölt – a dokumentumalapú ellenőrzésért felelős – egysége szervezetileg és funkcionálisan is elkülönül a projektmegvalósításért felelős projektmenedzsmenttől, és
- amennyiben a projektben a projektmenedzsment-költség elszámolható, úgy ezen a költségsoron az elkülönült szervezeti egységre vonatkozóan támogatást nem számolhat el.

Az ellenőrzési szerepkörrel rendelkező munkatársak képzéséről gondoskodnia kell, annak érdekében, hogy az ellenőrzést végzők a feladatuk ellátása során a jogszabályban előírtaknak megfelelően járjanak el.

Az akkreditált közszféra kedvezményezett által igénybe vehető egyszerűsített költségigazolási rend alapján a hitelesítési feladatok az irányító hatóság és a kedvezményezett viszonylatában az utóbbihoz kerülnek. Az irányító hatóság hatásköre annak meghatározása, hogy mely hitelesítési feladatokat tartja magánál.

A folyamatban lévő projektek esetében a sikeres kedvezményezetti akkreditációt követően valamennyi megvalósítás alatt lévő és megvalósítani tervezett projektje esetén alkalmazandóak az egyszerűsített költségigazolási rendre irányadó szabályok.

Sikeres akkreditációt követően az akkreditációs szempontoknak való megfelelést folyamatosan nyomon kell követnie az irányító hatóságnak. Amennyiben a felülvizsgálat eredményeként megállapítják, hogy az akkreditációs dokumentumokban történt módosítás olyan mértékű, amellyel nem biztosított a projektmegvalósítás ideje alatt az ellenőrzés funkcionális függetlensége, illetve a támogatást igénylőre delegált hitelesítési alapelemek alkalmazása, akkor az irányító hatóság felfüggeszti az akkreditációt.

Ha a projektmegvalósítás során végzett ellenőrzések nem igazolják a projekt megfelelő szakmai és pénzügyi előrehaladását, úgy a közszféra kedvezményezett akkreditált státuszát vissza kell vonni.

Az egyszerűsített költségigazolási rend szerinti elszámolásokhoz kapcsolódó alátámasztó dokumentumokat – dokumentumalapon – kizárólag helyszíni ellenőrzés keretében ellenőrzi az irányító hatóság. Tekintettel arra, hogy a helyszíni ellenőrzésre a projekteket kockázatelemzésen alapuló mintavételezéssel választják ki, a kockázatelemzési szempontrendszer kialakításánál figyelembe kell vennie az irányító hatóságnak a kedvezményezett típusa kapcsán a közszféra szervek akkreditáltságát.

A kockázatok csökkentése és a rendszer működőképességével kapcsolatos tapasztalatszerzés érdekében célszerű első körben „pilot” projektként végigvinni egy folyamatot. A bevezetést követő első évben indokolt a rendszeres (negyedévente történő) helyszíni ellenőrzés az esetleges hibák előzetes kiszűrése érdekében.

Az egyszerűsített elszámolási rend előnyei:

- Sikeres akkreditációval, egyszerre több megvalósítandó projektje esetében élhet a kedvezményezett az egyszerűsített elszámolási renddel.
- A kifizetési igénylésben jóváhagyott támogatási összeg kifizetésének határideje rövidülhet – elfogadott eljárásrendtől függően, hisz a támogatás folyósításához szükséges hitelesítési vizsgálatok időben korábban megtörténnek.

Folyamatban lévő projektek esetében is alkalmazható, hisz a jogszabályi keretek erre biztosítottak.

³⁵⁸Minisztérium, kormány által kijelölt központi beszerző szerv, minden költségvetési szerv, közalapítvány, helyi önkormányzat, helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, helyi és nemzetiségi önkormányzatok társulása, területfejlesztési önkormányzati társulás, térségi fejlesztési tanács.

3.1.5. Támogatási formák

A támogatások lehetnek vissza nem térítendőek, díjak, visszatérítendő támogatások, pénzügyi eszközök, illetve ezek ötvözetei.

A vissza nem térítendő és visszatérítendő támogatásoknál a költségelszámolás lehet:

- ténylegesen felmerült és kifizetett (leggyakrabban használt, Magyarországon ez működik);
- egyszerűsített elszámolás:
 - átalányalapú egységköltség
 - egyösszegű átalány, amennyiben a közpénzből való hozzájárulás nem haladja meg a 100 000 eurót
 - százalékban meghatározott átalányalapú finanszírozás egyes költségkategóriára.

Amennyiben a projekt kizárólag beruházások, áruk vagy szolgáltatások közbeszerzése útján kerül végrehajtásra, akkor csak a ténylegesen felmerült és kifizetett módszer alkalmazható. Amennyiben a fenti közbeszerzés egyes költségkategóriákra korlátozódik, az összes lehetőség alkalmazható.

Az átalány összegek meghatározása a következő módokon történhet:

- a) Igazságos, méltányos és ellenőrizhető számítási módszerrel, amely a következőkön alapul:
 1. statisztikai adatok vagy más objektív információk;
 2. az egyes kedvezményezettek ellenőrzött múltbeli adatai;
 3. az egyes kedvezményezettek szokásos számviteli gyakorlatának alkalmazása.
- b) Az uniós szakpolitikákban hasonló típusú művelet és kedvezményezett esetén alkalmazott egységköltségmértékek, egyösszegű átalányok és százalékban meghatározott átalányok alkalmazására vonatkozó szabályoknak megfelelően.
- c) A teljes egészében a tagállam által finanszírozott vissza nem térítendő támogatási rendszerekben hasonló típusú művelet és kedvezményezett esetén alkalmazott egységköltségmértékek, egyösszegű átalányok és százalékban meghatározott átalányok alkalmazására vonatkozó szabályoknak megfelelően.
- d) A 1303/2013/EK rendeletben és az adott finanszírozási alap specifikus szabályaiban meghatározott ráták.
- e) Specifikus szabályai szerinti összegek meghatározására irányuló egyedi módszerek.

55. táblázat

A 2007–2013 és a 2014–2020 közötti időszak egyszerűsített költségelszámolási szabályai

	2007–2013	2014–2020
Egyszerűsített költségelszámolást alkalmazó alapok	ESZA és ERFA	5 ESB-alap
A támogatás formája	Nincs meghatározva	Vissza nem térítendő támogatás és visszatérítendő támogatás.
Lehetőség	Az egyszerűsített költségelszámolás használata a vissza nem térítendő támogatások esetében választható	Választható, kivéve a kisebb ESZA-műveletek esetében (azon műveleteknél kötelező, ahol a kedvezményezettnek fizetendő, közpénzekből nyújtott támogatás 50 000 EUR-nál kevesebb, kivéve az állami támogatás hatálya alá tartozó program esetén).
Számítási módszerek	Igazságos, méltányos és ellenőrizhető módszeren alapuló előzetes számítás	Igazságos, méltányos és ellenőrizhető módszeren alapuló előzetes számítás. <i>További számítási módszerek bevezetésére kerül sor:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Meglévő uniós gyakorlat vagy elszámolási rendszer alkalmazása hasonló típusú művelet és kedvezményezett esetén. • Meglévő saját nemzeti gyakorlat vagy elszámolási rendszer alkalmazása hasonló típusú művelet és kedvezményezett esetén. • A rendeletben vagy felhatalmazáson alapuló jogi aktusban foglalt átalányok és egyedi módszerek alkalmazása [lásd például a közös rendelkezésekről szóló rendelet 68. cikke (1) bekezdésének b) pontját vagy az ESZA-rendelet 14. cikkének (2) bekezdését]. • Az ESZA esetében: költségvetés-tervezet alkalmazása.
Százalékban meghatározott	A százalékban meghatározott átalány-alapú	• A százalékban meghatározott átalányalapú finanszírozás minden költségkategória kiszámításához használható.

	2007–2013	2014–2020
átalányalapú finanszírozás	finan-szírozást csak közvetett költségek számítására használható	<ul style="list-style-type: none"> Az ESZA esetében: az elszámolható közvetlen személyi jellegű költségek 40%-áig terjedő átalány használható a projekt összes további költségének meghatározásához. Az ETE programok esetében: a művelet – a személyi jellegű költségek nélküli – elszámolható közvetlen költségeinek 20%-áig terjedő átalány használható a közvetlen személyi jellegű költségek meghatározásához.
Százalékban meghatározott átalányalapú finanszírozás közvetett költségek esetében	A közvetett költségek visszatérítéséhez alkalmazott legmagasabb százalékban meghatározott átalány = a közvetlen költségek 20%-a	<ul style="list-style-type: none"> A közvetett költségek visszatérítéséhez alkalmazott legmagasabb százalékban meghatározott átalányszámítási kötelezettség mellett = a közvetlen költségek 25%-a. A közvetett költségek visszatérítéséhez alkalmazott legmagasabb százalékban meghatározott átalányszámítási kötelezettség nélkül = a közvetlen személyi jellegű költségek 15%-a. Az uniós politikákban a hasonló típusú műveletekre és kedvezményezettek alkalmazandó módszerekre vonatkozó, felhatalmazáson alapuló jogi aktussal elfogadott százalékban meghatározott átalány és módszer.
Küszöbérték egyösszegű átalány alkalmazásához	Legfeljebb 50 000 EUR	Legfeljebb 100 000 EUR összegű, közpénzekből nyújtott hozzájárulás.
Egységköltség-alapú költség-meghatározás		A személyi jellegű költségek tekintetében egyedi átalányalapú egységköltség-számítás meghatározására került sor. Óránkénti személyi jellegű költségek = a legutolsó dokumentált éves bruttó foglalkoztatási költségek/1720 óra.

Forrás: EGESIF_14-0017 – Útmutató az egyszerűsített költségelszámolási lehetőségekről

Az egyes pályázati felhívásokban szükséges rögzíteni a projekt költségeinek meghatározásának módszerét és a vissza nem térítendő támogatás nyújtásának feltételeit.

Amennyiben a projekt végrehajtása közben közvetett költségek keletkeznek, ezeket százalékban meghatározott átalányalapon lehet kiszámítani a következőképpen:

- Az elszámolható közvetlen költségek 25%-áig terjedő átalány, feltéve, hogy az átalányt egy igazságos, méltányos és ellenőrizhető számítási módszerrel számítják ki, illetve egy olyan módszerrel, amelyet a teljes egészében a tagállam által finanszírozott, hasonló típusú műveletek és kedvezményezettek esetében alkalmazott vissza nem térítendő támogatási rendszerekben használnak.
- Az elszámolható közvetlen személyi jellegű költségek 15%-ig terjedő átalány, ahol a tagállamnak nem kell számításokat végeznie az alkalmazandó átalány megállapítására.
- Az uniós szakpolitikákban a hasonló típusú művelet és kedvezményezett esetében alkalmazott módszerek és megfelelő ráták alapján számított, az elszámolható közvetlen költségekre vonatkozó, százalékban meghatározott átalány.

A vissza nem térítendő támogatások és a visszatérítendő támogatásoknál nem elszámolható költség:

- Hitelkamat, kivéve a kamattámogatás vagy garancia díj-támogatás formájában nyújtott vissza nem térítendő támogatás formájában;
- Beépített és be nem épített föld vásárlása esetén a projekt teljes elszámolható értékének 10%-át meghaladó érték. Ez egyes kivételes esetekben magasabb lehet.
- Áfa, kivéve a le nem vonható áfa.

3.1.6. Földrajzi elszámolhatóság

A jogosultsági szabályok tekintetében a földrajzi elszámolhatóság – hol valósul meg a projekt – elsődleges fontosságú. Ha a földrajzi elszámolhatóság feltételei valamely beavatkozás terén nem állnak fenn, a támogathatóság kérdése további megfontolást nem igényel és nem is kap.

Rugalmasságot elviekben a CPR 70 (2) cikke³⁵⁹ tartalmaz, miszerint az irányító hatóság elfogadhatja, hogy egy műveletet a programterületen kívül, azonban az *unió belül* hajtanak végre, feltéve hogy az összes következő feltétel teljesül:

- a) a művelet a programterület javát szolgálja;
- b) a program keretében a programterületen kívül eső műveletekre allokált teljes összeg nem haladja meg az ERFA-ból, a Kohéziós Alapból és az ETHA-ból a prioritásra szánt támogatás 15%-át, illetve az EMVA esetében az alapból a programra szánt támogatás 5%-át;
- c) a monitoring bizottság elfogadta a műveletet vagy az érintett műveletek típusait;
- d) a programért felelős hatóságokra a művelettel kapcsolatosan háruló irányítási, kontroll- és auditkötelezettségeket azon programért felelős hatóságok teljesítik, amelyek az adott műveletet támogatják, vagy ezek a hatóságok megállapodást kötnek a művelet végrehajtása szerinti terület hatóságaival.

Technikai segítségnyújtással vagy promóciós tevékenységekkel kapcsolatos műveletek keretében felmerülhetnek és elszámolhatóak kiadások az *unió kívül*,³⁶⁰ feltéve, hogy a művelet a programterület javát szolgálja, és a vonatkozó irányítási, kontroll- és auditkötelezettségek teljesülnek.

Az ESZA-rendelet külön rendezi a programterületen kívüli költségek elszámolását az alábbi két esetet megkülönböztetve:

- A költség a programterületen kívül, de az *Európai Unió belül* keletkezik: a kiadások abban az esetben elszámolhatóak, ha a kapcsolódó költségek a programterület javát szolgálják, és a költségek vonatkozásában az irányítási és ellenőrzési feladatokat vagy a program ez irányú funkcióiért felelős szervezetek látják el, vagy megállapodást kötnek annak a tagállamnak az illetékes szerveivel, ahol a költségek realizálódnak.
- A költség mind a programterületen, mind az *Európai Unió határain kívül* keletkezik: ESZA-finanszírozású program költségvetésének 3%-áig vagy több alap terhére finanszírozott program ESZA-hozzájárulásának 3%-áig elszámolhatóak ilyen típusú kiadások. Feltétele, hogy a kapcsolódó tevékenységek a 8. tematikus célkitűzés (a fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása) vagy a 10. (az oktatásba és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében) támogatását szolgálják. Továbbá a monitoring bizottságnak az adott típusú projektek finanszírozását jóvá kell hagynia.

3.1.7. A projektek tartóssága

A kohéziós politika célja, hogy az *adott régió* fejlődését előmozdítsa; ehhez nyilvánvalóan kapcsolódik az a kitétel is, hogy a *fejlesztés eredménye* is a régió javát szolgálja. Az elmúlt évtizedben e téren érezhetően megnőtt a politikai nyomás mértéke a tagállamokban, tekintettel arra, hogy uniós és/vagy tagállami támogatásban részesült vállalatok kedvezőbb feltételek esetén áthelyezték termelésüket más, mára nagymértékben unió kívüli országokba.

A CPR ezért megerősítette a kedvezményezett *kötelezettségeit a beruházások fenntartására*. Amennyiben ezeket nem teljesíti, az irányító hatóság szankcióval élhet. A kedvezményezett az infrastrukturális vagy termelő beruházás megvalósítására kapott pénzeszközöket *köteles visszafizetni*, ha a támogatás utolsó részletének folyósításától számított 5 éven belül

- a termelő tevékenység *megszűnik*, vagy a kedvezményezett a termelő tevékenységet valamely *programterületen kívüli területre helyezi át*;
- *tulajdonosváltás* következik be, amelyből kifolyólag egy cég vagy állami szervezet *jogosulatlan előnyhöz* jut;
- a beruházás vagy működtetés során olyan lényeges változás történik, amely a *projekt eredeti célkitűzéseit veszélyezteti*.

A tagállam saját megfontolása alapján ezt az időtartamot három évre csökkentheti, ha

- a beruházást kis- és középvállalkozás hajtja végre;
- kis- és középvállalkozás tartja fenn a projekt eredményeként létrejött munkahelyeket.

A visszatérítés kizárólag azon időszakra vonatkozik, amelyre nem állnak fenn a támogathatósági feltételek. Amennyiben a támogatás formája állami támogatás, az időszak helyébe az *állami támogatásokra vonatkozó határidő* lép.

A visszafizetés akkor is fennáll, ha a kedvezményezett az utolsó kifizetéstől számított tíz éven belül *termelő tevékenységét az unió kívülre helyezi*. Ez alól kivételt képez, ha a kedvezményezett kis- és középvállalkozás.

A hazai szabályozás korábban többek között bankgaranciát vagy jelzálogot írt elő a fenntartási időszakra is, amely a vállalkozások likviditását csökkentette. Szélsőséges esetben egy vállalkozás a pályázati beruházása miatt hitelképtelenné vált, hiszen a megvalósítási és a fenntartási időszakban (ez akár 5 év is lehet) jelzálog volt az ingatlanán, így szükség esetén nem tudta megterhelni egy újabb beruházás hitel általi finanszírozásához. A pályázat biztosítékeként alkalmazott bankgarancia bár egyszerű és kényelmes megoldás, de nem olcsó, ami szintén nem kedvezett a vállalkozásoknak.

3.2. Pénzügyi szabályok

A 2014–2020 közötti időszak vonatkozásában a költségvetési kötelezettségvállalások tekintetében rendelkezésre álló gazdasági, társadalmi és területi kohéziós célú források összege 2011-es árakon 325 milliárd euró. A programozás és az Európai Unió költségvetésébe történő későbbi megjelenítés céljából a gazdasági, társadalmi és a területi kohéziót szolgáló források összegének évi 2%-kal történő indexálására kerül sor illetve az árfolyamváltozás is befolyásolja.

³⁵⁹Nem vonatkoznak az ESZA által támogatott műveletekre.

³⁶⁰Nem vonatkoznak az ESZA által támogatott műveletekre.

Az Európai Bizottság a költségvetési kötelezettségvállalásokat az egyes operatív programok vonatkozásában a 2014. január 1. és 2020. december 31. közötti időszakban éves részletekben teljesíti. Az eredményességi tartalékhoz kötődő költségvetési kötelezettségvállalásokat minden operatív programban a pénzügyi kerettől elkülönítve teszik meg.

Az Európai Bizottság adott operatív programot jóváhagyó határozata képezi a költségvetési rendelet 84. cikke (2) bekezdése szerinti *finanszírozási határozatot és a jogi kötelezettségvállalást*. Minden egyes operatív program esetében az első részletre vonatkozó költségvetési kötelezettségvállalások teljesítésére az adott operatív program Európai Bizottság általi elfogadását követően kerül sor. A következő részletekre vonatkozó költségvetési kötelezettségvállalásokat az Európai Bizottság minden év május 1-je előtt teljesíti.

Amennyiben egy adott prioritás esetében – annak értékelésekor – az eredményességmérési célok nem teljesültek, a meghatározott kötelezettségvállalásokat az Európai Bizottság visszavonja, és azon programok rendelkezésére bocsátja, amelyekre a tagállam által benyújtott operatívprogram-módosítást elfogadja. Az operatív program *kötelezettségvállalás-visszavonási eljárás* alá esik, ha az adott kötelezettségvállaláshoz kapcsolódó összegre a meghatározott időszakon belül (n+3) nem érkezik kifizetési kérelem a tagállamtól az Európai Bizottsághoz, vagy nem használták fel előfinanszírozásként – ideértve azokat a kifizetési kérelmeket, amelyek esetében a fizetési határidőt megszakították vagy a kifizetéseket felfüggesztették. A kötelezettségvállalási keretből a fentiek szerint le nem fedett összegeket visszavonják.

A programozási időszak utolsó évére vonatkozó kötelezettségvállalást az operatív program zárásakor alkalmazandó szabályokkal összhangban vonják vissza. A kötelezettségvállalás-visszavonás szabályának pontos alkalmazását mindegyik ESB-alap esetében konkrétan meghatározzák az alapspecifikus szabályok. A kötelezettségvállalások még nyitott részét automatikusan visszavonják, amennyiben a záráshoz előírt dokumentumok valamelyikét nem nyújtotta be a tagállam az Európai Bizottságnak az adott finanszírozási alap specifikus szabályai szerint megszabott határidőig.

Az eredményességi tartalék vonatkozásában tett költségvetési kötelezettségvállalásokra meghatározott kötelezettségvállalás-visszavonási eljárás vonatkozik.

Az Európai Bizottság kellő időben tájékoztatja a tagállamot és az irányító hatóságot, amennyiben a kötelezettségvállalás-visszavonási szabály alkalmazásának kockázata fennáll. A január 31-ét követően kapott információk alapján az Európai Bizottság tájékoztatja a tagállamot és az irányító hatóságot a birtokában lévő információk alapján visszavonandó összegről. A tagállamnak két hónap áll rendelkezésére, hogy elfogadja a visszavonásra ítélt összeget, vagy benyújtsa az észrevételeit.

Kötelezettségvállalás-visszavonás esetén a tagállamnak be kell nyújtania június 30-ig az Európai Bizottságnak a felülvizsgált pénzügyi tervét, amely az adott pénzügyi évre tartalmazza a támogatás csökkentett összegét az operatív program egy vagy több prioritására vonatkozóan, figyelembe véve az alaponkénti és a régiókatégerőnkénti bontást. Amennyiben a tagállam a pénzügyi terv módosítását nem nyújtja be, az Európai Bizottság maga végzi el a pénzügyi terv módosítását, és levonja az ESB-alapokból történő hozzájárulást az érintett pénzügyi évre. Ezt a levonást arányosan érvényesíti minden egyes prioritásra. Az Európai Bizottság ilyen esetben legkésőbb szeptember 30-ig módosítja a programot jóváhagyó határozatot.

Az Európai Bizottság visszavonja a kötelezettségvállalást az operatív programhoz kapcsolódó összeg bármely olyan része tekintetében, amelyet az operatív programra vonatkozó költségvetési kötelezettségvállalás évét követő harmadik pénzügyi év december 31-ig nem használtak fel a kezdeti, valamint éves előfinanszírozás során és az időközi kifizetésekre, illetve amelyre vonatkozóan nem nyújtottak be kifizetési kérelmet (n+3 szabály).

A kötelezettségvállalások 2023. december 31-én még nyitott részét vissza kell vonni, ha az előírt határidőig nem nyújtották be az Európai Bizottsághoz a szükséges dokumentumokat.

A kötelezettségvállalás visszavonása által érintett összeget csökkenteni kell az alábbi felsorolásban szereplő tételekből fakadó összegek arányos részével, ezeket nem vonják le:

- a) a projekteket valamely közigazgatási jogorvoslati eljárás vagy felfüggesztő hatályú közigazgatási fellebbezés miatt fűggesztették fel;
- b) az operatív program egészének vagy egy részének a végrehajtását súlyosan érintő vis maior miatt nem lehetett kifizetési kérelmet az Európai Bizottság részére benyújtani.

A vis maiorra való hivatkozás esetén a nemzeti hatóságnak kell igazolnia a vis maior által okozott, az operatív program egészének vagy egy részének a végrehajtását érintő közvetlen következményeket.

Abban az esetben lehet kérn az a) és a b) pont szerinti kötelezettségvállalás-visszavonás csökkentését – az operatív program végrehajtása alatt egy alkalommal –, ha a felfüggesztés vagy a vis maior legfeljebb egy évig tartott.

3.2.1. Eredményességi tartalék

Az Európai Bizottság megítélése szerint az eredményességi tartalék az egyik legfőbb ösztönző a tagállamok számára ahhoz, hogy az eredményességre összpontosítsanak. A programokhoz kapcsolt egyértelmű mutatók és az azokra vonatkozó átlátható jelentések ugyancsak fontos részét képezik az elszámoltathatóságnak, és ösztönözni fogják az eredményesség középpontba állítását.

A források 6%-ára eredményességi tartalékot kell képezni, amelynek célrendszerét a partnerségi megállapodásban és az operatív programokban kell kialakítani. A célrendszert prioritásokra vonatkozóan egyedileg kell meghatározni.

Amennyiben értékelésekor valamely prioritás bizonyíthatóan jelentős elmaradást mutat az eredményességmérési keretben meghatározott pénzügyi mutatókhoz, teljesítménymutatókhoz és alapvető végrehajtási lépésekhez képest teljesítendő részeredményektől, az Európai Bizottságnak módjában áll a program számára nyújtott kifizetések felfüggesztése.

Nem kell eredményességi tartalékot képezni a következő források esetében:

- ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés számára juttatott források;
- technikai segítségnyújtás;

- a KAP első pilléréből az EMVA számára átcsoportosított források;
- a Kohéziós Alapból az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközhöz átcsoportosított források;
- a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alaphoz átcsoportosított források;
- a fenntartható városfejlesztésre irányuló innovatív tevékenységekre juttatott források.

3.2.2. Pénzügyi adatok továbbítása

A tagállam január 31-ig, július 31-ig és október 31-ig elektronikus úton megküldi az Európai Bizottság részére az operatív programok nyomon követése céljából minden egyes operatív programra vonatkozóan, prioritási tengelyenként megbontva a következőket:

- a) a támogatásra kiválasztott projektek száma, összes költsége és elszámolható közkiadása;
- b) a kedvezményezettek által az irányító hatóság felé benyújtott és elszámolt összes kiadás.

A január 31-ig megküldött adatszolgáltatás tartalmazza továbbá a fenti adatok bontását beavatkozási kategóriák szerint is. Az adattovábbítás a CPR 50. cikk (2) bekezdésében említett pénzügyi adatok benyújtására vonatkozó előírás teljesítésének minősül.

Az adott és a következő pénzügyi évben várhatóan benyújtásra kerülő kifizetési kérelmek összegére vonatkozó előrejelzés t csatolnia kell a tagállamnak a január 31-i és július 31-i adatszolgáltatásához.

3.2.3. A kezdeti előfinanszírozás kifizetése

Az Európai Bizottság az operatív program jóváhagyásáról szóló határozatát követően a teljes programozási időszakra kifizeti a kezdeti előfinanszírozás összegét, ami a költségvetési szükségleteknek megfelelően részletekben történik. A kezdeti előfinanszírozás kizárólag az operatív program végrehajtása érdekében a kedvezményezettek részére történő kifizetésekre használható fel. A részletek százalékos nagyságát a finanszírozó alapokra vonatkozó specifikus szabályok határozzák meg a következők szerint:

- 2014-ben az operatív programhoz a teljes programozási időszak alatt az alapokból és az ETHA-ból nyújtott hozzájárulás összegének 1%-a, vagy 1,5%-a, ha a tagállam stabilizációs célból támogatásban részesült;
- 2015-ben az operatív programhoz a teljes programozási időszak alatt az alapokból és az ETHA-ból nyújtott hozzájárulás összegének 1%-a, vagy 1,5%, ha a tagállam stabilizációs célból támogatásban részesült;
- 2016-ban az operatív programhoz a teljes programozási időszak alatt az alapokból és az ETHA-ból nyújtott hozzájárulás összegének 1%-a.

Ha az operatív programot 2015-ben vagy később fogadja el az Európai Bizottság, akkor az első részletet a korábbi évekre vonatkozó összeggel együtt az elfogadás évében fizeti ki.

2016–2023 között minden év július 1-jéig éves előfinanszírozás kifizetésére is sor kerül. Az előfinanszírozás százalékos nagysága az alapokból és az ETHA-ból a teljes programozási időszakban nyújtott támogatás alábbiak szerinti aránya:

- 2016: 2%
- 2017: 2,625%
- 2018: 2,75%
- 2019: 2,875%
- 2020–2023 között: 3%.

A kezdeti előfinanszírozás értékének meghatározásához a teljes programozási időszakra szóló támogatási összegből le kell vonni az operatív program eredményességi tartalékából eredetileg biztosított összegeket.

Az éves előfinanszírozás összegének a 2020-szal záruló időszakra történő kiszámításakor a teljes programozási időszakra szóló támogatási összegből le kell vonni az operatív program eredményességi tartalékából eredetileg biztosított összegeket.

56. táblázat
Éves előfinanszírozás összege

Alap(ok)		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020–2023
ERFA–ESZA, KOHÉZIÓS ALAP – ETHA	kezdő	1% vagy 1,5%	1% vagy 1,5%	1%	–	–	–	–
	éves			2%	2,625%	2,75%	2,875%	3%
EMVA	kezdő	1%	1%	1%	nincs éves előfinanszírozás			

Forrás: KONDRIK szerkesztése

Az Európai Bizottság felé benyújtott kifizetési kérelmek összegéből kezdeti előfinanszírozásként kifizetett összegekkel legkésőbb a program lezárásakor teljes egészében el kell számolni, azt vissza kell vonni a kifizetések értékéből.

3.2.4. Az euró használata

A tagállamok által benyújtott és az Európai Bizottság által elfogadott operatív programokban szereplő összegeket, az adatszolgáltatásokban szereplő várható kiadásokat, a költségnyilatkozatokat, a kifizetési kérelmeket, az elszámolásokat, valamint az éves végrehajtási jelentésekben és a záró végrehajtási jelentésekben említett kiadásokat euróban kell megadni.

Azoknak a tagállamoknak, amelyek a kifizetési kérelem benyújtásának időpontjában még nem vezették be az eurót hivatalos pénznemükként, a nemzeti pénznemükben felmerült kiadások összegét át kell számítaniuk euróra. Ezt az Európai Bizottság azon hónapban érvényes átváltási árfolyamán kell átszámítani euróra, amelyikben az érintett operatív program igazoló hatósága a költséget elkönyvelte. Az árfolyamot az Európai Bizottság minden hónapban elektronikus úton közzéteszi. Amikor egy tagállam bevezeti az eurót, az átszámítási eljárást továbbra is alkalmazni kell valamennyi olyan kiadásra, amelyet az igazoló hatóság a nemzeti pénznem és az euró közötti rögzített átváltási árfolyam hatálybalépését megelőzően könyvelt el.

Tekintettel az árfolyamváltozásra az euróban meghatározott program nemzeti valutában meghatározott indikatív kerete folyamatosan változhat az árfolyam tartós és jelentős módosulása esetén. Magyarországon a korábbi tervezési árfolyammal (318,87 HUF/EUR) szemben 2019 utolsó három hónapjának átlag árfolyama már 332,16 HUF/EUR-t tett ki, amely nagyban befolyásolja a Bizottságtól lehívható összeget. A 332,16 HUF/EUR árfolyam miatt az új indikatív támogatási keretösszeg 9420,1 milliárd Ft-ra módosult. A gyenge forint árfolyamra tekintettel további fejlesztések/költségek szükségesek az euróban rögzített fejlesztési keret kimerítéséhez. A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében megjelenő 1152/2020. (IV. 14.) Korm. határozat³⁶¹ rögzíti az operatív programok - árfolyamváltozással és operatív program módosítással változtatott - indikatív támogatási keretösszegeit prioritásonkénti bontásban.

3.2.5. A kifizetések szabályai

Az Európai Bizottság az ESB-alapokból származó hozzájárulás kifizetését az operatív program részére a költségvetési előirányzatoknak megfelelően és a rendelkezésre álló finanszírozás függvényében teljesíti. Az eredményességi tartalék kötelezettségvállalási előirányzataihoz kötődő kifizetésekre nem kerül sor az eredményességi tartalék végleges elosztása előtt. A kifizetéseket az érintett finanszírozást nyújtó alap legkorábbi, nyitott költségvetési kötelezettségvállalásainak terhére kell teljesíteni. A kifizetés történhet:

- előfinanszírozás,
- időközi kifizetések,
- valamint végsőegyenleg-kifizetés formájában.

A tagállam gondoskodik arról, hogy az operatív program lezárásakor a kedvezményezettek részére kifizetett közkiadás összege az Európai Bizottság által a finanszírozást nyújtó alapokból a tagállam részére kifizetett hozzájárulással legalább egyenlő mértékű legyen.

A finanszírozó alapra vonatkozó specifikus szabályok határozzák meg az időközi kifizetesként, valamint végsőegyenleg-kifizetesként az Európai Bizottság által visszatérítendő összegek kiszámításának szabályait. Ez az összeg az elszámolható kiadásra vonatkozó konkrét társfinanszírozási aránytól függ.

Időközi kifizetesként az Európai Bizottság visszatéríti a kifizetési kérelmekben szereplő, a prioritásokra vonatkozó elszámolható kiadás és az operatív programot jóváhagyó határozatban szereplő egyes prioritásokra vonatkozó társfinanszírozási arány felhasználásával kiszámolt összeg 90%-át. Az Európai Bizottság dönt azokról a fennmaradó összegekről, amelyeket időközi kifizetés keretében visszatérít vagy visszafizettet.

Az ESB-alapokból vagy az ETHA-ból a prioritáshoz időközi kifizetések, illetve végsőegyenleg-kifizetés formájában nyújtott hozzájárulás nem lehet magasabb, mint:

- a) a prioritásra vonatkozóan a kifizetési kérelemben megjelölt elszámolható közkiadás; vagy
- b) az Európai Bizottságnak az operatív programot jóváhagyó határozata szerint az ESB-alapokból vagy az ETHA-ból a prioritáshoz történő hozzájárulás.

Az Európai Bizottság pénzügyi korrekciót hajt végre valamely operatív programnak nyújtott hozzájárulás egészben vagy részben történő visszavonásával és a támogatás összegének a tagállam általi visszafizetésével annak érdekében, hogy kizárja az uniós finanszírozásból az alkalmazandó jogot sértő kiadásokat (bővebben lásd a 2.7. fejezetben).

A 2014–2020-as programozási időszakban újdonságként megjelenik az adott év július 1-től a következő év június 31-ig tartó *számviteli év fogalma*.

Az Európai Bizottságnak benyújtandó kifizetési kérelemnek tartalmaznia kell valamennyi olyan információt, amelyre az Európai Bizottságnak szüksége van a költségvetési rendelet 68. cikke (3) bekezdésének megfelelő számlák ellenőrzéséhez. A kifizetési kérelmek tartalmazzák minden prioritás tekintetében:

- a) a kedvezményezetteknél felmerült és a projektek végrehajtása során általuk kifizetett elszámolható kiadások teljes összegét, az igazoló hatóság számviteli rendszerében nyilvántartott adatok szerint;
- b) a projektek végrehajtása során felmerült közkiadások teljes összegét, az igazoló hatóság számviteli rendszerében nyilvántartott adatok szerint.

³⁶¹ 1152/2020. (IV. 14.) Korm. határozat a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a 2014-2020 programozási időszakra vonatkozó indikatív támogatási keretösszegekről, valamint a kötelezettségvállalási szükségleteiről

A kifizetési kérelemben foglalt elszámolható kiadásokat kiegyenlített számlákkal vagy azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal kell alátámasztani. Kivéve egyes átalányon alapuló támogatási formáknál, ahol a kifizetési kérelemben az alkalmazandó alap szerint kiszámított költségeket kell feltüntetni. Az EUMSZ 107. cikke szerinti támogatási rendszerek esetében a kifizetési kérelemben szereplő költségeknek megfelelő, közpénzből való hozzájárulást a támogatást nyújtó szervezet fizeti ki a kedvezményezettek számára. Az állami támogatások esetében a kifizetési kérelmek magukban foglalhatják a kedvezményezetteknek a támogatást nyújtó szervezetek által fizetett előlegeket, az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén:

- a) ezen előleg megadása valamely bank vagy egyéb, a tagállamban székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény által kibocsátott bankgaranciától függ, illetve valamely közigazgatási intézmény vagy a tagállam által nyújtott garanciakeret vonatkozik rá;
- b) ezen előleg összege nem haladhatja meg a kedvezményezettnek egy adott projektre odaítélt támogatás teljes összegének 40%-át;
- c) ezen előleget a projekt végrehajtása során a kedvezményezettek által fizetett kiadások fedezik, és azt számlákkal vagy azokkal egyenértékű bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal kell igazolni az előleg kifizetésétől számított legkésőbb három éven belül vagy – amennyiben ez hamarabb időpont – 2023. december 31-ig, aminek elmulasztása esetén a következő kifizetési kérelmet megfelelően helyesbítenni kell.

A fent említett típusú előlegeket tartalmazó kifizetési kérelem külön tartalmazza az operatív programból előlegként kifizetett teljes összeget, a kedvezményezettek által az előleg kifizetésétől számított három éven belül a kifizetett kiadások által fedezett összeget, valamint azt az összeget, amelyet nem fedeznek a kedvezményezettek által kifizetett kiadások, és amelyekre vonatkozóan a hároméves időszak még nem telt le.

Az első időközi kifizetési kérelem nem készíthető el mindaddig, amíg nem értesítették az Európai Bizottságot a CPR-rendelet 124. cikkel összhangban kijelölt irányító hatóságokról és igazoló hatóságokról. Az igazoló hatóság rendszeresen benyújtja a számviteli rendszerében nyilvántartott, a számviteli évre vonatkozó összegekről az időközi kifizetési kérelmeket az Európai Bizottság részére. Amennyiben az igazoló hatóság úgy ítéli meg, ezeket az összegeket az azt követő számviteli években benyújtott kifizetési kérelmekbe is felveheti. Az igazoló hatóság az adott évre vonatkozó utolsó időközi kifizetési kérelmét legkésőbb a következő számviteli év július 31-ig nyújtja be az Európai Bizottsághoz. Ez minden esetben meg kell előznie a következő számviteli évre vonatkozó első időközi kifizetési kérelmet. Nem történhet időközi kifizetés olyan operatív programra, amelynek az éves végrehajtási jelentését nem küldték meg az Európai Bizottságnak a specifikus szabályoknak megfelelően. A finanszírozási eszközök rendelkezésre állásának függvényében az Európai Bizottság az időközi kifizetést legkésőbb a kifizetési kérelemnek az Európai Bizottság által történt igazolt átvételét követő 60 napon belül teljesíti.

66. ábra

Számviteli év és a kifizetési kérelmek benyújtása

Forrás: KONDRIK szerkesztése

A számviteli időszak végét követő év május 31-ig az Európai Bizottság a költségvetési rendelet 59. cikkének (6) bekezdésével összhangban alkalmazza a számlák vizsgálatára és elfogadására vonatkozó eljárásokat, és tájékoztatja a tagállamokat arról, hogy elfogadja-e a számlákat, hogy a számlák teljesek, pontosak és megfelelnek a valóságnak a finanszírozó alapokra vonatkozó specifikus szabályok szerint.

3.2.6. Kedvezményezettek számára teljesített kifizetések

A kezdeti és az éves előfinanszírozásból, illetve az időközi kifizetésekből származó finanszírozási eszközök rendelkezésre állásának függvényében az irányító hatóságok biztosítják, hogy a kedvezményezettek az elszámolható közkiadások összegét teljes egészében megkapják, a kifizetési kérelem kedvezményezett általi benyújtásának időpontját követő 90 napon belül. A kifizetési határidőt az irányító hatóság a következő kellően indokolt esetekben valamelyikében megszakíthatja:

- a) a kifizetési kérelemben szereplő összeg nem esedékes, vagy nem nyújtották be a megfelelő igazoló dokumentumokat;
- b) az adott kiadást érintő esetleges szabálytalanságra vonatkozó vizsgálat indult.

Az érintett kedvezményezetteket írásban kell tájékoztatni a kifizetés megszakításáról és annak indokairól. Nem alkalmazható olyan levonás, visszatartás vagy bármilyen további külön díj vagy azzal megegyező hatású egyéb díj, amely csökkentené a kedvezményezettek számára kifizetendő összeget.

3.2.7. Elszámolható kiadás záraskor pénzügyi eszközök esetén

A program záraskor elszámolhatónak tekinthetők a *végző kedvezményezettek számára eszközölt kifizetések*.

Kiemelten fontos elem, hogy *pénzügyi eszközök esetében* gyakorlatilag az elszámolhatósági időszakon kívül eső beavatkozásokhoz kapcsolódó tételek is elszámolhatók, mivel a szabályozás szerint elszámolhatónak minősülnek az elszámolhatósági időszakot követő tíz éven belül kifizetésre kerülő kamat- és garanciadíj-támogatások tőkésített értékei. Elszámolhatóak továbbá záraskor a *menedzsmentköltségek és -díjak*. Hasonló megfontolásból tőkebefektetés esetén az elszámolhatósági időszakot követő hét éven belüli újabb, kiegészítő beruházások is elszámolhatók, amennyiben az indító beruházás az elszámolhatósági időszakon belülről esik. Itt az időszakon túl kifizetett források nem haladhatják meg a teljes rendelkezésre álló keret 30 százalékát. A menedzsmentre fordított kiadások esetében alapvetően két díjtételtípust különböztetünk meg. Menedzsmentköltségek alatt a számlával igazolható költségtételeket értjük, miközben menedzsmentdíjnak a menedzsment

szolgáltatásért megállapított díjat nevezzük. A *pénzügyi eszköz* kamatait és egyéb bevételeit szabály szerint a pénzügyi eszköz eredeti céljának megfelelően kell felhasználni. Ez vonatkozik a visszaáramló forrásokra is. A pénzügyi eszközök esetében az elszámolhatósági időszakot követően megmaradó források kezelésének szabályozása is szükséges. Ennek keretében a szabályozás kimondja, hogy a forrásokat (beleértve az elszámolhatósági időszakot követő nyolc éven belül keletkező bevételeket) is az eredeti célnak megfelelően kell felhasználni, amennyiben erre még tényleges piaci igény mutatkozik.

3.3. Az intézményrendszer pénzügyi feladatai

3.3.1. Igazoló hatóság és feladatai

Az igazoló hatósági feladatokat a Magyar Államkincstár látja el. A Magyar Államkincstárról szóló 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján a Magyar Államkincstár az államháztartásért felelős miniszter irányítása alatt álló központi hivatal. Az igazoló hatóság feladatait a Magyar Államkincstár Alapszabálya és a Szervezeti és Működési Szabályzata [a 22/2015. (XI. 30.) NGM utasítással módosított 8/2015. (III. 26.) NGM utasítás] tartalmazza. A Magyar Államkincstár szervezetén belül az igazoló hatósági feladatokat az *EU Támogatások Elszámolási Főosztály*, illetve az *EU Támogatások Szabályossági Főosztály* látja el. Az igazoló hatósági feladatokat ellátó főosztályok felett a szakmai felügyeletet a Magyar Államkincstár pénzforgalmi elnökhelyettese gyakorolja.

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet szerint a Magyar Államkincstár igazoló hatósági feladatkörében:

- a) az ESB-alapokból származó támogatások folyósítása érdekében összeállítja az operatív programokra vonatkozó átutalás- vagy kifizetésigénylési dokumentációt, igazolja a költségnyilatkozatok számszaki pontosságának és megbízhatóságának, valamint a költségek alátámasztottságának ellenőrzésére irányuló eljárások európai uniós és nemzeti jogszabályoknak való megfelelését, és benyújtja az igazolt átutalás-/kifizetésigénylési dokumentációt az Európai Bizottság részére;
- b) a költségek megfelelésének ellenőrzése érdekében tényfeltáró vizsgálatot és tényfeltáró látogatást végez a pénzügyi lebonyolításban részt vevő szervezeteknél;
- c) az irányító hatóság által az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter útján megküldött kifizetési ütemezések alapján összeállítja és benyújtja a tárgyévre és a következő évre vonatkozó kifizetési előrejelzéseket az Európai Bizottság részére az adott év január 31-ig, valamint július 31-ig;
- d) fogadja az ESB-alapokból származó támogatásokat az Európai Bizottságtól;
- e) a monitoring és információs rendszerben vezeti az igazoló hatóság pénzügyi nyilvántartásait, ennek keretében nyilvántartja az ESB-alapokból származó támogatás részben vagy egészben történő törlése következtében visszafizetendő, valamint visszavont összegeket;
- f) végrehajtja az adminisztratív hibák, valamint az operatív program megvalósítása során bekövetkezett szabálytalanságok következtében szükségessé váló pénzügyi korrekciókat, és elszámol az alapokból származó visszafizetett támogatásokról az Európai Bizottsággal;
- g) elkészíti az Európai Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom-rendelet (a továbbiakban: költségvetési rendelet) 59. cikke (5) bekezdés a) pontjában említett beszámolókat, és igazolja e beszámolók teljességét, pontosságát, hitelességét és megfelelését;
- h) biztosítja az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 126. cikk g) pontjában meghatározott számviteli nyilvántartási feladatok ellátását, amelynek keretében a támogatásokról a monitoring és információs rendszer alkalmazásával – központosított, valamennyi operatív programra teljeskörűen kiterjedő, a számviteli törvény előírásai alapján, a kettős könyvvitel módszerével vezetett, eredményszemléletű számviteli nyilvántartásokat vezet, és összeállítja az éves beszámolót.

Az igazoló hatósági feladatok ellátása az előző programozási időszak igazoló hatósági gyakorlatára épül. Az igazoló hatóság kifizetési, számviteli, igazolási és belső ellenőrzési folyamatai, illetve adminisztrációs támogató tevékenységei együttesen biztosítják a támogatások megfelelően nyilvántartott és ellenőrzött formában történő kezelését, pénzügyi lebonyolítását, igazolását és számviteli nyilvántartását.

Az *EU Támogatások Elszámolási Főosztály* kezeli a Magyar Államkincstárban nyitott bankszámlán az ESB-alapok operatív programjaira az Európai Bizottságtól érkező támogatásokat, végzi a támogatások utólagos elszámolását (közösségi hozzájárulás rendezését) operatív program szinten, és az alapok hozzájárulásának átutalási folyamatát, valamint elvégzi az ebből adódó nyilvántartási és adatszolgáltatási feladatokat, továbbá a felhasznált uniós támogatások alapján a költségnyilatkozatok és átutalási kérelmek kiállítását, a kifizetési előrejelzések Európai Bizottság részére történő megküldését, és a szabálytalansági jelentések nyilvántartását és továbbítását az OLAF Koordinációs Iroda részére, valamint elvégzi az ebből adódó nyilvántartási és adatszolgáltatási feladatokat.

Az *EU Támogatások Szabályossági Főosztály* az ESB-alapok operatív programjai vonatkozásában a költségigazoló nyilatkozatok alátámasztására vonatkozó információk feldolgozását és összesítését végzi el, beleértve az ellenőrzési hatóság és más ellenőrzési szervezetek által végzett ellenőrzésekről szóló jelentések figyelembevételét és az igazoló hatóság szervezeti egységei által végzett tényfeltáró látogatások és vizsgálatok során gyűjtött ellenőrzési eredményeket is.

Az igazoló hatóság belső ellenőrzését a Magyar Államkincstár Ellenőrzési Főosztálya látja el.

Az igazoló hatóság, az irányító hatóságok és a közreműködő szervezetek, továbbá az audit hatóság közötti együttműködés kereteit, az információ-továbbítási útvonalakat és a jelentéstételi kötelezettségeket a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet szabályozza. Az igazoló hatóság az igazolási tevékenységének alátámasztása érdekében *dokumentum alapú tényfeltáró*

vizsgálatot végez, illetve helyszíni tényfeltáró látogatást tesz az irányító hatóságoknál és a közreműködő szervezeteknél. A tényfeltáró vizsgálat során az igazoló hatóság meggyőződik arról, hogy a kedvezményezett által benyújtott elszámolások ellenőrzése kellő megalapozottságot nyújt-e a költségek elszámolhatóságának megállapításához, illetve hogy a kedvezményezetti elszámolások feldolgozása során érvényesülnek-e azok az ellenőrzések, amelyek biztosítják az informatikai rendszerbe bekerülő adatok pontosságát és megbízhatóságát. Az igazoló hatóság jogosult a költségigazoló nyilatkozat alátámasztásához kapcsolódó, kiegészítő információ kérésére, melyet az irányító hatóságok, illetve a közreműködő szervezet köteles haladéktalanul az igazoló hatóság rendelkezésére bocsátani.

A kedvezményezett által felhasznált támogatásokat az irányító hatóság/közreműködő szervezet a kifizetési kérelem és a benyújtott alátámasztó dokumentumok, a projekttel kapcsolatos jelentések alapján, illetve helyszíni ellenőrzés keretében ellenőrzi, a projekt nagyságrendjének és komplexitásának függvényében. Az elszámolható költségeket és az ezek alapján kifizethető támogatási összegeket az informatikai rendszerben rögzíti.

A költségnyilatkozatot az igazoló hatóság állítja össze a monitoring és információs rendszerben operatív programonkénti és finanszírozó alaponkénti bontásban a likviditási igényeknek megfelelő gyakorisággal.

67. ábra

Költségnyilatkozatok összeállítása és benyújtása az Európai Bizottság részére

Forrás: Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program rendszerleírás

A kizárólag az ESB-alapok operatív programjainak támogatási körében alkalmazandó monitoring és információs rendszer biztosítja, hogy a költségnyilatkozatba csak az ESB-alapok operatív programjai körében felmerült támogatási szerződések alapján felhasznált támogatások adatai kerüljenek bele. Egy adott támogatási szerződés alapján elszámolt költségekre vonatkozóan a költségnyilatkozatba való bekerülés feltételei az alábbiak:

1. az irányító hatóság / közreműködő szervezet a támogatási szerződés adatait a monitoring és információs rendszerben rögzítette;
2. az irányító hatóság / közreműködő szervezet irányítási és ellenőrzési rendszere (dokumentumalapú ellenőrzései és helyszíni ellenőrzései) biztosította, hogy a kedvezményezett a támogatást a támogatási szerződésben rögzítettek szerint használta fel, illetve amennyiben nem, a szabálytalanságok kezelését megfelelően végezték el;
3. a jóváhagyott elszámolások alapján az elszámolt költségek támogatási részét kiutalják a kedvezményezettnek;
4. a folyósított támogatás európai uniós részét az igazoló hatóság az Innovációs és Technológiai Minisztérium részére utólagosan megtérítette (vagy legalább kötelezettséget vállalt a megtérítésére).

A monitoring és információs rendszer számviteli moduljában történik az elkülönített, zárt, eredményszemléletű kettős könyvvizetés, az ESB-alapok operatív programjaira kapott támogatások vonatkozásában. A kialakított számlatükör felépítése lehetővé teszi az információk gyűjtését alaponként, operatív programonként és prioritások szerint is. A számviteli modulban rögzítenek minden, a támogatások lebonyolításához kapcsolódó, pénzügyi hatással járó gazdasági eseményt az adott évre vonatkozóan. Minden adatot alapidokumentumokkal alátámasztva, a működési kézikönyvben meghatározott tartalommal rögzítenek.

Az igazoló hatóság köteles a támogatások számviteli elszámolását szabályozó számviteli kézikönyvet a hozzá kapcsolódó ellenőrzési nyomvonalakkal elkészíteni, amelynek részei:

- számviteli folyamatok eljárási rendje;
- számvitel politika, számlatükör, számlarend;
- bizonylati album.

A költségnyilatkozat és az átutalási kérelem kiállítását megelőzően az igazoló hatóság pénzügyi ellenőrzést végez, ellenőrzi, hogy a szabálytalanság miatt felfüggesztett szerződések új költségadatai ne kerüljenek be a költségnyilatkozatba, továbbá kiállítják a költségigazoló nyilatkozatot, melynek alátámasztására többek között az ellenőrző szervezetek által készített ellenőrzési jelentések, az irányító hatósági/közreműködő szervezeti hitelesítési jelentések és az igazoló hatóság által saját hatáskörben végzett tényfeltáró vizsgálatok, látogatások eredményei szolgálnak.

Az igazoló hatóság saját hatáskörben is végez vizsgálatokat annak érdekében, hogy meggyőződhessen arról, hogy a költségnyilatkozat pontos, megbízható nyilvántartási rendszerekből származik, és ellenőrizhető dokumentumokon alapul. Ennek érdekében tényfeltáró vizsgálat keretében előzetesen, a közösségi hozzájárulás rendezését megelőzően, illetve utólagosan, az adott időszakban közösségi hozzájárulás rendezésben történt elszámolások alapján, mintavételes kiválasztással vizsgálja a dokumentumalapú adatok és a monitoring és információs rendszerben rögzített adatok egyezőségét, valamint az adatbevitel és -feldolgozás szabályszerűségét.

A költségnyilatkozatokban szereplő költségekkel kapcsolatos eljárásokról és vizsgálatokról az irányító hatóságtól az igazoló hatóság havi rendszerességgel kap információt a hitelesítési jelentéseken keresztül, továbbá a rendszer egészének vizsgálatára irányuló ellenőrzések jelentéseiből. Emellett az igazoló hatóság kockázatelemzés alapján helyszíni tényfeltáró látogatások keretében maga is vizsgálja az írásos és az alkalmazott eljárások összhangját a pénzügyi lebonyolítás egyes lépései, a helyszíni szemlék, a szabálytalanságok kezelése és a hitelesítési jelentési rendszer működtetése tekintetében az irányító hatóságoknál/ közreműködő szervezeteknél.

A költségadatok számszaki megfelelőségét biztosítja továbbá a számviteli modul működése, amely a finanszírozási modul adataiból építkezve, de az eredményszemléletű kettős számviteli rendszer alapelveinek érvényesítésével vezetett egységes nyilvántartási rendszert eredményez.

Az igazoló hatóság az audit hatóság által vagy annak hatáskörében elvégzett valamennyi ellenőrzésről készült jelentést közvetlenül megkapja, azok ellenőrzési eredményeit összegzi és feldolgozza, a gyakrabban előforduló hibák, hiányosságok tényét a tényfeltáró látogatások alapját képező kockázatelemzés elkészítése során figyelembe veszi, a költségnyilatkozat kiállítását korlátozó hiányosságokra vonatkozóan megfogalmazott ellenőrzési javaslatok nyomán elkészített intézkedési tervek megvalósulását figyelemmel kíséri.

A monitoring és információs rendszer (illetve annak megfelelő alkalmazása, a rendszer biztonsága és a felhasználói jogosultságok megfelelő kiosztása) biztosítja, hogy a költségnyilatkozatban elszámolt költségek kizárólag az ESB-alapok operatív programjai keretében jóváhagyott projektekben merültek fel, oly módon, hogy a rendszerben egy adott projekt teljes életciklusa nyomon követhető a pályázat beadásától a végső pénzügyi zárásig.

Az igazoló hatóság nyilvántartást vezet a közösségi hozzájárulás egy részének vagy egészének törlése következtében visszafizetendő, valamint visszavont összegekről. A nyilvántartás alapján az igazoló hatóság a költségnyilatkozat mellékleteként tájékoztatást ad az Európai Bizottságnak az adott elszámolási időszakban szabálytalanság miatt követelt és befolyt, ezáltal a költségnyilatkozatból levont összegekről. E nyilvántartás vezetésében az igazoló hatóság az informatikai rendszerben rögzített adatokra támaszkodik.

Az igazoló hatóság biztosítja, hogy a kedvezményezettek által jogosulatlanul felhasznált támogatási összegeket a behajtásukat követően (az igazoló hatóság számláján történő jóváírást követően), az operatív program lezárását megelőzően a következő költségnyilatkozatból történő levonással az Európai Unió általános költségvetésébe visszafizessék. Ennek érdekében a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet előírja, hogy az irányító hatóság köteles visszautalni az igazoló hatóság vonatkozó operatív program kincstári számlájára minden olyan EU-támogatási összeget, amelyet szabálytalanság miatt tévesen vagy jogosulatlanul használtak fel, vagy fizettek ki a kedvezményezett részére, és azt elszámolták a Bizottsággal (bekerült a költségnyilatkozatba), illetve amely a Bizottság döntése alapján keletkezett (amennyiben az Európai Bizottság visszafizetési kötelezettségről szóló határozatot hozott Magyarország vonatkozásában).

Az igazoló hatóság nem kerül közvetlen kapcsolatba a panaszkezelési eljárásokkal, kizárólag *tényfeltáró látogatások* keretében vizsgálja az írásos és az alkalmazott eljárások összhangját.

Az irányító hatóságok felelőssége annak biztosítása, hogy a már kifizetett és az igazoló hatóságtól lehívott, de *szabálytalanul felhasznált támogatási összegeket a kedvezményezettektől behajtsa*.

Az igazoló hatóság biztosítja, hogy a kedvezményezettek által jogosulatlanul felhasznált támogatási összegeket a behajtásukat követően (az igazoló hatóság számláján történő jóváírást követően), az operatív program lezárását megelőzően a következő költségnyilatkozatból történő levonással, illetve amennyiben a visszatérítendő összeg meghaladja az igényelt összeget, akkor – központi költségvetés uniós költségvetési erőirányzatainak terhére – visszautalással, az Európai Unió általános költségvetésébe visszatérítsék.

A monitoring és információs rendszer nyilvántartja az összes szabálytalansággyanús esetet, illetve szabálytalansági eljárás megindítása esetén a vizsgálatot, a szabálytalanságról szóló döntéssel, a megtett intézkedésekkel kapcsolatos információt, beleértve az adós főkönyvet, mely tartalmazza a kedvezményezettekkel szembeni, szabálytalanságból eredő követelésekkel kapcsolatos adatokat.

A monitoring és információs rendszer biztosítja, hogy azok a szabálytalansággal érintett összegek, amelyeket korábban kifizettek, illetve az Európai Bizottsággal elszámoltak, de időközben a kedvezményezett visszatérítette, a következő költségnyilatkozatból levonják.

Az igazoló hatóság az irányító hatóság által a monitoring és információs rendszerben nyilvántartott adatok alapján elkészített, a közösségi jogszabályok alapján a jelentéstételi kötelezettség alá tartozó szabálytalanságokról vagy visszaélésekről, az ezekkel kapcsolatban megtett intézkedésekről, illetőleg a folyamatban levő államigazgatási, bírósági eljárások helyzetéről szóló szabálytalansági jelentést megküldi az OLAF Koordinációs Iroda részére. Az igazoló hatóság évente egyszer kimutatást küld az Európai Bizottság részére a visszavont, visszafizetett, valamint a behajtásra váró összegekről, a behajtási eljárás megindításának éve szerinti csoportosításban.

3.3.2. Az irányító hatóság és feladatai

A kedvezményezett által benyújtott jelentések, nyilatkozatok és kifizetési igénylések formai és tartalmi ellenőrzése folyamatba épített – dokumentumalapú és helyszíni – ellenőrzés keretében valósul meg, melynek során a *hitelesítést* végző szervezetek azt vizsgálják meg, hogy a kedvezményezett a támogatási szerződésben rögzített, vagy a támogatási kérelem alapján vállalt kötelezettségeit – a vonatkozó európai uniós és nemzeti jogszabályokkal összhangban – teljesítette-e.

A *dokumentumalapú ellenőrzés* során a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet mellékletében foglalt szempontok ellenőrzésére kerül sor, figyelemmel a következőkre:

- a) a projekt támogatási szerződésének megfelelő fizikai és pénzügyi előrehaladása és azok összhangja;
- b) a benyújtott számla valós költségeken alapul-e, a program keretében jóváhagyott projekt kapcsán merült-e fel, és megfelelő-e a támogatási szerződésben vállalt kötelezettségeknél és szakmai célkitűzéseknél;
- c) szállítói finanszírozás esetén a kedvezményezett vagy a támogatási szerződésben megnevezett, a projekt végrehajtásában részt vevő kifizette-e a számla teljes összegének a támogatáson felüli részét, utófinanszírozás esetén a számla összegét; a teljesítés igazolása és megalapozottsága;
- d) a kedvezményezett köztartozásmentességének ellenőrzése a monitoring és információs rendszeren keresztül;
- e) a kettős finanszírozás elkerülésére vonatkozó előírások teljesülése;
- f) a benyújtott számlán szereplő teljesítés összhangban van-e a versenyeztetésre vonatkozó uniós és nemzeti előírásokkal;

- g) mely költségvetési fejezet biztosította a kifizetett költségek forrását, ha a projekt fedezetét kizárólag központi költségvetési forrásból előlegezték meg;
- h) az elszámolásra benyújtott költségek szokásos piaci árak való megfelelése azáltal, hogy az ellenőrzést alátámasztó dokumentumot az irányító hatóság köteles a monitoring és információs rendszerben rögzíteni.

A fentiekben túlmenően a tájékoztatással és a nyilvánossággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítését, valamint a környezeti fenntarthatóság és az esélyegyenlőség érvényesítését folyamatosan, de legkésőbb a záró kifizetési igénylés jóváhagyásáig ellenőrizni kell.

A folyamatba épített ellenőrzés részeként az irányító hatóság kockázatelemzésen alapuló mintavételezéssel kiválasztott projektek vonatkozásában *helyszíni ellenőrzést* végez. A helyszíni ellenőrzések gyakoriságára vonatkozó, a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletben meghatározott általános szabályok [145. § (2)–(4)] figyelembe veszik a projekthez nyújtott támogatások nagyságát:

- Az 50 millió forint alatti támogatással megvalósuló projektek esetén az irányító hatóság – kockázatelemzés alapján – legalább a projektek 5%-át a helyszínen ellenőrzi a projekt pénzügyi befejezését megelőzően. Ha az 50 millió forint alatti támogatással megvalósuló projektek esetén a jóváhagyott kifizetési igénylése(ke)n belül az összesítővel elszámolt összes támogatás meghaladja a tízmillió forintot, a projektek legalább 15%-át egyszer ellenőrizni kell a pénzügyi befejezést megelőzően.
- Ha a projekthez nyújtott támogatás 50 millió és 500 millió forint közé esik, az irányító hatóság a projektet legalább egyszer – ha a kockázatelemzés korábban nem indokolja – a projekt pénzügyi befejezését megelőzően a helyszínen ellenőrzi.
- Ha a projekthez nyújtott támogatás meghaladja az 500 millió forintot, az irányító hatóság a projektet évente legalább egyszer, és a projekt pénzügyi befejezését megelőzően a helyszínen ellenőrzi.

A helyszíni ellenőrzések gyakoriságának az auditok által kimutatott kockázatok mértékével is arányban kell állniuk. A programozási időszak elején az irányító hatóság kidolgozza a helyszíni ellenőrzési módszertant, amit évente felülvizsgál. A módszertan alapján kockázatelemzés készül. A helyszíni ellenőrzések gyakoriságára vonatkozó előírások és a kockázatelemzés alapján összeállítják az éves helyszíni ellenőrzési tervet. A helyszíni ellenőrzések időbeliségüket tekintve lehetnek közbenő, záró vagy fenntartási időszakban végzett helyszíni ellenőrzések. Tervezettségük szempontjából lehetnek tervezett vagy rendkívüli helyszíni ellenőrzések.

A helyszíni ellenőrzések fő fókuszja a termékek, szolgáltatások tényleges teljesülésének ellenőrzése, amely dokumentumalapon nem ellenőrizhető. Emellett ellenőrzik a projekthez kapcsolódó, eredeti alátámasztó dokumentumok rendelkezésre állását is. A helyszíni ellenőrzések során ellenőrizni kell különösen:

- a) a projekt támogatási szerződésnek megfelelő fizikai és pénzügyi előrehaladását és azok összhangját;
- b) azt, hogy a kifizetési igényléshez benyújtott alátámasztó bizonylatok és dokumentumok eredeti példányai rendelkezésre állnak;
- c) a kifizetési igényléshez benyújtott összesítőkhöz kapcsolódó elszámoló bizonylatokat;
- d) az elszámoló bizonylatokhoz tartozó szerződéseket és a kapcsolódó teljesítésigazolásokat;
- e) a kedvezményezett által benyújtott nyilatkozat összhangját az azt megalapozó bizonylatokkal;
- f) a termékek, szolgáltatások teljesítésének a támogatási szerződéssel való összhangját;
- g) a nyilvánosságra és tájékoztatásra vonatkozó közösségi és hazai szabályok betartását, a környezeti fenntarthatóság és esélyegyenlőség érvényesítését;
- h) a közbeszerzésekre vonatkozóan a korábban már benyújtott dokumentumok eredeti dokumentumokkal való összhangját, a benyújtott dokumentumok valóságát, a dokumentumok megőrzésére vonatkozó szabályokat;
- i) a projektszintű elkülönített számviteli nyilvántartás vezetését;
- j) a projektben vállalt indikátorok és projektszintű mérföldkövek teljesülését, visszatérítendő támogatás esetén azoknak a végrehajtási feltételeknek a teljesülését, amelyek figyelembevételével az irányító hatóság a visszatérítéssel érintett támogatás arányát meghatározza.

Az elvégzett helyszíni ellenőrzésről a helyszíni ellenőr jegyzőkönyvet készít, amelyet rögzít a monitoring és információs rendszerben. Amennyiben a helyszíni ellenőrzés alapján intézkedések megtétele szükséges, intézkedési terv készül, melynek teljesülését az irányító hatóság nyomon követi és rögzíti a monitoring és információs rendszerben.

A kedvezményezett a támogatási szerződésben foglalt ütemezés szerinti mérföldkövek elérését követően köteles, illetve mérföldkövek között jogosult *kifizetési igénylésben* beszámolni a projekt keretében felmerült és elszámolni kívánt költségekről, a projekt pénzügyi és műszaki, szakmai előrehaladásának bemutatásával a projekt eredményességéről, valamint hatékonyságáról.

A kedvezményezett a kifizetési igénylésben nyilatkozik arról, hogy a benyújtott kifizetési igényléshez kapcsolódó elszámolások alapbizonylatai valós és elszámolható költségeken alapulnak, és a támogatott projekt kapcsán merültek fel, valamint a támogatást a támogatási szerződésben vállalt, mérföldkövekhez rendelt ütemezésnek megfelelően használják fel.

Igazolt a támogatás felhasználása, ha a kedvezményezett által benyújtott időközi kifizetési igénylésben bemutatott fizikai, szakmai előrehaladás megvalósult a támogatási szerződéssel összhangban.

A kifizetési igénylés egységes formai és tartalmi követelményeit az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter határozza meg, az elszámolható költségek valóságát igazoló, kifizetési igénylésben benyújtandó dokumentumok körét pedig a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet melléklete határozza meg. A kifizetés igénylése *elektronikusan* történik. A kifizetés igénylése történhet utófinanszírozás vagy szállítói finanszírozás keretében:

- *Utófinanszírozás esetén* a kedvezményezett által kifizetett számlák vagy egyéb, az elszámolást alátámasztó dokumentumok támogatási összegének utólagos megtérítése közvetlenül a kedvezményezett vagy az engedményes pénzforgalmi számlájára történik.
- *Szállítói finanszírozás esetén* a kedvezményezettet megillető támogatás összegének kifizetése közvetlenül a szállító vagy az engedményes pénzforgalmi számlájára történő utalással történik.

Amennyiben a kifizetési igénylés hiányos vagy hibás, a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletben meghatározott határidők figyelembevételével az irányító hatóság hiánypótlásra, illetve a hiba javítására szólítja fel a kedvezményezettet az adott igénylésben szereplő valamennyi hiány, illetve hiba megjelölésével. Hiánypótlásra időközi kifizetési igénylések esetén legfeljebb egy alkalommal kerülhet sor, a záró kifizetési igénylés alkalmával többször is van rá lehetőség. A hiánypótlással érintett elszámoló bizonylatok kifizetését ezzel egyidejűleg felfüggesztik. Ha a kifizetési igényléssel kapcsolatban olyan hiány merül fel, amely vonatkozásában kizárólag egyes elszámoló bizonylathoz kapcsolódóan szükséges a hiánypótlás elrendelése, úgy a hiánypótlással nem érintett elszámoló bizonylatok támogatástartalmának kifizetését az irányító hatóságnak biztosítja. Mérföldkő elérésekor kötelezően benyújtandó, részletes szakmai beszámolót tartalmazó kifizetési igénylés esetén ez az ún. jótételezés kizárólag akkor lehetséges, ha a szakmai beszámolót elfogadják.

Ha a kedvezményezett által benyújtott kifizetési igénylés vagy annak egy része ellentmondásos információkat tartalmaz, az irányító hatóság az információk további részletezését, pontosítását, az ellentmondások feloldását kérheti a kedvezményezettől tisztázó kérdés formájában.

Ha a hiány pótlására és a hiba javítására a kitűzött hiánypótlási határidőn belül nem kerül sor, a kifizethetőségről a döntést a rendelkezésre álló információk alapján kell meghozni, ez esetben – időközi kifizetési igénylésnél – további hiánypótlásnak nincs helye.

Ha a megvalósítás nyomon követése vagy folyamatba épített ellenőrzése során nem merült fel olyan probléma, amely miatt a támogatás kifizetését fel kellene függeszteni, az irányító hatóság a támogatást a kifizetési igénylés beérkezésétől számított 45 – szállítói finanszírozás esetén 30 – napon belül kifizeti. A szállítói és utófinanszírozást vegyesen tartalmazó kifizetési igénylés esetén is biztosítani kell a szállító részére a 30 napon belül történő kifizetést.

Amennyiben a kedvezményezett köztartozó, köteles a köztartozás rendezésére történő irányító hatósági felszólítást követő 90 napon belül köztartozását megszüntetni, ellenkező esetben az irányító hatóság köteles az adott kifizetési igénylés alapján jóváhagyott támogatási összeget visszavonni vagy a támogatási szerződéstől elállni.

Ha az irányító hatóság a fentiek szerint meghatározott kifizetési határidőt neki felróható okból elmulasztja, késedelmének időtartamára a határidő lejáratának napján érvényes jegybanki alapkamat mértékének megfelelő késedelmi kamatot köteles fizetni annak a jogosultnak, akinek vonatkozásában a késedelemmel érintett bizonylatra jutó késedelmi kamat összege meghaladja a 10 ezer forintot. Szállítói finanszírozás vagy engedményezés esetén a késedelmi kamatot a szállító, illetve az engedményes számára kell megfizetni. Nem kell késedelmi kamatot fizetni a központi költségvetési szerv részére.

A kedvezményezettek által benyújtott kifizetési igénylések ellenőrzését az irányító hatóság végzi. Azt követően, hogy a jogosan igénybe vett támogatás teljes összegét folyósították a kedvezményezett (illetve a szállító vagy az engedményes) részére, az igazoló hatóság a monitoring és információs rendszer alapján utólagosan elszámolja a közösségi hozzájárulásnak a központi költségvetés által előfinanszírozott összegét, a rendezett követeléseket, valamint a szükséges korrekciókat. Ezt követően – ha a rendelkezésre álló európai uniós források lehetővé teszik – átutalja a jóváhagyott nettó összeget a pénzforgalmi számlájáról a vonatkozó, operatív programként megnyitott fejezeti kezelésű előirányzat-felhasználási keretszámlára, melynek során az igazoló hatóság rendelkezik a jogosult számla vonatkozásában a megfelelő bevételi és kiadási tételek bruttó elszámolásáról.

Az igazoló hatóság nem számolja el azon támogatási összeg közösségi hozzájárulás részét, amely olyan költséget tartalmaz, amelyre vonatkozóan szabálytalansági eljárás van folyamatban, illetve amelyre vonatkozóan a szabálytalanság tényét megállapították. Ennek figyeléséről a monitoring és információs rendszer gondoskodik.

Az igazoló hatóság euróban számol el az Európai Bizottsággal. Az Európai Bizottság részére benyújtott időközi átutalásigénylési dokumentáció, az éves beszámoló és a záró egyenleg átutalás igénylési dokumentáció csak olyan költségeket tartalmazhat, amelyeket kifizettek, a monitoring és információs rendszerben rögzítettek, a hitelesítés keretében ellenőriztek, továbbá bizonylatok támasztanak alá, és amelyek a támogatott projektekre vonatkozóan elszámolható költségeknek minősülnek.

Az igazoló hatóság a központi költségvetési és közösségi hozzájárulások, valamint a kedvezményezett önerjének felhasználása alapján finanszírozó alapok szerint, és prioritásonkénti bontásban a monitoring és információs rendszerben összeállítja az időközi átutalás igénylési dokumentációt, és megküldi az Európai Bizottság részére.

A záró egyenleg átutalási igénylés során az igazoló hatóság a monitoring és információs rendszerben összeállítja a költségnyilatkozatot a program uniós támogatásra való jogosultságáról hozott európai bizottsági döntésben meghatározott kifizetési határidőt követő 2 hónapon belül.

Az igazoló hatóság a végső egyenleg átutalás igénylési dokumentációját – az irányító hatóságokkal és az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszterrel folytatott egyeztetést követően – továbbítja az audit hatósághoz a program uniós támogatásra való jogosultságáról hozott európai bizottsági döntésben meghatározott kifizetési határidőt követő 3 hónapon belül.

68. ábra

Kifizetési folyamat a 2014–2020-as időszakban

Forrás: Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program rendszerleírás

Az igazoló hatóság, az irányító hatóság, a kifizető ügynökség – kijelölésük esetén a közreműködő szervezet – és a finanszírozási megállapodás szerint az alapok alapját végrehajtó szervezet köteles a feladataik ellátására kizárólagosan a monitoring

és információs rendszert használni, valamint a feladataik ellátása során bármely adat vagy tény megismerését követően három napon belül rögzíteni azt a monitoring és információs rendszerben.

Az irányító hatóság tehát minden, a projekt életútja során bekövetkező eseményt [ellenőrzéseket, észlelt hiányosságokat, szabálytalansági gyanúkat (beleértve a csalási gyanúkat), szabálytalansági eljárásokat és azok nyomon követését, előírt követeléseket, visszafizetéseket stb.] a monitoring és információs rendszerben rögzíti, melyhez az igazoló hatóságnak hozzáférése van.

Az igazoló hatóság jogosult a költségigazoló nyilatkozat alátámasztásához kapcsolódó kiegészítő információ kérésére, amelyet a lebonyolításban érintett szervezet köteles haladéktalanul az igazoló hatóság rendelkezésére bocsátani. Az irányító hatóság hozzáférést biztosít az igazoló hatóság által írásban felhatalmazott személyek részére az e rendelet hatálya alá tartozó szervezetnél elektronikus és papír formában rendelkezésre álló, igazoláshoz kapcsolódó dokumentumokhoz és adatokhoz.

Az irányító hatóság továbbítja az igazoló hatóság részére

- a) az ellenőrzési nyomvonalat, ideértve kijelölése esetén a közreműködő szervezet eljárásrendjeit;
- b) az Európai Bizottság irányítási és kontrollrendszerrel, elszámolható költségekkel és monitoringgal kapcsolatban megfogalmazott ajánlásait.

Az irányító hatóság a tárgyhónapot követő minden hónap huszadik napjáig az igazoló hatóság által meghatározott formátumú és tartalmú hitelesítési jelentést állít ki és elektronikusan megküldi az igazoló hatóság részére. A rendszeres jelentéstételi kötelezettség során igazolja, hogy a felhasznált támogatásokra irányuló dokumentumalapú és helyszíni ellenőrzési kötelezettség teljesült, és számszaki, szabályossági szempontból alátámasztja a támogatásként kifizetendő és az Európai Bizottság felé elszámolandó költségek megfelelőségét.

Rendszerszerű szabálytalanság megállapításáról az irányító hatóság vezetője köteles a szervezet belső ellenőrzését, az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztert, az audit hatóságot és az igazoló hatóságot 5 napon belül értesíteni.

A nem tagállami ellenőrző szervek által végzett auditok kapcsán felállított audit munkacsoportokban az igazoló hatóság is részt vesz, így ezeket az audit jelentéseket is megkapja az auditok ellenőrzötti koordinációját ellátó Innovációs és Technológiai Minisztériumtól.

Az irányító hatóság az európai uniós támogatásokkal kapcsolatos *büntető feljelentések* és büntügyi jelzések megtételével egyidejűleg *tájékoztatja az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztert és az audit hatóságot.*

Az irányító hatóság a közösségi jogszabályok alapján a jelentéstételi kötelezettség alá tartozó szabálytalanságokról az újonnan megállapított szabálytalanságok esetén a szabálytalanság megállapítását követő 10 napon belül, egyéb esetben a negyedévet követő 4 héten belül az Európai Bizottság által meghatározott formában jelentést küld az igazoló hatóság részére.

Az igazoló hatóság ez alapján köteles jelentést küldeni az OLAF Koordinációs Iroda részére a jelentéstételi kötelezettség alá eső, a programok lebonyolítása során tapasztalt szabálytalanságokról vagy visszaélésekről, az ezekkel kapcsolatban megtett intézkedésekről, illetve a folyamatban levő államigazgatási, bírósági eljárások helyzetéről. A szabálytalansági jelentés személyes adatokat nem tartalmazó kivonatát az OLAF Koordinációs Iroda megküldi tájékoztatásul az audit hatóságnak.

Az irányító hatóság minden év október 15-ig elkészíti a számviteli évről az *éves összefoglalót, a vezetői nyilatkozatot*, majd azokat megküldi az audit hatóságnak és az igazoló hatóságnak.

3.4. A projektszerű finanszírozás szabályai

3.4.1. Előleg- és kifizetésigénylés

A kedvezményezett a támogatási szerződésben meghatározott célok eléréséhez, továbbá a projekt megvalósítása érdekében felmerült költségek finanszírozásához az alábbi négy módon igényelheti a szükséges támogatást:

1. előlegigénylés (támogatási előleg, fordítottáfa-előleg, szállítóelőleg-igénylés),
2. időközi kifizetési igénylés (mértföldkőhöz kötött, mértföldkőhöz nem kötött kifizetési igénylés),
3. záró kifizetési igénylés,
4. egységes kérelem és a kifizetési igénylést magába foglaló támogatási kérelem Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) -támogatás esetén.

Fenti finanszírozási típusok igénybevétele között nincs sorrendi összefüggés, tehát az időközi kifizetési igénylés benyújtásának nem feltétele, hogy a kedvezményezett előleget igényeljen, kivéve a záró kifizetési igénylést, amelynek benyújtása után már nincs lehetőség előleg- vagy időközi kifizetési igénylés benyújtására. Valamennyi finanszírozási típus támogatás-kifizetésnek minősül.

Az időközi és záró kifizetési igénylés – ellenben az előlegigényléssel – minden esetben elszámoló bizonylathoz köthető, azaz a támogatás folyósítására a tényleges fizikai teljesítést követően kerülhet sor, a kedvezményezett nevére és címére kiállított számlák, bizonylatok alapján. Az előleg kifizetése azonban tényleges teljesítéshez nem kötött, csupán a felmerült költségek finanszírozása érdekében, a likviditás biztosítása céljából vehető igénybe.

3.4.1.1. Előlegigénylés

A támogatási szerződés hatálybalépését követően kerülhet sor az *előleg igénylésére* – amely egy lehetőség, nem kötelező igénybe venni –, ezért az előleget nem folyósítják automatikusan, hanem a kedvezményezett által benyújtott kérelem alapján bírálja el és fizeti ki a támogató.

Az előlegigénylést a támogató által meghatározott *egységes formátumban, elektronikusan* a monitoring és információs rendszeren keresztül kell a kedvezményezettnek benyújtania a támogató felé. Amennyiben a kedvezményezett szállítói kifizetéssel érintett projekteleme kívánja felhasználni a tartalék soron lévő támogatás összegét, úgy arra az összegre előleg nem igényelhető.

Előlegigénylés *dokumentációja*:

- elektronikus előlegigénylési adatlap;
- releváns csatolandó dokumentumok (biztosíték és önerő rendelkezésre állását igazoló dokumentumok).

A támogató az előlegigénylés benyújtását követően ellenőrzi, hogy az előlegigénylési dokumentáció megfelel-e az előlegigénylés feltételeinek. *Az előlegigénylés ellenőrzése* – a négy szem elvét figyelembe véve – ellenőrző lista alapján történik.

Az ellenőrzés eredményeként a támogató:

- hiánypótlást kezdeményez,
- javaslatot tesz az előlegigénylés teljes/csökkentett összeggel történő elfogadására, és az igényelt előleg egy összegben vagy részletekben történő folyósítására,
- javaslatot tesz az előlegigénylés elutasítására.

Ha a benyújtott előlegigénylési dokumentáció tartalmi, illetve formai szempontból nem megfelelő, és *hiánypótlás* előírására van szükség, úgy a támogató az előlegigénylés beérkezését követő 7 napon belül, legfeljebb 15 napos határidő kitűzésével a kedvezményezettet – a monitoring és információs rendszeren keresztül – hiánypótlásra szólítja fel. A hiánypótlásban meg kell jelölnie az előlegigénylési dokumentációban szereplő valamennyi hiányosságot, hibát, illetve a hiánypótlás elmulasztásának következményeit.

A hiánypótlásra rendelkezésre álló maximum 15 napos határidő az elektronikus értesítés monitoring és információs rendszerben történő első megtekintését, tehát a kézhezvételt követő naptól veszi kezdetét. Amennyiben az értesítés megtekintése az elküldés napját követő 7 napon belül nem történik meg, a dokumentumot kézbesítettnek kell tekinteni (kézbesítési vélelem). A határidő akkor tekinthető betartottnak, ha a hiánypótlásra benyújtott választ a megadott határidőn belül benyújtják a monitoring és információs rendszeren keresztül. Amennyiben a határidő kezdő vagy utolsó napja nem munkanap, a határidő a következő munkanapon kezdődik, illetve jár le.

Hiánypótlásra legfeljebb egy alkalommal kerülhet sor. A hiánypótlásra rendelkezésre álló határidő a kifizetési határidőt felfüggeszti. Amennyiben a hiánypótlást a kedvezményezett hibásan, hiányosan vagy határidőn túl nyújtja be, úgy az előlegigénylést a rendelkezésre álló információk alapján bírálja el a támogató. A támogató által hiánypótlásra visszaküldött előlegigénylést a kedvezményezett visszavonhatja, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a hibák kijavítása, illetve a hiányosságok pótlása az előírt határidőig nem lehetséges. Az előlegigénylés visszavonását követően a kedvezményezettnek lehetősége van arra, hogy ismételten benyújtsa előlegigénylési kérelmét.

A 2007–2013 közötti programozási időszakban az előlegigénylés keretében alkalmazott tisztázó kérdés lehetőségét törölték, ennek az a gyakorlati oka, hogy az előlegigénylés folyamata igen egyszerű, kevés információt és dokumentációt igényel, amelyek hiányosságait – ha szükséges – hiánypótlás keretében kezelni lehet. A tapasztalatok azt mutatják, hogy gyorsabb a hiánypótlást követően is hiányos vagy meg nem felelő igénylések elutasítása majd újbóli benyújtása, mint ha a továbbra is fennálló hiányosságokat tisztázó kérdés keretében próbálná meg rendezni a támogató hatóság.

Az előlegigénylési dokumentációt érintő ellenőrzés, illetve sikertelen hiánypótlást követő negatív elbírálás esetén a támogató a monitoring és információs rendszerben az előlegigénylést indoklással elutasítja, majd gondoskodik a kedvezményezett tájékoztatásáról, megjelölve az előlegigénylés elutasításának tényét és annak indokait. Ha az előlegigénylést sikertelen hiánypótlás miatt utasították el, a kedvezményezett ismételten benyújthat előlegigénylést, amennyiben a korábban jelzett hibákat javították, illetve az esetleges hiányosságokat pótolta. Jogosulatlan előlegigénylés esetén az elutasítást követően a kedvezményezettnek újabb előlegigénylésre már nincs módja. Amennyiben az előlegigénylés jóváhagyható, azt a támogató a monitoring és információs rendszerben hagyja jóvá. A jóváhagyást követően a támogató jogosultanként összeállítja a szükséges utalványozási dokumentációt, és megindítja az utalványozás folyamatát.

Az előleg folyósításának általános feltételei:

- a felhívás és a támogatási szerződés lehetőségét biztosít a kedvezményezettnek az előleg igénybevételeire;
- a támogatási szerződés hatályba lépett;
- az előlegigénylési kérelmet benyújtották;
- az előlegigénylési dokumentáció szabályszerűen kitöltött, tartalmi és formai szempontból megfelelő;
- köztartozás nem áll fenn;
- a biztosítékok legkésőbb az előlegigénylési kérelem benyújtásáig rendelkezésre állnak (elektronikusan és papíralapon), kivéve, aki mentességet kap ezen kötelezettség alól;
- az első kifizetés esetén meghatározott feltételek teljesülnek (pl. önerő, jogerős építési engedély, aláírásra jogosult személyek ügyvéd által ellenjegyzett vagy közjegyző által hitelesített aláírásmintája, alapító okirat, nyilvántartásba vételt igazoló okirat rendelkezésre áll);
- a kedvezményezett még nem nyújtott be záró kifizetési igénylést.

Előleg *kifizetésére* sor kerülhet – a pályázati útmutatóban meghatározott feltételeknek megfelelően – a támogatási szerződés megkötését követően egy összegben, vagy a támogatott tevékenység megvalósításának ütemezéséhez igazodva, több részletben is. A kifizetett előleg együttes összege több részletben történő folyósítás esetén sem haladhatja meg annak maximális mértékét. Az adott pályázati felhívás kapcsán igényelhető előleg mértékéről és az igénybevételeinek feltételeiről a pályázati útmutató rendelkezik.

Előlegigénylési kérelem benyújtása esetén a támogató az előlegigénylés beérkezésétől számított 15 napon belül folyósítja az igényelt előleg összegét, mely határidőbe a hiánypótlásra előírt idő nem számít bele.

Előleget nem lehet zálogjogosult részére vagy korlátozott rendelkezésű számlára utalni.

Előleg több részletben történő folyósítására akkor kerülhet sor, ha

- a kedvezményezett több részletben igényli a támogatási előleget, vagy
- a kedvezményezett egy összegben igényli a támogatási előleget, azonban a projekt költségeinek felmerülését mérlegelve a támogató a részletekben történő folyósítás mellett dönt (ennek megítéléséhez likviditási terv is kérhető a kedvezményezettől).

Az előleg típusai:

- támogatási előleg;
- fordítottáfa-előleg;
- szállítói előleg.

Kizárólag utófinanszírozású projektelemek esetében – a támogatott tevékenység elindításához, likviditás biztosításához – *támogatási előleg* igényelhető, amelynek mértéke támogatott személyétől (belföldi természetes személy és vállalkozás vagy költségvetésszerv és állami vállalat) és a támogatás tárgyától függően (kutatás, műszaki fejlesztés) a megítélt támogatás összegének meghatározott százaléka. A kormányrendeletben meghatározott mérték jellemzően magasabb, amikor a támogató a kifizetéseket növelni akarja és alacsonyabb, ha a költségvetési helyzet nem kedvező, hiszen az előleg nemzeti forrásból kerül finanszírozásra amíg az EU forrás számla alapján lehívárilehívásra nem kerül.

A maximálisan igénybe vehető támogatási előleg mértékét a pályázati felhívásban pontosan meghatározzák.

Támogatási előleg igénylése esetén a kedvezményezett nem lehet egyszeri elszámoló.

Támogatási előleg igénylésére a támogatási szerződés hatálybalépését követően kerülhet sor, kivéve a biztosítéknyújtási kötelezettség alól mentes közszféra szervezet kedvezményezettet, aki a támogatási előleg igénylésekor dönthet úgy is, hogy nem várja meg a támogatási szerződés hatálybalépését, hanem a támogatási kérelem benyújtásával egyidejűleg, vagy a támogatási szerződéskötési folyamat során nyújtja be a támogatási előlegigénylési kérelmét. Ebben az esetben a támogatási szerződés megkötését követően a támogatási előleget azonnal kifizetik.

Egy projekten belüli projektelemekre utófinanszírozás és szállítói finanszírozási mód alkalmazható. Támogatási előleg igénylése és folyósítása kizárólag a részletes költségvetésben tervezett elszámolható költségekre jutó támogatás vonatkozásában, és csak az utófinanszírozással érintett projektelemek kapcsán lehetséges. A pályázati útmutató határozza meg, hogy az adott konstrukció vonatkozásában mi tekintendő projektelemek.

Abban az esetben, ha költségátcsoportosítás vagy költségsökkentés útján módosul a projekt költségvetése, és a ténylegesen kifizetett támogatási előleg összege meghaladja a módosítást követően igényelhető előleg összegét, úgy a kedvezményezettnek főszabály szerint vissza kell fizetnie a különbözet összegét a Ptk. szerinti ügyleti kamattal együtt. Nem szükséges a kedvezményezettnek a módosítást követően igényelhető előleg felüli összeget visszafizetnie, amennyiben a projekt költségvetése alapján van annyi elszámolni tervezett utófinanszírozású költsége, amit a módosítást megelőzően kifizetett támogatási előlegre el tud számolni.

69. ábra

Támogatási előleg igénylésének folyamata

Forrás: KONDRIK szerkesztése

A kedvezményezett a támogatási előleg igénylését a gyakorlatban elektronikusan a monitoring és információs rendszeren keresztül nyújthatja be a támogató felé. A kedvezményezett a benyújtáshoz szükséges adatokat és dokumentumokat minden esetben formailag és tartalmilag ellenőrzött módon, a kitöltésből adódó hibák kiküszöbölésével elektronikusan tudja rögzíteni és beküldeni.

70. ábra

Támogatási kérelem kitöltő, Finanszírozás menü képernyőképe

Forrás: EPTK³⁶²

Fő szabály szerint a kedvezményezettnek az első kifizetési igénylés benyújtásakor (ami lehet előlegigény vagy kifizetési kérelem keretében benyújtott elszámolás) minden esetben nyilatkoznia kell az alábbiakról.

71. ábra

Nyilatkozattétel első kifizetési igényléshez adatlap képernyőképe

Forrás: EPTK

Konzorciumban megvalósuló szerződések esetében valamennyi konzorciumi tagnál rögzíteni kell a nyilatkozatokat.

A nyilatkozattételt követően válik aktívvá az Előlegigénylés és Elszámolások menü.

72. ábra

Előlegigénylés és Elszámolások menüképe

³⁶²Pályázati e-ügyintézés 2014–2020 felület

Amennyiben a támogatási szerződés hatályba lépett és az első kifizetés igénylés benyújtása előtt szükséges nyilatkozatot megtette a kedvezményezett, nincs más akadálya annak, hogy az előlegigényt elektronikusan rögzítsék majd beküldjék.

73. ábra
Új előlegigénylés rögzítésének lehetőségei

Forrás: EPTK

Háromféle előlegigénylés rögzítésére van lehetőség a monitoring és információs rendszerben: támogatási előleg, szállítói előleg és fordítottáfa-előleg.

A támogatási előlegigénylés rögzítésének lépései:

1. előlegigénylés adatainak rögzítése;
2. kapcsolódó dokumentumok csatolása (amennyiben szükséges);
3. előlegigénylés beküldése.

Mentéskor a rendszer lefuttatja az adatlapra beépített ellenőrzéseket, és az esetleges hibákról, hiányosságokról hibalistát küld a kedvezményezett részére. Az igénylés mentésekor keretfigyelés történik arra vonatkozóan, hogy a szerződés adatlapon rögzített maximálisan igénybe vehető előlegnél nagyobb összeget ne lehessen igényelni.

Amennyiben a kedvezményezett a támogatási előlegigénylés tekintetében biztosíték nyújtására kötelezett, úgy itt kell csatolnia a megfelelő mértékű biztosíték rendelkezésre állását igazoló dokumentumot, illetve – az esetleges érvényesítés és behajtás érdekében – papíralapon is be kell küldenie a támogató részére.

Az önerő biztosítására köteles kedvezményezettnek csatolni szükséges az önerő rendelkezésre állásáról szóló igazolást, amennyiben azt korábban még nem nyújtotta be a támogató felé. Amennyiben releváns, itt kell csatolni a projekt megvalósításának elindításához szükséges jogerős hatósági engedélyező határozatot, vagy az annak megadására vonatkozó kérelem benyújtását igazoló dokumentumokat.

A szükséges dokumentumok csatolását követően küldhető be a támogatási előleg igénylése. A gyakorlati tapasztalatok alapján a támogatási előleg igénylése a kedvezményezettek számára igen egyszerű, pár lépésből álló folyamat, melynek köszönhetően minimális hibalehetőséggel rövid időn belül folyósítható az igényelt előleg összege. A kedvezményezett a támogatási előleggel történő elszámolást bármikor megkezdheti, de legkésőbb a záró kifizetési igénylésben meg kell történnie. A támogatási előleggel, illetve annak egy részével történő elszámolás akár már az első kifizetési kérelemben megkezdhető, bár likviditás szempontjából nem célszerű. A kedvezményezettnek a kifizetési kérelemben van lehetősége megjelölni, hogy az elszámolásra benyújtott összegből mennyit kíván előleg terhére elszámolni. Előleg terhére csak az elszámolásra benyújtott utófinanszírozott tételek egy részét vagy egészét lehet elszámolni. A kifizethető támogatásból levonják az előleget, és az előlegelszámolás összegével csökkentett támogatást utalják át.

Amennyiben az igényelt támogatás a támogatási szerződésben meghatározott mértéket eléri, a támogató köteles automatikusan előleggel szemben elszámolni azt, függetlenül attól, hogy a kedvezményezett a benyújtott kifizetési kérelmében mekkora összeget állított be előlegelszámolásra. Az előleg teljes összegének elszámolását követően a további elszámolásra benyújtott számlák alapján igényelt és jóváhagyott támogatást kifizetik.

A kedvezményezett köteles visszafizetni az előleget a támogatónak, amennyiben nem nyújt be időközi kifizetési kérelmet a támogató felé az előleg kifizetésétől számított 12 hónapon belül, illetve a benyújtott kifizetési igénylés a támogatás nem rendeltetésszerű használatát bizonyítja. Az előleg visszakövetelése esetén a kedvezményezett az előleget a folyósítás napjától számított, a Ptk. 6:47. §-a szerinti ügyleti kamattal növelve köteles visszafizetni.

Ha a kedvezményezett, a pénzügyi közvetítő, illetve a végső kedvezményezett a visszafizetési kötelezettség teljesítésével késik, a késedelme után a Ptk. 6:48. §-a szerinti késedelmi kamatot kell fizetnie. Az előleg visszafizetésének teljesítéséig a kifizetések folyósítását felfüggesztik.

Szakaszolt projekt második szakaszára akkor köthető támogatási szerződés, vagy a támogatási szerződés akkor léphet hatályba, amennyiben a kedvezményezett elszámolt a szakaszolt projekt első szakaszára kapott előleggel, vagy az előleg felhasználása érdekében harmadik személlyel szerződést kötött.

Az előleg felhasználására és az előleggel való elszámolásra vonatkozó összegszerű és időbeli ütemezést a felhívás vagy a támogatási szerződés rögzíti.

Az előleget a projekt megvalósítása érdekében kell felhasználni, ezért az előleg pénzügyi bevétel realizálása érdekében történő felhasználása és lekötése szabálytalan, az előlegen realizált kamat kizárólag banki látra szóló kamat lehet. A támogatás banki kamata olyan pénzügyi bevételnek minősül, amely felhasználható a projekt szabályszerű befejezéséhez. Erről a záró kifizetési kérelem benyújtásakor nyilatkozni kell a kedvezményezettnek. Az így felhasznált kamatok támogató részéről történő külön ellenőrzése nem szükséges. A támogatásból, így a támogatási előlegből származó kamat nem minősül bevételnek, így annak a támogató felé történő elszámolása nem szükséges, és összegével a megítélt támogatási összeget nem kell csökkenteni.

Rendeltetésszerű az előleg felhasználása, ha a kedvezményezett által benyújtott időközi- és mérföldkőhöz kötött kifizetési igénylés az ellenőrzési szempontoknak megfelel és a benyújtott szakmai beszámoló és az elszámoló bizonylatok egy részét vagy egészét jóváhagyták. A benyújtott kifizetési igénylés a támogató döntése alapján történő elutasítása önmagában nem jelenti a támogatás nem rendeltetésszerű felhasználását.

Ha a benyújtott kifizetési igénylés a támogatás nem rendeltetésszerű használatát bizonyítja, a támogató köteles felszólítani a kedvezményezettet a támogatási előleg visszafizetésére. Ebben az esetben a támogatónak meg kell vizsgálnia, hogy fennáll-e a szabálytalanság gyanúja.

A szállítói előleg a szállító és a kedvezményezett között megkötött szerződésben foglalt, tartalékkeret nélküli összegre igényelhető, amelyet szintén nem kötelező igénybe venni, ezért az ilyen előleget nem folyósítják automatikusan, hanem a szállító által a kedvezményezett részére benyújtott kérelem alapján bírálja el és fizeti ki a támogató. A közvetlen szállítói előleg igénylésének lehetősége 2016. augusztus 20-a után megszűnt, így a szállítói előlegigénylési kérelmet és kapcsolódó dokumentumait a szállító már nem közvetlenül a támogatóhoz, hanem a kedvezményezetthez nyújtja be papíralapon. Ezen szabályozás eredményeképpen a folyamat gyorsabbá és egyszerűbbé vált, mivel a támogatónak már nem kell időt és energiát fordítania arra, hogy a szállító által benyújtott előlegigénylést véleményezés céljából továbbítsa a kedvezményezett felé. A kedvezményezett a szállítói előleg igénylését a monitoring és információs rendszeren keresztül rögzíti és küldi be a támogatóhoz. Az igényelt szállítói előleget a támogató közvetlenül a szállító részére folyósítja.

Szállítói előleg mértéke: a kedvezményezett és a szállító között létrejött szállítói szerződés alapján a szállítói előleg elszámolható összegére jutó támogatás. A szállítói előleg a szállítói szerződéssel összhangban több részletben is igényelhető.

74. ábra
Szállítói előlegigénylés folyamata

Forrás: Kondrik szerkesztése

A kedvezményezett a szállítói előleg igénylését a gyakorlatban elektronikusan a monitoring és információs rendszeren keresztül nyújthatja be a támogató részére.

A szállítói előlegigénylés rögzítésének lépései:

1. Szállító által a kedvezményezett részére – papíralapon – megküldött dokumentumok alapján a kedvezményezett rögzíti a szállítói előlegigénylés adatait.
2. Szállítói szerződés összerendelése az előleg igénylésével.
3. Kapcsolódó dokumentumok csatolása.
4. Előlegigénylés beküldése.

Szállítói előleg rögzítésére csak abban az esetben van lehetőség, ha a vállalkozási szerződés hatályba lépett, és azt a kedvezményezett a monitoring és információs rendszeren keresztül már beküldte, amelyben a szállító által igényelhető előleg összegét nullánál nagyobb összeggel töltötték ki.

75. ábra
Szállítói előleg adatlap képernyőképe

Forrás: EPTK

Mivel egy szállítói szerződésben rögzített előleget a szállító több részletben is igényelhet a kedvezményezettten keresztül, ezért az aktuális előlegigénylés rögzítésekor ellenőrzik, hogy az adott előlegben és a korábban a szállítói szerződéshez rögzített nem elutasított vagy visszavont előlegekben igényelt összegek együttesen nem haladják meg a szállítói szerződésben rögzített igényelhető előleg maximum összegét.

A szállítói előleg igénylésekor az alábbi dokumentumok benyújtása szükséges a támogató felé:

- A szállító által kitöltött szállítói előlegbekérő dokumentum.
- Amennyiben szükséges, az önrész kifizetését igazoló bankszámlakivonat.
- A támogató nevére szóló előleg-visszafizetési biztosíték, amennyiben a szállító úgy döntött, hogy biztosítékot nyújt, a szállítói szerződés elszámolható összegének 10%-a és az igényelt szállítói előleg különbözetére jutó támogatás összegének megfelelő mértéke. A kedvezményezettnek a biztosíték eredeti papíralapú példányát továbbítania kell a támogató felé.
- Amennyiben a szállító úgy dönt, hogy nem kíván előleg-visszafizetési biztosítékot nyújtani, úgy nyilatkoznia kell arról, hogy a szállítói előleg jogosulatlan igénybevétele a szállítónak felróható, és a támogató felszólítására az előleg-visszafizetési kötelezettségnek a megállapított határidőben nem vagy csak részben tesz eleget, akkor a támogató a vissza nem fizetett összeg adók módjára történő behajtása céljából megkeresheti az állami adóhatóságot. Behajthatatlanság esetén pedig kezdeményezheti az állami adóhatóságnál a szállító adószámának törlését.
- A szállító és a kedvezményezett által aláírt vállalkozói szerződés.

Szállítói konzorcium esetén – ha a szállítói szerződésben nincs megbontva az ellenszolgáltatás tagonként, vagy erre vonatkozó nyilatkozatot a konzorcium vezetője nem nyújtott be – szállítói előlegigénylésre a konzorcium vezetője jogosult.

Tagszintű szállítói konzorcium esetén – ha a szállítói szerződésben az ellenszolgáltatás tagonkénti bontásban szerepel, a szállítói előleget a szállítói szerződésben rögzített arány szerint vagy a konzorciumvezető nyilatkozatának megfelelően kell megosztani a konzorciumi partnerek között.

A kedvezményezett a szállító által – a szállítói előleg folyósítását követően – kiállított előlegszámlát az annak beérkezését követő 5 napon belül köteles záradékolni, és kifizetési igénylés keretében benyújtani a támogatónak. Ezen kifizetési igénylés benyújtása a gyakorlatban csupán technikai jellegű tevékenység, tényleges pénzmozgás nem történik.

A szállítói előleg elszámolható összege nem csökken a szállítói szerződés alapján elszámolható költség csökkenése esetén. Ezzel ellentétben a támogatási előleg összege csökkenhet, amennyiben a támogatási szerződésben rögzített elszámolható költség összege csökken.

A szállító a szállítói előleggel a folyósítást követően kiállított részszámlákban, illetve a végszámlában számol el.

Amennyiben a szállítói szerződésben foglalt ellenszolgáltatás elszámolható összegének 50%-a teljesült, úgy a szállítói előleg 50%-ával haladéktalanul el kell számolni.

A támogató a szállítói előleget visszakövetelheti, amennyiben a kedvezményezett nem nyújt be időközi kifizetési igénylést a szállítói előleg folyósítását követő 12 hónapon belül. Amennyiben a szállítói előleget több részletben igényelték/folyósították, úgy az első részlet kiutalásától számítjuk a 12 hónapos határidőt. A szállítói előleg nem rendeltetésszerű felhasználása szintén visszafizetési kötelezettséget von maga után.

Amennyiben a kedvezményezett a projekttevékenység vonatkozásában utófinanszírozást alkalmaz, a szállító részére előlegbekérő alapján előleget utalhat, de a szállítóval kötött szerződés szerint járó előleg mértékére a támogató nem állapíthat meg korlátot.

A kedvezményezett a szállító által kiállított előlegrszámlát legkorábban az első részszámlával együtt nyújthatja be a támogató felé, így az előlegrszámla csak a tényleges teljesítést követően kiállított rész-, illetve végszámlával együtt képezi a pénzügyi elszámolás részét. A támogató a kedvezményezett részére utalja a rész- vagy végszámlára jutó támogatási összeget és az előlegrszámla arányos, részszámlával vagy végszámlával igazolt részére jutó támogatást.

Szállítói finanszírozás esetén a közszféra szervezet kedvezményezett az alábbi esetekben köteles biztosítani a szállító részére a szerződés elszámolható összege 50%-ának megfelelő mértékű szállítói előleg igénylésének lehetőségét

- a közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződések esetén;
- a külön törvényben meghatározott védelmi és biztonsági tárgyú beszerzéseknél;
- az ide nem tartozó azon beszerzéseknél, amelyek esetében a közbeszerzési szabályok alkalmazása Magyarország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekeit sértene;
- és amelyek megrendelésére az Országgyűlés illetékes bizottsága a közbeszerzési törvény alkalmazása alól felmentést adott.

A szállítói előlegigénylés előfeltételei:

- a közbeszerzési eljárás teljes dokumentációját benyújtották ellenőrzésre a támogató részére, és azt jóváhagyták;
- a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött, aláírt szállítói szerződést az aláírást követően haladéktalanul benyújtották a támogatóhoz;
- ha a szerződés nem tartozik a közbeszerzési törvény hatálya alá, az aláírt szállítói szerződést az aláírást követően haladéktalanul benyújtották a támogatóhoz;
- a kedvezményezett a szállítói előlegigénylésre jutó önerő kifizetését igazolta a támogató felé, kivéve 100%-os támogatási intenzitás esetén.

A szállító az előlegrszámlát a kiállítását követően haladéktalanul, de legkésőbb 5 napon belül megküldi a kedvezményezettnek, aki azt a monitoring és információs felületen keresztül nyújtja be a támogató felé. Ha a számlát a szállítói előleg folyósítását követő 30 napon belül nem nyújtották be, a támogató jogosult a szállító által nyújtott biztosítékot érvényesíteni, vagy előleg-visszafizetési biztosíték hiányában kérheti az állami adóhatóságtól az adók módjára történő behajtást.

Az előleg folyósítását követően kiállított előlegrszámát a kedvezményezettnek a záradékolás után 5 napon belül, időközi kifizetési igénylés keretében be kell nyújtania a támogatóhoz. Amennyiben a záradékolt számlát a szállítói előleg folyósítását követő 30 napon belül nem nyújtották be a támogatóhoz, akkor jogosult a kedvezményezett szemben a támogatási szerződés szerinti szankciókkal élni.

Jogosulatlan a szállítói előleg igénybevétele különösen, ha

- a kedvezményezett az előlegrszámát a határidőig nem nyújtja be (a szállítói előleg folyósítását követő 30 napon belül);
- a szállítói előleggel nem vagy nem teljes mértékben számolnak el;
- a szállító a szállítói előleggel való elszámolást legkésőbb 50%-os teljesítésnél nem kezdi meg.

A *fordítottáfa-előleg* vonatkozásában a kedvezményezett az államháztartás alrendszeri közé tartozik, az adott projektlem kapcsán nem jogosult áfalevonásra, továbbá felmerült költségeit bruttó módon számolja el.

Alapesetben az áfát a szállító kiszámlázza a vevőnek, azaz elkéri tőle az ellenértékét, és a szállító ezt az áfaösszeget vallja be az adóhatóságnak. A fordított áfánál a szerepek felcserélődnek. A fordított adózás egyszerűsítve azt jelenti, hogy az adót a termék beszerzője, a szolgáltatás igénybevevője fizeti meg az adóhatóság részére. Vagyis a számlát az áfa felszámítása nélkül állítják ki, és az adót majd a vevőnek kell megfizetnie az adóhatóság részére. Fordított adózás hatálya alá eső számla kiállítása esetében a számlán szerepeltetni kell, hogy a számla a fordított adózás hatálya alá esik, így az adót a termék beszerzője, a szolgáltatás igénybevevője köteles megfizetni.

A fordított adózás Magyarországon először 2006. január 1-től lépett életbe, amikor még csak a hulladékkereskedelmet érintette. Azóta az érintett termékértékesítések és szolgáltatások köre jelentősen kibővült, mely tevékenységeket az áfatörvény rögzíti. Európai uniós pályázatok esetében fordított adózás főként az építési hatóságengedély-köteles tevékenységek esetében fordul elő.

A fordítottáfa-előleg mértéke: a fordított áfával érintett nettó számlák elszámolható nettó összegére jutó áfa támogatástartalmának 100%-a lehet.

A fordítottáfa-előleg összegét kizárólag a megjelölt célra – az adóhatóság felé történő befizetésre – használhatja a kedvezményezett.

Igényelni kizárólag a fordított áfával érintett szállítói számla elszámolásra benyújtásával egyidejűleg lehet.

A kedvezményezett a fordítottáfa-előleget a folyósítását követő 30 napon belül köteles az adó befizetésére fordítani, kivéve, ha az áfatörvény ennél rövidebb határidőt állapít meg. A kedvezményezett köteles kifizetési igénylés keretében benyújtani az áfaösszesítőt a támogató felé a befizetését követő 5 munkanapon belül. Az elszámolás feltétele, hogy a fordítottáfa-előleggel érintett nettó szállítói számlát a támogató elfogadja. Amennyiben a fordítottáfa-előleggel érintett nettó szállítói számlát a támogató elutasítja (ide nem értve azon eseteket, amikor a számlát formai hiba vagy hiányosság miatt

utasítják el, melyet a kedvezményezett hiánypótlás keretében korrigálhat), úgy az az elutasított számlához kapcsolódó fordítottáfelőleg-visszafizetési kötelezettséget von maga után.

A megelőlegezett fordított áfa adóhatósággal történő rendezésének a projekt megvalósítási időszakán belül kell megtörténnie. A fordított áfa megelőlegezése és az azzal történő elszámolás két körben történik.

1. A fordított áfa megelőlegezése a fordított áfa előzetes megtérítésére irányuló kérelem alapján történik, melyben minden fordított áfával érintett elszámoló bizonylatot meg kell jelölni.
2. Elszámolása a fordított áfával érintett szállítói elszámoló bizonylatot tartalmazó kifizetési igénylés alapján történik.

A fordítottáfa-előleggel történő elszámolás történhet

- önálló kifizetési igénylés keretében, vagy
- vegyes finanszírozású kifizetési igénylés keretében, melyben egyéb, utófinanszírozású, illetve szállítói finanszírozású elszámolásra benyújtott elszámoló bizonylatok is szerepelhetnek.

Ha az elszámolt összeg nagyobb, mint az igényelt és folyósított fordítottáfa-előleg, a különbözetet utófinanszírozásban térítik meg a kedvezményezett részére.

Ha az elszámolt összeg kevesebb, mint az igényelt és folyósított fordítottáfa-előleg, a különbözetet automatikusan követelésként írják elő a kedvezményezett felé.

3.4.1.2. Előleghez kapcsolódó biztosítékok

A szállító a szállítói előleget választása szerint előleg-visszafizetési biztosíték nyújtásával, vagy biztosíték nyújtása nélkül, jogosulatlanul igényelt összeg adók módjára történő behajtásának tudomásulvétele mellett igényelheti. Tehát a szállító dönthet úgy, hogy egyáltalán nem nyújt biztosítékot.

Az Európai Bizottság ezzel a magyar újítással nem teljesen ért egyet, hiszen így a közbeszerzés után akár az elnyert támogatás 50%-át is ki lehet fizetni szállítói előlegként biztosíték (bankgarancia) nélkül, míg az Európai Unió többi országában legfeljebb 30%-ot lehet előlegként lehívni biztosíték nyújtása mellett, biztosíték nélkül pedig csak 10% előleg igényelhető. A magyar kormány az uniós források lehívásának és felhasználásának felgyorsítása érdekében rendeletben rögzítette, hogy az uniós támogatású projektek nyertesei előlegként azonnal igényelhetik a támogatási összeg 50%-át, bizonyos esetekben akár 100% is igényelhető. A másik lazítás az volt, hogy a pályázat nyertesének nem kell garanciát bemutatnia arról, hogy bukás esetén képes visszafizetni az előleg összegét. (Viszont ez esetben adók módjára behajthatóvá válik a vissza nem fizetett összeg, és a vállalkozás adószámát is törlik.)

Az előleg összegének emelését első pillanattól ellenezte az Európai Bizottság, nem látta indokoltnak a szokásos, legfeljebb 30%-nál magasabb kifizetést – különösen nem a nagy infrastruktúra-beruházások esetében, amikor egy-két év is beletelik, mire az előkészítés után az érdemi költséggel járó munkák elkezdődnek. Ez a könnyítés magában hordozza az esetleges visszaélések veszélyét is. Az európai uniós fenntartások ellenére a magyar intézményrendszer alkalmazza a könnyítéseket, még a folyamatban lévő projektek esetében is.

A megemelt előlegigénylési lehetőséget azonban a pályázói kör és a szakma is egyöntetűen üdvözölte, hiszen egyértelműen a kifizetések gyorsítása és a könnyebb finanszírozás az elvárt eredmény. Tapasztalatok szerint az előleg a projektfinanszírozáshoz elengedhetetlen, eredményeképpen gördülékenyebb és gyorsabb lesz a megvalósítás.

Amennyiben a kedvezményezett az előleget – választása szerint – biztosíték nyújtásával kívánja igénybe venni, úgy a kedvezményezett és a szállító között létrejött szerződésben foglalt – tartalékkeret nélküli – elszámolható összeg 10%-a és az igényelt szállítói előleg különbözetére jutó támogatás összegének megfelelő mértékű, a támogató javára szóló előleg-visszafizetési biztosítékot köteles nyújtani.

A szállítói szerződésben rögzíteni kell a jogszabályban meghatározott biztosíték mértékét. A biztosítékok iratanyagát az elektronikus benyújtással egyidejűleg papíralapon is (cégszerűen aláírt eredeti példányban) be kell nyújtani hivatalos iratként a támogató felé. Az előleg jóváhagyásának feltétele a biztosítékok eredeti papíralapú példányának a támogatóhoz való beérkezése.

Biztosítékot nyújtó szállító részére előleget folyósítani csak akkor lehet, amennyiben a biztosíték a szállítói előlegigénylési kérelem benyújtásáig rendelkezésre áll.

A biztosítékot a szállítói előleggel történő elszámolásig fenn kell tartani. Ha a szállító a szállítói előleggel több részletben számol el, a biztosíték értéke – a szerződéssel összhangban – arányosan csökkenthető.

A támogató a biztosítékot az alábbi esetekben érvényesítheti:

- a szállítói előleg jogosulatlan igénybevétele a szállító szándékos magatartására vezethető vissza;
- az előlegszámlát a kedvezményezett a szállítói előleg folyósítását követő 30 napon belül elektronikusan nem nyújtja be a támogató felé.

A közszéfer szervezet kedvezményezett a jogszabályi előírás alapján mentesül a biztosítéknyújtási kötelezettség alól, ezáltal a támogatási szerződés megkötését követően az előleget azonnal kifizetik a részére, amennyiben a támogatási kérelem benyújtásával egyidejűleg vagy a szerződéskötési folyamat során az előlegigénylési dokumentációt is benyújtotta a támogató felé.

Mentes a biztosítéknyújtási kötelezettség alól továbbá:

- a költségvetési szerv;
- az egyházi jogi személy;
- a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, az önkormányzatok egyéb társulása, ha a támogatás teljes egészében önként vállalt helyi közügy megoldását vagy önkormányzati kötelező feladat ellátását szolgálja, továbbá, ha a fejlesztés tárgya vagy a fejlesztés eredményeként létrejövő vagyontárgy önkormányzati törzsvagyon, vagy azzá válik;

- a vízgazdálkodási társulat, ha a támogatást teljes egészében az általa üzemeltetett önkormányzati vagy állami tulajdonú vizek és vízi létesítmények fejlesztésére használja fel;
- a többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság, ha a támogatásból létrejövő vagyon ingyenesen az állam, helyi önkormányzat vagy nemzetiségi önkormányzat kizárólagos tulajdonába, vasúti pályahálózat működtetője vagy közszolgáltatást ellátó gazdasági társaság kizárólagos tulajdonába kerül;
- a többségi önkormányzati befolyás alatt álló gazdasági társaság, ha a támogatást tömegközlekedési tárgyú projekt megvalósításához kapja és a támogatásból létrejövő vagyon ingyenesen az önkormányzat vagy a többségi önkormányzati befolyás alatt álló gazdasági társaság kizárólagos tulajdonába kerül;
- bármely kedvezményezett, ha a projektre megítélt támogatás összege nem haladja meg a húszmillió forintot vagy – ha a projektet több kedvezményezett valósítja meg – a ráeső megítélt támogatás összege nem haladja meg a húszmillió forintot,
 - amennyiben a támogatás nem beruházási célú,
 - a támogatás kutatás-fejlesztésre vagy innovációra irányul,
 - a szociális szövetkezet;
- a műszaki, szakmai érdekképviselőt ellátó köztestület;
- a megvalósítási időszakra az a kedvezményezett, aki a támogatás kifizetését a projekt megvalósítását követően egy összegben kérelmezi;
- társasház és lakásszövetkezet a szociális célú városrehabilitációra vonatkozó felhívás keretében;
- kérelemre az a kedvezményezett, amely rendelkezik legalább egy lezárt, teljes (tizenkét naptári hónapot jelentő) üzleti évvel, és szerepel a köztartozásmentes adózói adatbázisban.

Biztosítékok köre:

- garanciavállaló nyilatkozat;
- ingatlan jelzálogjog;
- a támogatást igénylő gazdasági társaság vagy nonprofit szervezet cégjegyzésre jogosult vezető tisztségviselőjének vagy tulajdonosainak kezességvállalása;
- garanciaszervezet által vállalt kezesség;
- biztosítási szerződés alapján kiállított – készfizető kezességvállalást tartalmazó – kötelezvény;
- hitelintézet által kiállított – készfizető kezességvállalást tartalmazó – kötelezvény;
- állami kezességvállalás.

3.4.1.3. Kifizetési igénylés

A kifizetési igénylés fogalmát a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet rögzíti, miszerint: „a kifizetési kérelem, mérföldkövekhez kapcsolódó igénylés esetén a szakmai beszámoló, valamint a pénzügyi és szakmai előrehaladást igazoló, a támogatási szerződésben meghatározott dokumentumok összessége.”

Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a támogatási szerződésben meghatározott célok elérése érdekében felmerült költségek finanszírozásához a kedvezményezettnek kifizetési igénylés keretében, egységes formában, az előírt alátámasztó dokumentumok benyújtásával, az elektronikus alkalmazások szabályai szerint kell benyújtania kérelmét a támogató felé.

A kérelem befogadását, ellenőrzését, szükség esetén annak hiánypótlását, továbbá jóváhagyását vagy annak elutasítását szintén a monitoring és információs rendszeren keresztül végzi a támogató. A korábbi papíralapú elszámoláshoz képest (mely során az egységes formátumú kifizetési kérelmet továbbá az eredeti alátámasztó dokumentumokról készített fénymásolatok hitelesített példányait postai úton nyújtották be) a jelenlegi elektronikus rendszer nagymértékben hozzájárul a gyorsabb és hatékonyabb munkavégzéshez és a kifizetések felgyorsításához.

A kedvezményezett a finanszírozás kezdeményezését az időközi kifizetési igénylés támogató felé történő – monitoring és információs rendszeren keresztül történő – benyújtásával teheti meg.

Az időközi kifizetési igénylés két típusát különböztetjük meg:

1. mérföldkőhöz kötött elszámolás;
2. mérföldkőhöz nem kötött elszámolás.

A mérföldkövek a támogatási szerződésben rögzített olyan kulcsemények, amelyek bekövetkezése könnyen megállapítható és konkrét időponthoz köthető. Egy olyan referenciapont, amely egy fontos eseményt jelöl meg a projektben, egy jól meghatározott ellenőrzési pont, ahol a projekt megvalósításának előrehaladását, a költségek alakulását, a munka minőségét és az esetleges hiányosságokat meg lehet figyelni, és szükség esetén az ütemterv és a költségvetés komolyabb veszélyeztetése nélkül be lehet avatkozni a munka további menetébe.

Az adott pályázati felhívás rögzíti, hogy a projekt megvalósítása kapcsán minimum hány mérföldkő meghatározása szükséges.

A kedvezményezett köteles időközi kifizetési igénylést benyújtani a mérföldkövek elérését követő 15 napon belül. A mérföldkőhöz kötött kifizetési igénylés részeként szakmai beszámolót is szükséges benyújtani, melyben bemutatják a projekt addig elért műszaki-szakmai előrehaladását, eredményességét, valamint hatékonyságát.

Amennyiben a mérföldkő a támogatási szerződésben rögzített, tervezett időponthoz képest korábban teljesül, úgy időközi kifizetési igénylést a mérföldkőben vállalt eredmények teljesülése esetén, annak tervezett időpontját megelőzően is be lehet nyújtani.

Mérföldkőhöz nem kötött időközi kifizetési igénylést bármikor be lehet nyújtani a projekt keretében felmerült költségek elszámolása érdekében. Ebben az esetben a kifizetési igénylésnek a szakmai beszámoló nem része.

Mérföldkövek közötti utófinanszírozású kifizetési igénylés az alábbi esetben nyújtható be:

- az 1 milliárd forintot meg nem haladó összegben megítélt támogatás esetén, ha a megítélt támogatás 10%-át meghaladja a kifizetési igénylés keretében igényelt támogatás összege (de minimum 200 000 Ft);
- az 1 milliárd forintot meghaladó összegben megítélt támogatás esetén, ha a kifizetési igénylés keretében igényelt támogatás összege meghaladja a támogatási szerződésben rögzített minimális kifizetési igénylés összegét.

Fenti korlátoktól eltérni az alábbi esetekben lehetséges:

- szállítói vagy vegyes (szállítói és utófinanszírozású tételeket tartalmazó kifizetési igénylés) finanszírozású tételeket tartalmazó kifizetési igénylés esetén;
- a fordítottáfa-összesítőt tartalmazó elszámolás esetén, amennyiben a kifizetési igénylést fordítottáfa-előleg elszámolása miatt kerül nyújtották be;
- a kedvezményezett által benyújtott kifogásnak helyt adó döntés következtében benyújtott kifizetési igénylés esetén.

Amennyiben a projekt a soron következő mérföldkövet határidejét, vagy a mérföldköben vállalt eredményeket nem tudja teljesíteni, a kedvezményezett számára addig nem teljesíthető kifizetés, ameddig a mérföldkö tartalma nem teljesül, vagy a projekt ütemezését változásbejelentés keretében nem módosítják. Nem kell a támogatási szerződést módosítani, de bejelentési kötelezettsége van a kedvezményezettnek, ha a projektszintű mérföldkövek elérése – 3 hónapot meg nem haladóan – késik a hatályos támogatási szerződésben rögzített időponthoz képest, és ez nem érinti a projekt befejezésének határidejét.

A gyakorlatban igen sokszor előfordul, hogy a projektben vállalt mérföldkövek elérésének tervezett dátuma elcsúszik a tényleges időponthoz képest, hiszen például egy építési beruházás esetében a projekt fizikai befejezése több tényező (pl. terület rendelkezésre állásának hiánya, kedvezőtlen időjárási viszonyok stb.) miatt elhúzódhat. A kedvezményezett a késedelem tudomására jutásától számított 8 napon belül köteles azt bejelenteni a támogatónak. A kedvezményezett köteles a támogatási előleg folyósítását követő 12 hónapon belül időközi kifizetési igénylést benyújtani a támogató felé, ellenkező esetben köteles a támogatási előleg összegét visszafizetni.

A projekt megvalósítása során a kedvezményezettnek legalább egy kifizetési igénylést be kell nyújtania, melyben beszámol a projekt keretében felmerült és elszámolni kívánt költségekről és a projekt pénzügyi előrehaladásáról.

Amennyiben a kedvezményezett a projekt megvalósítási ideje alatt kizárólag egy kifizetési igénylést nyújt be, az záró kifizetési igénylésnek minősül, így az arra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Finanszírozás módjai:

- Szállítói finanszírozás: a számla támogatásra eső részét közvetlenül a szállítónak – engedményezés esetén az engedményesnek, vagy a zálogjog alapítása esetén a zálogjogosultnak – fizetik ki, amennyiben releváns, az önerő kifizetésének igazolása után;

76. ábra
Szállítói finanszírozás

Forrás: KONDRIK szerkesztése

- Utófinanszírozás: a projekt során felmerülő költségek utólagos támogatási formája, a számla vagy egyéb, az elszámolást alátámasztó dokumentumok teljes összegének kiegyenlítését igazolni szükséges. A kedvezményezett az általa már kifizetett számlákat tudja elszámolni, tehát a támogatás folyósításának feltétele a fizikai teljesítésen túl a pénzügyi teljesítés. A támogatás folyósítása közvetlenül a kedvezményezettnek – engedményezés esetén az engedményesnek – a támogatási szerződésben megjelölt bankszámlájára történő utalással történik.

77. ábra
Utófinanszírozás

Forrás: KONDRIK szerkesztése

- Vegyes finanszírozás: a kedvezményezett választása szerint egy kifizetési igénylés keretében utó- és szállítói finanszírozású tételeket is elszámolhat.

Egy projekten belüli projektelemekre utófinanszírozás és szállítói finanszírozási mód alkalmazható. A pályázati útmutató, valamint a támogatási szerződés rögzíti, hogy az adott projekten belül melyek azok a projektelemek, amelyek utó- illetve szállítói finanszírozás keretében számolhatóak el.

Az időközi kifizetési kérelem összeállítása az alábbi főbb lépésekből áll:

- elszámolásra benyújtani kívánt dokumentumok (pl. számla vagy azzal egyenértékű bizonylat, teljesítésigazolás, kifizetés bizonylata, vállalkozási szerződés, megrendelő stb.) összegyűjtése;
- dokumentumok elszámolhatósági szempontok szerinti vizsgálata, továbbá tartalmi és formai szempontból történő ellenőrzése;
- számlák/előlegszámlák vagy azzal egyenértékű bizonylatok, valamint az összesítőben szereplő tételek alátámasztó dokumentumainak – eredeti példányainak – záradékolása (záradékolás: a projekt regisztrációs számának, és „az elszámoló bizonylat támogatás elszámolására benyújtásra került” szöveg feltüntetése);
- a kifizetési kérelem alátámasztására benyújtandó dokumentumok szkennelése;
- az adott összesítőben elszámolni kívánt tételek adatainak (pl. költségtípus, számla kibocsátója, teljesítés időpontja, kifizetés dátuma, igényelt támogatás összege stb.) rögzítése a benyújtáshoz szükséges formanyomtatványon;
- számlák vagy azzal egyenértékű bizonylatok adatainak felrögzítése az online számlaköltőben;
- kifizetési kérelemhez kapcsolódó alátámasztó dokumentumok csatolása és elektronikus benyújtása;

- mérföldköhöz kötött kifizetési kérelem benyújtásakor a kifizetési igénylés részeként a szakmai beszámolót is be kell nyújtani.

Elszámolhatósági feltételek többek között:

- a ténylegesen felmerült költség bizonylatokkal igazolása (kivéve egyszerűsített költségelszámolási lehetőségek – *SCO*);
- az adott költség az elszámolhatósági időszakon belül merült föl;
- közvetlenül kapcsolódik a projekthez, hozzájárul a projekt céljának eléréséhez;
- a támogatási szerződésben nevesítették;
- nem haladja meg a szokásos piaci árat;
- nem valósul meg kettős finanszírozás;
- a felmerült költség csak olyan mértékben számolható el, amilyen mértékben a támogatott projekthez kapcsolódik stb.

Az időközi elszámolás rögzítésének feltétele a támogatási szerződés hatálybalépése, valamint az első kifizetési igénylés előtti elektronikus nyilatkozat megtétele.

78. ábra

Támogatási kérelem kitöltő, Finanszírozás menü képernyőképe

Forrás: EPTK

A kifizetési igénylésben benyújtandó főbb dokumentumok:

- számla vagy azzal egyenértékű bizonylat;
- kifizetés bizonylata (utófinanszírozott tételek esetében);
- teljesítési igazolás az elvégzett tevékenységről;
- szerződés, megrendelés, elfogadott árajánlat;
- kis támogatástartalmú számla-, személyi jellegű, fordítottáfa- és egyéb összesítők.

Tevékenységspecifikus dokumentumok:

- műszaki ellenőr igazolása;
- építési napló;
- nyilatkozat az alvállalkozói teljesítés mértékéről;
- nyilatkozat az alvállalkozókat megillető ellenszolgáltatás teljesítéséről;
- aktualizált pénzügyi ütemterv;
- hatósági engedély stb.

79. ábra

Alátámasztó dokumentum benyújtásának képernyőképe

Forrás: EPTK

Ezen a felületen csatolhatók azon dokumentumok, melyeket a költségtípus alapján az adott számlához be kell küldeni. Minden esetben a dokumentumok eredeti példányának elektronikus (szkennelt) formában történő csatolása szükséges, a másolati példány beküldése nem elfogadható. A kötelezően csatolandó dokumentumok hiánya esetén a kifizetési kérelmet a hiánypótlás nem megfelelő teljesítését követően elutasítják.

Az alátámasztó dokumentumokat a kedvezményezettnek elegendő egyszer, az adott költség elszámolásra való benyújtásakor, vagy az igazolni kívánt tevékenységek szakmai beszámolóban való szerepeltetésekor a kifizetési igényléshez benyújtani. Ha többször is felmerül a kapcsolódó költség, úgy elegendő az alátámasztó dokumentumokat (pl. megbízási szerződés, vállalkozási szerződés stb.) egyszer, a felmerülő költséggel való elszámolást, vagy az igazolni kívánt tevékenységre vonatkozó szakmai beszámolót tartalmazó első kifizetési igénylésben benyújtani, a későbbiekben pedig csak akkor, ha az adott dokumentumban változás történt, vagy új dokumentumot állítottak ki.

A kifizetési igénylésben kötelezően csatolandó, továbbá a záradékolandó dokumentumok teljes körét, illetve az alátámasztó dokumentumok benyújtásának gyakoriságát a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet határozza meg (lásd 4. számú melléklet).

A kedvezményezettnek a kifizetési igénylés benyújtása előtt – minden alkalommal – elektronikusan nyilatkoznia kell többek között arról, hogy a kifizetési igényléshez kapcsolódó alátámasztó dokumentumok valós és elszámolható költségeken alapulnak. A költségek a támogatott projekt kapcsán merültek fel, és a költségeket a mérföldkövekhez rendelt ütemezésnek megfelelően használták fel. Az elszámolt költségek a felhívásban szereplő és a vonatkozó támogatási szerződésben/támogatási kérelemben rögzített elszámolható költségeknek megfelelnek. Az elszámolt tételek más támogatás terhére nem számolták el, és a jövőben sem fogják.

A számlával mint elszámoló bizonylattal szembeni követelmények:

- a számla alakilag és tartalmilag megfelel a hatályos jogszabályi előírásoknak (áfatörvényben foglaltaknak);
- kizárólag a kedvezményezett nevére és címére kiállított számlák számolhatók el;
- a számlatétel megnevezése kellően meghatározott/részletezett (az elszámolható költségtípus beazonosítható, összehasonlítható az elfogadott költségvetéssel);
- eredeti számla záradékolása: projekt azonosító száma + „Elszámoló bizonylat támogatás elszámolására benyújtásra került” szöveg feltüntetése;
- amennyiben a számla összegéből nem a teljes összeget számolják el, úgy a projekt terhére elszámolni kívánt összeget fel kell tüntetni;

- fordított adózás szabályai esetén tartalmazza a vevő adószámát és az áfatörvény 142. §-ra való hivatkozást, miszerint az adót a termék beszerzője, szolgáltatás igénybevevője fizeti;
- a megrendelés/szerződés és a számla összhangban áll egymással;
- a teljesítés és számlakiállítás dátuma nem korábbi, mint a támogatási szerződésben rögzített megvalósítás kezdete (kivéve a projekt-előkészítés költségeihez tartozó számlákat, figyelembe véve a felhívásban szereplő elszámolhatósági szabályozás, valamint az elszámolható költségekről szóló nemzeti szabályozás rendelkezéseit);
- a költségek felmerülése nem későbbi, mint a támogatási szerződésben meghatározott megvalósítás időszaka;
- a számla kiállításának dátuma és a teljesítés ideje összhangban van a szállítói szerződéssel és a teljesítésigazolással;
- külföldi számla fő tartalmi elemeiről a kedvezményezettnek cégszerű aláírásával hitelesített magyar nyelvű fordítást kell benyújtania.

Kifizetési bizonylat alatt a következőket kell érteni:

- bankszámlakivonat, banki igazolás (netbankból kinyomtatott igazolások) vagy kiadási pénztárbizonylat;
- egyszeres könyvvitelre kötelezettek esetén bankszámlakivonat, pénztárjelentés vagy főkönyvi napló;
- költségvetési intézményeknél bérköltség esetén a kincstár igazolása;
- az állammal vagy önkormányzattal szemben adó vagy járulékok közötti átvezetés (összevetés/kompenzáció);
- elszámolható értékcsökkenési leírás.

Kifizetést igazoló bizonylatokkal szembeni főbb követelmények:

- a kifizetés bizonylata a tényleges teljesítést tartalmazza, vagyis a számla kiállítója felé teljesített tranzakcióról szól;
- a kifizetés bizonylata kapcsolódik ahhoz a számlatételhez, amelynek teljesítését igazolni hivatott (a kifizetések közlemény rovatában szerepel a számla sorszáma);
- ha több tétel is szerepel egy bankszámlakivonaton, úgy az elszámolni kívánt számlához kapcsolódó tétel jól elkülöníthetően lett megjelölve;
- a kifizetés bizonylatán szereplő összeg megegyezik utófinanszírozás esetén az elszámoló bizonylat teljes összegével;
- az utalás a kedvezményezett bankszámlaszámáról történt, ha nem, azt a kedvezményezett megfelelően igazolta (pl. engedélyezés, tartozásátvállalás, kölcsönnyújtás);
- az utalás a szállítói szerződésben feltüntetett szállítói (engedélyezés esetén a szállítói engedélyes) bankszámlaszámra vagy a számlán szereplő szállító bankszámlájára történt.

A kedvezményezett a kifizetési igénylés keretében nem nyújthat be olyan, készpénzben kiegyenlített elszámoló bizonylatot, amelynek bruttó ellenértéke meghaladja a támogató által meghatározott összeget, de legfeljebb az 1,5 millió forintot.

A *teljesítésigazolás* legfontosabb feladata annak bizonyítása, hogy a munka – aminek elvégzésével megbízták az illető céget – a megrendelésnek megfelelően elkészült. Ez fontos bizonyítékot jelent a megbízottnak, és ha az ellenszolgáltatással, vagyis a megbízás ellenértékével késedelembe esne a megrendelő, vagy más probléma merülne fel a kifizetéssel kapcsolatban, akkor a megbízott vállalkozás tudja bizonyítani, hogy ő bizony elvégezte a rábízott feladatokat, munkákat. Hiába a megbízottat védi a teljesítésigazolás, mégis a megrendelő fogja megírni azt, és ezzel mintegy elfogadja a részére elvégzett munkákat. Ha tehát a munkát elvégezték, akkor a felek aláírják a teljesítésigazolást. Nyilván mindkettőjüknek alá kell írnia, mivel míg az egyik fél – a megrendelő – ezáltal elfogadja, addig a másik fél – a megbízott – átadja a munkát.

A teljesítésigazolásnak tartalmaznia kell többek között:

- az elvégzett munka megnevezését;
- a teljesítésigazolás által lefedett időszakot;
- a munka nettó értékét;
- a kedvezményezett és a megbízott cégszerű aláírását;
- a projekt azonosító számát.

A teljesítésigazolásnak a kiállított számlával, valamint a támogatási, vállalkozási szerződéssel összhangban kell állnia.

Szerződés (adásvételi, kivitelezői, szállítói, szolgáltatási szerződés):

- a szerződés a kedvezményezett és a beszerzési eljárás során kiválasztott nyertes között jött létre;
- a szerződést mindegyik szerződő fél aláírta;
- a szerződés hatálybalépése nem lehet korábbi, mint a felhívásban meghatározott elszámolhatósági időszak kezdete (kivéve a már megkezdett projektek támogató engedélyével);
- a projekttevékenység elvégzésének határideje nem későbbi, mint a projektmegvalósítás befejezésének tervezett dátuma;
- ha részteljesítés és részszámlák benyújtása lehetséges, úgy az egyes teljesítések és a részszámlák kibocsátásának ütemezése összhangban van a tényleges teljesítéssel és a szállítói szerződés fizetési ütemezésével;
- a szerződés hatálybalépésének dátuma korábbi vagy aznapi dátumú, mint a szerződés tárgyának megvalósítási kezdő dátuma;
- a szállítói szerződés és az elszámolni kívánt összeg (elszámoló bizonylat) összhangban van;
- a szerződés a támogatási kérelemben és a támogatási szerződésben rögzített, a projekt keretében elszámolható tevékenységre vonatkozik.

Írásos megrendelő esetén:

- a megrendelés összege, tételei szerepelnek benne, vagy hivatkozik a szállító árajánlatára;
- dátuma megelőzi az elszámoló bizonylat szerinti teljesítés dátumát;

- dátuma nem korábbi, mint a támogatási szerződésben rögzített tényleges megvalósítás kezdete.

Rendelkezésre állás:

- ha a szállítói szerződést írásban nem rögzítették, illetve visszaigazolt írásbeli megrendelő sem készült, a kedvezményezettnek nyilatkozatot kell készítenie a szóbeli megállapodásról.

Szállítói szerződés módosítása esetén:

- ha az elszámolni kívánt összeg szállítói szerződésmódosítással érintett, a szerződésmódosítás vonatkozásában a támogathatósági és szabályossági nyilatkozatok rendelkezésre állnak.

Közbeszerzéssel érintett szállítói szerződés esetén:

- folyamatba épített ellenőrzés keretében ellenőrzött közbeszerzés esetén a szerződés vonatkozásában a támogathatósági és szabályossági nyilatkozatok rendelkezésre állnak, illetve a kedvezményezett a jóváhagyott közbeszerzési dokumentáció alapján kötötte meg a szerződést;
- utólagosan ellenőrzött közbeszerzés esetén a megkötött szerződést a szerződés tervezettel és a nyertes ajánlattal összhangban kötötték meg.

3.4.2. Az építési beruházások közbeszerzéséről, valamint az azokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének szabályairól szóló kormányrendeletek szerint alkalmazandó eljárás

Az építési beruházások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló hatályos kormányrendeletek [306/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. §, 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A §] az építési beruházás vagy építési koncesszió tárgyú közbeszerzési eljárások eredményeképp megkötött vállalkozási szerződésekre az alábbi rendelkezést fogalmazzák meg:

Amennyiben az ajánlattevőként szerződő szállító(k) a szerződés teljesítésébe alvállalkozót vonnak be, a hivatkozott jogszabály értelmében az ajánlattevőként szerződő szállító(k) mindaddig nem jogosult(ak) saját teljesítésre vonatkozó ellenszolgáltatásra, amíg a teljesítésben részt vevő alvállalkozó(k) számára az ellenszolgáltatásból őket megillető részt (a kedvezményezetti vagy a támogató általi utalást követően) ki nem egyenlítették(ék).

A fenti kötelezettségből adódóan az érintett szállítói kifizetésekre két részletben kerül sor: az 1. részlet keretében az alvállalkozókat megillető összeg, a 2. részlet keretében az ajánlattevőként szerződő szállító(ka)t megillető összeget fizetik ki. Ajánlattevői konzorcium esetén minden egyes tagnak külön kell kezelni az alvállalkozóját.

Az ajánlattevőként szerződő szállító(k) a teljesítésigazolás ajánlatkérő általi igazolásáig – az ajánlatkérő által kialakított forma szerinti – nyilatkozatot köteles(ek) tenni arra vonatkozóan, hogy:

- ajánlattevőként, egyedül vagy konzorciumi tagként mekkora részre jogosult(ak) az ellenszolgáltatásból;
- a teljesítésbe bevont alvállalkozói egyenként mekkora összegre jogosultak az ellenszolgáltatásból [ezzel egyidejűleg az ajánlattevő(k) felszólítja(ák) az alvállalkozóit, hogy állítsák ki a számláikat].

Az ajánlattevőként szerződő szállító(k) a teljesítésigazolás kézhezvételét követően számlát állít(anak) ki, amelyben megbontják az ajánlattevői, valamint az alvállalkozói teljesítést.

Minden esetben szükséges a megküldött nyilatkozatok formai ellenőrzése mellett a tartalmi ellenőrzés is. Amennyiben a dokumentáció hiányos vagy nem egyértelmű, az ajánlattevőként szerződő szállító(k)nak a hiányzó dokumentumokat pótolniuk kell. Amennyiben minden rendben van az ajánlattevőként szerződő szállító(k) nyilatkozataival, és azok egyeznek a számlán szereplő adatokkal, akkor kiállítják a kedvezményezett ajánlatkérő által az alvállalkozói teljesítés mértékére vonatkozó nyilatkozatot.

Az alvállalkozók számláinak pénzügyi kiegyenlítésekor a köztartozás-mentesség vizsgálata az ajánlattevőként szerződő szállító(k) kötelezettsége.

A kedvezményezett ajánlatkérő az alvállalkozói teljesítés mértékére vonatkozó nyilatkozatával együtt a teljes teljesítésre vonatkozó teljesítésigazolási dokumentációt (beleértve az alvállalkozóknak járó ellenszolgáltatásból a támogatáson felüli rész kifizetéséről szóló alátámasztó dokumentumot) köteles a támogatóhoz benyújtani szállítói kifizetésre. A monitoring és információs rendszerben a két részletet egy számla két külön tételeként kell rögzíteni.

A támogató lefolytatja a megfelelő dokumentumalapú ellenőrzést az alvállalkozói teljesítésre. A támogató az ellenőrzést az ajánlattevőként szerződő szállítói teljesítésre egyaránt lefolytatja. Az ajánlatkérő vagy szállítói finanszírozás esetén a támogató 30 napon belül teljesíti az alvállalkozói rész kifizetését az ajánlattevőként szerződő szállító(k) részére, aki(k) ezt követően köteles(ek) haladéktalanul kiegyenlíteni az alvállalkozók számláit.

Az alvállalkozói teljesítések kifizetését követően válnak jogosulttá az ajánlattevőként szerződő szállító(k) az ellenszolgáltatásból őket megillető rész kifizetésére. Ehhez az ajánlattevőként szerződő szállító(k)nak az átutalások igazolásait be kell nyújtania(uk) az ajánlatkérőnek, hogy az megállapíthassa, az alvállalkozókat maradéktalanul kifizették. Amennyiben az ajánlattevőként szerződő szállító(k) és az alvállalkozó közötti szerződésben foglaltak szerint az ajánlattevőként szerződő szállító(k) az alvállalkozói díj egy részét visszatartják, akkor annak jogszerűségét igazolniuk kell.

Ha az alvállalkozó részére a szerződő felek megegyezése alapján jogosan – jótéjesítési garancia, skontó árkedvezmény vagy kompenzáció miatt – az általa kiállított számlának nem a teljes összegét térítették meg, az ajánlattevőként szerződő szállító(k) az alvállalkozói teljesítés alapján a számla teljes összegére eső támogatásra jogosult(ak).

Minden esetben szükséges a megküldött dokumentumok formai ellenőrzése mellett a tartalmi ellenőrzés is. Amennyiben a dokumentáció hiányos, az ajánlattevőként szerződő szállító(k)nak a hiányzó dokumentumokat pótolni kell. Amikor a dokumentáció hiánytalan, akkor kiállítják az alvállalkozóknak járó ellenszolgáltatás kifizetéséről szóló nyilatkozatot.

A kedvezményezett ajánlatkérő az alvállalkozókat megillető ellenszolgáltatás teljesítésére vonatkozó nyilatkozatát köteles a támogatóhoz benyújtani szállítói kifizetésre a szállító nyilatkozatának hozzá való beérkezését követően haladéktalanul. Ezt követően az ajánlatkérő vagy szállítói finanszírozás esetén a támogató 15 napon belül teljesíti az ajánlattevői rész kifizetését az ajánlattevőként szerződő szállító(k) részére.

A támogató a 2. részlet keretében az ajánlattevőként szerződő szállító(k) teljesítését már nem vizsgálja újra, kizárólag az alvállalkozókat megillető ellenszolgáltatás teljesítésére vonatkozó nyilatkozat alakai és számszaki ellenőrzését, annak teljesítésigazolással való összehangját, valamint az ajánlattevőként szerződő szállító(k)at megillető ellenszolgáltatásból a támogatáson felüli összeg megfizetésének igazolását vizsgálja.

Amennyiben az ajánlattevőként szerződő szállító(k) a teljes teljesítésről kiállított számla benyújtásával egyidejűleg igazolja(ák), hogy az alvállalkozókat megillető ellenszolgáltatást kifizette(ék), a teljes teljesítésről kiállított szállítói számla támogatástartalma egy összegben kifizethető. Ebben az esetben az alvállalkozói teljesítés mértékéről és az alvállalkozókat megillető ellenszolgáltatás teljesítéséről szóló kedvezményezetti nyilatkozatokat egyidejűleg kell benyújtani.

Fontos kiemelni, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 39/A § (6) bekezdése szerint az építési tevékenység elvégzése során a végszámla összegére az ajánlattevőként szerződő szállító akkor jogosult, ha a teljesítésben részt vevő alvállalkozók követelésének kiegyenlítését hiánytalanul igazolja, függetlenül azok fizetési határidejétől.

3.4.3. Piaci ár alátámasztása

Az elszámolt egységárak nem haladhatják meg a szokásos piaci árat. A közbeszerzési vagy más, jogszabályban meghatározott beszerzési eljárás, illetve a benyújtott árajánlatok alapján a legkedvezőbb ajánlat alapján választható ki a szállító. Az árajánlatoknak egymástól függetlennek kell lenniük, és tartalmazniuk kell az ajánlat érvényességi idejét.

Az ajánlattevőknek a kedvezményezettől függetlennek kell lenniük.

Ha a szokásos piaci ár igazolására a támogató árajánlat kérését írja elő a kedvezményezettek számára, az árajánlatoknak legalább három, egymástól és a kedvezményezettől független ajánlattevőtől kell származniuk. A szokásos piaci árak való megfelelést alátámasztó dokumentumokat – amennyiben a felhívásban korábbi benyújtást nem írtak elő – a legkésőbb az adott költséget tartalmazó kifizetési igénylés részeként kell benyújtania a kedvezményezettnek.

3.4.4. Összesítő

Utófinanszírozású tételek esetében, amennyiben a felhívás, illetve a támogatási szerződés előírja, úgy a költségeket kifizetési igénylés keretében, elektronikusan kitöltött, folyamatos sorszámozású összesítőn kell elszámolni. Annyi összesítőt kell a kifizetési igénylés részeként benyújtani, ahány típusú költség felmerül, és elszámolásra benyújtják. A kedvezményezettnek az egyes költségfajtákra vonatkozó összesítő táblákat meghatározott formában és előírt tartalommal, hiánytalanul kitöltve kell benyújtania. Az összesítőn minden tételnél beazonosíthatónak kell lennie, hogy mely költségvetési sor terhére kívánja azt a kedvezményezett elszámolni.

Az összesítőben szereplő költségek alátámasztó dokumentációját nem kell a kifizetési igénylés során csatolni, azokat helyszíni ellenőrzés keretében ellenőrzik. Összesítő használata gyorsabb és egyszerűbb ezen költségek elszámolása, hiszen a projekt megvalósítása kapcsán sok olyan, pl. 500 ezer forint alatti támogatástartalmú számla keletkezik, melyhez alátámasztó dokumentumok beküldése nem szükséges. Ez persze nem jelenti azt, hogy azoknak záradékkal ellátva, hiánytalanul és hibátlanul ne kellene rendelkezésre állniuk.

Összesítőn történő elszámolás esetén a kifizetési igénylés elektronikus benyújtásakor a kedvezményezett büntetőjogi felelőssége tudatában nyilatkozik arról, hogy az összesítőben szereplő adatok/költségek:

- a) a valóságnak megfelelnek, a dokumentumok eredeti példányban rendelkezésre állnak, továbbá a helyszíni ellenőrzés során bemutatták őket;
- b) a projekt érdekében merültek fel és fizették ki őket;
- c) más támogatás terhére nem számolták el őket, és a jövőben fogják;
- d) amennyiben releváns, az elszámolás bizonylatainak eredeti példányát záradékolta.

Az összesítő tábla alján található nyilatkozatot a kedvezményezett arra jogosult képviselőjének alá kell írnia.

Összesítő típusai:

- Kis támogatástartalmú számlák összesítője: az értékkorlátot a pályázati felhívás és a támogatási felhívás tartalmazza, annál nagyobb összegű tétel nem számolható el az adott összesítő keretében, pl. 100 000 forint alatti támogatástartalmú számlák összesítője, 500 000 forint alatti támogatástartalmú számlák összesítője.
- Specifikus számlaösszesítők:
 - általános (rezi) költségösszesítő;
 - áfaösszesítő fordított adózás esetén;
 - utazási és kiküldetési (napidíj) költségek összesítője;
 - anyagköltség-összesítő;
 - személyi jellegű költségek összesítője.

Minden olyan esetben, amikor az adott költség a felhívás, illetve a támogatási szerződés alapján elszámolható költségnek minősül, és a felhívás nem írja elő a költségek összesítőn történő elszámolásának lehetőségét, úgy a kifizetési igénylésben be kell nyújtani a kötelezően előírt alátámasztó dokumentumokat.

3.4.5. Szakmai beszámoló

Mérföldkőhöz kötött kifizetési igénylés esetén a kedvezményezettnek szakmai beszámolót is be kell nyújtania a támogató felé. A szakmai beszámoló célja, hogy a kedvezményezett a pályázatban vállalt feladatok megvalósítását bemutassa. A támogatás elszámolásának, a beszámoló elkészítésének kötelezettségnek a kedvezményezett akkor tesz eleget, ha a pénzügyi elszámolás mellett a szakmai beszámolót is elkészíti. A pénzügyi elszámolás és szakmai beszámoló csak együttesen tekinthető beszámolóknak.

A csatolt *szakmai beszámoló* mutatja be a projekt lebonyolítása terén történeteket, kiemelten a *fizikai-műszaki paraméterekben mérhető változásokat, a megvalósítás hatékonyságát és a létrejött eredményeket*. A beszámoló elkészítése során a kedvezményezettnek kiemelt figyelmet kell fordítania:

- a jóváhagyott projekt és a beszámoló által átfogott időszak legfontosabb összefüggéseire;
- a projekt megvalósítása érdekében elvégzett tevékenységek³⁶³ részletes bemutatására: a tevékenység célja, tartalma, szakmai/műszaki/technológiai szempontok, a megvalósítás ütemezése, kimenet (létrehozott termék, szolgáltatás paraméterei) és eredmények, eltérések esetén magyarázat/indoklás;
- a projekt megvalósítása során érvényesülő horizontális szempontokra (környezeti fenntarthatóság, esélyegyenlőség, kommunikáció);
- a projektmegvalósítás érdekében megtett adminisztratív/projektmenedzsment-lépésekre (pl. közbeszerzés előkészítése, engedélykérelem benyújtása), esetleges ellenőrzési megállapítások, javaslatok alapján tett intézkedések;
- a támogatási szerződésben előírt kötelezettségek teljesítésére (mérőföldkövek, indikátorok);³⁶⁴
- a projekt műszaki/fizikai-szakmai megvalósításának és a pénzügyi támogatások felhasználásának összhangjára;
- amennyiben releváns, a projekt működési környezetében történt változásokra, a projekt megvalósítása során tapasztalt nehézségekre³⁶⁵ és megoldásukra;
- amennyiben releváns, a támogatási szerződésben foglaltaktól való – megengedett mértéken belüli – eltérés okaira, lényegére, következményeire;
- a célokhoz mért előrehaladás értékelésére;
- a következő lépésekre.

A szakmai beszámolót a támogatási szerződésben előírtakkal összehangoltan kell elkészíteni. A szakmai beszámolóban felsorolt megvalósított feladatoknak igazodniuk kell a pénzügyi elszámolás költségvetési soraihoz. Itt kell szövegesen bemutatni a támogatási cél megvalósulásának körülményeit: milyen tágabb célkitűzés részeként használta fel a pályázó a támogatást, milyen konkrét célokat kívánt elérni vele, milyen eredménnyel valósult meg a program.

A beszámolókat a támogatás tárgyától függően megfelelő részletességgel kell összeállítani – dokumentumokkal, fényképekkel, egyéb audiovizuális eszközökkel illusztrálni azt.

A szakmai beszámolót csak hibátlanul kitöltött kifizetési igényléssel összekapcsolva lehet a monitoring és információs rendszeren keresztül benyújtani a támogató felé.

A beszámoló elkészítéséig elért eredmények rövid összefoglalóját az időközi és a záró beszámoló esetében is el kell készítenie a kedvezményezettnek.

Ha a szakmai beszámoló hiánypótlásra szorul, illetve a szakmai beszámoló kapcsán tisztázó kérdést tesz fel a támogató, úgy valamennyi elszámoló bizonylat kifizetését felfüggesztik.

Rendkívüli helyszíni ellenőrzést rendelhet el a támogató, amennyiben az időközi vagy záró kifizetési igénylések részét képező szakmai beszámolók pontatlanok, nem egyértelműek vagy a projekt előrehaladásával kapcsolatban nem nyújtanak a jóváhagyáshoz elegendő információt.

3.4.6. Kifizetési igénylés ellenőrzése

A kifizetési igénylés beérkezését követően a támogató tartalmi és formai szempontok – a négy szem elvének figyelembevételével – , ellenőrző listák alapján ellenőrzi azt.

Ha a kedvezményezett által benyújtott kifizetési igénylés – ideértve a mérföldkőhöz kapcsolódó kifizetési igénylés esetén az ennek részeként benyújtott szakmai beszámolót is – formailag, tartalmilag hiányos vagy hibás, és az ellenőrzés eredményei alapján nem támasztja alá kellő mértékben a támogatás igénylését, akkor a támogató valamennyi hiba és hiányosság megjelölésével, egy alkalommal hiánypótlást kérhet.

³⁶³Alapszabályként a beszámoló azokra a tevékenységekre tér ki, amelyhez költség kapcsolódik a kapcsolódó kifizetési igénylésben.

³⁶⁴A beszámolóban szereplő értékeket dokumentumokkal alá kell tudni támasztani.

³⁶⁵Olyan típusú nehézségek, amelyekre célszerű a támogató figyelmét felhívni.

A támogató a hiánypótlást a kifizetési igénylés beérkezéstől számított 30 – szállítói finanszírozás esetén 15 – napon belül, legfeljebb 15 napos határidő kitűzésével a monitoring és információs rendszerben írja elő a kedvezményezett részére.

A hiánypótlással érintett elszámoló bizonylat kifizetését a hiánypótlással egyidejűleg felfüggesztik.

Ha a kedvezményezett által benyújtott időközi kifizetési igénylés vagy annak egy része ellentmondásos információkat tartalmaz, a támogató a hiánypótlást követően egy alkalommal az ellentmondások feloldását kérheti a kedvezményezettől legfeljebb 3 napos határidő kitűzésével, tisztázó kérdés formájában.

A tisztázó kérdés megválaszolására rendelkezésre álló határidő a kifizetési határidőt felfüggeszti.

A kedvezményezett az általa benyújtott kifizetési igénylés státuszáról (beküldéséről, elfogadásáról, elutasításáról, hiánypótlási felszólításról, tisztázó kérdésről) elektronikus értesítés útján szerez tudomást. A hiánypótlás beküldésére és a tisztázó kérdés megválaszolására szintén elektronikus úton kerülhet sor.

A monitoring és információs rendszerben a hiánypótlás két adatlap földre tagolódik, az első fülön tájékoztató jelleggel az eljárásrendi dátumok jelennek meg (mint például a hiánypótlás benyújtásának határideje, a hiánypótlás elektronikus beérkezésének dátuma, a kézbesítési vélelem kalkulált időpontja stb.), a második, tartalmi-szakmai hiányosságok fülön a hiánypótlásra jelölt ellenőrzési szempontok és az azokhoz írt megjegyzések jelennek meg.

A kifizetési igénylés során előfordulhatnak olyan nyilvánvaló hibák, melyek a kedvezményezett által szolgáltatott adatok egyértelmű hiányából vagy hibájából erednek. Ezek a kifizetési igénylés más adataiból vagy más, a benyújtott dokumentum elbírálásában részt vevő szervezet által elérhető nyilvántartásból származó adatok alapján hiánypótlásra való felszólítás nélkül, saját hatáskörben pótolhatók, kivéve a kérelem hitelességét befolyásoló hiányosság (így különösen aláírás, bélyegző lenyomat, személyt, szervezetet hitelesítő dokumentum, nyilatkozat, aláírási címpéldány).

Hiánypótlás során kizárólag a támogató által előírt hiányosságok pótlására és hibák javítására van lehetőség, új számla benyújtására hiánypótlás keretében már nincs.

Ha a kedvezményezett a hiánypótlást vagy a tisztázó kérdésre adott választ hibásan vagy hiányosan nyújtja be a támogató felé, illetve a hiány pótlásának és a hiba javításának a kitűzött határidőn belül nem tesz eleget, az időközi kifizetési igénylést a rendelkezésre álló információk alapján kell a támogatónak elbírálnia.

3.4.7. Időközi kifizetési igénylés elutasítása

Amennyiben valamely tételhez benyújtott hiánypótlás nem megfelelő, akkor azt a tételt a támogató elutasítja. Az elutasított tételek a soron következő kifizetési igénylések bármelyikében, de legkésőbb a záró kifizetési igénylésben újra benyújthatóak elszámolásra, amennyiben a hiánypótló levélben jelzett hiányosságokat pótolták. Ebben az esetben a számlát újra rögzíteni kell a kedvezményezettnek az elektronikus számlakitöltő rendszerben, és a kapcsolódó alátámasztó dokumentumok újbóli csatolása is szükséges.

A hiánypótlás sikeresnek minősül, ha az előírt határidőn belül valamennyi hiba és hiányosság javításra és pótlásra kerül.

Az időközi kifizetési igénylést vagy egy részét el kell utasítani:

- ha a kedvezményezett valamely ellenőrzési szempontot nem teljesít és hiánypótlásra nincs lehetőség;
- hiány pótlására és a hiba javítására a kitűzött hiánypótlási határidőn belül nem tesz eleget a kedvezményezett;
- ha az ellenőrzések során megállapítják, hogy az elvégzett tevékenységek nem állnak összhangban a támogatási szerződésben foglaltakkal;
- ha a mérőföldkőhöz kötött időközi kifizetési igénylés esetén a szakmai beszámolót elutasítják.

Ha az időközi kifizetési igénylést vagy annak egy részét el kell utasítani, a támogató az elutasítás okát a monitoring és információs rendszerben rögzíti. A támogató az elutasítást követően – utófinanszírozás esetén az időközi kifizetési igénylés beérkezésétől számított legfeljebb 45 napon, szállítói finanszírozás esetén legfeljebb 30 napon belül – a monitoring és információs rendszerben tájékoztatja a kedvezményezettet az időközi kifizetési igénylés vagy annak adott részének elutasításáról és az elutasítás okairól.

Ha az időközi kifizetési igénylést a támogató szakmai, a támogatási szerződés teljesülését akadályozó ok miatt elutasította, köteles szabálytalansági gyanúbejelentést tenni a monitoring és információs rendszerben.

Ha az elutasítás kizárólag formai okra vezethető vissza, akkor az elutasítás tényét szabálytalansági gyanúként nem kell rögzíteni a monitoring és információs rendszerben.

A kedvezményezett visszavonhatja hiánypótlásra visszaküldött időközi kifizetési igénylését, ha a hibák javítása a hiánypótlásra való felszólításban rögzített határidőig nem lehetséges. Ha az időközi kifizetési igénylést visszavonják, a kedvezményezett a visszavont tételeket ismételten benyújthatja egy újabb kifizetési igénylésben.

Ha az időközi kifizetési igénylés vagy annak egy része megfelelő, a támogató a monitoring és információs rendszerben jóváhagyja. A jóváhagyást követően a támogató jogosultanként összeállítja a szükséges utalványozási dokumentációt, és megindítja az utalványozás folyamatát.

3.4.8. Támogatás folyósítása

Támogatás a támogató által jóváhagyott kifizetési igényléssel, valós költségek vonatkozásában folyósítható.

Amennyiben a projekt soron következő mérőföldkő határidejét vagy a mérőföldkőben vállalt eredményeket nem tudja teljesíteni, a kedvezményezett számára addig nem teljesíthető kifizetés, ameddig a mérőföldkő tartalma nem teljesül, vagy a projekt ütemezését nem módosítja a támogatási szerződésben.

A támogató a kifizetési igénylés beérkezésétől számított 45 – szállítói finanszírozás esetén 30 – napon belül kifizeti az igényelt támogatás összegét. A szállítói és utófinanszírozást egyben tartalmazó kifizetési igénylés esetén is biztosítani kell a szállító részére a 30 napon belül történő kifizetést.

A kifizetésre rendelkezésre álló határidőt felfüggeszti:

- kedvezményezett által a hiánypótlásra, tisztázó kérdés megválaszolására igénybe vett időtartam;
- tervezett helyszíni ellenőrzés esetén, ha az ellenőrzés eredménye olyan súlyú megállapítás, amely indokolja a felfüggesztést;
- az esedékes mérőföldkő nem megfelelően teljesül;
- a rendkívüli helyszíni ellenőrzés;
- a szabálytalansági gyanú kivizsgálására tett intézkedések;
- az év végi zárási és év eleji számlanyitási folyamatok időtartama;
- a támogatási szerződés módosítása, ha
 - a módosítás a kifizetést befolyásoló alapadatokra vonatkozik,
 - egyszeri elszámoló kezdeményezi.

Haladéktalanul fel kell függeszteni a támogatás folyósítását abban az esetben, ha a kedvezményezett olyan nyilatkozatot tesz, vagy a támogató olyan körülményről szerez tudomást, amely a támogatás visszavonását, a támogatási szerződéstől történő elállást teheti szükségessé.

A támogatónak a felfüggesztésről és annak okáról a kedvezményezettet soron kívül tájékoztatnia kell.

Ha a kifizetés felfüggesztésére okot adó körülmény megszűnik, a támogatónak értesítést kell küldenie a kedvezményezett részére a felfüggesztés feloldásáról.

A támogatás folyósításának felfüggesztése esetén a felfüggesztés időtartama nem számít bele a meghatározott kifizetési határidőkbe.

Ha a támogató a kifizetési határidőt neki felróható okból nem tudja tartani, késedelmének időtartamára késedelmi kamatot köteles fizetni annak a jogosultnak, akinek vonatkozásában a késedelemmel érintett bizonylatra jutó késedelmi kamat összege meghaladja a 10 000 forintot. A késedelmi kamat mértéke a határidő lejáratának napján érvényes jegybanki alapkamat. Szállítói finanszírozás vagy engedményezés esetén a késedelmi kamatot a szállító, illetve az engedményes számára kell megfizetni. Nem kell késedelmi kamatot fizetni a központi költségvetési szerv számára.

A késedelmi kamat alapja a késedelemmel érintett elszámoló bizonylat támogatástartalma.

A kifizetés felfüggesztésének idejére késedelmi kamat nem jár.

A késedelmi kamat kifizetését pénzügyi és számviteli szempontból a támogatásoktól elkülönítetten kell kezelni.

A kedvezményezettnek legkésőbb az első kifizetési igénylésig nyilatkoznia kell a halasztott önerő igénybevételevel kapcsolatos szándékáról. A projektmegvalósítás időszakában a kedvezményezett a megítélt támogatás 90%-áig a kifizetési igénylésben elszámolni kívánt költségeket teljes egészében – szállítói finanszírozás esetén az önerő teljesítése nélkül – lehívhatja, tehát nem szükséges, hogy az önerő azonnal rendelkezésre álljon (halasztott önerő).

Ha a kedvezményezett részére a megítélt támogatási összeg 90%-át folyósították, az ezt követően fennmaradó támogatást a záró kifizetési igénylés keretében igényelheti a felmerülő összes költség benyújtásával. A támogató egyedi engedélye alapján időközi kifizetési igénylés keretében is igényelhető a fennmaradó támogatás.

A projektmegvalósítás befejezésekor a projekt teljes elszámolt költségére vonatkozó átlagos, illetve a tevékenységre vonatkozó támogatási intenzitásnak meg kell egyeznie a támogatási szerződésben meghatározott támogatási intenzitással.

Ha a projektmegvalósítás befejezéséig a támogatás-önerő arány nem áll vissza, vagy a benyújtott elszámolások nem megfelelően alátámasztottak, a kedvezményezett köteles visszafizetni a jogosulatlanul igénybe vett támogatást.

A támogatások folyósítására a kedvezményezett nevére és címére kiállított elszámoló bizonylatokon igazolt fizikai teljesítést követően kerül sor:

- utófinanszírozás esetén a kedvezményezett;
- szállítói finanszírozás esetén a szállító;
- engedményezés esetén az engedményes;
- zálogjog alapítása esetén a zálogjogosult pénzforgalmi számlájára történik.

Zálogjogosult részére történő folyósítás akkor lehetséges, ha a zálogjogot a projekt érdekében alapították.

Pénzforgalmi számla helyett korlátozott rendelkezésű számlára is utalható a támogatás, ha a korlátozott rendelkezésű számlát a projekt megvalósítása érdekében nyitották.

Előleget és szállítói finanszírozású számla támogatásttartalmának megfelelő támogatást nem lehet zálogjogosult részére vagy korlátozott rendelkezésű számlára utalni.

A támogató a köztartozás-mentességet a pénzügyi lebonyolítás folyamatában egyszer, a támogatás utalása előtt vizsgálja.

Ha a kedvezményezettnek köztartozása van, a támogató legfeljebb 90 napos határidő kitűzésével felszólítja a kedvezményezettet köztartozása rendezésére.

A köztartozási adatok mindaddig érvényesek, amíg kedvezményezett nem nyújt be 30 napnál nem régebbi nemleges adóigazolást.

Ha a kedvezményezett köztartozását a kitűzött határidőn belül nem szünteti meg, vagy késedelmét nem menti ki, a támogató az adott kifizetési igénylés alapján jóváhagyott támogatási összeget visszavonja, vagy a támogatási szerződéstől eláll.

Szállítói finanszírozás keretében kizárólag 100%-os támogatási intenzitás esetében a támogató köteles vizsgálni a szállító köztartozás-mentességét.

3.4.9. Engedményezés

Engedményezés során az engedményező a kötelezettel (támogatóval) szembeni követelését az engedményesre ruházza át, így a követelés új jogosultja az engedményes. Engedményezésre utófinanszírozás és szállítói finanszírozás esetén is lehetőség van. Az engedményes részére történő folyósítás teljesítésének feltétele, hogy a kedvezményezett az engedményezésre vonatkozó szerződést vagy az engedményezési értesítőt benyújtsa a támogató részére. Az engedményezésről szóló szerződés vagy az engedményezési értesítő beérkezésének napjától a támogató már csak az engedményesnek, vagyis az új jogosultnak teljesít az engedményezési szerződésben megjelölt értékhatárig.

A benyújtott engedményezési szerződésnek vagy engedményezési értesítőnek, a zálogszerződésnek vagy a teljesítési utasításnak tartalmaznia kell:

- a szerződő felek megnevezését és azonosító adatait;
- a támogatási szerződés azonosító számát;
- a támogató megnevezését;
- az engedményezett vagy elzálogosított követelés forintban történő megjelölését;
- az engedményes vagy zálogjogosult bankszámlaszámát, melyre a követelés teljesítését kéri;
- a zálogjogosult nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy a támogató és a kedvezményezett között létrejött támogatási szerződés feltételeit ismeri, valamint annak tudomásulvételét, hogy
 - a támogatási összeget csak akkor fizethetik ki, ha a követelés kötelezettje a támogatási szerződés alapján azt kifizethetőnek minősítette,
 - a támogatási összeg műszaki és pénzügyi teljesítés esetén is csak akkor fizethető ki, ha a támogatás felhasználása a támogatási szerződés alapján szabályos volt,
 - a támogatási szerződésben meghatározott támogatási összeg a támogatási jogviszony fennállása alatt csökkenhet, ez esetben a támogató csak a csökkentett összeget utalja a részére,
 - előleget és szállítói finanszírozású számla támogatástartalmának megfelelő támogatást a támogató nem utal a részére.

Zálogjogosultként a támogató kizárólag a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerinti hitelintézeteket, valamint pénzügyi vállalkozásokat fogadja el.

3.4.10. Záró kifizetési igénylés

Az utolsó mérőföldkő elérését követően a kedvezményezettnek, a támogatási szerződésben meghatározott határidőig záró kifizetési igénylést kell benyújtania a támogató felé. A hozzászolgált szakmai beszámoló keretében „be kell számolni a projekt szakmai megvalósításáról, a támogatási szerződésben, illetve támogatói okirat esetén a támogatási kérelemben vállaltak teljesítéséről az egész projekt megvalósítása során. A záró kifizetési igényléshez csatolni kell valamennyi dokumentumot, amely alátámasztja az eredeti célkitűzés megvalósulásának tényét, és korábban még nem nyújtottak be az irányító hatósághoz. A záró beszámolóban az általános beszámolási kötelezettségen túl jelenteni kell:

- az indikátorok teljesüléséről (amennyiben az korábban még nem történt meg);
- nyilvánossági elemek teljesüléséről;
- esélyegyenlőségi vállalásokról;
- fenntartási vállalásokról.

A projekt megvalósulását követően a záró kifizetési igénylés keretében véglegesen el kell számolni minden olyan költséggel, mely a projekttel összefüggésben merült fel, és korábban még nem számolták el. Szakmai beszámoló keretében kell beszámolni a projekt szakmai megvalósításáról, a támogatási szerződésben, illetve támogatói okirat esetén a támogatási kérelemben vállaltak teljesítéséről az egész projekt megvalósítása során.

Záró kifizetési igénylés keretében csak utófinanszírozású tételek számolhatók el, szállítói finanszírozású elszámoló bizonylat csak abban az esetben nyújtható be, ha a projekt teljes egészében szállítói finanszírozással valósul meg.

Záró kifizetési igénylést minden esetben be kell nyújtani a kedvezményezettnek, még akkor is, ha a kedvezményezett korábbi kifizetési igénylések keretében már a teljes megítélt támogatás összegével elszámolt. Ebben az esetben számlát nem tartalmazó, nullás záró kifizetési igénylést kell benyújtani. Ha a kedvezményezett egyszeri elszámoló, azaz a teljes projektmegvalósítás során egy kifizetési igénylést nyújt be, akkor a benyújtott kifizetési igénylése záró kifizetési igénylésnek minősül. Az egyszeri elszámolás esetén az önerő rendelkezésre állását igazoló dokumentumokat, nyilatkozatokat a záró kifizetési igényléséhez nem kell csatolnia a kedvezményezettnek. Amennyiben a projekttel összefüggésben bevétel keletkezik – a projekt megvalósítása során –, a keletkezett bevételről a kedvezményezettnek záró kifizetési igénylés keretében adatot kell szolgáltatnia.

A kedvezményezettnek a záró kifizetési igénylés keretében nyilatkoznia kell arról, hogy az alábbi – le nem vont – bevételeket a projekt sikeres megvalósításához szükséges mértékben a projekt céljára használja fel.

Az alábbi bevételek nem képezik a nettó bevétel részét, így nem vonják le őket:

- kötbér;
- támogatási előlegesen realizált kamat;
- a tevékenységek társfinanszírozásához nyújtott azon hozzájárulások, amelyek a projekt önrészét hivatottak biztosítani.

A kedvezményezett a záró kifizetési igénylés keretében nyilatkozik arról is, hogy a támogatási előleget nem kötötte le, befektetési célból nem használta fel, és az előlegesen realizált kamat kizárólag banki látra szóló kamat volt.

A nettó bevételeket teljes összegükben vagy arányosan kell levonni a projekt elszámolható költségéből, az alábbiaktól függően:

- A nettó bevétel teljes egészében vagy csak részben származott a támogatott projektből, amennyiben az összes bevétel a projektből származik, akkor teljes egészében levonják, amennyiben csak egy része, akkor a projekthez kapcsolódó arányosított részt vonják le.
- A támogatott projekt összes költségét vagy csak egy részét számolják-e el a projekt keretében, amennyiben a projekt összes költsége támogatással lefedett, akkor a bevétel teljes összegét levonják. Amennyiben a projektet csak részben finanszírozták támogatással, akkor támogatás arányában kell levonni a bevételt.
- A projekt teljes elszámolható költsége vagy csak annak egy része kerül-e támogatásra. A 1303/2013/EK rendeletben vagy a felhívásban meghatározott, az ágazatra jellemző mutató alapján nem elszámolható költségként jelentkezik a projekt összköltségében.

A keletkezett nettó bevétel miatti levonás mértékét a következő módon határozzák meg:

- A nettó bevétel teljes egészében vagy csak részben származott a támogatott projektből:
 - ha a teljes nettó bevétel a támogatott projektből származik, a teljes nettó bevételt figyelembe veszik,
 - ha csak a nettó bevétel egy része származik a támogatott projektből, akkor azt a támogatott projekthez és az egyéb releváns tevékenységekhez kapcsolódó összes – beruházási és működési – költség alapján arányosítják.
- A támogatott tevékenység összes költségét vagy csak egy részét számolják el a projekt keretében:
 - ha a támogatott tevékenység összes költségét elszámolják a projekt keretében, akkor a nettó bevételt teljes összegében beszámítják,
 - ha a támogatott tevékenység költségeinek csak egy részét számolják el a projekt keretében, akkor a nettó bevételt a projekt elszámolható költsége és az összes – beruházási és működési – költség alapján arányosítják.
- A projekt összes költségének részét képezik a felhívás szerint nem elszámolható költségek és a felhívásban meghatározott korlát (fajlagos mutató, belső korlát stb.) miatt teljes mértékben nem elszámolható költségek is.

A kedvezményezettnek a záró kifizetési igénylésben nyilatkoznia kell arról, hogy a záró kifizetési igénylést követően fel nem használt támogatásról lemond.

A záró kifizetési igénylés benyújtásáig a kedvezményezett bármikor igényelhet előleget, azonban a támogatási előleggel – amennyiben a korábbi kifizetési igénylések keretében nem számolt el, úgy – legkésőbb a záró kifizetési igénylés keretében el kell számolnia. Az el nem számolt előleget a kedvezményezettől a támogató követelés formájában követeli vissza.

Záró kifizetési igénylés benyújtása után a kedvezményezettnek már nincs lehetősége előleg vagy időközi kifizetési igénylés keretében további számlák benyújtására.

A záró kifizetési igénylés benyújtására az időközi kifizetési igénylésre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Amennyiben a támogató a záró kifizetési igénylés ellenőrzése során hibát/hiányosságot állapít meg, úgy valamennyi hiba/hiányosság feltüntetésével a záró kifizetési igénylés beérkezésétől számított 30 napon belül hiánypótlásra szólítja fel a kedvezményezettet.

A hiánypótlás teljesítésének határidejét a támogató határozza meg, amire legfeljebb az elektronikusan kiküldött hiánypótló levél kézhezvételétől számított 15 nap áll a kedvezményezett rendelkezésére.

Amennyiben a hiánypótlásra a válaszadási határidőn belül nem érkezik válasz a kedvezményezettől, úgy kell tekinteni, hogy a kedvezményezett nem tett eleget a hiánypótlási kötelezettségének.

Hiánypótlásra és tisztázó kérdés kiküldésére több alkalommal is lehetőség van, de az eljárást az első hiánypótlási felhívás vagy az első tisztázó kérdés kedvezményezett általi kézhezvételét követő 60 napon belül le kell zárni.

Amennyiben a kedvezményezett által benyújtott záró kifizetési igénylés vagy annak valamely része ellentmondásos információkat tartalmaz, a támogató legfeljebb 3 napos határidő kifizetésével kérheti az ellentmondások feloldását, az információk további részletezését, pontosítását, tisztázó kérdés formájában.

A hiánypótlás sikertelensége esetén, vagy ha a tisztázó kérdésre adott válasz nem megfelelő, az érintett elszámoló bizonylatok vonatkozásában a kifizetést fel kell függeszteni.

Ha a kifizetési igényléssel kapcsolatban olyan hiánypótlás vagy korrekció merül fel, amely vonatkozásában kizárólag egyes számlákhoz kapcsolódóan szükséges a hiánypótlás, akkor a hiánypótlással nem érintett tételekre jutó támogatást kifizetik, ezt nevezzük jótételezésnek. Mérföldkövek elérésekor benyújtandó szakmai beszámolót is tartalmazó kifizetési igénylés esetén jótételezés kizárólag abban az esetben lehetséges, ha a szakmai beszámolót elfogadták.

Abban az esetben, ha a rendelkezésre álló határidőben (60 nap) nem történt meg a teljes körű hiánypótlás, a záró kifizetési igénylést a támogatónak a rendelkezésre álló anyagok alapján kell elbírálnia.

A záró kifizetési igénylés vagy annak egy része elfogadását követően a támogató a döntésről tájékoztatja a kedvezményezettet, és gondoskodik az elfogadott támogatási összeg folyósításáról. A támogatást a kifizetési igénylés beérkezésétől számított 45 napon belül fizeti ki a támogató.

Ha a projekt megvalósulását nem sikerül igazolni a kifizetési igénylésben, akkor a záró kifizetési igénylést el kell utasítani.

Amennyiben a projekt a támogatási szerződésben foglaltakhoz képest csökkentett műszaki, szakmai tartalommal valósul meg, akkor a támogató csökkentett elszámolható költséggel hagyhatja jóvá a záró kifizetési igénylést.

Ha a támogató a záró kifizetési igénylést szakmai, a támogatási szerződés teljesülését akadályozó ok miatt elutasította, köteles az elutasítás okaira alapítottan szabálytalansági gyanúbejelentést tenni. Ha az elutasítás kizárólag formai okra vezethető vissza, akkor nem kell szabálytalansági gyanút kezdeményezni.

A szabálytalansági gyanú kivizsgálására tett intézkedések a kifizetésre rendelkezésre álló határidőt felfüggesztik.

3.4.11. A pénzügyi zárás

A pénzügyi zárás a záró kifizetést követően végrehajtott dokumentumalapú ellenőrzés, amelynek során a támogató ellenőrzi a szerződéshez, a finanszírozáshoz, a szakmai előrehaladáshoz, a helyszíni ellenőrzéshez, a közbeszerzéshez, a hazai és külső ellenőrzéshez kapcsolódó dokumentumok elektronikus – ennek hiányában papíralapú – rendelkezésre állását, illetve ezek adatainak a monitoring és információs rendszerben való megfelelő rögzítettségét. A pénzügyi zárás ellenőrzési lista alapján történik, mely során a négy szemelvét alkalmazni kell.

A projekteket a támogató az általa meghatározott értékhatár alatt mintavételezés alapján ellenőrzi, az értékhatár felett minden projektet ellenőriz. A támogató az ellenőrző lista kitöltésével és jóváhagyásával igazolja, hogy elvégezte az előírt ellenőrzéseket. A mintavételezés módszerét a támogatónak alá kell támasztania.

A mintába nem kerülő projekteket – melyek nem értékhatár feletti – csoportosan kell zárni.

A pénzügyi zárást minden konzorciumi tag esetében egyidejűleg el kell végezni.

A pénzügyi zárás feltételei:

- a záró kifizetési igénylésben benyújtott valamennyi elszámoló bizonylat ellenőrzése megtörtént, és az ellenőrzés kimenete szerinti döntést rögzítették a monitoring és információs rendszerben;
- a projektben nincs folyamatban lévő szabálytalansági eljárás, jogorvoslati eljárás vagy kifogás;
- a projektben nincs folyamatban lévő szerződés módosítás;
- nincs kifizetetlen vagy el nem számolt előleg;
- pénzügyi zárás nem végezhető addig, amíg előírásra váró vagy függőben lévő követelés van a projektben;
- a nettó bevételt termelő projektek esetén pénzügyi zárás nem végezhető addig, amíg a költség-haszon elemzés felülvizsgálata alapján az elszámolható költségek költségnyilatkozatban kumulált tartalma nem felel meg a költség-haszon elemzés eredményeként meghatározott támogatási intenzitásnak.

A pénzügyi zárás elvégzésének időpontja:

- Azon projektek esetében, melyek fenntartási kötelezettséggel nem rendelkeznek, a pénzügyi zárást a záró kifizetést követően, a kifogásra rendelkezésre álló határidő leteltét követő 60 napon belül kell elvégezni, amennyiben a projekt a fenti pontokban leírt feltételeknek megfelel.
- Fenntartási kötelezettséggel rendelkező projektek esetében a pénzügyi zárást a fenntartási időszak végén benyújtott záró fenntartási jelentésről hozott döntéssel kapcsolatban a kifogásra rendelkezésre álló határidő leteltét követő 60 napon belül kell elvégezni, ha a projekt a fenti pontokban leírt feltételeknek megfelel.
- A záró kifizetési igénylés elutasítása esetén a pénzügyi zárást az elutasítás miatti szabálytalansági eljárás döntésének meghozatalát követően kell elvégezni.

A támogató szerződéstől történő elállása esetén nincs szükség pénzügyi zárás elvégzésére.

3.4.12. A COVID-19 járvánnyal összefüggő, támogatási szerződéseket és projektszintű finanszírozást érintő eltérések

Ahogy az 1.7. fejezetben említettük, a 2020-ban kihirdetett veszélyhelyzet ideje alatt szükségessé vált a végrehajtási szabályoktól való eltérés (98/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet).

Támogatási szerződésekkel kapcsolatos eltérések:

- Rendes esetben a támogatási döntésről szóló értesítés kedvezményezett általi kézhezvételétől számított harminc napon belül meg kell kötni a támogatási szerződést. Veszélyhelyzet alatt, ha a kedvezményezett erre irányuló indokolt kérést terjeszt elő, akkor a szerződéskötési határidő legfeljebb százhusz napra meghosszabbodik.
- A szerződéskötés során a kedvezményezett részére rendelkezésre álló határidők (pl. hiánypótlás, tisztázó kérdés megválaszolás a esetében), a határidők kedvezményezett általi elmulasztásához fűződő hátrányos jogkövetkezmények alkalmazását mellőzni kell akkor, ha a kedvezményezett igazolja, hogy a mulasztást a veszélyhelyzet okozta akadályoztatás eredményezte.
- Ha a kedvezményezettnek a támogatási szerződésben rögzített adataiban változás következik be, vagy a projekt műszaki, szakmai tartalma, költségvetése, vagy a támogatás egyéb feltételei változnak, a kedvezményezett a tudomására jutásának napja helyett elegendő a veszélyhelyzet megszűnését követő naptól számított nyolc napon belüli bejelenteni azt az irányító hatóságnak.
- Nem kell a támogatási szerződést módosítani, ha a projekt fizikai befejezése vagy a mérőföldkövek elérése a hatályos támogatási szerződésben meghatározott időponthoz képest előreláthatóan három helyett hat hónapot meg nem haladóan késik (de a kedvezményezett köteles azt bejelenteni az irányító hatóságnak).
- Ezzel összefüggésben, a projektek támogatási szerződésben rögzített fizikai befejezésének tervezett napja, a mérőföldköveinek időpontja, valamint a záró kifizetési igénylés benyújtási határideje is három hónappal meghosszabbodik.

Fontos kitétel még, hogy veszélyhelyzet idején a kapcsolattartási lehetőségek közül kizárólag az elektronikus út alkalmazható a kedvezményezettek és a hatóságok között. Ha a kedvezményezett papíralapú okirat benyújtására vagy bemutatására köteles, gondoskodnia kell a papíralapú okirat megőrzéséről, majd annak a veszélyhelyzet megszűnését követő haladéktalan benyújtásáról vagy bemutatásáról.

A projektek pénzügyi elszámolásával és végrehajtásával kapcsolatban alkalmazandó eltérések veszélyhelyzet idején:

- Ahol hatósági engedély benyújtása szükség, veszélyhelyzet alatt elegendő a kérelem benyújtását igazoló dokumentumok benyújtása, majd a veszélyhelyzetet követően szükséges az engedély pótlólagos benyújtása.
- Amennyiben a projekt állami támogatásban és előlegben részesül, akkor 36 hónap helyett 39 hónap áll a kedvezményezett rendelkezésére az előleggel való elszámolásra,
- A támogatási előleg mértéke a megítélt támogatás összegének legfeljebb 50%-a lehet, a veszélyhelyzet kezelése érdekében elrendelt kormányzati intézkedésekkel érintett ágazatok esetén. Ez könnyítést természetes személy, mikro-, kis- és középvállalkozás, civil szervezet, egyházi jogi személy, nonprofit gazdasági társaság kedvezményezetteknek jelent, akik számára az előleg rendes esetben max. 25% lehet (és legfeljebb ötszázmillió forint),
- EMVA esetében az előleg mértéke veszélyhelyzet idején 50% helyett 80% lehet,
- A támogatási és szállítói előleget akkor kell visszafizetni, ha a kedvezményezett nem nyújt be kifizetési igénylést a támogatási előleg vagy annak első részlete kifizetésétől számított 12 hónap helyett 15 hónapon belül.
- A kifizetési igénylés során – ha a kedvezményezett tisztázó kérdés kap, 3 nap helyett elegendő 7 nap alatt válaszolnia.
- A veszélyhelyzet miatt elmaradt rendezvények, képzések, workshopok veszélyhelyzet kihirdetése előtt aláírt szerződés vagy megrendelés alapján felmerülő kiadásai (így különösen szállás, teremfoglalás, oktató díjazása, utazási költség) elszámolhatóak, ha a kiadásokat nem fedezi biztosítás, azokat nem térítik vissza, vagy a szerződést, megrendelést a felek nem tudják módosítani vagy megszüntetni.
- Veszélyhelyzet idején a projektek záró kifizetési igénylése jóváhagyható akkor is, ha helyszíni ellenőrzésre nem kerül sor. Azért is, mivel veszélyhelyzet idején helyszíni szemle és helyszíni ellenőrzés nem rendelhető el, kivéve a kedvezményezett, a kedvezményezett alkalmazottja vagy meghatalmazottja személyes közreműködését nem igénylő esetben. Ha kockázatelemzés ezt indokolja, akkor helyszíni szemlét a veszélyhelyzet megszűnését követően haladéktalanul, a helyszíni ellenőrzést a veszélyhelyzet megszűnését követő egy éven belül pótolni szükséges.
- A kedvezményezett felé megállapított követelések adók módjára történő behajtása nem kezdeményezhető, és a biztosítékok nem érvényesíthetők.

3.5. Kitekintés a következő programozási időszakra

Az Európai Tanács a 2021-27-es többéves pénzügyi keretre vonatkozó, 2020. július 20-án meghozott döntése értelmében a kohéziós politikai pénzeszközök felhasználása számos változással jár együtt. Az Unió költségvetési hozzájárulás mértéke az egyes régiókatételek esetében az alábbiak szerint alakul:

- a) 85 % a kevésbé fejlett régiók számára;
- b) 70 % az olyan átmeneti régiók esetében, amelyeket a 2014–2020-as időszakban kevésbé fejlett régió besorolást élveztek;
- c) 60 % az átmeneti régiók számára;
- d) 40 % a fejlettebb régiók számára

Az Interreg programok esetében a társfinanszírozási arány nem lehet magasabb 80 %-nál.

További változás, hogy a közösségvezérelt helyi fejlesztések (CLLD) és a pénzügyi eszközök külön prioritáson való megvalósításáért járó uniós társfinanszírozás emelés (10%pontos emelés) megszűnne.

A fenténél kedvezőbb tagállami társfinanszírozási arányok (akár 5%pontos emelés) állapíthatók meg az alábbi területeken:

- az ESZA+ alpból finanszírozott innovatív fellépések;
- külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési programok.

Hosszas vitákat követően végül a 2021-27-es időszakban is az N+3 szabály marad érvényben, ugyanakkor a Tanács által elfogadott következtetések az elszámolhatóság végső határidejét 2029. december 31-i időpontban határozták meg. Az első forrásvesztésre a **2024.** december 31-ig esedékes abszorpció szint elmaradása esetén kerülhet sor.

A két időszak közötti pénzügyi eltérést további tényezők is erősítik:

- nem lesz kezdeti előfinanszírozás, ami a jelenlegi időszakban beleszámít az N+3 teljesítésbe,
- az éves előleg mértéke évi 2-3%-ról 0,5%-ra csökken³⁶⁶,
- a jelenlegi időszakban a 6%-os teljesítménykeret is csökkenti az egyes évek N+3 célját (ezeket csak az időszak végén, a zárás folyamán kell figyelembe venni).

A 2014-20-as időszakban alapszabályként az ÁFA-költség akkor számolható el uniós forrás terhére, ha a kedvezményezett a tagállami jog alapján az ÁFA-t nem igényelheti vissza. Ha az ÁFA a tagállamban visszaigényelhető, akkor a kedvezményezett az adóterhet uniós forrásból nem számolhatja el. Ezzel szemben 2021-27 között az Bizottság javaslata alapján **az ÁFA – a visszaigényelhető státusztól függetlenül – csak 5 M EUR összköltség alatt lenne elszámolható.** Így a nagyobb projektek esetében jelentős ÁFA-teher keletkezhet a hazai kedvezményezetteknek, hiszen ha egy projekt a költségnövekmények miatt a fenti összeghatár fölé kerülne, akkor az ÁFA elszámolható kategóriából nem elszámolható kategóriába kerülne, növelve a költségvetés terheit és a tervezés bizonytalanságát.

Fontos szempont, hogy a jelenlegi programozási időszak felén túl a Bizottság olyan útmutatót dolgozott ki az ÁFA elszámolhatóságával kapcsolatban, amely szerint ha egy projekt életciklusában, akár a kedvezményezettnek, akár az üzemeltetőnél

³⁶⁶ Az európai területi együttműködési programok esetében magasabb előfinanszírozási mérték kerül alkalmazásra.

bármekkora mértékű –ÁFA tartalmú – bevétel keletkezik (pl. jegyárbevétel, függetlenül attól, hogy az uniós fejlesztés előtt már volt-e jegyárbevétel, és az mekkora volt), akkor az ÁFA megtérülőnek tekintendő és ezért nem elszámolható³⁶⁷. A bizottsági értelmezést több tagállammal együtt határozottan vitattuk, azonban az auditori gyakorlatban történő megjelenése már a mostani programozási időszakban is kockázatot jelent, és ez fokozottan jelentkezhet 2021-2027 között.

A további, a kohéziós politikai programokhoz kapcsolódó/kapcsolható források legfontosabb pénzügyi kondíciót az alábbi tábla tartalmazza.

Forrás	Társfinanszírozás mértéke	Előleg	Végrehajtási követelmények
REACT EU	<ul style="list-style-type: none"> • 100% uniós finanszírozás 	<ul style="list-style-type: none"> • 50% egyszeri előleg a 2020-as kiegészítő támogatásra 	<ul style="list-style-type: none"> • Végrehajtási szabályai a CRII és CRII+ végrehajtási szabályokat követik. Ennek értelmében azok a projektek, amelyek végrehajtása 2020. február 1. után kezdődött meg, amennyiben illeszkednek a célkitűzésekhez elszámolhatóak a REACT-EU illetve az RRF pénzeszközeinek terhére
Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (Recovery and Resilience Facility/RRF) – vissza- és vissza nem térítendő támogatás	<ul style="list-style-type: none"> • 100% uniós finanszírozás 	<ul style="list-style-type: none"> • 10%, amely 2021-ben kerül átutalásra. 	<ul style="list-style-type: none"> • A pénzeszköz lekötésére összesen 3 év áll rendelkezésre (első két év: 70%, 3. év: 30%). • Azok a projektek, amelyek végrehajtása 2020. február 1. után kezdődött meg, amennyiben illeszkednek a célkitűzésekhez elszámolhatóak a REACT-EU illetve az RRF pénzeszközeinek terhére. • A pénzeszközök tényleges kifizetési a vonatkozó mérföldkövek és célok teljesítéséhez kötődik.

Forrás: Nyikos 2020

³⁶⁷ Az angol jogszabályi szöveg ugyanis nem a levonható (deductible), hanem a megtérülő (recoverable) szót használja.

4. MODUL – ELLENŐRZÉS

4.1. Bevezetés

Az európai uniós támogatások ellenőrzésében kulcsfontosságúak a tagállamok, ugyanis garanciát kell nyújtaniuk arra, hogy az operatív programok a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveinek megfelelően valósuljanak meg. A tagállamok kötelessége a tevékenységek eredményének értékelése, továbbá garanciát nyújtani arra vonatkozóan is, hogy a projektek végrehajtásának minősége megfelelő.

Az ellenőrzés tehát az osztott *menedzsment elv alapján*³⁶⁸ elsődlegesen a *tagállamok feladata*. Ezért a tagállamoknak olyan irányítási és kontrollrendszereket kell kialakítaniuk, amelyek biztosítják a közösségi források hatékony és szabályszerű felhasználását. A tagállamoknak az irányítási és kontrollrendszert bemutató leírásaikat az Európai Bizottság rendelkezésére kell bocsátaniuk.

Az *irányítási és kontrollrendszer* úgy épül fel, hogy minden egyes operatív program esetében a tagállamoknak ki kell jelölniük egy irányító hatóságot, egy igazoló hatóságot, valamint egy audit hatóságot, amely funkcionálisan független az utóbbi két hatóságtól. Ugyanazon hatóság egynél több operatív program esetében is kijelölhető, ahogy Magyarország mint centralizált rendszerben működő ország- esetében, az igazoló hatóság és az audit hatóság tekintetében ez a jellemző. A tagállamok kijelölhetnek közreműködő szervezeteket arra, hogy az irányító vagy az igazoló hatóság egyes feladatait, vagy annak összes feladatát delegált módon, azonban az irányító, illetve igazoló hatóság felelősségére elvégezzék. Magyarországon néhány operatív program tekintetében az irányító hatóság bizonyos feladatait delegált funkcióként közreműködő szervezetek látják el, ugyanakkor az igazoló hatósági feladatok esetében Magyarországon közreműködő szervezetet nem jelöltek ki.

A *kedvezményezetteket* nem tekintjük az irányítási és kontrollrendszer elemének, ugyanakkor azok jellege, tevékenységük minősége, illetve az általuk megvalósított projektek nagyban befolyásolják azt, hogy milyen minőségű, mélységű³⁶⁹ irányítási és kontrollrendszereket kell kiépíteni.

81. ábra

Az audit kockázatok bemutatása

Forrás: COCOF_08-0021-03_EN számú útmutató – *Guidance on sampling methods for audit authorities*

Ahogy az ábra is mutatja, kétféle – egy *első szintű és egy második szintű* – szűrő található az irányítási és kontrollrendszerben. Bizonyára mindannyian ismerjük a szűrők működését: minél sűrűbb szövésű egy szűrő, annál lassabban lehet szitálásra használni, ugyanakkor az átszitált anyag minősége sokkal jobb, mondhatni finom. Minél kevésbé szűk a szűrő, annál inkább átenged nagyobb, durvább darabokat is.

Ezzel az egyszerű okfejtéssel könnyen megérthető az a kockázati modell, amit az európai uniós támogatások ellenőrzésénél, illetve auditjánál érzékelhetünk. Az európai uniós támogatások felhasználásával kapcsolatosan az Európai Bizottságnak az az elvárása, hogy *a tagállam alá tudja támasztani azt, hogy 5%-nál kisebb annak a valószínűsége, hogy egy-egy operatív programra vonatkozó hibaarány meghaladja a lényegességi szintet, vagyis 2%-ot*. Az európai uniós támogatások auditjában alkalmazott kockázati modell tehát alapjaiban megegyezik a könyvvizsgálat során alkalmazott kockázati modellel: vagyis *az eredendő kockázat, a kontrollkockázat és a feltárási kockázat szorzataként értelmezhető az audit kockázat*.

Eredendő kockázatnak tekinthető például egy ország makroökonómiai helyzete, jogszabályi közege, azoknak a változásoknak a köre és jellege, amelyek az ellenőrzött szervezeteket érintik. *Kontrollkockázatok* például az informatikai kontrollok, szervezeti kontrollok köre. A feltárási kockázat pedig annak a kockázata, hogy képesek vagyunk-e az auditok során a problémákat feltárni. A *feltárási kockázat*ot mérsékelhetjük, ha megfelelő mintavételezési módszereket, tesztelési eljárásokat alkalmazunk az auditunk során. Az ábrára visszatekintve az európai uniós támogatások gyakorlatában ez úgy értelmezhető, hogy az eredendő kockázat mekkora mértékű, ami tagállamonként különbözőnek tekinthető. Eltérő kockázati tényezők jellemzik a skandináv országokat, mint például Dél-Európát. Ezért a tagállamoknak az eredendő kockázatok mérséklésére irányuló kontrollrendszereiket – vagyis az ábrán az első szűrőt – olyan módon kell kiépíteniük, hogy képes legyen az eredendő kockázatok megfelelő mérséklésére. Vagyis minél inkább az a sejtésünk, hogy magas az eredendő kockázat, akár az adott gazdaság teljesítőképessége, makroökonómiai szempontjai vagy a kedvezményezettek típusa miatt, annál célszerűbb erősebb kontrollrendszert kiépíteni. Az erősebb kontrollrendszer oda vezet, hogy a hibák, illetve szabálytalanságok aránya kisebbé válhat, ugyanakkor a jól kiépített kontrollrendszernek magas működési költségei lehetnek, továbbá lelassíthatják a kifizetési folyamatokat.³⁷⁰ Természetesen azokban az országokban, ahol a kockázat – és ezáltal az eredendő kockázat – alacsony, gyengébben működő kontrollrendszereket is ki lehet építeni, ugyanakkor mégsem áll fenn annak a valószínűsége, hogy túlzottan magas lesz a szabálytalanságok aránya.

A tagállamoknak az irányítási és kontrollrendszereiket tehát úgy kell kialakítaniuk, hogy biztosítsák a források megfelelően hatékony, ugyanakkor jog- és szabályszerű felhasználását is.

³⁶⁸Lásd 966/2012/EU rendelet 59. cikk – A tagállamokkal megosztott irányítás

³⁶⁹Értsd szigorú

³⁷⁰Egyszerűen megfogalmazva: szűk szűrőn lassan lehet szitálni.

A közösségi támogatások vonatkozásában az irányítási és kontrollrendszerek a következő *alapelvek* mentén szerveződnek (az 1303/2013/EU rendelet 72. cikke szerint):

- a) az irányításban és a kontrollban részt vevő szervezetek feladatainak leírása, valamint a feladatok megosztása az egyes szervezeteken belül;
- b) a feladatköröknek e szervezeteken belüli és e szervezetek közötti szétválasztása elvnek való megfelelése;
- c) a bejelentett kiadások helytállóságát és szabályszerűségét szavatoló eljárások;
- d) számítógépes rendszerek számviteli célokra, pénzügyi adatok és mutatószámok tárolására és közlésére, monitoringra és pénzügyi jelentéstételre;
- e) jelentéstételi és monitoring rendszerek olyan esetben, amikor a felelős szervezet egy másik szervezetet bíz meg a feladatok elvégzésével;
- f) az irányítási és kontrollrendszerek működésének auditjára vonatkozó intézkedések;
- g) megfelelő auditnyomvonalat biztosító rendszerek és eljárások;
- h) a szabálytalanságok – beleértve a csalást is – megelőzése, azonosítása és kijavítása, valamint a jogosulatlanul kifizetett összegek és az esetleges késedelmi kamatok visszafizettetése.

82. ábra

Pénzügyi irányítási és kontrollrendszerek

Forrás: MIKLÓS-MOLNÁR szerkesztése

A kedvezményezettekkel kapcsolatosan tehát meghatározó feladatot látnak el az irányító hatóságok³⁷¹ az első szintű ellenőrzés keretében. Az első szintű ellenőrzés részének tekinthető az igazoló hatóság is, amely költségigazolási és hitelesítési feladatokat lát el. Az *első szintű ellenőrzés* a hitelesítési folyamatokkal együttesen értelmezendő. Egyrészt magában foglalja a kifizetéseket megelőzően a dokumentumalapú vizsgálatokat, másrészt a helyszíni ellenőrzéseket. Az első szintű ellenőrzéseket a következő fejezet részletezi.

A *második szintű ellenőrzéseket* a tagállamokban működő audit hatóságok látják el, amelyek ellenőrzési feladatait a CPR 127. cikke részletezi. Ez alapján az audit hatóságok biztosítják az operatív programok irányítási és kontrollrendszere működésének megfelelő ellenőrzését. Ehhez kapcsolódóan az audit hatóságok rendszervizsgálatokat és mintavételes ellenőrzéseket folytatnak le. Amennyiben az auditokat az audit hatóságtól eltérő szervezetek végzik, akkor az audit hatóságnak biztosítania kell, hogy ezek a szervezetek is megfelelő funkcionális függetlenséggel rendelkezzenek. Az audit hatóságok a tevékenységüket a nemzetközileg elfogadott audit standardok szerint látják el. Az audit hatóságok az operatív program jóváhagyásától számított 8 hónapon belül auditstratégiát készítenek. Amennyiben több operatív program közös irányítás és kontrollrendszer alatt működik, lehetőség van egy auditstratégia elkészítésére is. Az audit hatósági feladatokat a második fejezet taglalja.

Az 1303/2013/EU rendelet 75. cikke értelmében az Európai Bizottság az Európai Unió költségvetésének végrehajtásáért felelős hatáskörében az audit hatóság által benyújtott dokumentumok, illetve saját ellenőrzései alapján meggyőződhet arról, hogy a tagállamokban felállított irányítási és kontrollrendszerek eredményesen működnek-e. E célból, a tagállamok hatóságai által a nemzeti jogszabályokkal összhangban végzett ellenőrzések sérelme nélkül, az Európai Bizottság tisztviselői, illetve meghatalmazott képviselői az irányítási és kontrollrendszerekre vonatkozó helyszíni ellenőrzéseket végezhetnek. Az érintett tagállam tisztviselői, illetve képviselői részt vehetnek az ilyen ellenőrzésen.

4.2. Első szintű ellenőrzések

4.2.1. Hitelesítési alapelvek

Az európai uniós támogatásból finanszírozott projektek keretében felmerülő *költségek hitelesítése – vagyis az első szűrő megfelelő működtetése* – az uniós alapok igazgatásának hangsúlyos eleme. A hitelesítési folyamatok az irányítási és kontrollrendszer részét képezik, a napi munkavégzés részének tekinthetők annak érdekében, hogy az Európai Bizottság felé elszámolt költségek jog- és szabályszerűsége biztosított legyen. A hitelesítési folyamatok mindemellett hozzájárulnak a csalások megelőzéséhez és felderítéséhez is.

Az első szintű ellenőrzés a támogatások felhasználásának teljes folyamatát lefedi, a pályázati folyamatoktól kezdve, a szerződéskötésen át egészen a fenntartási időszakban vállalt indikátorok nyomon követéséig. A hitelesítési rendszer felállítás és működtetése a tagállamok felelőssége az általuk kialakított intézményrendszer révén. Az első szintű ellenőrzés tehát folyamatba épített ellenőrzésként értelmezhető, a projektek teljes életciklusát végigköveti.

Az irányító hatóság³⁷² feladata, hogy megvizsgálja a társfinanszírozott termékek és szolgáltatások teljesítését, valamint ellenőrizze, hogy a kedvezményezettek által bejelentett költségek valóban felmerültek-e a projektekkel kapcsolatosan, és a közösségi és nemzeti szabályokkal összhangban állnak-e [részleteket lásd 1303/2013/EU 125. cikk (4) a) szakasz]. Ezt a tevékenységet nevezzük *hitelesítési folyamatnak* (management verification), vagy más néven első szintű ellenőrzésnek. Az 1303/2013/EU 126. cikke értelmében az igazoló hatóság addig nem nyújthatja be a költségnyilatkozatot az Európai Bizottságnak, amíg a kapcsolódó költségekre vonatkozóan az összes adminisztratív ellenőrzés le nem zárult.³⁷³

³⁷¹vagy delegált feladatellátás során a közreműködő szervezetek

³⁷²Amennyiben az első szintű ellenőrzési feladatok egy részét az irányító hatóság a felelőssége megtartása mellett közreműködő szervezetre delegálja, akkor az irányító hatóság köteles olyan eljárásokat alkalmazni, amelyek segítségével meggyőződik a közreműködő szervezet által elvégzett feladatok megfelelőségéről.

³⁷³Ez nyújt megfelelő garanciát arra, hogy az Európai Bizottság felé elszámolt költségek jog- és szabályszerűek.

A hitelesítés³⁷⁴ kettős célt szolgál: egyrészt, hogy a részben vagy egészében szabálytalan támogatásfelhasználást még az Európai Bizottsággal történő elszámolást megelőzően ki lehessen rostálni, másrészt pedig, hogy az Európai Bizottság felé a tagállam alátámassza a támogatásokat kezelő intézményrendszer megalapozottságát, illetve megfelelő működését.

A hitelesítési eljárás keretében lefolytatott vizsgálatok biztosítják, hogy az elszámolt kiadások megfelelnek a valóságnak, a termékeket, illetve szolgáltatásokat a támogatási döntéssel összhangban nyújtották, a kedvezményezett által benyújtott kifizetési kérelmek helyesek, az azokat alátámasztó ügyletek jog- és szabályszerűek, valamint a projektek és kiadások megfelelnek a közösségi és nemzeti szabályoknak. Az első szintű ellenőrzés keretében olyan eljárások kialakítása szükséges, amelyek segítségével elkerülhető, hogy több közösségi vagy nemzeti támogatás keretében vagy eltérő programozási időszakban többszörösen finanszírozzák ugyanazt a kiadást.

A közösségi jogszabályokban foglalt kritériumokon túl, azok gyakorlati alkalmazását megkönnyítendő, illetve annak érdekében, hogy az összes tagállam azonos megközelítést alkalmazzon, az Európai Bizottság útmutatót bocsátott ki az első szintű ellenőrzésekre vonatkozóan.³⁷⁵ Ebben megtalálhatók a hitelesítési tevékenység általánosan alkalmazandó alapelvei, valamint a legkockázatosabbnak ítélt területek (pl. közbeszerzések, állami támogatás, horizontális és esélyegyenlőségi követelmények, pénzügyi eszközök, jövedelemtermelő projektek).

Az első szintű ellenőrzés adminisztratív, pénzügyi, technikai, illetve fizikai szempontokra terjedhet ki. Ez a projektek és a programok teljes életciklusába beépülő, valójában folyamatba épített ellenőrzés a teljesítés és az elszámolhatóság ellenőrzésére irányul, amely típusát tekintve kétféle lehet:

1. Egyrészt az irányító hatóság – vagy delegált feladatellátás keretében a közreműködő szervezet – által a kedvezményezett minden egyes kifizetési kérelmének adminisztratív vizsgálata, vagyis dokumentumalapú ellenőrzés.
2. Másrészt helyszíni ellenőrzés. Helyszíni ellenőrzésre azért van szükség, hogy megfelelő bizonyosságot szolgáltatassanak minden, a kiadás jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos kérdésben. Helyszíni ellenőrzés keretében vizsgálható, hogy a projekt mennyire reális (ténylegesen megvalósították-e), hogy a beszerzett termékek és szolgáltatások teljesítése a támogatási döntés feltételeivel és kikötéseivel összhangban történt-e, illetve milyen fizikai előrehaladást ért el.

Jelentős különbség azonban, hogy míg dokumentumalapú ellenőrzés minden projekt minden kifizetési kérelméhez kapcsolódóan megtörténik, addig helyszíni ellenőrzésre az irányító hatóság által kiválasztott minta alapján kerül sor.

Az irányító hatóságnak dokumentálnia kell azt a *mintavételezési módszertant*, amellyel kijelöli a helyszíni ellenőrzésre kiválasztott projekteket. Az ellenőrizendő projektek kiválasztása során az alapul szolgáló – vagyis az alapsokaságba tartozó – ügyletek jog- és szabályszerűségének megfelelő biztosítása érdekében az irányító hatóság meghatározza a minta méretét. A minta méretének meghatározása során figyelemmel kell lenni az érintett kedvezményezetti kör (pl. kkv-szektor, önkormányzatok), illetve a projektek típusának, valamint az érintett beavatkozási terület kockázataira is.

A mintavételezési módszertant -kvalitatív és kvantitatív elemzést követően évente kell felülvizsgálni a hibaarány, illetve az ellenőrzések során feltárt kockázati tényezők figyelembevételével. Indokolt esetben³⁷⁶ a mintát ki kell terjeszteni annak érdekében, hogy a hasonló szabálytalanságok aránya csökkenjen, és ezáltal az Európai Bizottság felé költségnyilatkozatban igazolt összeg hibáktól mentes legyen.

A *helyszíni ellenőrzésekre* rendszerint akkor kerül sor, amikor a projekt már mind fizikai, mind pénzügyi értelemben a megvalósulás szakaszában van.³⁷⁷

Az első szintű ellenőrzés keretében az irányító hatóságnak meg kell győződnie arról, hogy a projekthez kapcsolódó kiadások megbízható számviteli rendszerekből származnak és ellenőrizhető bizonylatokon alapulnak, továbbá az elszámolt költségek megfelelnek az alkalmazandó közösségi és nemzeti szabályoknak, és a programra alkalmazandó kritériumokkal összhangban finanszírozás céljából kiválasztott, valamint a közösségi és nemzeti szabályoknak megfelelő projektek tekintetében merültek fel.

Ezzel összefüggésben kiemelt jelentősége van annak, hogy az irányító hatóság a projektek kezdeti szakaszától kezdve együttműködjön a kedvezményezettekkel, valamint megfelelő iránymutatást nyújtson számukra a kifizetési kérelmek összeállításához (például az elszámolhatósági szabályok ismertetésén keresztül). Valójában már a pályázatok értékelése során figyelembe vett szempontok megfelelő kialakítása is nagyban befolyásolja a későbbi hitelesítési folyamat sikerét.

³⁷⁴A hitelesítési rendszer átfogó, több szempontból való tesztelése az audit által folytatott ellenőrzéseknek is hangsúlyos eleme. A rendszervizsgálatok keretében megtörténik egyrészt a hitelesítési feladatokat meghatározó szabályrendszer átfogó vizsgálata, másrészt a folyamatok szubsztantív tesztelése ún. tesztprojekteken/tesztelemeken keresztül.

³⁷⁵EGESIF_14-0012 sz. útmutató Guidance for Member States on Management Verification

³⁷⁶Az észlelt szabálytalanságok száma magas, vagy rendszerhibákat azonosítottak az első szintű ellenőrzés keretében, vagy speciális kockázatok merültek fel a kedvezményezettek egy körénél stb.

³⁷⁷A pályázatok elbírálásakor, a támogatói döntés meghozataláig a pályázóknál a döntés alátámasztása érdekében helyszíni szemlét is lefolytathatnak – az adatok helytállóságának ellenőrzése, illetve a szabálytalanságok megelőzése érdekében felkeresik a projekt megvalósítás tervezett helyszínét –, így a projekt megvalósítás kezdeti szakaszában az ellenőrzés várhatóan kevés hozzáadott információval szolgál.

Fontos kiemelni, hogy hitelesítés alatt az adminisztratív, pénzügyi, szakmai, fizikai és helyszíni ellenőrzések együttesen értendők. Bármelyik elem elhagyása vagy minőségének átmeneti romlása a teljes hitelesítési rendszer megbízhatóságát ássa alá. Az egyes elemek egymással nem helyettesíthetők, hanem komplementerei egymásnak.³⁷⁸

Amennyiben az első szintű ellenőrzés során nem elszámolható költséget, illetve szabálytalanságot tárnak fel, az irányító hatóságnak gondoskodnia kell a megfelelő intézkedések megtételéről. Az ellenőrzések eredményeinek, az alátámasztó dokumentumoknak és a megtett intézkedéseknek a nyilvántartása szintén az irányító hatóság felelőssége. Az egyes projektekre vonatkozó helyszíni ellenőrzések alapvető adatait a programokra vonatkozó információkat tartalmazó monitoring rendszerben is rögzíteni kell.

Az irányító hatóság írásban rögzíti a hitelesítési eljárásokat, dokumentál minden vizsgálatot, amelyben megállapítja az elvégzett munkát, a vizsgálat időpontját és eredményeit, valamint a feltárt szabálytalanságokkal kapcsolatban hozott intézkedéseket.

4.2.1.1. A hazai hitelesítési tevékenység specifikumai

Míg a 2007–2013-as programozási időszakban a magyarországi irányító hatóságok az első szintű ellenőrzés jelentős részét közreműködő szervezetekre delegálták, addig a 2014–2020-as programozási időszakban csak a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program végrehajtásához kapcsolódóan jelöltek ki közreműködő szervezetet, a Magyar Államkincstárt [lásd 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3. számú melléklet].

Az irányító hatóságok egyik jelentős feladata a projektmegvalósítás előrehaladásának nyomon követése, a támogatás kifizetésének engedélyezése, a folyamatba épített ellenőrzések (dokumentumalapú ellenőrzések és helyszíni ellenőrzések) elvégzése, a projektek zárásával kapcsolatos feladatok ellátása, továbbá a szabálytalanságkezelési rendszer kialakítása és működtetése.

A hitelesítéssel kapcsolatos részletes követelményeket a 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozóan a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 143–147/A §-a határozza meg. Az egységes működési kézikönyvet (a továbbiakban: EMK) a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 1. sz. mellékletében adták ki, és rendelkezik az első szintű ellenőrzések végrehajtásának szabályairól. A dokumentum az összes operatív programra vonatkozóan egységesen lefekteti a hitelesítés alapelveit. Szabályozza az időközi kifizetési igényléseknek és időszakos beszámolóknak a vonatkozó jogszabályokban, pályázati felhívásban, illetve a támogatási szerződésben foglalt elszámolhatósági szempontok alapján történő dokumentumalapú ellenőrzését (adminisztratív ellenőrzés), valamint a mintavételezés alapján kiválasztott projektek helyszíni ellenőrzését. Az irányító hatóságok – figyelemmel az operatív programok sajátosságaira – készíthetnek saját, részletesebb belső eljárásrendeket, azonban azok tartalma nem lehet ellentétes az EMK-ban rögzített eljárásokkal.

A jogszabályi definíció alapján a hitelesítés az a tevékenység, amely során az irányító hatóság megállapítja, hogy a kedvezményezett a támogatási szerződésben³⁷⁹ rögzített vagy a projektadatlap alapján vállalt kötelezettségeit – a vonatkozó közösségi és hazai jogszabályokkal összhangban – teljesítette.

A hitelesítési tevékenységet az igazolás követi. Az igazolási tevékenység definíció szerint az igazoló hatóság nyilatkozattételi kötelezettsége az Európai Bizottság felé. Ennek érdekében meggyőződik arról, hogy a költségnyilatkozatok adatai pontosak, megbízható számviteli rendszerekből származnak és ellenőrizhető bizonylatokon alapulnak, továbbá az ezekben elszámolt költségek megfelelnek az alkalmazandó közösségi és nemzeti szabályoknak, és a programra alkalmazandó kritériumokkal összhangban finanszírozás céljából kiválasztott, valamint a közösségi és nemzeti szabályoknak megfelelő projektek tekintetében merültek fel.

A tagállamok kötelesek olyan hitelesítési folyamatok (management verification) kialakítására, amelyek biztosítják az Európai Bizottság felé költségnyilatkozatban elszámolt összegek jog- és szabályszerűségét. Az európai uniós jogi szabályozással összhangban ún. első szintű ellenőrzéseket kell végezni, amelyek dokumentumalapú ellenőrzésekből és helyszíni ellenőrzésekből állnak, amely típusú ellenőrzések egymás komplementereinek tekinthetők.

4.2.2. Dokumentumalapú ellenőrzések

A hitelesítési tevékenységet megalapozó finanszírozási elemekről a tananyag 3.4. fejezete szól. Jelen fejezet keretében a pénzügyi folyamatokra csak abban a minimális mértékben tér ki, ami szükséges a hitelesítési tevékenység megértéséhez.

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet, valamint az EMK alapján a kedvezményezett és a támogató viszonylatában három, hitelesítés tárgyát képező kifizetési igényléstípust kezel az intézményrendszer: az előlegigénylést, az időközi kifizetési igénylést és a záró kifizetési igénylést.

A dokumentumalapú ellenőrzés a kifizetési igénylés és a jogszabályban meghatározott, elszámolást alátámasztó dokumentumok³⁸⁰ ellenőrzéséből áll. Ezen dokumentummátrix tartalmazza az egyes elszámolási típusokhoz tartozó alátámasztó dokumentációra vonatkozó benyújtási kötelezettséget is.

³⁷⁸Nem elég, ha egy projekt adminisztrációja és kifizetései az adminisztratív ellenőrzés alapján szabályszerűek, a projektnek – fizikai értelemben is – meg is kell valósulnia az operatív program céljaival összhangban. Másrészt az sem elegendő, ha egy projekt megvalósul ugyan, azonban annak elszámolása nem megfelelő és így európai uniós támogatásból nem finanszírozható.

³⁷⁹vagy támogatási okiratban

³⁸⁰Jellemzően számlák, számlaösszesítők, vagy egyéb, a gazdasági eseményt hitelesen dokumentáló bizonylatok, szállítólevelek, bankkivonatok, időszakos és záró beszámolók.

A kedvezményezett a kifizetési igénylésben nyilatkozik arról, hogy az igényléshez kapcsolódó elszámolások alapbizonylatai valós és elszámolható költségeken alapulnak, és a támogatott projekt kapcsán merültek fel.

A kifizetési kérelemmel benyújtott dokumentumok alapján a kedvezményezettnek történő kifizetést megelőzően az irányító hatóságnak minden esetben ellenőriznie kell a projektek támogatási szerződéseknak megfelelő fizikai és pénzügyi előrehaladását, függetlenül attól, hogy erről a kedvezményezett nyilatkozott.

Az irányító hatóságnak először *általánosságban* kell ellenőrizni a kifizetési igénylést. Ehhez eszközként az ún. általános szintű ellenőrző lista szolgál, amelynek segítségével az IH a kedvezményezett által benyújtott, a projekt megvalósításáról és előrehaladásáról szóló legfrissebb dokumentumok alapján meggyőződik arról, hogy a projekt megfelelően halad, szabálytalansági eljárás nincs folyamatban.

Második lépésben a dokumentáció *bizonylati szintű* formai és tartalmi ellenőrzése következik, amelynek szempontjait az EMK tartalmazza. Ennek keretében áttekintik, hogy a benyújtott számla vagy egyéb, a gazdasági eseményt hitelesen dokumentáló bizonylat³⁸¹

- valós költségeken alapul-e, vizsgálva ezzel az elszámolni kívánt költség tárgyi és időbeli elszámolhatóságát;
- az operatív program keretében jóváhagyott projekt kapcsán merült-e fel;
- a költség megfelel-e a program célkitűzéseinek.

Az első szintű ellenőrzés keretében vizsgálni kell a teljesítés igazolását és annak megalapozottságát, a felmerült költségek európai uniós forrás terhére történő elszámolhatóságát, a kedvezményezett köztartozás-mentességét, a kettős finanszírozás elkerülésére vonatkozó előírások teljesülését, valamint a közösségi és nemzeti jogszabályi előírások teljesülését.

A *tartalmi szempontú* ellenőrzés során meg kell győződni a kifizetési igénylésnek a támogatási szerződésben vállalt kötelezettségekkel, illetve a kedvezményezett által kötött szállítói szerződéssel³⁸² való összhangjáról. Ellenőrizendő továbbá a benyújtott számlán szereplő költségnek a projekt keretében való elszámolhatósága. Amennyiben a kedvezményezett egyidejűleg több projekt megvalósításában érintett, szükséges annak áttekintése is, hogy milyen eljárásokat alkalmaz a kettős finanszírozás elkerülése érdekében.

Az ellenőrzés háromféle eredményre vezethet:

1. Az irányító hatóság a benyújtott dokumentumokat elfogadhatónak itéli, jóváhagyja.
2. Az irányító hatóság megállapítja, hogy az időközi kifizetési igénylés nem fogadható el, ezért elutasítja azt.
3. Köztes eredménynek tekinthető, ha tisztázásra szoruló kérdések vagy hiánypótlási igény merül fel. Amennyiben a hiánypótlásra az előírt határidőn belül nem kerül sor a kedvezményezett részéről, akkor a kifizetési kérelem érintett részét elutasítják.

A *záró kifizetési igénylés* keretében a kedvezményezett véglegesen elszámol a projekt keretében felmerült valamennyi költségről. A benyújtandó dokumentumok köre megegyezik az időközi kifizetési igényléshez csatolandó dokumentumokkal, azonban kiegészül a projekt zárójelentéssel (záró beszámoló), illetve olyan specifikus dokumentumokkal,³⁸³ amelyeket a pályázati kiírás előírt. A záró kifizetési igénylés specifikuma, hogy a finanszírozás és a projekt megvalósulása ezen a ponton szükségszerűen -összeér, különben a projekt nem zárható. Az irányító hatóság figyelemmel a projekttel kapcsolatos kockázatokra, a projekt méretére és a programmal kapcsolatos általános kockázatelemzésre, -dönthet úgy, hogy a zárás i kifizetési kérelem adminisztratív ellenőrzése mellett helyszíni ellenőrzést is lefolytat. Az első szintű ellenőrzés eredménye a záró kifizetési igénylés esetében is ugyanolyan eredménnyel zárulhat, mint az időközi kifizetési kérelem esetében.

A hazai szabályozás szerint (272/2014. Korm. rendelet, 110. §) támogatás kifizetésére csak abban az esetben kerülhet sor, ha a projekt tervezett tevékenységei megvalósultak, és a hozzájuk kapcsolódó költségek ténylegesen és igazolhatóan felmerültek.

Az első szintű ellenőrzések során az irányító hatóság ellenőrzési listákat alkalmaz annak érdekében, hogy az ellenőrzés során egységes szempontrendszer érvényesüljön. Az adminisztratív típusú első szintű ellenőrzésnek a kedvezményezett felé történő kifizetést megelőzően kell megvalósulnia, kifizetésekre csak abban az esetben kerülhet sor, ha az első szintű ellenőrzés a kifizetési kérelmet alátámasztó dokumentációt teljes mértékben megfelelőnek és hiánytalanoknak itéli.

A dokumentumalapú ellenőrzéseket az irányító hatóság a kedvezményezett felé történő kifizetést megelőzően végzi el. Az ellenőrzések alapjául a kedvezményezett által a kifizetési kérelem részeként, elektronikus módon benyújtott dokumentumok szolgálnak. A kedvezményezett részére kifizetés csak akkor teljesíthető, ha az első szintű ellenőrzés a kifizetési kérelmet alátámasztó dokumentációt teljes mértékben megfelelőnek és hiánytalanoknak tartja, ellenkező esetben hiánypótlás indokolt. Megkülönböztetünk kedvezményezetti előlegigénylést, időközi, illetve záró kifizetési igénylést.

4.2.3. Helyszíni ellenőrzések

A folyamatba épített ellenőrzés részeként az irányító hatóságnak gondoskodnia kell a kockázatelemzésen alapuló mintavételezéssel kiválasztott projektek megvalósításának helyszíni ellenőrzéséről. A helyszíni ellenőrzések tervezésekor teljesülnie kell annak

³⁸¹Vizsgálандó dokumentumok pl. a számlák, fuvarlevelek, bankszámla kivonatok, előrehaladási jelentések, munkaidő összesítők, jelenléti ívek, szakhatósági engedélyek.

³⁸²Ennek keretében vizsgálандó a szerződést megalapozó közbeszerzési eljárás, illetve a piaci árazás.

³⁸³Ez operatív programként, illetve pályázati kiírásonként jelentősen eltérhet a beavatkozási terület különbözőségei miatt.

az alapelvnek, hogy egyetlen projekt sem zárható ki a helyszíni ellenőrzések hatálya alól, ugyanakkor az ellenőrzések intenzitása függ a projektek jellegétől és kockázataitól.

A hatályos hazai szabályozás³⁸⁴ alapján az 50 millió forint alatti támogatással megvalósuló projektek esetében az irányító hatóság a projektek legalább 5%-át, 50 és 500 millió forint közötti támogatással megvalósuló projektek esetében a projektet legalább egyszer, – ha kockázatelemzés korábban nem indokolja – a projekt pénzügyi befejezését megelőzően a helyszínen ellenőrzi. Amennyiben a projekthez nyújtott támogatás meghaladja az 500 millió forintot, az irányító hatóság a projektet évente legalább egyszer és a projekt pénzügyi befejezését megelőzően a helyszínen ellenőrzi.

A helyszíni ellenőrzések éves tervezése során az irányító hatóság a következő feladatokat látja el:

1. egyrészt mintavételi módszertant készít a kockázatelemzésen alapuló helyszíni ellenőrzés lefolytatásához, ugyanakkor a kockázatelemzés mellett a módszertan véletlenszerű mintavétellel is kiegészülhet;
2. másrészt lefolytatja a kockázatelemzést;
3. harmadrészt összeállítja az éves ellenőrzési tervet, amely alapján lefolytatja az ellenőrzéseket.

Az irányító hatóságnak a mintavételi módszertanát évente felül kell vizsgálnia. Ennek oka egyrészt az operatív program előrehaladása, másrészt az első szintű ellenőrzések során szerzett tapasztalatok beépítése a módszertanba annak érdekében, hogy a szabálytalanságok kiszűrésére az első szintű ellenőrzés keretében sor kerülhessen. A módszertan fókuszálhat például a nagy értékű projektekre, vagy azokra, amelyekkel kapcsolatban korábban szabálytalanság vagy annak gyanúja merült fel.

Az irányító hatóság rendkívüli helyszíni ellenőrzést is elrendelhet, amennyiben az ellenőrzési körbe tartozó dokumentumok hiánypótlást követően is hiányosak, eleve ellentmondásosak, vagy a kifizetéseket kezdeményező jelentések pontatlanok, illetve nem egyértelműek. Szintén rendkívüli helyszíni ellenőrzésre kerülhet sor, ha az irányító hatóság a folyamatba épített ellenőrzés során szabálytalanság gyanúját észleli, vagy a támogatási szerződés módosításához helyszíni ellenőrzés szükséges.

A helyszíni ellenőrzések a teljes projektciklust követhetik, ezért azok időbelisége alapján a következő típusokat különböztethetjük meg:

- *Előzetes helyszíni szemle:* nem tekinthető helyszíni ellenőrzésnek, ugyanis ebben a szakaszban a pályázó még nem áll támogatási jogviszonyban az irányító hatósággal, erre az ellenőrzési típusra a támogatási döntés meghozatala előtt kerül sor. Az ellenőrzés a tervezett projekt helyszínén történik, elsődleges célja a pályázat adatai helytállóságának ellenőrzése. Az irányító hatóság így a projektkiválasztási eljárás során megbizonyosodhat arról, hogy a projektgazda megfelelő kapacitással rendelkezik-e a projekt megvalósításához, illetve a támogatási feltételeknek történő megfeleléshez.
- *Közbenső helyszíni ellenőrzés:* a projektmegvalósítás szakaszában kerül rá sor.
- *Záró helyszíni ellenőrzés:* a projekt zárásakor végzik, a záró kifizetési kérelem jóváhagyását megelőzően.
- *Fenntartási időszakban végzett ellenőrzés:* utánkövetéses helyszíni ellenőrzés, amely jellemzően a projekt fenntartására, vagyis a vállalt célkitűzések teljesülésére irányul.

A helyszíni ellenőrzéseket indokolt legkésőbb a projekt megvalósításának időszakában lefolytatni annak érdekében, hogy a korrekciós intézkedéseket még időben meg lehessen tenni. Hiszen amennyiben a helyszíni ellenőrzések lefolytatására túl későn – csak a záró helyszíni ellenőrzés keretében vagy projektfenntartási szakaszban – kerül sor, akkor nagy az esélye annak, hogy a szabálytalan kiadásokat már benyújtották elszámolásra az Európai Bizottsághoz. (Különösen igaz ez infrastrukturális beruházások esetében, ahol többéves megvalósítási időszakról lehet szó.)

A beütemezett helyszíni ellenőrzés előtt az irányító hatóság a kedvezményezettet 5 naptári nappal korábban írásban tájékoztatja. A tájékoztatás elsődleges célja, hogy a kedvezményezett az ellenőrzés lefolytatásához szükséges dokumentumokat, bizonylatokat rendelkezésre tudja bocsátani, továbbá a kedvezményezett részéről illetékes és felhatalmazott képviselő jelenlétét biztosítsa.

A hatályos hazai szabályozás alapján a helyszíni ellenőrzés keretében különösen a következők vizsgálata szükséges:

- a projekt támogatási szerződésnek megfelelő fizikai és pénzügyi előrehaladása³⁸⁵ és azok összhangja;
- a kifizetési igényléshez benyújtott alátámasztó bizonylatok és dokumentumok eredeti példányainak rendelkezésre állása;
- a kifizetési igényléshez benyújtott összesítőkhöz kapcsolódó elszámoló bizonylatok megléte;
- az elszámoló bizonylatokhoz tartozó szerződések és a kapcsolódó teljesítésigazolások megléte és tartalma;
- a kedvezményezett által benyújtott nyilatkozat összhangja az azt megalapozó bizonylatokkal;
- a termékek, szolgáltatások teljesítésének a támogatási szerződéssel való összhangja;
- a nyilvánosságra és tájékoztatásra vonatkozó közösségi és hazai szabályok betartása;
- a környezeti fenntarthatóság és esélyegyenlőség érvényesítése;
- a közbeszerzésekre vonatkozóan a korábban már benyújtott dokumentumok eredeti dokumentumokkal való összhangja, a benyújtott dokumentumok valóságosága, a dokumentumok megőrzésére vonatkozó szabályok betartása;
- a projektszintű elkülönített számviteli nyilvántartás vezetése;
- a projektben vállalt indikátorok és projekt szintű mérőszámok teljesülése.

Fentiek alapján a helyszíni ellenőrzések komplex ellenőrzésnek tekinthetők: egyrészt a kifizetési kérelem részeként adminisztratív ellenőrzésre benyújtott dokumentumok meglétének vizsgálatát jelenti, másrészt pedig a projekt tényleges, fizikai megvalósulására fókuszál. A projektek típusának függvényében a helyszíni ellenőrzések során speciális módszereket is alkalmazhat az irányító hatóság.

³⁸⁴272/2014. Korm. rendelet 145. §

³⁸⁵PI. az adott eszközök fizikai leszállítása és a projekt érdekében történő használata, a beruházás fizikai előrehaladásának vizsgálata

Az ESZA-ból finanszírozott projektek esetén (pl. képzés) a fizikai teljesítést követően (oktatás megtörténte) szinte semmilyen bizonyíték nem marad (legfeljebb jelenléti ív) arra vonatkozóan, hogy a projektelem valóban teljesült. Ilyen esetekben indokolt a megvalósítás alatt (vagyis a képzés időtartama alatt) helyszíni ellenőrzést végezni.

Az első szintű ellenőrzések során mind a dokumentumalapú ellenőrzéseknél, mind a helyszíni ellenőrzéseknél szigorúan érvényesülnie kell az összeférhetlenségi szabályoknak. A projektek folyamatba épített ellenőrzését, illetve kifizetés engedélyezését nem végezheti olyan személy, aki a projektjavaslatot benyújtotta, illetve akivel szemben kizáró ok áll fenn. A folyamatba épített ellenőrzést ellátó személy, illetve a polgári törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója nem vehet részt ugyanazon projektre vonatkozóan a projektjavaslat elbírálásában vagy a kifizetés engedélyezésében.

A helyszíni ellenőrzés folyamán az ellenőrök minden olyan kérdést tisztáznak, amely szükséges ahhoz, hogy a helyszíni ellenőrzés megállapításai megalapozottak legyenek. Az elvégzett munka alapján a helyszínen jegyzőkönyvet vesznek fel, melyben rögzítik az ellenőrzött projekt megnevezését, a szemlét végző szervezet és személyek nevét, az ellenőrzött szervezet, és az ellenőrzés által érintett terület megnevezését, a szemle időpontját, időtartamát és a szemle lefolytatásának körülményeit. A jegyzőkönyv tartalmazza továbbá az ellenőrök által tett megállapításokat és a kedvezményezett álláspontját a megállapításokkal kapcsolatban. A jegyzőkönyvben szükség esetén rögzíteni kell az intézkedési tervre vonatkozóan mind a kedvezményezett, mind az irányító hatóság által teljesítendő intézkedéseket.

A helyszíni ellenőrzést követően minden olyan esetben, amikor a helyszíni szemle hibát, szabálytalanságot tár fel, a kedvezményezett a projektmenedzserrel, illetve a szemlét végző munkatárssal együttműködve a szemlét követően intézkedési tervet készít. Az intézkedési terv tartalmazza a feltárt hibák megszüntetésére, problémák kezelésére vonatkozó intézkedéseket, a végrehajtásért felelősöket, illetve a kapcsolódó határidőket. Szabálytalanság gyanúja esetén a gyanút rögzíteni kell a szabálytalanságigyanú-bejelentő adatlapon és haladéktalanul meg kell küldeni az irányító hatóság szabálytalanságfelelősének.

A hitelesítési jelentés rendszeres jelentéstételi kötelezettség annak alátámasztására, hogy a támogatásokra irányuló dokumentumalapú és helyszíni ellenőrzési kötelezettségek teljesültek. A hitelesítési jelentést az irányító hatóság köteles havonta elkészíteni és benyújtani az igazoló hatóság részére az adott hónap 20-áig. A hitelesítési jelentés adatokat tartalmaz az irányító hatóság létszámára, szervezeti változásaira, a delegált feladatokra, az elszámolások havi előrehaladására, a szabálytalanságokra, követelésekre, továbbá a külső és belső ellenőrzésekre vonatkozóan, kiegészítve egy, a helyszíni ellenőrzéseket tartalmazó táblával. A hitelesítési jelentés keretében az irányító hatóság nyilatkozik arról is, hogy a szükséges ellenőrzéseket elvégezte.

Az első szintű ellenőrzések részeként az irányító hatóság helyszíni ellenőrzéseket folytat, amelyek követik a program, illetve az egyes projektek életciklusát. Az éves helyszíni ellenőrzési terv kockázatelemzésen alapul, az irányító hatóságnak a mintavétel módszertanát évente felül kell vizsgálnia. A helyszíni ellenőrzés keretében megtörténik a projekt fizikai megvalósulásának, valamint az adminisztratív ellenőrzés keretében benyújtott dokumentumok eredetiségének vizsgálata is.

4.2.4. Kockázatos területek

A 2014–2020-as időszakra vonatkozóan az Európai Bizottság útmutatója,³⁸⁶ valamint a korábbi hazai és európai bizottsági ellenőrzési tapasztalatok ráirányítják a figyelmet néhány olyan területre, amelyekre a hitelesítés során különös figyelem fordítandó, többnyire azért, mert – a tapasztalatok alapján – különösen magas a hiba és a szabálytalanság kockázata.

A kockázatos területek közül az első, amelyre jelentős figyelmet kell fordítani, a *közbeszerzések*. A közbeszerzéssel kapcsolatos részletesebb leírást és a főbb kockázati pontokat a tananyag 2.8. fejezete tartalmazza.

A közbeszerzések mellett az első szintű ellenőrzések során kockázatos területnek tekinthetők az állami támogatás szabályainak tiszteletben tartása, a jövedelemtermelő projektek nyomon követése és monitoringja, valamint a horizontális politikák közül a környezetvédelemre vonatkozó előírások teljesítése és az esélyegyenlőségi kritériumok követése.

4.3. Második szintű ellenőrzés

4.3.1. Audit hatósági feladatok

A 2014–2020-as programozási periódusban az 1303/2013/EU rendelet 123. cikk (4) pontja rendelkezik új elnevezés szerint az audit hatóság kijelöléséről, amelynek a korábbi időszakhoz hasonlóan függetlennek kell lennie az irányító hatóságtól, illetve az igazoló hatóságtól. Magyarországon a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 16-16/A. § és a 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet értelmében az audit hatósági feladatokat az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (a továbbiakban: EUTAF) látja el.

Az 1303/2013/EU rendelet alapján az operatív program audit hatóságának feladata annak biztosítása, hogy az operatív program irányítási és kontrollrendszere eredményes működésének vizsgálata céljából ellenőrzésekre kerüljön sor, illetve annak biztosítása, hogy a műveletek ellenőrzését megfelelő minta alapján végezzék el a bejelentett költségek hitelesítése céljából. Az audit hatóság főbb feladatait a következő ábra foglalja össze.

83. ábra

Audit hatóság feladatai a 2014–2020 közötti időszakban

Forrás: MIKLÓS-MOLNÁR szerkesztése

³⁸⁶EGESIF_14-0012 számú útmutató „Guidance for Member States on Management Verification”

Az audit hatóság funkciója lényegében ugyanaz, mint a 2007–2013-as időszakban, azonban az éves elszámolás rendszere miatt a feladatok kiegészültek az irányító hatóság vezetője által kiadott vezetői nyilatkozat (management declaration) és az azt alátámasztó éves összefoglaló (annual summary) értékelésével, valamint az éves elszámolások auditjával.

4.3.2. Audit stratégia

A 2014–2020-as programozási időszakban a költségvetési rendelet 59. cikkelye³⁸⁷ értelmében a tagállamoknak minden év *február 15-ig éves elszámolást* kell benyújtaniuk. Ennek következtében az audit feladatok jelentős mértékben megváltoztak a 2007–2013-as programozási időszakhoz képest.

A számviteli év minden év július 1-től a következő év június 30-ig tart. A számviteli év lezárását követően az igazoló hatóság június 30-i fordulónappal, július végéig kiállítja az utolsó időközi költségnyilatkozatot, és azt megküldi az Európai Bizottság részére. Ez az utolsó időközi költségnyilatkozat szolgál az audit hatóság által elvégzett mintavételes ellenőrzések alapjául. Az audit hatóságnak a beszámolóját február 15-ig kell elkészítenie, ebből tehát az következik, hogy a június 30-i fordulónap és február 15. közötti időszak áll rendelkezésre az ellenőrzések tervezésére, a helyszíni ellenőrzések lefolytatására, a jelentéstervezetek elkészítésére, azok egyeztetésére, az ellenőrzötték részéről az intézkedések meghozatalára és az arról való beszámolásra, valamint az audit hatóság részére az intézkedések nyomán követésére és a beszámolók elkészítésére. Tekintettel arra, hogy ez a 7 és fél hónapos időszak jóval rövidebb, mint az előző programozási időszakban rendelkezésre álló 12 hónap, nagyon hatékony módon szükséges az audit hatósági feladatokat megtervezni. Ezen feladat tervezésének egyik fő dokumentuma az audit stratégia.

84. ábra
Audit stratégia struktúrája

Forrás: MIKLÓS-MOLNÁR szerkesztése

Az audit stratégia az audit hatóság által lefolytatandó ellenőrzések általános tervezési dokumentumának tekinthető. Az audit stratégiára vonatkozó jogszabályi háttér az 1303/2013 EU-rendelet 127. cikk 4. bekezdése, valamint a Bizottság 2015/207-es számú végrehajtási rendeletének 1. bekezdése, valamint 7. számú melléklete tartalmazza, amely az audit stratégiára vonatkozó sablont mutatja be. Az audit stratégia elsődleges célja az, hogy átláthatóvá váljon az a munka, amelyet az audit hatóságnak éves szinten el kell látnia. Annak érdekében, hogy a tagállamok viszonylag egységes módon tervezzék feladataikat, az Európai Bizottság egy útmutatót³⁸⁸ bocsátott ki, amely részletesen meghatározza azokat az elemeket, amelyeket az audit stratégiának kell alkalmaznia.

Az Európai Bizottság ebben az útmutatóban olyan ajánlásokat tesz az audit hatóságok részére, amelyek az Európai Bizottság gyakorlatából származnak. Audit stratégiát az első 3 számviteli évre vonatkozóan kell elkészíteni, az operatív program jóváhagyását követő 8 hónapon belül, majd az audit stratégiát évente felül kell vizsgálni, 2016-tól kezdődően egészen 2024-ig.

Az audit stratégia Európai Bizottság számára történő benyújtása nem követelmény, ilyen módon annak tartalmát az Európai Bizottság előzetesen nem hagyja jóvá, ami jelentős módosítás a 2007–2013-as programozási időszakhoz képest. Az audit stratégiát a tagállamokkal az Európai Bizottság az éves koordinációs ülések alkalmával vitatja meg, amelynek jogszabályi alapját az 1303/2013 EU-rendelet 128. cikk 3. bekezdése adja. Az, hogy az Európai Bizottság előzetesen nem hagyja jóvá ezeket a stratégiákat, bizonyos kockázatokat is jelent a tagállami audit hatóságok számára, tekintettel arra, hogy a munka elvégzését követően, vagy pedig az audit év közepén, az éves koordinációs ülések alkalmával körvonalazódik, ha az audit hatóság nem teljesen az Európai Bizottság elvárásának megfelelő módon végzi egy-egy operatív program ellenőrzését.

Az audit stratégia gyakorlatilag kijelöli azokat a módszertanokat, amelyek mentén a munka elvégezhető, foglalkozik az ellenőrzési tervekkel és azokkal a szereplőkkel, akik ennek a végrehajtásában érdekeltek. Az audit stratégia bevezetőjében rögzíteni kell, hogy mely operatív programokra vonatkozik, illetve azokat milyen alapokból finanszírozzák. Ennek háttérben az áll, hogy a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy az azonos irányítási és kontrollrendszerekben működő operatív programokat egységes módon kezeljék, egységes audit stratégiát alkalmazzanak rájuk. Ebben az esetben az audit stratégia elkészítési határideje az utolsó program jóváhagyását követő 8 hónapon belül van.

Ahogy a fejezet bevezetőjében is rögzítettük, a költségvetési rendelet változása miatt az éves feladatok ellátására jóval kevesebb ideje jut a tagállamoknak, mint a 2007–2013-as programozási időszakban. Ezért az Európai Bizottság ajánlást tesz arra vonatkozóan is, hogy tagállamon belül az irányító hatóság, az igazoló hatóság és az audit hatóság megállapodjon olyan belső határidőkben, amelyek lehetővé teszik a vezetői nyilatkozat és az éves összefoglaló elkészítését, továbbá az éves elszámolások ellenőrzését, valamint az audit hatóság és az irányító hatóság által talált hibák jellegének áttekintését, annak kvalitatív és kvantitatív elemzését.

Többféle operatív program azonos irányítási és kontrollrendszerben történő kezelésének számtalan előnye és hátránya is van. A legnagyobb előnye az, hogy a rendszerleírások azonosak, a lebonyolításban részt vevő intézményi szereplők szintén megegyeznek, ezáltal az irányítási és kontrollrendszerben lévő kockázatok azonosnak vagy nagyon hasonlóknak tekinthetők. Értelemszerűen azonos irányítási és kontrollrendszerek esetén követelmény az is, hogy az alkalmazott eljárások azonosak legyenek, úgymint az ellenőrzési nyomvonal vagy az első szintű ellenőrzések módja. Ilyen módon tehát azonosnak tekinthetők a kockázati szintek, ami lehetővé teszi, hogy az audit hatóság is azonos irányítási és kontrollrendszerben kezelve a programokat egy audit stratégiát készítsen. A dolognak az az előnye, hogy kevesebb audit munkával véleményt alkothatunk a programok egészéről,

³⁸⁷Shared management with Member States, Article 59. eur-lex.europa.eu/eli/reg/2012/966/oj

³⁸⁸EGESIF_14-0011-02 számú útmutató „Guidance for member states on audit strategy”

hátránya ugyanakkor, hogy egyféle alapsokaságként kezelve a rendszereket a kiszámított hibaarány is azonos mértékűnek tekinthető. Hátránya továbbá, hogy probléma felmerülése esetén az egész rendszer érintett lehet, nem csak egy program.

Az ETE programokat nem lehet azonos irányítási és kontrollrendszer alá vonni, még akkor sem, ha nagyon hasonló módon működnek. Ennek hátterében az áll, hogy az ETE programok esetében a programterületek eltérőek, ilyen módon az országkockázatok eltérő eredendő kockázatot képviselnek.

Az audit stratégia második fejezete a kockázatértékelés, amely azért jelentős, mert rendszervizsgálatra vonatkozóan meghatározó összefüggésekkel rendelkezik. Rendszervizgálatokról a későbbi fejezetekben részletesen esik majd szó, ugyanakkor már itt érdemes rögzíteni, hogy a rendszervizgálat az éves audit munka szignifikáns részeként értelmezhető. Az audit hatóságoknak kockázatértékelési eljárást kell lefolytatniuk, amelynek keretében meghatározandó, hogy melyik szervezet, illetve rendszerértékelési főkövetelmény tekintetében merülhetnek fel olyan kockázatok, amelyek indokolják, hogy az adott terület ellenőrzése rendszervizgálat keretében megtörténjen. Ilyen potenciális kockázati tényezők például a belső kontrollok minősége, az irányítási és kontrollrendszer (in)stabilitása, az utolsó audit óta eltelt idő, a szervezeti struktúra komplexitása, a projektek típusai, a kedvezményezettek köre stb. Ezeket a kockázati szinteket az audit hatóságnak értékelnie kell, és ez alapján kell meghatározni azt a sorrendet, amely mentén a rendszervizgálatokat az audit hatóság lefolytatja.

A rendszervizgálatok mellett szükségessé válhat úgynevezett tematikus ellenőrzések lefolytatása is, amelyek azokra a területekre irányulnak, melyek a legnagyobb kockázatot jelentik, ugyanakkor a rendszervizgálat részeként nem vagy csak közvetetten kezelhetők. A kockázatértékelés keretében figyelemmel kell lenni az operatív program előrehaladására is, hiszen bizonyos rendszerértékelési főkövetelmények nem vizsgálhatók minden egyes időszakban. Tematikus ellenőrzés keretében vizsgálhatók például a 4-es főkövetelmény (Megfelelő vezetői ellenőrzés) körébe tartozó elemek.³⁸⁹ Ilyenek például: a közbeszerzési folyamatok ellenőrzése, az állami támogatások vizsgálata, a horizontális célkitűzések ellenőrzése. Ugyancsak tematikus ellenőrzésnek a része lehet az informatikai rendszerek működésének vizsgálata, valamint annak ellenőrzése, hogy a program előrehaladását mutató indikátorok és mérőldkövek összegzésére szolgáló adatok mennyire megbízhatóak, és milyen forrásból származnak. Szintén tematikus ellenőrzés témája lehet például a hatékony és megfelelő csalásellenes intézkedések megtétele.

Rendszerértékelés és a rendszervizgálat szempontjából a hivatkozott bizottsági útmutató értelmében elvárás, hogy a programmegvalósítás első éveiben valamennyi rendszerértékelési főkövetelmény vizsgálata megtörténjen, illetve ezt követően legalább még egyszer az egész programozási időszak alatt.

Amennyiben a programmegvalósítás időszakában jelentős változtatás történik az irányítási és kontrollrendszerben, akkor az audit hatóságoknak új rendszervizgálatot kell elvégeznie, melynek keretében az új elemek értékelése történik meg a rendszerértékeléssel egyidejűleg. Az audit hatóságoknak megfelelő bizonyosságot kell arról szerezniük a rendszerértékelés keretében, hogy a rendszerek megfelelően működnek-e ahhoz, hogy az európai uniós támogatások jog- és szabályszerűségét biztosítsák, továbbá a pénzügyi és egyéb információs rendszerek megfelelően teljes körűnek tekinthetők-e. Ennek érdekében az audit hatóságok a kontrollrendszer tesztelését végzik el, úgynevezett tesztelemes ellenőrzéseken („Walk-through test”) keresztül. Emellett interjúk keretében is meggyőződik az audit hatóság a folyamatok működéséről. A rendszerértékelés során, -amelyről a későbbiekben még szó lesz,- meghatározó szerepe van az audit hatóság korábbi ellenőrzési tapasztalatainak is.

A rendszerértékelési feladatok során a nemzetközi audit standardokban szereplő irányelvek a meghatározóak. Az audit hatóságnak a tesztelemes értékelést megelőzően definiálnia kell azokat a határokat, amelyek esetében a rendszert eltérő módon minősítik megfelelő mértékűnek, vagy pedig nem elég hatékonyan működőnek. A Bizottsági útmutatóban lévő javaslat szerint, amennyiben a tesztelemeknek kevesebb, mint 10%-a problémás, akkor a legjobb, 1-es rendszerértékelési kategóriába sorolható a rendszer, míg ha 40%-nál magasabb a problémás elemek aránya, akkor az már a legrosszabb, 4-es, nem működő rendszerértékelési kategóriába tartozik.³⁹⁰

Az audit stratégia 3. fő részét a mintavételes ellenőrzésekre, vagy más néven a projektellenőrzésekre vonatkozó rész tölti ki. Az audit stratégiában rögzíteni kell, hogy az audit hatóság milyen mintavételezési módszertan alapján választja ki ellenőrzésre a projekteket. Ennek jogszabályi hátterét az 1303/2013 EU-rendelet 127. cikk 1-es bekezdése, valamint a Bizottság 480/2014 számú felhatalmazáson alapuló rendeletének 28. cikke adja. Mindemellett a statisztikai mintavételezésre vonatkozóan egy részletes útmutató áll a tagállami audit hatóságok rendelkezésére, amelyben számtalan módszertan található, ami segíti a mintavételezési folyamatot. Abban az esetben, ha azonos irányítási és kontrollrendszerben működő operatív programokról van szó, egy megbízhatósági szintet alkalmaz az audit hatóság. Ezáltal a programok csoportosításával kisebb mintaméret érhető el. Ugyanakkor a vizsgált elemekből a populáció egészére nézve lehet következtetéseket levonni, vagyis az összevont operatív programok egészére, kivéve azt az esetet, ha a statisztikai mintavételezés operatív programonként mint rétegenként történt. Az audit stratégiában rögzíteni kell azokat az irányelveket is, melyek alapján értékelik a mintavételes ellenőrzések eredményét, vagyis az egésznek az alapsokaságra történő extrapolálását, valamint a teljes kivetített hibaarány számítását. Az audit hatóságoknak a jogszabály értelmében alaphelyzetben statisztikai mintavételezési módszereket kell alkalmazniuk, ugyanakkor bizonyos feltételek fennállása esetén lehetőség van nem statisztikai mintavételezési módszerre is olyan módon, hogy legalább a műveletek 5%-ának, és a költségek 10%-ának az ellenőrzésére sort kell keríteni. Amennyiben a rendszerértékelésből származó eredmények azt mutatják, hogy magasabb bizonyosságot szükséges szerezni a mintavételes ellenőrzések által, akkor az elemszámot növelni kell.

³⁸⁹Lásd még rendszervizgálatról szóló alfejezetet

³⁹⁰Lásd még a rendszerértékeléssel foglalkozó fejezetet

Az audit stratégia 4. része az elszámolások ellenőrzésére³⁹¹ vonatkozik. Ez a terület újszerű a 2014–2020-as programozási időszakban, és egyfajta minizárásnak tekinthető. Az Európai Unió célja az, hogy a tagállamok éves elszámolásai csak jog- és szabályszerű költségeket tartalmazzanak. Ennek érdekében az éves elszámolások esetében az audit hatóságoknak nyilatkozniuk kell arról, hogy ezek az elszámolások valósak, teljeseek, pontosak és helytállóak. A nyilatkozat alapjául a rendszervizsgálati eredmények, a mintavételes ellenőrzések eredményei, az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék végleges audit jelentései, valamint az irányító hatóság által készített vezetői nyilatkozat és éves összességük szolgál. Ezen információk alapján az audit hatóságnak egy ellenőrzést kell lefolytatnia arra vonatkozóan, hogy az igazoló hatóság hogyan korrigálta az éves elszámolásokat. A 2014–2020-as időszak újdonsága a vezetői nyilatkozat és az éves összességük irányító hatóság által történő elkészítése, valamint az audit hatóság által történő verifikációja. Ennek az ellenőrzése még ismeretlen terület, ugyanakkor eklatáns részét fogja képezni a rendszereknek.

Az audit stratégia 5. fejezete a tervezett ellenőrzési munkáról szól. Azoknak az ellenőrzési prioritásoknak és céloknak a meghatározásáról, amelyekre az audit hatóság külön hangsúlyt fektet. Ezekhez a célokhoz erőforrásokat is szükséges rendelni annak érdekében, hogy az auditokat hatékonyan lehessen lefolytatni. Az auditok költséghatékonyságának növelése értelmében úgynevezett gördülő tervezést kell alkalmazni, vagyis minden egyes számviteli évben felül kell vizsgálni az audit stratégiát, és indokolt esetben új terveket kell leadni a következő két számviteli év tekintetében.

Az audit stratégia utolsó fejezete az erőforrások áttekintését jelenti. Ebben a részben információt kell szolgáltatni az ellenőrzések elvégzésének módjáról és a rendelkezésre álló auditor munkanapi kapacitásokról. Ebben a fejezetben szükséges azt is rögzíteni, ha az audit hatóság más szervezetek bevonását vagy pedig a feladatok kiszervezését tervezi. A kiszervezéssel ellátott feladatok esetében az audit hatóságnak megfelelően gondoskodnia kell az ellátott munka kiváló minőségéről, valamint az ellenőrzésbe bevont személyek megfelelő képzéséről, illetve az ő funkcionális függetlenségükről is.

Az audit hatóságoknak az operatív program jóváhagyását követő 8 hónapon belül audit stratégiát kell készíteniük, amely a lefolytatandó ellenőrzések legfőbb tervezési dokumentumának tekinthető. Az audit stratégiában ki kell térni valamennyi feladatra, melyet az audit hatóságnak a jogszabály szerint el kell látni. Tekintve, hogy az audit stratégia tervezési dokumentum, évente felülvizsgálandó.

4.3.3. Kijelölési audit

A CPR 124. cikk (1) bekezdése alapján a tagállam az első kifizetési kérelmet megelőzően értesíti az Európai Bizottságot az irányító hatóság és az igazoló hatóság megfelelő szinten elvégzendő kijelölésének időpontjáról és formájáról. A tagállam általi kijelölést megelőzően egy független audit szervezet – Magyarországon az audit hatóság – kijelölési audit (designation audit)³⁹² keretében értékeli a belső kontrollkörnyezettel, a kockázatkezeléssel, az irányítási és kontrolltevékenységekkel és a monitoringgal kapcsolatban a CPR XIII. mellékletében foglalt kritériumok teljesítését.

A 2014–2020-as időszakban lefolytatandó *kijelölési audit* és a 2007–2013-as programozási időszak elején elvégzett *megfelelőségi vizsgálat* (compliance audit) közötti fő különbség abban fogható meg, hogy a 2007–2013-as időszakban a megfelelési vizsgálat Európai Bizottság által történő jóváhagyása az első kifizetési kérelem benyújtásának feltétele volt, míg a 2014–2020-as időszakban nem szükséges az Európai Bizottság általi jóváhagyás.³⁹³

A kijelölési audit azt vizsgálja, hogy a felállított irányítási és kontrollrendszer megfelelőnek tekinthető-e. Az audit valamennyi kijelölési kritérium tekintetében a folyamatokra és annak szabályozottságára, az informatikai támogatásra, valamint a szükséges humán kapacitások biztosítására fókuszál.

A kijelölési auditra vonatkozó módszertani iránymutatás nagyban épít a 2007–2013-as programozási periódus rendszervizsgálati tapasztalataira. A kijelölési audit fő fókusza az, hogy az irányító hatóság, illetve az igazoló hatóság rendelkezik-e megfelelően kidolgozott eljárásrendekkel és audit nyomvonalal:

- a belső ellenőrzési környezet;
- a kockázatkezelés;
- az irányítási és kontrolltevékenységek;
- valamint a monitoring tevékenység tekintetében.

A kijelölési vizsgálat során a független audit szervezet támaszkodhat a 2007–2013-as programozási időszak rendszervizsgálati eredményeire, amennyiben a korábbi rendszervizsgálatok alapján meghatározott rendszerértékelési eredménye 1-es vagy 2-es besorolású volt,³⁹⁴ és az irányítási és kontrollrendszerben nem történtek lényeges változások. A 2014–2020-as programozási időszakban megjelenő új főkövetelmények³⁹⁵ vizsgálatát azonban a kijelölési audit keretében szükséges megvizsgálni.

Tekintve, hogy az irányítási és kontrollkörnyezet felállítását az irányító hatóság és az igazoló hatóság tekintetében szükséges elvégezni, a kijelölési audit módszertana nem tartalmaz közvetlen iránymutatást a delegált feladatokat ellátó szervezetek részletes ellenőrzésére vonatkozóan, ugyanakkor megköveteli olyan írásos eljárások létét, amelyek alapján a delegált feladatok világosan

³⁹¹ Audit's of accounts

³⁹² A kijelölési audit során is tiszteletben kell tartani a nemzetközi audit standardokat ugyanúgy, mint az audit hatósági munka egészében.

³⁹³ Vagyis a megosztott irányítás (shared management) elvével összhangban a rendszerek felállítása tekintetében is nagyobb felelősség helyeződik a tagállamokra

³⁹⁴ Lásd még a rendszervizsgálatról és a rendszerértékelésről szóló fejezetet

³⁹⁵ Pl. hatékony csalásellenes intézkedések, vezetői nyilatkozat és éves összességük elkészítése

lehatároltak a szervezetek között, és biztosított az irányító hatóság megfelelő felügyelete a delegált feladat tekintetében. A kijelölési audit során a független audit szervezet a CPR XIII. mellékletében szereplő kulcsfontosságú követelményeket értékeli, figyelemmel a tagállamok kijelölési folyamatát segítő EGESIF_14-0013 útmutató mellékletében szereplő kérdéslistákra. A kérdéslisták összhangban vannak a jogszabályban rögzített követelményekkel, így megfelelő eszközként szolgálhatnak az irányító hatóságoknak és az igazoló hatóságoknak önértékelés céljából, illetve a független audit szervezetnek az ellenőrzés lefolytatásához.

85. ábra
A kijelölési folyamat ütemterve

Forrás: Európai Bizottság EGESIF_14-0013 (2014. 12. 18.) számú útmutatója

A kijelölési auditot úgy kell tervezni, hogy a független audit szervezetnek megfelelő idő álljon rendelkezésre a feladatok ellátásához, illetve a szervezeteknek a szükséges korrekciós intézkedések meghozatalához. A kijelölési audit első lépéseként az irányító hatóság a független audit szervezet részére rendelkezésre bocsátja az irányítási és kontrollrendszer leírását. Magyarországon emellett az irányító hatóságok megküldték az önértékelési kérdőívet, illetve az összes alátámasztó dokumentációt, amelyet a független audit szervezetnek a kijelölési ellenőrzés keretében vizsgálnia kellett.

Az alátámasztó információk (folyamatleírások, nemzeti szintű és szervezeti szabályozók, jogszabályi rendelkezések, informatikai összefüggések, humánpolitikai iratok stb.) vizsgálatával párhuzamosan a független audit szervezet interjúkat is lefolytathat annak érdekében, hogy az irányítási és kontrollrendszer megfelelő felállításáról meggyőződjön.

Amennyiben a független audit szervezet a kijelölési ellenőrzés keretében problémákat észlel, akkor a jelentéstervezet egyeztetési szakaszában lehetőség van a hiányosságok pótlására, illetve a szabályozók vagy akár a rendszer részleges felállításának módosítására annak érdekében, hogy fenntartás nélküli audit véleményt lehessen kibocsátani, és ezáltal a kijelölési csomag az Európai Bizottság részére megküldhető legyen.

Az értékelés eredményeként a független audit szervezet audit véleményt készít, amelynek tartalma a következő lehet:

- Fenntartás nélküli vélemény: a vizsgálat nem állapított meg hiányosságot a kijelölési útmutatóban szereplő főkövetelmények vonatkozásában. A kijelöléshez fenntartás nélküli vélemény szükséges.
- Fenntartásos véleményt ad ki, ha a rendszerre vonatkozó kulcsfontosságú követelményekkel kapcsolatos kijelölési kritériumok közül egy vagy több nem, vagy csak részlegesen teljesül. A hazai szabályozás értelmében ilyen esetben a kormány próbaidőt szabhat meg, amely alatt a hiányosságok pótlására kapnak lehetőséget az érintett szervezetek.
- Súlyos hiányosságok esetén a független audit szervezet elutasító véleményt ad ki, és a kijelölés megszüntetését kezdeményezi.

Amennyiben a felállított rendszer egy vagy több kulcsfontosságú követelménynek csak részlegesen felel meg, a független audit szervezet értékeli a hiányosságok súlyát és döntést hoz arról, hogy fenntartásos vagy elutasító véleményt fogalmaz meg. Kulcsfontosságú követelményeknek történő részleges megfelelés esetén fenntartás nélküli vélemény nem adható ki, ezért a tagállamok érdekeltek a kijelölési audit jelentés tervezet időszakában arra, hogy a szükséges korrekciós intézkedéseket megtegyék.

A kijelölési audit eredményeit a tagállam az 1011/2014/EU végrehajtási rendelet IV. melléklete szerinti formában nyújtja be a Bizottsághoz az adott operatív programra vonatkozó első időközi kifizetési kérelmet megelőzően. A Bizottság a dokumentumok kézhezvételétől számítva 2 hónapig tehet észrevételt, azonban a kifizetési kérelem – pénzügyi értelemben vett feldolgozása független a bizottsági vizsgálattól.

A tagállamok kötelessége annak monitorozása, hogy a kijelölt szervezetek folyamatosan megfeleljenek a kijelölési kritériumoknak.³⁹⁶ Amennyiben egy kijelölt szervezet nem felel meg a kijelölési kritériumoknak,³⁹⁷ a tagállamnak az adott szervezetet ún. próbaidőre kell bocsátani annak érdekében, hogy a szükséges intézkedéseket megtegyék. A kijelölési kritériumoknak történő nem megfelelés a kijelölés visszavonását eredményezheti.

A programozási periódus során jelentősebb változások történhetnek az irányítási és kontrollrendszerekben. Ha az irányító hatóság közreműködő szervezetet von be, akkor nem szükséges az irányító hatósági, illetve igazoló hatósági funkciókat újra kijelölési audit alá vetni, elegendő az újonnan bevont szervezetek set-up típusú vizsgálata (pl. írásos eljárások megléte, humán kapacitások), majd rendszervizsgálat keretében történő értékelése.

A 2014–2020-as programozási időszak elején a tagállamoknak fel kell állítaniuk az irányítási és kontrollrendszereiket, és ki kell jelölniük az irányító hatóságot, valamint az igazoló hatóságot. A kijelölést megelőzően független audit szervezetnek kijelölési auditot kell lefolytatnia, amely magában foglalja az 1303/2013/EU rendelet XIII. mellékletében szereplő kulcsfontosságú követelmények értékelését, valamint az audit vélemény kibocsátását. A programok megvalósítása során a kijelölési kritériumoknak való megfelelést folyamatosan monitorozni szükséges.

4.3.4. Rendszervizsgálatok és rendszerértékelés

A tagállamoknak olyan irányítási és kontrollrendszereket kell létrehozniuk, amelyek segítségével az európai uniós támogatások hatékonyan, szabályszerűen és jogszerűen használhatók fel. Az audit hatóság által elvégzett éves rendszervizsgálat célja annak megállapítása, hogy az ellenőrzés alá vont operatív program irányítási és kontrollrendszerének változásai és működése összhangban vannak-e a jogszabályokkal, belső szabályzatokkal, valamint a rendszer ellenőrzés

³⁹⁶1303/2013/EU rendelet 124. cikk (5) bekezdése

³⁹⁷Erre vonatkozóan megállapítást tehet mind az Európai Bizottság, mind a tagállami audit hatóság ellenőrzése.

tárgyát képező elemei, folyamatai biztosítják-e a támogatások jogszerű, szabályszerű és a támogatási célnak megfelelő felhasználását.

Az európai uniós támogatások ellenőrzése kapcsán több típusú rendszervizsgálatot különböztethetünk meg, melyek jellemzően az operatív program előrehaladásához kapcsolódnak.

A programozási időszak elején kijelölési rendszervizsgálat³⁹⁸ keretében kell meggyőződni az irányítási és kontrollrendszer felállításáról (set-up audit), összhangban a kijelölési kritériumokkal, elsődlegesen a folyamatokra, az informatikai támogatottságra, valamint a humán erőforrásokra fókuszálva.

Az operatív programok megvalósításának idején éves gyakorisággal rendszervizsgálatokat kell elvégezni. A programozási periódus zárásakor – speciális rendszervizsgálat keretében- a zárónyilatkozat megalapozása érdekében záró rendszervizsgálatot kell lefolytatni.

Az irányítási és kontrollrendszerek értékelését – ún. rendszerértékelési eljárás keretében a tagállami audit hatóságoknak évente el kell végeznie.

A rendszervizsgálatra és rendszerértékelésre vonatkozóan az Európai Bizottság útmutatót adott ki.³⁹⁹ Ez az útmutató háromféleképpen is használható. Egyrészt az irányító hatóságnak és az intézményrendszerek egyfajta önértékelési rendszerként használható, másrészt az audit hatóság a rendszervizsgálatot követően rendszerértékelés szempontjából tudja alkalmazni. Harmadrészt pedig az Európai Bizottság a rendszer egészének⁴⁰⁰ működése szempontjából használja ezt az útmutatót. A célja az, hogy olyan objektív, konzisztens és transzparens értékelési rendszer legyen, amely biztosítja, hogy az irányítási és kontrollrendszerek értékelése egységes módon történjen. Ez az útmutató hozzájárul ahhoz, hogy az audit hatóságok munkájára az Európai Bizottság megfelelően támaszkodni tudjon.

A rendszerértékelést az éves rendszervizsgálat előzi meg, melyet operatív programonként külön kell lefolytatni. Amennyiben több program azonos irányítási és kontrollrendszer alatt működik, akkor a rendszerellenőrzést együttesen folytathatják le, tekintettel arra, hogy mind az intézményrendszeri szereplők, mind az általuk alkalmazott eljárások és folyamatok azonosak.

A rendszervizsgálat keretében ellátandó feladatok a következők:

1. *A szabályozási és eljárási környezet* változásainak értékelése: a rendszer működését érintő jogszabályokban, belső eljárásrendekben, egyéb szabályozókban bekövetkezett változások rendszerre tett hatásainak értékelése, ugyanis bizonyos, jól működő eljárások módosítása vagy a kontrollok csökkentése negatív irányba módosíthatja a rendszert.
2. *Az irányítási és kontrollrendszer* változásainak értékelése: a korábban ellenőrzött állapothoz képest felmerült változások áttekintése, az újonnan kijelölt szervezetek set-up vizsgálata, a főbb szervezeti átalakítások, esetleges létszámváltozások befolyásának felmérése a rendszer működésére vonatkozóan.
3. *A korábbi rendszervizsgálatok* nyitott megállapításainak *nyomon követése*: az ellenőrzés részét képezi annak értékelése, hogy az ellenőrzött szervezetek a korábbi vizsgálatok megállapításai alapján a szükséges intézkedéseket meghozták-e, illetve azoknak a rendszer működése szempontjából milyen preventív hatásai vannak.
4. *A kiválasztott főkövetelmények* ellenőrzése: az audit stratégiával összhangban, jellemzően kockázatelemzési eljárást követően kiválasztják azokat a főkövetelményeket, amelyek kiemelten ellenőrizendők a rendszervizsgálat keretében. A kiválasztott főkövetelmények ellenőrzése egy vizsgálat keretében többféle módon történik. Egyrészt *a horizontális kérdések* vizsgálatával, másrészt *tesztelemek* (ún. *walk-through tesztek*) alkalmazásával vagy a két módszer ötvözésével.

Bizonyos értékelési kritériumok nem vizsgálhatók tesztelemek útján, mivel általános érvényűek, teljesítésük nem közvetlenül kapcsolódik a projektek végrehajtásához. Ilyen például a feladatok delegálására, valamint a feladatok intézményrendszeren belül történő elhatárolására vonatkozó főkövetelmények. Ezen főkövetelmények vizsgálata kizárólag *horizontális kérdéslisták* segítségével történik. A kritériumokra külön checklisták vonatkoznak, a kérdésekre adott válaszok alapján értékeli az ellenőrzés során a kritérium teljesítését.

Egyes főkövetelmények esetében lehetőség nyílik az alkalmazott eljárások tétéles tesztelésére. Ennek első lépéseként meghatározandók azon elvek, amelyek mentén a – jellemzően szakmai szempontú – kiválasztás megtörténik. Ezt követően az ellenőrök a tesztelemek vizsgálata alapján következtetéseket tudnak levonni arra vonatkozóan, hogy egy-egy folyamat tekintetében az adott intézményrendszeri szereplő azon eljárásoknak megfelelően jár-e el, amelyek rá vonatkoznak. Az ellenőr végigköveti és értékeli, hogy a kritériumhoz kapcsolódó szempontok teljesültek-e, az egyes folyamatokat, eljárási lépéseket előírászerűen betartották-e.

A rendszervizsgálat lefolytatásával az audit hatóság rendelkezésére áll elegendő információ ahhoz, hogy a rendszerértékelés lefolytatását követően átfogó következtetéseket tudjon levonni a rendszer működésére vonatkozóan.

A rendszerértékelést – összhangban a bizottsági útmutatással – több lépcsőben kell elvégezni.

86. ábra

Az értékelés lépései

Forrás: EGESIF_14-0010: Guidance for the Commission and member states on a common methodology for the assessment of the management and control system in the member states

³⁹⁸Lásd a kijelölési auditról szóló fejezetet.

³⁹⁹EGESIF_14-0010: Guidance for the Commission and member states on a common methodology for the assessment of the management and control system in the member states

⁴⁰⁰Beleértve az audit hatóságot is.

Ahhoz, hogy a rendszerértékelés és az azt megalapozó rendszervizsgálat eredményeképpen megfelelő következtetést vonhassunk le az irányítási és kontrollrendszer működésére vonatkozóan, következetesen egymásra épülő lépések sorát kell betartanunk a fenti ábrán foglaltak szerint, hasonlóan a 2007–2013-as programozási időszakhoz.

Az Európai Bizottság útmutatója összességében 18 főkövetelményt⁴⁰¹ tartalmaz, melyek értékelésén keresztül alakul ki a rendszer egészére vonatkozó eredmény. Tekintettel azonban arra, hogy a 2014–2020-as programozási időszakban az éves elszámolás logikája érvényesül, a főkövetelmények a lenti táblázatban foglaltak szerint módosultak a 2007–2013-as programozási időszakhoz képest.

57. táblázat

Az irányító hatósággal, illetve a közreműködő szervezetekkel kapcsolatos főkövetelmények

	2007–2013	2014–2020
	Főkövetelmény	
1.	A tevékenységek világos leírása, felosztása és elválasztása az irányító hatóságban/közreműködő szervezetekben, illetve közöttük	A feladatkörök megfelelő szétválasztása, valamint megfelelő jelentéstételi és monitoring rendszerek, amennyiben a felelős hatóság egy másik szervezetet bíz meg a feladatok elvégzésével
2.	Műveletek kiválasztásának megfelelő eljárásai	A műveletek megfelelő kiválasztása
3.	Megfelelő tájékoztatás és stratégia, mely útmutatást biztosít a kedvezményezetteknek	A kedvezményezettek megfelelő tájékoztatása
4.	Megfelelő vezetői ellenőrzések	Megfelelő irányítási ellenőrzések
5.	Megfelelő ellenőrzési nyomvonal	Hatékony rendszer a kiadásokra és auditokra vonatkozó valamennyi dokumentum tárolásához, amely által biztosítható a megfelelő audit nyomvonal
6.	Számítógép alapú, megbízható könyvelési, monitoring és pénzügyi jelentéskészítő rendszerek	Megbízható rendszer az adatok gyűjtéséhez, rögzítéséhez és tárolásához monitoring, értékelés, pénzügyi irányítás, ellenőrzés és audit céljából, ideértve a kedvezményezettekkel kialakított elektronikus adatcsere rendszerekkel való kapcsolatot
7.	Az ellenőrzési hatóság által észlelt rendszerhibák esetén szükséges megelőző és javító intézkedések	Arányos csalás elleni intézkedések hatékony végrehajtása
		A vezetői nyilatkozatnak, valamint a végső audit jelentések és az elvégzett kontrollok éves összefoglalójának elkészítésére vonatkozó megfelelő eljárások

58. táblázat

Az igazoló hatósággal kapcsolatos főkövetelmények

	2007–2013	2014–2020
	Főkövetelmény	
1.	A tevékenységek világos leírása, felosztása és elválasztása az irányító hatóságban/közreműködő szervezetekben, illetve közöttük	A feladatkörök megfelelő szétválasztása és megfelelő rendszer annak biztosítására, hogy egy másik szervezet a program audit stratégiájának megfelelően végrehajtott audit során rendelkezzen a szükséges működési függetlenséggel, és figyelembe vegye a nemzetközileg elfogadott audit standardokat
2.	Megfelelő ellenőrzési nyomvonal és számítógépes rendszer	A kifizetési kérelmek elkészítésére és benyújtására vonatkozó megfelelő eljárások

⁴⁰¹Key requirement

	2007–2013	2014–2020
3.	Megfelelő megállapodások, melyek biztosítják az igazolások megbízhatóságát és szilárd megalapozottságát	A bejelentett kiadások és a kapcsolódó közpénzből való hozzájárulás megfelelő számítógépes nyilvántartása
4.	Kielégítő intézkedések a jogtalan kifizetések visszafizetésére és a visszafizethető összegekről készült beszámolók megőrzésére	A visszafizetendő, visszafizettetett, valamint visszavont összegekre vonatkozó megfelelő és teljes körű adatok Az elszámolások elkészítésére és azok teljességének, pontosságának és helytállóságának igazolására vonatkozó megfelelő eljárások

59. táblázat
Az audit hatósággal kapcsolatos főkövetelmények⁴⁰²

	2007–2013	2014–2020
	Főkövetelmény	
1.	A tevékenységek világos leírása, felosztása és elválasztása	A feladatkörök megfelelő szétválasztása, valamint megfelelő jelentéstételi és monitoring rendszerek, amennyiben a felelős hatóság egy másik szervezetet bíz meg a feladatok elvégzésével
2.	Megfelelő rendszerellenőrzések	Megfelelő rendszerauditok
3.	Műveletek megfelelő ellenőrzése	A műveletek megfelelő auditálása
4.	Megfelelő éves ellenőrzési jelentés és ellenőrzési vélemény	Az elszámolások megfelelő auditálása
		Megfelelő eljárások megbízható audit vélemény adásához és az éves ellenőrzési jelentés elkészítéséhez

Forrás: MIKLÓS-MOLNÁR szerkesztése

A főkövetelményekre, illetve az értékelési kritériumokra vonatkozóan egy részletes listát tartalmaz az útmutató. Ugyanakkor néhány főkövetelményt ki kell emelni közülük. Mind az irányító, mind az igazoló hatóság tekintetében lehetőség van a feladatok delegálására is közreműködő szervezetek részére. Ezek olyan lényeges pontjai az irányítási és kontrollrendszernek, amelyeknek ellenőrzése és értékelése részét képezi a rendszerértékelési eljárásnak. A főkövetelmények közül kiemelendő még a 4. főkövetelmény, a Megfelelő irányítási ellenőrzések köre, ugyanis ez a főkövetelmény magába foglalja azokat az értékelési kritériumokat, amelyek a lebonyolítási rendszerben meglehetősen sok szabálytalanságot eredményeztetnek. Ide tartozik például a közbeszerzések köre, a tárgyi és időbeli elszámolhatóság, az állami támogatások köre, a kettős finanszírozások, az elkülönített számviteli nyilvántartás, illetve a helyszíni ellenőrzések lefolytatása is. Megjegyzendő, hogy a legtöbb szabálytalanságot ténylegesen eredményezendő ügy a 4. főkövetelmény köré sorolható, ezért a Bizottság az ellenőrzési stratégiára vonatkozó útmutatóban ajánlásokat fogalmaz meg a tagállamoknak arra, hogy úgynevezett tematikus ellenőrzéseket⁴⁰³ bonyolítsanak le.

A főkövetelmények közül kiemelendő a 6. főkövetelmény, amely az informatikai rendszerekre vonatkozik. Ennek a főkövetelménynek számos kapcsolódási pontja van az e-kohézió alapelvek miatt az összes többi főkövetelménnyel is. A 2014–2020-as programozási időszakban újszerű feladatok bevezetése is megtörtént. Az egyik ilyen, az éves elszámolásra történő áttérés miatt a vezetői nyilatkozat és az azt alátámasztó éves összegzés elkészítése az irányító hatóságok által. Tekintettel arra, hogy a 2007–2013-as programozási időszakban ilyen feladatot az irányító hatóságoknak nem kellett ellátniuk, ezért a rendszerértékelési útmutatóba erre a feladatra vonatkozóan egy új főkövetelmény beépítése is megtörtént.

Ugyancsak kiemelt szerepet tölt be a 2014–2020-as időszak tekintetében a hatékony és megfelelő csalásellenes intézkedések köre. Az irányító hatóságoknak olyan csalásellenes stratégiákat kell kialakítaniuk, amelyek lehetővé teszik a csalások megelőzését. Ezeket a csalásellenes kockázatelemzési eljárásokat évente vagy legalább kétfévente felül kell vizsgálni.⁴⁰⁴

⁴⁰² Az audit hatóság ellenőrzésére jogosult szervek az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék. A rendszerértékelés lefolytatásakor az audit hatóság nem végez önértékelést.

⁴⁰³ Tematikus ellenőrzések nem csak egy-egy operatív programra vonatkozhatnak, hanem olyan témákat járnak körül, amelyek kiemelt kockázatot jelentenek egy-egy tagállam szempontjából. Ilyen lehet például a közbeszerzések köre, vagy az informatikai rendszer átfogó vizsgálata, akár a teljesítmény célok elérése érdekében alkalmazandó adatgyűjtési rendszer tesztelése, az indikátorok és a mérőszámok kiemelt vizsgálata, vagy a pénzügyi eszközökre vonatkozó tematikus ellenőrzés is.

⁴⁰⁴ Erre vonatkozóan lásd még a csalásellenes intézkedésekről szóló alfejezetet is.

Az igazoló hatóság tekintetében, figyelemmel arra, hogy éves elszámolást vezettek be a 2014–2020-as programozási időszakban, kicsit megváltozott a vizsgálandó főkövetelmények köre. Megjelenik az éves elszámoláshoz kapcsolódóan a 12. és a 13. főkövetelmény.

A főkövetelményeken belül az Európai Bizottság által kiadott módszertani útmutató ún. értékelési kritériumokat tartalmaz. A rendszerértékelési eljárás során alapelv, hogy az auditornak figyelemmel kell lennie a korábbi audit tapasztalatokra, az irányítási és kontrollrendszerben történő változásokra, valamint az intézményrendszer által megtett intézkedésekre is.⁴⁰⁵ A rendszerértékelési folyamat 4 lépcsőből áll, minden lépcső esetében 1–4-ig terjedő skálán szükséges értékelni a következők szerint:

1. „Jól működik, csak kisebb javítások szükségesek.”
2. „Működik, de néhány javításra szükség van.”
3. „Részben működik, jelentős javításokra van szükség.”
4. „Alapvetően nem működik.”

A rendszerértékelési eljárás 4 lépcsője a következő:

1. Első lépésként az *értékelési kritériumok* osztályozása történik meg, egy 1-től 4-ig terjedő skálán. Ehhez elemezni kell a rendelkezésre álló ellenőrzési bizonyítékokat, a felhalmozott ellenőrzési tudást és az ellenőrzés során szerzett valamennyi információt.
2. A rendszerértékelési eljárás második lépéseként *következtetéseket* vonunk le az egyes *főkövetelményekre* vonatkozóan. Ebben meghatározó szerepet tölt be azoknak a problémáknak és szabálytalanságoknak az azonosítása, amelyek az irányítási és kontrollrendszer hiányosságaira utalnak. A főkövetelmények értékelése során figyelemmel kell lenni az értékelési kritériumokból származó eredményeken túl arra is, hogy milyen hatása lehet azoknak a szabálytalanságoknak, amelyek megelőzésére vagy feltárására az irányítási és kontrollrendszer nem képes.

A rendszerértékelési útmutató alapján bizonyos szabályokat figyelembe lehet venni, melyek a következők: amennyiben egy vagy több értékelési kritérium a 3-as vagy 4-es rendszerértékelési kategóriába sorolandó, akkor nem vonható le az a következtetés, hogy az adott főkövetelmény az 1-es vagy a 2-es kategóriába tartozik. Ahol az értékelési kritériumok többsége ugyanabba a kategóriába tartozik, ott levonható az a következtetés, hogy a főkövetelmény is az adott kategóriába tartozik. Főszabályként azonban a főkövetelményt nem lehet annál kedvezőbb kategóriába besorolni, mint amilyen a legrosszabb minősítésű értékelési kritérium. Ez alól a szabály alól azonban néhány kivételt enged a rendszerértékelési útmutató, különösen olyan főkövetelmények tekintetében, amelyeknek a rendszer működése szempontjából kisebb kockázata van.

3. A rendszerértékelési eljárás harmadik lépéseként a főkövetelmények értékelését követően az egyes *szervezetek* működésére vonatkozó következtetéseket kell levonni, figyelemmel a következőkre: minden egyes főkövetelmény értékelésének külön-külön kell megtörténnie, azonban a szervezeti szintű értékelés során figyelemmel lehetünk enyhítő tényezőkre, amelyek lehetővé teszik, hogy bizonyos főkövetelmények gyengeségeit más főkövetelmények erősségei kompenzálják egy-egy szervezet esetében. Ugyancsak enyhítő tényezőként értékelhető, ha a rendszerértékelést megelőzően, azonban a vizsgált időszakot követően javító intézkedéseket tett az adott szervezet. Ha a főkövetelmények közül a kiemelt főkövetelmények jellemzően 1-es vagy 2-es kategóriába sorolhatók, akkor annak pozitív befolyása van a szervezeti szintű értékelés meghatározására.
4. A rendszerértékelési eljárás utolsó lépéseként a szervezeti szintű értékelést követően a *rendszer egészére vonatkozó következtetéseket* lehet levonni, figyelemmel azokra a kompenzáló kontrollokra is, amelyek az egyes szervezetek közötti feladatmegosztásból adódhatnak. Ha például a rendszerértékelési eljárás során azt látjuk, hogy a közreműködő szervezet által alkalmazott első szintű ellenőrzések nem kellően hatékonyak, ugyanakkor az irányító hatóság jelentős lépéseket tesz a közreműködő szervezet munkájának felülvizsgálata tekintetében, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy összességében működnek olyan kompenzáló kontrollok, amelyek lehetővé teszik, hogy a rendszer hatékonyan működjön. A rendszer egészére vonatkozó következtetés levonásakor ugyanígy figyelembe lehet venni azokat a megtett vagy tervezett intézkedéseket, amelyek az irányítási és kontrollrendszerben feltárt problémák javítására irányulnak.

87. ábra
Rendszerértékelési kategóriák

Forrás: MIKLÓS-MOLNÁR szerkesztése

A rendszerértékelés eredményeként a rendszer besorolása négyféle kategóriába lehetséges. Az 1. kategória esetében levonhatjuk az a következtetést, hogy a rendszer jól működik, csak kisebb javítások szükségesek. Ebben az esetben az ellenőrzés során nem találtunk hiányosságokat, vagy csak olyan csekély mértékűeket, amelyeknek a rendszer működése szempontjából nincs meghatározó szerepe. A 2-es kategória azt mutatja, hogy működik, azonban néhány javításra szükség van. Ez a kategória azt jelenti, hogy találtunk ugyan hiányosságokat, de ezeknek a hatásai nem relevánsak, és javító intézkedéseket foglaltunk meg a rendszer működése érdekében. A 3. kategória szerint a rendszer részlegesen működik, jelentős javítások szükségesek, ebben az esetben súlyos hiányosságokat találtunk, amelyek szabálytalanságokhoz vezethetnek. A 4. és egyben legrosszabb rendszerértékelési kategória szerint a rendszer nem működik. Ebben az esetben nagyon súlyos hiányosságokat tárt fel az ellenőrzés, amelyek kiterjedt szabálytalanságokhoz vezethetnek.

⁴⁰⁵A programozási időszak indulásakor a kijelölési auditban foglalt vélemény is figyelembe vehető.

A rendszerértékelés értelme gyakorlatilag az, hogy az ellenőrzéssel bizonyosságot szerzünk arról, hogy milyen módon működik az irányítási és kontrollrendszer. A rendszerértékelés eredménye egyrészt alapot biztosít a mintavételezéskor használt megbízhatósági és bizonyossági szintek meghatározásához, másrészt figyelembe veendő az éves vélemény kibocsátásakor.

Fontos megjegyezni, hogy amikor az audit hatóság végzi egy-egy operatív programra vonatkozóan a rendszerértékelést, akkor saját magára vonatkozóan önértékelési szempontokat nem vesz figyelembe. Amikor viszont az Európai Bizottság végzi a rendszerértékelést egy-egy operatív program tekintetében, akkor az audit hatósági funkciók értékelése is megtörténik. Ilyen módon a tagállami értékelésben az audit hatóságnak is meghatározó szerep jut.

A rendszerellenőrzés keretében megtörténik az irányítási és kontrollrendszer – beleértve az irányítást, végrehajtást, pénzügyi és leboncolási folyamatokat, beszámolási és ellenőrzési tevékenységet – működésének vizsgálata. A rendszerellenőrzések során az audit hatóság meggyőződik arról, hogy a rendszer működése – az esetleges változásokat követően is – összhangban van-e a vonatkozó szabályozásokkal, illetve a rendszer kialakítására vonatkozó alapelvekkel. A rendszervizsgálat eredményeként minden évben megtörténik a rendszer értékelése. Az irányítási és kontrollrendszerek értékeléséhez az audit hatóság az Európai Bizottság által lefektetett módszertani útmutatót veszi alapul. Az értékelés során a rendszer egyes elemeit első lépésben értékelési kritériumok mentén vizsgálják, majd következtetést vonnak le az egyes főkövetelmények vonatkozásában. A főkövetelmények szintjén való összesítést az irányítási és kontrollrendszer egyes szereplőire levont következtetés követi, aztán vonható le az egész rendszert minősítő átfogó következtetés. A teljes rendszerre kiadott vélemény képezi az alapját a későbbi ellenőrzések tervezésének.

4.3.5. Mintavételes ellenőrzések

4.3.5.1. Mintavétel

A mintavételezés célja – nem csak az európai uniós támogatások tekintetében, hanem összességében⁴⁰⁶ – az, hogy a mintavételezés eredményeként érvényes következtetéseket tudjunk levonni a sokaság egészére nézve. A mintavételezés lehet statisztikai és nem statisztikai. Míg a statisztikai mintavételezési módszerek esetében az eredmények az egész alapsokaságra értelmezhetők, addig nem statisztikai mintavételezési módszerek esetében ez nem feltétlenül igaz.

88. ábra
Mintavételezés elméleti megközelítése

Forrás: MIKLÓS-MOLNÁR szerkesztése

Az európai uniós támogatások ellenőrzése során alkalmazandó mintavételezési módszerek bemutatását megelőzően érdemes összehasonlítani azokat.

Mind a statisztikai, mind a nem statisztikai módszereknek számtalan előnye és hátránya van. A statisztikai mintavételezés legnagyobb előnye az, hogy a mintából származtatott eredmények az alapsokaság egészére kivetíthetők. A statisztikai mintavételezés matematikai formulákon alapul, így érvényes következtetéseket vonhatunk le a rendszer működésének egészére vonatkozóan. A módszer különlegessége, hogy a vizsgálandó mintaméret meghatározásához olyan paraméterekre van szükség, amelyeknek a becslése nehézséget okozhat. Ugyanakkor a megfelelő következtetés levonásához szükséges mintaméret általában nagyobb, mint a nem statisztikai módszerek során alkalmazottak.

A nem statisztikai mintavételezési módszer legnagyobb előnye, hogy az auditor részére – összhangban az ISA 300-as standardban⁴⁰⁷ foglaltakkal – meglehetősen nagy szabadságot biztosít, különösen a mintaméret meghatározása során. Ilyen módon kevesebb audit munkával, ugyanakkor a problémákra, a kockázatos területekre fókuszálva lehet a munkát elvégezni. A módszer hátránya ugyanakkor, hogy a nem statisztikai mintavételezési módszerekből származó eredmények jellemzően nem kivetíthetők az alapsokaság egészére vonatkozóan, és ilyen módon érvényes következtetés levonására kevésbé alkalmasak.

Az audit hatóságoknak az európai uniós támogatások ellenőrzése érdekében ún. mintavételes ellenőrzéseket kell lefolytatniuk, melyre vonatkozó szabályokat az 1303/2013/EU rendelet 127. cikke, valamint a 480/2014/EU rendelet 27. és 28. cikke tartalmazza.

A jogszabály értelmében az audit hatóság évente elvégzi az Európai Bizottság felé bejelentett kiadások ellenőrzését, az adott számviteli év vonatkozásában. Ebből tehát az következik, hogy az audit hatóság által lefolytatott ellenőrzés második szintű ellenőrzés, és csak azokra a költségekre fókuszál, amelyeket az Európai Bizottság felé elszámoltak.

A mintavételes ellenőrzés során meghatározó, hogy az audit hatóság milyen mintavételezési módszert alkalmaz.

A 2000–2006-os programozási időszakban a tagállamok a mintavételezés során kockázatelemzési eljárást alkalmaztak, amelynek keretében egy átfogó kockázatelemzést követően azonosították azokat a legsúlyosabb kockázati tényezőket, amelyek hatással lehetnek a projektek megvalósításának a szabályszerűségére. A kockázatelemzést követően a 2000–2006-os programozási időszakban azokat a projekteket választották ki, amelyek az előzetes értékelés alapján a legkockázatosabbnak voltak tekinthetők.

89. ábra
Kockázatelemzés

Forrás: MIKLÓS-MOLNÁR szerkesztése

Így azok az audit hatóságok, amelyek megfelelően megalapozott kockázatelemzési eljárást alkalmaztak, olyan projekteket auditáltak, amelyek meglehetősen problémásak voltak. Így az ezen projektekből kapott ellenőrzési eredmények jelentős mértékben felülreprezentálták az adott alapsokaságban szereplő projektekre vonatkozó hibaarányt. Ennek a kockázatelemzési eljárással történő

⁴⁰⁶Pl. orvostudományban, társadalomtudományi kutatásokban

⁴⁰⁷International Standard on Auditing 300: Planning an Audit of Financial Statements

mintavételezésnek a következtében elszámolási viták alakulhattak ki a tagállamok, illetve az Európai Bizottság között. Előbbiek orvoslására már a 2007–2013-as időszakban, majd a 2014–2020-as időszakban is statisztikai mintavétel módszerek alkalmazását javasolja az Európai Bizottság, amelytől eltérni csak különleges esetekben lehet.

A mintavételezés módjára vonatkozó módszertani útmutató⁴⁰⁸ az Európai Bizottság a tagállami audit hatóságok rendelkezésére bocsátotta annak érdekében, hogy egységes módszertanokat alkalmazzanak az EU egész területén.

90. ábra
A mintavételezés főbb lépései

Forrás: MIKLÓS-MOLNÁR szerkesztése

Az audit hatóság a meghatározott előírásokkal összhangban és a nemzetközileg elfogadott audit standardok figyelembevételével kidolgozza a minta kiválasztásának módszerét, melyet az audit stratégiában is rögzít.

A mintavételezés első lépése az *alapsokaság meghatározása*. A fent hivatkozott jogszabályok értelmében a mintavételes ellenőrzések alapja az Európai Bizottság felé költségnyilatkozatban elszámolt összegeket jelenti. Ahogy az audit stratégiáról szóló fejezetben rögzítettük, a számviteli év július 1-től a következő naptári év június 30-ig tart, melyre vonatkozó audit véleményt a tagállamoknak február 15-ig kell elküldeni az Európai Bizottság részére. Ilyen módon a mintavételes ellenőrzések tervezésére, lefolytatására, az eredmények egyeztetésére, nyomon követésére, valamint az Európai Bizottság felé történő beszámolásra kevesebb mint 7,5 hónap áll a tagállamok rendelkezésére. Annak érdekében, hogy a tagállamok a mintavételes ellenőrzéseket megfelelő módon tudják tervezni és ütemezni, az Európai Bizottság audit stratégiára vonatkozó útmutatója⁴⁰⁹ ajánlást ad az audit hatóságoknak arra vonatkozóan, hogy a mintavételes ellenőrzéseket ne évente egy alkalommal, hanem annál gyakrabban, pl. két időszakban, vagyis félévente⁴¹⁰ tervezzék.

Ennek a több lépcsőben történő tervezésnek szintén vannak előnyei és hátrányai. A legnagyobb előnye az, hogy az audit hatósági munka legalább két részre tagolható, ezáltal a kapacitásokat éves szinten kiegyenlítetten lehet felhasználni. A módszer nehézségét az okozza, hogy a statisztikai mintavételezéshez szükséges alapinformációkkal az első időszakra történő tervezéskor az audit hatóság még nem rendelkezik, így az irányító hatóság becslésére kell támaszkodnia az adott számviteli évre vonatkozó kifizetési előrejelzések tekintetében. Amennyiben ezek a becslések nem teljesen pontosak, akkor a második időszaki mintavételezést követően az audit hatóságnak magasabb mintaméret alkalmazására lehet szüksége az első időszakra vonatkozóan.

Ezért – ahogy azt a bevezető fejezetben is jeleztem – nagy szerepe van annak, hogy az audit hatóságnak, az irányító hatóságnak és az igazoló hatóságnak szoros együttműködésben kell dolgoznia az éves feladatok tervezése során.

Az alapsokaság tehát az Európai Bizottság felé egy adott időszakban elszámolt költségek körét jelenti. (Amennyiben a tagállam a két periódusos mintavételezés mellett dönt, akkor az első periódusra vonatkozó költségnyilatkozat szolgál az első időszakban a mintavételezés alapjául.)

A legelső feladat a *mintavételezési egységek meghatározása*. Az útmutató értelmében az audit hatóságnak arra kell törekednie, hogy statisztikai mintavételezési módszereket alkalmazzon, amire akkor van lehetőség – a költségek és az eredmények arányosságát is szem előtt tartva –, ha az alapsokaság legalább 150 elemű. Amennyiben egy adott időszakban, egy adott programra vonatkozóan nincs 150 projekthez kapcsolódó költsége az Európai Bizottság felé elszámolva, akkor lehetősége van az audit hatóságnak az alapsokaság elemszámának növelésére például azzal, hogy a kedvezményezett által az adott időszakban benyújtott kifizetési kérelmeket veszi alapul. Ilyen módon a mintavételezés alapegységeként nemcsak a projekt egésze szolgálhat, hanem a kedvezményezett által benyújtott kifizetési igénylés is. A mintavételi egységet szakmai megítélés alapján az audit hatóság határozza meg.

Az Európai Bizottság felé bejelentett, *igazolt költségnyilatkozat kumulatív jellegű, vagyis pozitív és negatív összegeket egyaránt tartalmaz*. Az audit hatóságok részére kiadott Bizottsági útmutató szerint külön vizsgálandók a negatív elemek⁴¹¹, amelyek ezért egy külön statisztikai mintavételezési *réteget* képeznek. Az audit hatóság a sokaságot – különösen a kockázat vagy a várható hibaarány tekintetében – hasonló jellemzőkkel rendelkező mintavételi egységekből álló részsokaságokra bontással rétegezheti. A rétegezésnek az az alapvető célja, hogy a hasonlókat a hasonlóakkal együtt kezeljük, viszont a különbözőktől eltérően. Rétegezésnek tekinthető például, ha a pénzügyi eszközöket (azok visszatérítendő jellege miatt) elkülönítve kezeljük a vissza nem térítendő támogatásoktól. Általánosságban érvényes, hogy a mért érték tekintetében az egymástól jelentősen eltérő rétegeket szétválasztva a minta jobban és pontosabban értékelhető eredményt szolgáltat. Az alapsokaság meghatározását és a rétegezést követően második lépésben meg kell határozni azokat a matematikai, statisztikai paramétereket, amelyek a minta elemszámát meghatározzák (ilyen például a megbízhatósági szint és a lényegességi szint).

60. táblázat

*A rendszerből nyert megbízhatóság és a mintavételes ellenőrzések tervezésekor használandó megbízhatósági szint közötti kapcsolat*⁴¹²

⁴⁰⁸COCOF_08-0021-03_EN számú útmutató: „Guidance on sampling methods for audit authorities”

⁴⁰⁹EGESIF_14-0011-02 számú útmutató „Guidance for member states on audit strategy”

⁴¹⁰Ez a gyakorlatban azt jelentheti, hogy a számviteli év első félévére (vagyis a július 1. és december 31. közötti időszakra) történik egy mintavételezés januárban, majd a számviteli év második félévére (vagyis a január 1. és június 30. közötti időszakra) egy második mintavételezés júliusban.

⁴¹¹Lásd még az éves elszámolások ellenőrzésére vonatkozó alfejezetet

⁴¹²480/2014/EU rendelet követelményei szerint

Bizonyosság a rendszerellenőrzések eredményei alapján	Megbízhatóság	Megbízhatósági szint százalékban
Jól működik, csak kisebb javítások szükségesek. (1. kategória)	magas	Legalább 60%
Működik, de néhány javításra szükség van. (2. kategória)	átlagos	70%
Részben működik, lényeges javításokra van szükség. (3. kategória)	átlagos	80%
Alapvetően nem működik. (4. kategória)	alacsony	Legalább 90%

Forrás: MIKLÓS-MOLNÁR szerkesztése

A mintavételi műveletekhez használt lényegességi szint a Bizottság 480/2014/EU rendeletének 28. cikke alapján legfeljebb 2%. A várható hiba előzetes becsléséhez jó alapot adhatnak a korábbi évek mintavételes ellenőrzésének tapasztalatai.

A sokaság paramétereinek meghatározását követően a mintavétel módszerének és a minta méretének meghatározása történik, amelyre vonatkozóan az Európai Bizottság által kiadott útmutató többféle módszert feljárn. Az európai uniós támogatások ellenőrzésében a legelterjedtebb a pénzgység alapú mintavétel.⁴¹³ A módszer legnagyobb előnye, hogy relatíve kicsi mintaméret mellett is a költségek nagy hányada ellenőrizhető. Ennek a módszernek a hátránya ugyanakkor, hogy a nagyobb értékű elemek nagyobb valószínűséggel kerülnek bele a mintába, és ilyen módon a vizsgált elemek között az értékek szerinti legnagyobbakat ellenőrzik. Vagyis az egyes kisebb méretű projektek mintába kerülésének valószínűsége alacsony.

A statisztikai mintavételezési módszer alkalmazását követően az audit hatóságnak rendszeresen át kell tekinteni, hogy a minta reprezentatívnak tekinthető-e. Szakmai szempontú elbírálás alapján dönt arról, hogy szükség van-e további műveletekből válogatott kiegészítő minta vizsgálatára a felismert sajátos kockázati tényezők figyelembevételével, valamint annak érdekében, hogy minden program megfelelő mértékben lefedett legyen a művelet típusok, kedvezményezettek, közreműködő szervezetek és prioritási tengelyek tekintetében, vagyis a reprezentativitási kritériumok érvényesülése érdekében. Amennyiben bizonyos szempontok mentén a minta nem reprezentatív, kiegészítő mintavétellel újabb projektek vonhatók ellenőrzés alá. A kiegészítő mintavételezés történhet véletlenszerűen is, úgy, hogy csak a lefedetlen réteg elemei képezik az alapsokaságot. A kiegészítő mintavétel történhet szakértői kiválasztással is, például kockázati vagy logisztikai szempontok mentén. A kiegészítő minták ellenőrzésének eredményeit a véletlenszerű statisztikai mintától függetlenül kell értékelni, illetve azokról az éves ellenőrzési jelentésben elkülönítetten kell beszámolni. A kiegészítő mintában talált szabálytalanságokat az audit hatóság nem veszi figyelembe a véletlenszerű minta hibaarányának értékelésekor.

Amennyiben a kiválasztott mintaelemhez kapcsolódó tételek, bizonylatok száma indokolja, az operatív program szintű mintavétellel összhangban álló módszerrel, ún. belső mintavétellel csökkenthető a vizsgálandó elemek száma.

A mintavételes ellenőrzések lefolytatását követően sor kerül az értékelésre, vagyis a mintavételes ellenőrzésekből származó eredmények matematikai és statisztikai értelmezésére. Annak érdekében, hogy a tagállamok egységes módon számolják az operatív programokra vonatkozó hibaarányt, az Európai Bizottság egy útmutatót⁴¹⁴ adott ki a hibaarány számítására vonatkozóan.

91. ábra

A teljes kivetített hibaarány számítására vonatkozó folyamatok

Forrás: EGESIF_15-0007-01 számú útmutató: „Updated Guidance for Member States on treatment of errors disclosed in the annual control reports”

Az operatív programra vonatkozó teljes kivetített hibaarány számolása során alapvetően három típusú hibát veszünk figyelembe.

1. Az egyik kategóriába a *rendszer szintű szabálytalanságok* tartoznak. Rendszer szintű szabálytalanságok esetében indokolt a hiba teljes körű feltárása, és kiegészítő audit munka segítségével meg kell győződni a hiba kiterjedésének mértékéről. Amennyiben a rendszer szintű szabálytalanságok lehatárolása megtörténik, ezeket a szabálytalanságokat elkülönítve lehet kezelni a hibaarány számítása során (lásd a folyamatábrát).
2. A hibák másik típusát az úgynevezett *véletlen hibák* alkotják, ezek reprezentálják az alapsokaságban szereplő szabálytalan kifizetéseket. A hibák többsége ebbe a kategóriába sorolható. A véletlen hibákhoz hasonló hibák valószínűleg a nem vizsgált sokaságban is szerepelnek. A véletlen hibák értékelése azzal a statisztikai mintavételezési módszertannal összhangban történik, amellyel a mintavételezés történt. A véletlen hibákat tehát ki kell vetíteni (projektálni), és így kapjuk meg az adott operatív programra vonatkozó hibaarány másik részét.
3. A hibák harmadik csoportját az *anomáliák* jelentik. Az anomáliákra vonatkozó iránymutatást az ISA 300-as standard ad, miszerint csak kivételes esetekben minősíthető anomáliának egy-egy szabálytalanság. Az ellenőrzés során meg kell győződni arról, hogy a sokaság fennmaradó része nem lehet érintett az adott hibával, így az anomáliák alátámasztása érdekében kiegészítő audit munka szükséges. Az anomáliák elkülönítve kezelendők az operatív program szintű hibaarány számításakor. Amennyiben az anomáliákra vonatkozó pénzügyi korrekció megtörtént, a felmerült szabálytalanság mértékét nullával kell figyelembe venni a teljes kivetített hiba számolásakor. Amennyiben az anomália korrigálása az éves beszámoló időszakáig nem történik meg, akkor kizárólag az anomália összegét kell figyelembe venni, azonban nem szükséges azt a véletlen hibához hasonlóan kivetíteni.

⁴¹³Monetary Unit Sampling (MUS)

⁴¹⁴EGESIF_15-0007-01 számú útmutató: „Updated Guidance for Member States on treatment of errors disclosed in the annual control reports”

Az operatív program szintű értékelés során a projektek alulértékelése nem vehető figyelembe. Vagyis ha egy 100 euró értékű elszámolásban az ellenőrzés során 20 euró értékű szabálytalanságot tárunk fel, tehát összességében 80 euró elszámolható költséget találunk az Európai Bizottság felé igazolt költségek között, ugyanakkor a kedvezményezettnek észleljük, hogy van 10 eurónyi költség, amit elszámolhatott volna, de nem tett meg, akkor ezek a hibák egymással nem kompenzálhatóak. Vagyis a szabálytalanság értékét 20 euróban határozzák meg, az elszámolható költségek értéke pedig 80 euró. Az Európai Bizottság logikája a számítás mögött vélhetően az, hogy az Európai Bizottság felé igazolt költségek már az első szintű ellenőrzést követően elszámolt összegek, így amennyiben azokban szabálytalanság van, akkor az az első szintű ellenőrzés gyengeségére vezethető vissza, továbbá nem zárható ki az sem, hogy a 10 eurónyi költséget a kedvezményezett időközben benyújtotta elszámolásra.⁴¹⁵

A teljesített kivetített hibaarányt úgy kell kiszámolni, hogy a rendszerhibáknak az összegét, a véletlenszerű hibákból származó kivetített összeget, valamint az éves beszámolásig nem korrigált anomáliák összegét elosztjuk az Európai Bizottság felé az adott számviteli évben igazolt költségekkel. Amennyiben ez a hányados 2% alatti, vagyis a 480/2014/EU rendeletben meghatározott lényegességi szintnél alacsonyabb, akkor további teendője nincs a tagállamnak, és „nem minősített” éves audit véleményt bocsáthat ki⁴¹⁶ az audit hatóság, amennyiben a rendszerértékelés minősítése 1-es vagy 2-es kategória.

Amennyiben a teljes kivetített hibaarány 2% feletti, akkor a nem minősített éves audit vélemény kiadásának az a feltétele, hogy a tagállam által alkalmazott önkorrakció olyan mértékű legyen, hogy a maradvány kockázat 2% alá csökkenjen.

A mintavételes ellenőrzések keretében az audit hatóságnak megfelelő bizonyosságot kell szereznie arról, hogy a költségnyilatkozatban szereplő projektekhez kapcsolódó költségek jog- és szabályszerűek-e. Ennek érdekében a második szintű ellenőrzés során mintavételi módszereket kell alkalmazni. A 2014–2020-as programozási időszakban a közösségi jogszabályok alapján a statisztikai mintavételezési módszereket kell preferálni annak érdekében, hogy a mintavételből származó eredmények matematikai-statisztikai értékelési módszerekkel a teljes alapsokaságra, vagy az adott számviteli évben az Európai Bizottság felé elszámolt költségekre értelmezhetőek legyenek.

4.3.5.2. Mintavételes ellenőrzések módszertana

Az audit hatósági feladatokban kiemelt szerepet töltenek be a projekt a mintavételes ellenőrzései.⁴¹⁷ A mintavételes ellenőrzések célja – figyelemmel az audit kockázati modellre – az, hogy az audit hatóság a rendszervizsgálat és a rendszerértékelés eredményein túl megfelelő bizonyosságot szerezzen arról, hogy az irányítási és kontrollrendszer megfelelően működik. Ennek érdekében – az előző alfejezetben ismertetett módszerekkel kiválasztott minta szerinti műveletek (projektek) esetében a folyamatok, tevékenységek szabályszerűségének ellenőrzése történik, melynek célja kettős.

Egyrészt az ellenőrzés arra irányul, hogy az elszámolt kiadások elszámolható költségek-e, a kiadások valóságosak-e, bizonylatokkal alátámasztottak-e, összegükben pontosak-e, valamint az azokat alátámasztó ügyletek jog- és szabályszerűek-e. Vizsgálandó továbbá, hogy a kifizetések szabályszerűek voltak-e, a projektek végrehajtása megfelelt-e a jogszabályokban, belső eljárásrendekben és a támogatási szerződésben előírtaknak, különös figyelemmel a projektek számszerűsíthető eredményeire (input, output, indikátorok). Az ellenőrzés célja másrészt a szabálytalanságok, csalások, visszaélések megelőzése, illetve feltárása is.

Fentiek érdekében a hivatkozott jogszabályokban foglaltaknak megfelelően – mintavételes ellenőrzéseket kell végezni a kedvezményezettnek található dokumentáció alapján a projekt megvalósulásának helyszínén, ugyanakkor indokolt esetben az ellenőrzés az irányító hatóságot és az igazoló hatóságot is érinti.⁴¹⁸

A mintavételes ellenőrzések *alapelvei* a következőkben foglalhatók össze:

- A mintavételezés alapja az igazoló hatóság által az Európai Bizottság felé igazolt költségek sokasága, hiszen ezáltal értelmezhető a mintavételes ellenőrzés a rendszer működésének ellenőrzésekor szubsztantív tesztként, az ellenőrzés *ex post* jellege miatt.
- A mintavételes ellenőrzések keretében minden tételt ellenőrizni kell, amennyiben azonban – a tételek számossága vagy típusa miatt – ez lehetséges, akkor olyan, matematikai/statisztikai mintavételezési módszert (belső mintavételezés) kell alkalmazni, melynek segítségével a projekt egészére következtetéseket lehet levonni. A belső mintavételezés módszertanának összhangban kell állnia az operatív program szintű mintavétellel, mivel a 2014–2020-as programozási periódusban a Bizottság 480/2014/EK rendeletének 28. cikke alapján az audit hatóság a részmintát ugyanazon mintavételi paraméterekkel választja ki, amivel a főminta mintavételi egységeit is. Belső mintavételezés esetén a mintavétel módszertanát, valamint a minta alapján levont következtetéseket megfelelően dokumentálni szükséges.⁴¹⁹
- A mintavételes ellenőrzések keretében dokumentumalapú és helyszíni ellenőrzés is történik.
- Az ellenőrzési eredményeket szükséges értékelni, majd az ellenőrzés lezárultával a megtett intézkedéseket nyomon követni.

A mintavételes ellenőrzések szempontrendszer:

⁴¹⁵Emlékezzünk vissza a Bevezető fejezetben szereplő ábrára.

⁴¹⁶Lásd még az Európai Bizottság felé történő beszámolásról szóló fejezetet.

⁴¹⁷A mintavételes ellenőrzésre kiválasztott projektek mintavételezési módszertanát a megelőző alfejezet tartalmazza.

⁴¹⁸Maga az IH, vagy az IgH a projekt kedvezményezettje, emellett adatszolgáltatás, korábbi ellenőrzések nyomon követése, szabálytalansági eljárás lefolytatása, követeléskezelés folyamatának ellenőrzése.

⁴¹⁹Ez az audit hatóság ellenőrzési nyomonvonalának részét képezi.

1. A mintavételes ellenőrzés keretében a teljes folyamat vizsgálata megtörténik, amelynek kezdő állomása a *pályázati kiírás* áttekintése, valamint magának a pályázati kiírásnak az értékelése. Ez az audit feladat túlmutat az adott projekt ellenőrzésén, hiszen a kiírással kapcsolatosan feltárt esetleges hiba/hiányosság/szabálytalanság érintheti valamennyi, az adott pályázati kiírás alapján megvalósuló projektet.⁴²⁰ Ennek a lépésnek a keretében vizsgálandó, hogy a pályázati kiírás az operatív program céljaival összhangban van-e, illetve, hogy az értékelés szempontrendszere megegyezik-e a monitoring bizottság által előzetesen meghatározottal.
2. Az adott projekt keretében a vizsgálat tárgyát képezi a pályázat befogadásának feltételrendszere, a pályázat értékelési szakaszának vizsgálata, valamint a támogatás odaítélésének és a támogatási döntés meghozatalának áttekintése. Ugyanígy az ellenőrzés tárgyát képezi a *támogatási szerződés*, annak módosításai, valamint a mögöttes okok vizsgálata.
3. A mintavételes ellenőrzések keretében vizsgálandó, hogy a kedvezményezett a projekt megvalósítása során a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelvét figyelembe vette-e. Ennek érdekében értékelik valamennyi *szerződést*, amelyhez kapcsolódóan költségeket számoltak el. A vizsgálat részét képezi a projekt céljainak megvalósításához szükséges kötöttség ellenőrzése, valamint a beszerzési,⁴²¹ illetve *közbeszerzési* eljárások részletes vizsgálata.
4. A jogi feladatok áttekintésével párhuzamosan a *pénzügyi lebonyolítás szabályszerűségéről* is meggyőződnek az ellenőrök. Ennek keretében vizsgálják a projekt keretében elszámolt költségek valódiságát, dokumentumokkal való alátámasztottságát, valamint tárgyi és időbeli elszámolhatóságát, figyelemmel a pályázati kiírásban, illetve a nemzeti elszámolhatósági útmutatóban foglaltakra. Ugyancsak vizsgálják a pénzügyi ellenőrzés keretében a költségek támogatási döntéssel, szerződéses feltételekkel való összhangját. A kifizetési kérelem vizsgálatának részét képezi annak áttekintése, hogy a megfelelő önrészt, önerőt a kedvezményezett biztosította-e, az előleg igénylésének és elszámolásának módja a jogszabályban meghatározottaknak megfelelően történt-e, illetve nem áll-e fenn kettős finanszírozás vagy támogatáshalmozódás gyanúja. Ez jellemzően abban az esetben tekinthető audit kockázatnak, amennyiben egy kedvezményezett egyidejűleg több projekt lebonyolításában érintett.

A pénzügyi ellenőrzés részeként az ellenőrzési nyomvonal (audit trail) vizsgálata érdekében az ellenőrök áttekintik, hogy a kedvezményezettnél fellelhető számviteli nyilvántartásokban szereplő összegek megegyeznek-e az intézményrendszer által nyilvántartott összegekkel. A vizsgálat tárgyát képezi továbbá az is, hogy az informatikai rendszerbe⁴²² a pénzügyi adatokat helytállóan és teljeskörűen feltöltötték-e.

1. Az ellenőrzés keretében a helyszínen szintén meg kell győződni a projektmegvalósítás és a pályázati célkitűzések (*fizikai*) teljesítéséről, valamint a vállalt indikátorok státusáról. Az ellenőrzés részét képezi a projekt fizikai megvalósulása és a támogatási szerződés közötti összhang vizsgálata. A projektmegvalósítás ellenőrzésébe beletartozik a számlák mögött szereplő teljesítésigazolások részletes áttekintése, meg kell győződni az ellenőrök arról, hogy a teljesítés valóban alátámasztott-e és a projekt érdekében merült-e fel.
2. Az ellenőrzés keretében áttekintik a *korábbi ellenőrzések* eredményeit is, amelyeket például belső ellenőrzési tevékenység keretében folytattak, vagy pedig az Európai Bizottság, illetve Európai Számvevőszék, vagy bármilyen egyéb külső szervezet – beleértve az audit hatóságot is – végzett el. A korábbi ellenőrzések eredményeiként a *szabálytalanságok* kezeléséről és a *pénzügyi korrekciók* vizsgálatáról is meg kell győződni, ugyanúgy, ahogy azoknak a javító intézkedéseknek a végrehajtásáról is, amelyek a projekt megvalósításának szabályszerűségét garantálhatják.
3. Az ellenőrzés keretében a feltárt hibák, hiányosságok, szabálytalanságok kategorizálása⁴²³ is megtörténik.

A mintavételes ellenőrzések alapvetően négy egymástól elhatárolható, de egymással összefüggő, egymásra épülő lépésre tagolhatók.

1. Az ellenőrzésre történő felkészülés

92. ábra

Felkészülés az ellenőrzésre

Forrás: MIKLÓS-MOLNÁR szerkesztése

Az első lépés az ellenőrzésre való felkészülés, amelynek keretében az ellenőrök valamennyi háttérinformációt összegyűjtenek az ellenőrizendő projekttel kapcsolatban (ilyen pl. a pályázati kiírás, az informatikai rendszer, illetve azok a szektorális jogszabályok, amelyek az adott projektre vonatkozhatnak). Az előzetes felkészülés részeként adatokat kérnek be az ellenőrzöttektől, különösen azokra a területekre fókuszálva, amelyekre vonatkozóan nem sikerült információt szerezni (ilyen pl. az egyes számlaösszesítők mögött lévő tételek tartalma).

Az adatbekérést követően az *ellenőrzési program* pontosítására, a hatókör módosítására van lehetőség a nemzetközi ellenőrzési standardokkal összhangban. Az ellenőrzési program célja, hogy egy dokumentumban összefoglalják az adott vizsgálat fő paramétereit, az ellenőrzés tárgyát, célját, hatókörét, a vizsgálandó területeket, azok felelőseit, és a vizsgálat lefolytatásának időbeli,

⁴²⁰Pályázati kiírás szintű szabálytalanság jellemzően rendszerszabálytalanság jellegű.

⁴²¹A beszerzési eljárások vizsgálatánál az ellenőrzés legnagyobb fókusza – a hatékony eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban – a piaci áraknak való megfelelés ellenőrzése.

⁴²²Az egyedi projektekre vonatkozó adatok helyességét azért (is) szükséges ellenőrizni, mivel az Európai Bizottság felé történő adatszolgáltatás alapjául az informatikai rendszerben szereplő, az egyedi projektekből származó, ugyanakkor aggregált adatok vannak.

⁴²³Rendszerszabálytalanság, anomália, véletlen hiba, lásd még az előző alfejezetben foglaltakat.

szervezeti és személyi kereteit. Az ellenőrzési célnak és feladatoknak, illetőleg az ellenőrzés típusának megfelelően kell megválasztani az ellenőrzés végrehajtásához szükséges vizsgálati eljárásokat és módszereket, amelyek jellemzően adatbekérésen alapuló elemzések és helyszíni ellenőrzések.

Az ellenőrzés felkészülési szakaszában a megbízólevelek is elkészülnek, melynek célja az, hogy a megbízott ellenőr felhatalmazással rendelkezzen az ellenőrzött szervezeteknél történő feladat-végrehajtásra.

A helyszíni vizsgálatot előzetesen be kell jelenteni az ellenőrzött szervezet vezetőjének, melynek célja az, hogy az ellenőrizendő szervezet fel tudjon készülni az ellenőrzésben való aktív közreműködésre, illetve az ellenőrzés támogatására.

2. Az ellenőrzés végrehajtása

A folyamat legfontosabb elemének az ellenőrzés második szakasza, a végrehajtás tekinthető.

93. ábra
Az ellenőrzés végrehajtása

Forrás: MIKLÓS-MOLNÁR szerkesztése

Az ellenőrzés végrehajtása során vizsgálatindító megbeszélés keretében az ellenőrzöttet tájékoztatják arról, hogy mi az ellenőrzés célja, hatóköre, értelme. A vizsgálatindító megbeszélés keretében be kell mutatni a megbízólevelet, illetve felkérni az ellenőrzöttet az együttműködésre.

A helyszíni ellenőrzések során az ellenőrök áttekintik az eredeti projektdokumentációt és a projekt megvalósításának (fizikai) bizonyítékait. A helyszíni ellenőrzés lefolytatása keretében az ellenőrök – az ellenőrzési szempontoknak megfelelően kialakított – ellenőrzési listákat (audit checklisták) pontosan kitöltik, a felmerülő kérdéseket az ellenőrzöttel interjúk keretében tisztázzák, a folyamatokat személyesen követik, tesztelik. A helyszíni ellenőrzés keretében információszerzés és a megállapításokat megalapozó bizonyítékok beszerzése történik az eredeti dokumentumok áttanulmányozásával, emellett megvizsgálják a fizikai megvalósulást és az előrehaladást is.

A helyszíni ellenőrzés keretében az ellenőrzött szervezettől teljességi nyilatkozatot lehet kérni, amelyben rögzítik, hogy az ellenőrzés lefolytatásához szükséges valamennyi okmányt, illetve információt hiánytalanul az ellenőr rendelkezésére bocsátottak.

A helyszíni ellenőrzés utolsó lépéseként záró megbeszélésre kerül sor, melynek keretében az ellenőrzött szervezet vezetőjét tájékoztatják azokról a kockázatokról, amelyek az ellenőrzés során felmerültek.

3. Jelentéskészítés

Az ellenőrzés során tett megállapításokat az ellenőröknek minden esetben írásos formában kell ismertetniük, illetve dokumentumokkal kell alátámasztaniuk.

94. ábra
Jelentéskészítés

Forrás: MIKLÓS-MOLNÁR szerkesztése

Az ellenőrzés harmadik szakaszának a jelentéskészítés tekinthető, ennek keretében először az ellenőrzési listák véglegesítése történik meg, majd a kapcsolódó munkaanyagok vezetői ellenőrzését követően elkészül a jelentéstervezet. A jelentéstervezet alátámasztja az elvégzett munka jellegét és hatókörét, a lefolytatott eljárásokat, az elvégzett teszteket és a levont következtetéseket, a megállapítások alapján megfogalmazott szabálytalanságokat, azok kategorizálását, valamint (pénzügyi korrekciós) javaslatokat.

Az ellenőrző szervezetek – az audit standardok figyelembevételével – a munka megfelelő színvonalának biztosítása érdekében minőségbiztosítást alkalmazhatnak. A minőségbiztosítás célja a munkapapírok és a jelentéstervezet közötti konzisztencia tesztelése, a megállapítások alátámasztottságának vizsgálata, illetve az ellenőrzés szabályszerűségének, hatékonyságának, eredményességének, objektivitásának és dokumentáltságának megállapítása.

A minőségbiztosítási észrevételek átvezetését és a belső egyeztetést követően a jelentéstervezetet megküldik az ellenőrzött szervek részére. Az ellenőrzöttnek az észrevételeikről – mintavételes ellenőrzés esetén 15 naptári napon belül⁴²⁴ – tájékoztatják az audit hatóságot. Amennyiben az ellenőrzött szervezet vitatja az ellenőrzés megállapításait, egyeztető megbeszélést lehet tartani, amelynek célja a megállapítások és következtetések elemzése, valamint az összeállított javaslatok egyeztetése. Az egyeztetést követően a jelentést lezárják.

4. Nyomon követés

Az ellenőrzések utolsó szakaszának a nyomon követés tekinthető. Amennyiben az ellenőrzés során hibát, hiányosságot, szabálytalanságot tárt fel az audit hatóság és ennek eredményeként javaslatokat tett, akkor az ellenőrzöttnek intézkedési tervet kell készíteniük a feladatok, felelősök és a határidők megnevezésével. Az ellenőrzött szervezetek felelősek az intézkedési tervek végrehajtásáért, nyilvántartásáért, illetve a végrehajtás nyomon követéséért.

95. ábra
Nyomon követés

Forrás: MIKLÓS-MOLNÁR szerkesztése

⁴²⁴Ez a határidő rendszervizsgálat esetében 22 naptári nap.

Az intézkedési tervre vonatkozó beszámolót az ellenőrzöttek félévente megküldik az audit hatóságnak, amely a megállapításokat rendszeresen nyomon követi annak érdekében, hogy az Európai Bizottság felé fennálló éves beszámolási kötelezettségének eleget tudjon tenni.

Az ellenőrzési hatóság által végzett mintavételes ellenőrzésekre utólag, a költségnyilatkozat Európai Bizottsághoz történő benyújtását követően kerül sor. A mintavételes ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy az igazolt költségek tekintetében a kifizetések szabályszerűek voltak-e, a projektek végrehajtása megfelelt-e a vonatkozó jogszabályokban, belső eljárásrendekben és a támogatási szerződésben előírtaknak, valamint az ellenőrzési nyomvonalnak. A kifizetések ellenőrzésére a projekt megvalósításának helyszínén, a kedvezményezettnél kerül sor. Az ellenőrzések során vizsgálják a támogatási szerződéseket, a megkötött szerződéseket, valamint az azt megelőző (köz)beszerzési eljárásokat, a projektmegvalósítás és a pályázati célkitűzések (fizikai) teljesítését, a pénzügyi lebonyolítás szabályszerűségét és a költségek tárgyi és időbeli elismerhetőségét, a korábbi ellenőrzések eredményeit és az ellenőrzés során feltárt hibák, hiányosságok, szabálytalanságok rendszer jellegét.

4.4. Éves elszámolások, a vezetői nyilatkozat és az éves összegzés ellenőrzése

4.4.1. Éves elszámolások ellenőrzése

Az audit hatóság évente végzi el az audit vélemény kiadását megelőzően az igazoló hatóság által elkészített elszámolások ellenőrzését. Az elszámolások ellenőrzésének vizsgálata az éves elszámolás tervezetének végső hitelesítése, melynek keretében ellenőrizni kell, hogy a szükséges levonások megtörténtek-e.

96. ábra

Éves elszámolás időbeli folyamata

Forrás: NYIKOS: Development policy in the age of austerity – result-orientation, effectiveness and sustainability⁴²⁵

Az elszámolások ellenőrzésére vonatkozóan az Európai Bizottság rendeleteiben nincs fix határidő megállapítva, viszont a február 15-vel történő benyújtás adott, ezért nemzeti szabályozás keretében szükséges meghatározni azt, hogy az irányító hatóság, az igazoló hatóság és az audit hatóság között milyen a munkamegosztás.

Az ellenőrzés célja megalapozott bizonyosságot szerezni arról, hogy az elszámolások megfelelően tartalmazzák azon elemeket, amelyeket az 1303/2013. EU-rendelet 137. cikke előír, vagyis valóságosak, teljesek, pontosak, helytállóak, tehát megbízható és valós képet adnak az adott operatív programban egy számviteli évben elszámolandó összegről. Az ellenőrzés az igazoló hatóság nyilvántartásában rögzített tételeken keresztül történik.

Az elszámolások auditja során az audit hatóság figyelembe veszi a korábbi ellenőrzések következtetéseit, vagyis a rendszerellenőrzéseket, a mintavételes ellenőrzéseket, az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék ellenőrzéseit, más ellenőrzési szervek eredményeit. A fenti ellenőrzésekkel összhangban elvégzi az elszámolások auditját. Az ellenőrzés alapvetően az igazoló hatóság nyilvántartására irányul a következő főbb szempontok tekintetében:

- az Európai Bizottság felé bejelentett elszámolható költség összege megegyezik-e az adott számviteli évre vonatkozóan benyújtott kifizetési kérelmekben szereplő kiadásokkal és a kapcsolódó közpénzből való hozzájárulással;⁴²⁶
- a számviteli év során visszavont, visszafizetett (behajtott), illetve a számviteli év végén behajtható és behajthatatlan tételek megegyeznek-e az igazoló hatóság nyilvántartásával, és kellően alátámasztottak-e;
- a vizsgálat alatt álló tételek kikerültek az elszámolásból;
- minden szükséges korrekció megjelenik az elszámolásban;
- a pénzügyi eszközök részére kifizetett program-hozzájárulásokat és az állami támogatások kedvezményezetteknek kifizetett előlegeit alátámasztják az irányító hatóságtól és az igazoló hatóságtól származó információk.

Az elszámolások ellenőrzésének rendszervizsgálaton keresztül történő tesztelése a tizenharmadik főkövetelménnyel⁴²⁷ vizsgálható. A rendszerellenőrzés a vonatkozó számviteli év elején is indulhat, melynek keretében az igazoló hatóságra helyeződik a fókusz, az irányító hatóságokkal együttműködésben, illetve az informatikai rendszerek tekintetében. A rendszervizsgálatot követő években nyomonkövetési rendszervizsgálatot is szükséges lefolytatni annak érdekében, hogy az adott főkövetelményre megállapított hibák javítása megtörtént-e, illetve az audit hatóság által megfogalmazott ajánlásokat az igazoló hatóság betartja-e. A programozási időszak elején szükséges az igazoló hatóságra vonatkozó rendszervizsgálat lefolytatása annak érdekében, hogy az esetlegesen felmerülő nyilvántartási problémákat az időszak elején orvosolni lehessen. Az igazoló hatóság rendszerellenőrzésekor célszerű a kontrollok tesztelését elvégezni arra vonatkozóan is, hogy milyen hatékonyan teljesülnek a feladatok az igazoló hatóság szintjéről származó tranzakciókból vett minták alapján, továbbá annak megállapításához, hogy az elszámolások megbízható és valós képet mutatnak-e.

Az elszámolások ellenőrzéséhez beépítendő a mintavételes ellenőrzések eredményei is, vagyis az, hogy a szabálytalan összegek kiemelése megtörtént-e, a pénzügyi korrekciók megfelelően tükröződnek-e az adott számviteli év nyilvántartásában, valamint az, hogy az állami támogatásokat a kedvezményezettek részére kifizették-e.

⁴²⁵In: *Regionalisation and Inter-regional Cooperation*, (szerk.) 21st NISP Acee Annual Conference: Regionalisation and Inter-regional Cooperation, Paper 1205420, 10.

⁴²⁶Illetve amennyiben eltérések mutatkoznak, az elszámolásokban megfelelő magyarázatot adtak az összegek egyeztetése érdekében.

⁴²⁷Az elszámolások (accounts) elkészítésére és azok teljességének, pontosságának és helytállóságának igazolására vonatkozó megfelelő eljárások.

Az éves elszámolások ellenőrzésének részeként értelmezhetők a negatív tételek ellenőrzései is. Ahogy azt a mintavételezésről szóló fejezetben jeleztük, az alapsokaság rétegzése első lépésben pozitív és negatív elemek tekintetében történik meg. Az Európai Bizottság elvárása szerint a negatív elemekre vonatkozóan külön vizsgálatokat kell lefolytatni. Amennyiben ezeknek a negatív elemeknek az ellenőrzését az elszámolások ellenőrzésének részeként értelmezzük, akkor a negatív tételek módosított hatókörű ellenőrzésével a feladat jelentős része elvégezhető. A negatív tételek ellenőrzésekor a következő kérdések vizsgálhatók:

- A negatív tételeket a megfelelő kategóriák szerint sorolták-e be, vagyis a visszavont, behajtott, behajtandó, illetve behajthatatlan követelések körébe. Amennyiben a negatív összeg nem csak egy számviteli évre vonatkozik, akkor a korrekciót a számviteli évek között megfelelően végrehajtották-e.
- A levonásra vonatkozó magyarázatok megfelelőek-e a közreműködő szervezet, az irányító hatóság és az igazoló hatóság rendszerében. A levonásokat alátámasztó eljárások formálisan megfelelőek-e, a meghozott szabálytalansági eljárások eredményével az audit hatóság egyetért-e, a korrekciós eljárások megfelelően megtörténtek-e.

A negatív tételek ilyen részletes vizsgálatával az elszámolások auditjának jelentős része a mintavételes ellenőrzésekkel párhuzamosan elvégezhető, ilyen módon kevesebb audit terhet ró az audit hatóságra a január és február 15-e közötti időszakban.

4.4.2. A vezetői nyilatkozat és az éves összegzés ellenőrzése

A 2014–2020-as programozási időszak újítása – összhangban az osztott menedzsment alapelvvel, valamint az éves elszámolások benyújtásával – az irányító hatóság vezetője által aláírt vezetői nyilatkozat, valamint az azt alátámasztó éves összegzés, melyet az audit hatóság az éves vélemény kiadását megelőzően értékelt a következők szerint:

- az irányító hatóság vezetője által benyújtott vezetői nyilatkozat formai és tartalmi ellenőrzése;
- határidő betartása;
- az audit hatóságnak elegendő bizonyossággal kell rendelkeznie arról, hogy a vezetői nyilatkozat elkészítésére vonatkozó irányító hatósági módszertanok, eljárásrendek megfelelő alapot biztosítanak-e a dokumentum kiadásához.⁴²⁸

A vezetői nyilatkozatot alátámasztó éves összegzés kapcsán vizsgálandó:

- az éves összegzés formai és tartalmi ellenőrzése;
- határidő betartása;
- megfelelő és valós információt tartalmaz-e az adminisztratív és helyszíni ellenőrzések során megállapított szabálytalanságok tekintetében, továbbá a szükséges korrekciós intézkedések megtörténtek-e;
- az ellenőrzések során feltárt főbb megállapításokat és a kapcsolódó intézkedéseket feltüntették-e a dokumentumban;
- az éves összegzésben foglalt szabálytalanságok és korrekciók összevetése az éves elszámolásban szereplő esetekkel, valamint az audit hatóság ellenőrzési eredményeivel;
- a dokumentumok közötti koherencia.

Amennyiben az audit hatóság által lefolytatott korábbi ellenőrzések, illetve a vezetői nyilatkozat tartalma között ellentmondás van, a dokumentumok közötti összhang megteremtése érdekében szükséges az irányító hatóság és az igazoló hatóság egyeztetése még az éves vélemény Európai Bizottság felé történő megküldését megelőzően.

A 2014–2020-as időszakban az audit hatóság új feladataként merült fel az IH-k által évente kiadott vezetői nyilatkozatok és az azt alátámasztó éves összegzés értékelése. Az audit hatóság feladata, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a dokumentumokban foglalt tartalom összhangban van a saját audit tevékenységének eredményével. Szintén a 2014–2020-as programozási időszak új feladata az igazoló hatóság által készített éves elszámolások ellenőrzése, amelynek célja az alátámasztani, hogy az elszámolások tartalmazzák a CPR által előírt elemeket, valamint azt, hogy a kiadásokat, a visszavont, behajtott, behajtandó és behajthatatlan összegeket megfelelően feltüntették-e.

4.5. Az Európai Bizottság felé történő beszámolás

4.5.1. Éves ellenőrzési jelentés

Az Európai Bizottság és a tagállamok közötti osztott felelősség értelmében a Bizottság a lehető legnagyobb mértékben támaszkodni kíván a tagállamokra a költségvetés végrehajtása során. Ennek meghatározó részét képezi az audit hatóságok éves munkájára való támaszkodás.

A CPR 127. cikk (5) pontja alapján az audit hatóság minden év február 15-éig elkészíti a költségvetési rendelet 59. cikke (5) bekezdése szerinti audit véleményt, valamint az azt alátámasztó éves ellenőrzési jelentést.⁴²⁹ Az éves ellenőrzési jelentésben szerepelnek az irányítási és kontrollrendszerekben talált hiányosságokra vonatkozó megállapítások, valamint a javasolt és végrehajtott korrekciós intézkedések.

Az éves ellenőrzési jelentés a megelőző számviteli évre (előző naptári év június 30-ával záruló 12 hónapos időszak) vonatkozik, és összegzi valamennyi ellenőrzési eredményt, amelyet az audit hatóság az ellenőrzési stratégiával – mint legfőbb tervezési dokumentummal – összhangban elvégzett.

⁴²⁸Rendszervizsgálat keretében vizsgálandó 8. főkövetelménynél: „A vezetői nyilatkozatnak, valamint a végső auditjelentések és az elvégzett kontrollok éves összefoglalójának elkészítésére vonatkozó megfelelő eljárások”.

⁴²⁹Annual Control Report – ACR

Az éves ellenőrzési jelentés tartalmi elemei nagyban hasonlítanak a 2007–2013-as programozási időszak beszámolójához, azonban az új időszakra vonatkozó beszámoló bővebb tartalommal bír. Tekintettel arra, hogy az éves ellenőrzési jelentésnek tartalmaznia kell az irányító hatóság által készített vezetői nyilatkozat és az azt alátámasztó éves összegzés értékelését, valamint az igazoló hatóság által készített éves elszámolásra vonatkozó ellenőrzéseket is, a tagállami hatóságoknak előzetesen meg kell állapodniuk abban, hogy mely szervezetek, mely dokumentumokat milyen tartalommal és határidő mellett készítik el.

Az éves ellenőrzési jelentés sablonját a Bizottság 207/2015/EU végrehajtási rendeletének IX. számú melléklete tartalmazza, míg az EGESIF_15-0002-02 számú bizottsági útmutató rögzíti, hogy milyen tartalmi elemeknek kell szerepelnie a beszámolóban.

1. Bevezetés

A Bevezetés általános áttekintést nyújt az érintett operatív programról, valamint az intézményrendszer szereplőiről. Ennek keretében tartalmazza a jelentés elkészítéséért felelős audit hatóság, illetve a feladatba esetlegesen bevont egyéb szervezetek megjelölését, a referencia- és ellenőrzési időszakot, az irányítási és kontrollrendszer szereplőinek felsorolását, valamint a jelentés elkészítése folyamatának bemutatását. Amennyiben az audit hatósági feladatokat részben kiszervezik, akkor ebben a fejezetben kell rögzíteni, hogy az audit hatóság miként támaszkodik más szervezetek munkájára.

2. Az irányítási és kontrollrendszerben bekövetkezett jelentős változások értékelése

Az éves ellenőrzési jelentésben bemutatják és értékelik azokat az intézményi változásokat, amelyek hatással lehetnek a rendszer egészének működésére, illetve érintik a kijelölési kritériumokat. Az audit hatóságnak rögzíteni kell azt is, hogy a kijelölési kritériumok monitorozásának eredményeként a rendszer továbbra is megfelel-e a kijelölési követelményeknek. Amennyiben a rendszer lényegi változásaira az ellenőrzött időszakot követően került sor, és az audit hatóságnak nem volt lehetősége a rendszerellenőrzés keretében értékelni a módosításokat, a rendelkezésre álló információk alapján kell felmérni és értékelni a változások lehetséges hatásait. Ha a számviteli év során valamely szervezet tekintetében próbaidőt rendeltek el, akkor értékelni szükséges a megtett intézkedések hatásait is.

3. Az audit stratégia változásai

Ez a fejezet ad lehetőséget az audit hatóságnak arra, hogy bemutassa és indokolja az audit stratégiában, illetve a módszertanában bekövetkezett egyes változásokat és azok okait.

4. Rendszerellenőrzések

Az éves ellenőrzési jelentés egyik legfontosabb fejezete ugyanis az irányítási és kontrollrendszer értékelésének alapjául szolgáló audit munkát összegzi. Amennyiben egy-egy operatív programot több alapról finanszíroznak, szükséges rögzíteni, hogy az audit munka eredménye mely alapokra vonatkozik.

A fejezet a következő főbb pontokat tartalmazza:⁴³⁰

- a rendszerellenőrzést végző szervezet megjelölését, illetve amennyiben a feladatot részlegesen kiszervezték, annak részleteit is be kell mutatni;
- az adott időszakban lefolytatott rendszerellenőrzések, valamint tematikus ellenőrzések listáját;
- a rendszerellenőrzések tárgyának kiválasztásához alkalmazott kockázatelemzési módszert az audit stratégiával összhangban;
- a rendszerellenőrzési megállapítások és következtetések ismertetését, valamint a rendszerhibának minősített esetek bemutatását és kezelését (mind a múltra, pl. pénzügyi korrekciók alkalmazásával, mind a jövőre vonatkozóan, preventív jelleggel);
- az előző időszak rendszerellenőrzései során feltárt hiányosságok teljesülésének nyomon követését;
- a rendszerellenőrzés alapján elért bizonyossági szint (alacsony/közepes/magas) és annak alátámasztása.

5. Mintavételes ellenőrzés

Az éves ellenőrzési jelentés másik meghatározó része – különösen a hibaarány számolása miatt – a következő főbb pontokat tartalmazza:

- a mintavételes ellenőrzést lefolytató szervezet megjelölése;
- az ellenőrzött tételek kiválasztására szolgáló mintavételi módszertan az audit stratégiában foglaltakkal összhangban;
- az alkalmazott mintavételezési paraméterek és az alátámasztó számítások bemutatása, valamint a negatív tételek elkülönített kezelése;
- a lefolytatott projektellenőrzések főbb ellenőrzési eredményei, a feltárt hibák kvalitatív és kvantitatív elemzése, esetleges rendszer jellegű értékelése;
- a programszintű teljes kivetített hibaarány meghatározása és a kapcsolódó számolások- legalább elvi szintű bemutatása;
- amennyiben kiegészítő mintavételre is sor került, akkor az abból származó ellenőrzési eredmények bemutatása;
- az előző időszak mintavételes ellenőrzései során feltárt hiányosságok és szabálytalanságok miatt megfogalmazott javaslatok teljesülésének nyomon követése, valamint a pénzügyi korrekciók végrehajtásának összegzése;
- a mintavételes ellenőrzések alapján az irányítási és kontrollrendszerre vonatkozóan levonható átfogó következtetések.

6. Éves elszámolások (accounts) ellenőrzése

⁴³⁰Amennyiben alaponként eltérés mutatkozik az audit eredményekben, akkor az eltéréseket szükséges bemutatni.

A 2014–2020 közötti programozási periódus új eleme a számviteli évre vonatkozó elszámolások benyújtása, melynek megbízhatóságát az audit hatóságnak értékelnie kell.⁴³¹ Az éves jelentés ehhez a feladathoz kapcsolódó főbb pontjai a következők:

- az elszámolások ellenőrzésének elvégzéséért felelős szervezet megjelölése;
- az audit hatóság elszámolások ellenőrzésére alkalmazott módszere annak érdekében, hogy meg tudja bizonyítani az éves elszámolások valóságáról, teljességéről, pontosságáról, helytállóságáról, vagyis arról, hogy összességében megbízható és valós képet ad-e;
- a vonatkozó főbb ellenőrzési eredmények megjelölése;
- az esetlegesen rendszerhibának minősített tételek és kezelésük bemutatása.

7. Koordináció az ellenőrzési szervek között

Abban az esetben, ha az audit hatóság – pl. részben, vagy egészben kiszervezett ellenőrzési tevékenység miatt – más ellenőrzési szervet is bevon a vizsgálatokba, szükséges bemutatni az éves ellenőrzési jelentésben, hogy az audit hatóság hogyan támaszkodik a mások által elvégzett munkára, illetve milyen lépéseket tesz annak érdekében, hogy biztosított legyen az egységes módszertani megközelítés, valamint a más által végzett ellenőrzési munka felülvizsgálatára milyen eljárásokat alkalmaznak.

8. Egyéb információk

A fejezet olyan kiegészítő információkat tartalmaz, amelyek segítenek az Európai Bizottságnak az operatív program ellenőrzéseiből levont következtetések pontosabb megértésében. Az objektív adatok mellett segítséget nyújt egy árnyaltabb és összetettebb kép kialakításában, lehetőséget nyújt az audit hatóságnak minden olyan információ közlésére, amelyet az éves ellenőrzési jelentés más fejezeteiben nem tüntettek fel. Itt kell rögzíteni a feltárt csalás gyanús eseteket és kezeléseiket is, valamint a jelentés benyújtása előtt felmerült, az éves audit véleményt befolyásoló tényezőket.

9. Általános bizonyossági szint meghatározása

Az irányítási és kontrollrendszer működésével kapcsolatos általános bizonyossági szint meghatározásának módja és feltüntetése a rendszerellenőrzések és a mintavételes ellenőrzések eredményei alapján, figyelemmel az audit kockázati modellre is. Az Európai Bizottság módszertani iránymutatása részletes segédletet tartalmaz az általános bizonyossági szint meghatározására.

10. Mellékletek

Az éves ellenőrzési jelentés meghatározó részét képezik a mellékletek, amelyekben az egyes ellenőrzésekre vonatkozó információkat részletesen, projektszinten kifejtik. A mellékletek szolgálnak a hibák, hiányosságok, szabálytalanságok bemutatásán túl a megtett intézkedések nyomon követésének rögzítésére is.

4.5.2. Éves vélemény

Az éves audit vélemény kiadásakor az audit hatóság több témakörben nyilatkozik. Egyrészt arról, hogy az operatív program irányítási és kontrollrendszere megfelelően működik-e, másrészt arról, hogy az elszámolások megbízható és valós képet nyújtanak-e, az elszámolásokban kimutatott, a Bizottságtól igényelt költségek jogszerűek és szabályosak-e. Ezen túlmenően véleményt mond a vezetői nyilatkozatban foglaltakkal kapcsolatban.

Az éves vélemény típusai a következők lehetnek.

- *Nem minősített* véleményt akkor adnak ki, ha az ellenőrzések során az audit hatóság nem tár fel olyan súlyú és mértékű hiányosságot, szabálytalanságot, amely a rendszer működését érdemben befolyásolná, továbbá az éves elszámolások megbízható és valós képet mutatnak.
- *Minősített* véleményt akkor adnak ki, ha a rendszerellenőrzések során a feltárt hibák, hiányosságok gyakorisága, mértéke és kockázata potenciálisan veszélyezteti a rendszer zavartalan működését.
- *Kedvezőtlen vagy elutasító* véleményt akkor adnak ki, ha az audit hatóság által lefolytatott ellenőrzések a rendszert alapvetően nem működőnek ítélik, vagy ha azok a szabálytalanságok jelentős mértékű előfordulását állapítják meg.

Az éves véleményt és az éves ellenőrzési jelentést egyidejűleg, február 15-ig kell megküldeni az Európai Bizottság részére, a két dokumentum közötti tartalmi összhangnak kell lennie.

Az éves vélemény alapjául – az audit stratégiával összhangban elvégzett rendszervizsgálatok, tematikus ellenőrzések, mintavételes ellenőrzések szolgálnak, ugyanakkor az audit hatóságnak figyelembe kell vennie az éves elszámolások ellenőrzését, valamint a vezetői nyilatkozat és az éves összegzés tartalmát is.

61. táblázat

A vélemény típusa és az ellenőrzési eredmények közötti összefüggések

Audit vélemény	Az AH értékelése		
	rendszerértékelés minősítése	TER ⁴⁴² (a mintavételes ellenőrzések eredményeként)	A korrekciós intézkedések végrehajtása

⁴³¹Lásd az éves elszámolások ellenőrzéséről szóló alfejezetet is.

nem minősített	1 vagy 2 besorolás	és TER ≤ 2%	korrekciók végrehajtva
korlátozó/minősített (limitált hatással)	2 besorolás	és/vagy 2% < TER ≤ 5%	ha RTER ⁴⁴³ ≤ 2% és a korrekciók végrehajtva, minősítés nélküli lehet a vélemény
korlátozó/minősített (jelentős hatással)	3 besorolás	és/vagy 5% < TER ≤ 10%	korrekciós intézkedések nem teljes mértékben végrehajtva
elutasító/kedvezőtlen	4 besorolás	és/vagy TER > 10%	korrekciós intézkedések nem teljes mértékben végrehajtva

Forrás: EGESIF_15-0002-02 számú bizottsági útmutató

Az éves elszámolás valamennyi dokumentumát (éves ellenőrzési jelentés, éves vélemény, vezetői nyilatkozat, éves összegzés és éves elszámolások) a tagállamoknak az SFC⁴³⁴ rendszeren keresztül február 15-ig kell elküldeniük az Európai Bizottság részére.

Az audit hatóság minden év február 15-éig éves audit véleményt, valamint annak alátámasztásául éves ellenőrzési jelentést nyújt be az Európai Bizottságnak. Az éves ellenőrzési jelentés összegzi a benyújtást megelőző számviteli évre (június 30-ával záruló 12 hónapos időszak) ellátott, az audit stratégiával összhangban lefolytatott ellenőrzések eredményeit.

4.6. Harmadik szintű ellenőrzés – az Európai Bizottság audit tevékenysége

A Bizottság annak érdekében, hogy meggyőződhessen a tagállam által kialakított irányítási és kontrollrendszerek megfelelő működéséről - a dokumentum alapú vizsgálatok, úgy mint a szervezetek kijelöléséről szóló dokumentumok, az audit- és végrehajtási jelentések, egyéb beszámolók feldolgozása mellett - saját maga is auditálja e rendszereket. „A Bizottság tisztségviselői vagy meghatalmazott képviselői helyszíni auditokat vagy ellenőrzéseket végezhetnek – a sürgős esetek kivételével – az illetékes nemzeti hatóság legalább 12 munkanapos előzetes értesítését követően.”⁴³⁵

Az alapokért felelős főigazgatóságok ellenőrzéseiketellenőrzéseiket - tagállamonként, alaponként, programonként – kidolgozott kockázat elemzés alapján, az érintett, többi audit illetve földrajzi egységekkel, szükség szerint (pl. állami támogatás, közbeszerzés esetében) más főigazgatóságokkal együttműködve terveziktervezi meg és hajtjákvégrehajtja végre.

A Bizottság auditorai hozzáférhetnek az ESB- alapokból támogatott projektekkel, illetve az irányítási és kontrollrendszerrel kapcsolatos valamennyi adathoz, információhoz, dokumentumhoz és felkereshetik a projektek megvalósításának valamennyi helyszínét. Az elkészült jelentés tervezetét a tagállami szervek véleményezhetik, illetve vitarendezési eljárás lehetőségével is élhetnek. Amennyiben ugyanis a Bizottság audit tevékenysége során szabálytalanságot tár fel, pénzügyi korrekciót alkalmazhat, amely (a feltárt szabálytalanság okozta számszerűsített pénzügyi érdeksérelem alapján) egyedi vagy (a feltárt szabálytalanság ok rendszerjellegű okán kivetített) átalány jellegű lehet.

Az Omnibus rendelet a projektek ellenőrzésének intenzitását csökkentendő elrendelte, hogy a Bizottság fokozottabban támaszkodhat az Unió intézmények és tagállamok által már elvégzett vizsgálatokra. Továbbá a teljes elszámolható kiadások mértéke tekintetében az ERFA és Kohéziós Alap esetében (200 000 EUR-ról) 400 000 EUR-ra, ESZA esetében (150 000 EUR-ról) 300 000 EUR-t illetve ETHA esetében (100 000 EUR-ról) 200 000 EUR-ra emelte azt a határt, amely alatt lévő projekteknél az audithatóság vagy a Bizottság csak egyetlen ellenőrzést folytat le. Kivételesen, a korábbi és új felső korlát közé eső projektek részesülhetnek több ellenőrzésben, amennyiben az audit hatóság az éves véleménnyel összefüggő mintavétele ezt megköveteli.

Az új szabályok azt is egyértelművé teszik, hogy a Bizottság egy adott információt csak egy alkalommal kérhet be. Fontos a Bizottsággal szemben támasztott azon követelmény is, miszerint három hónapon belül meg kell küldenie a tagállam számára i.) az ellenőrzést követően az audit jelentés tervezetét ii.) a jelentés tervezetre nyújtott tagállami válasz kézhezvételét követően a végleges jelentést. Nem számít bele a három hónapos időszakba azonban a tagállamnak címzett kiegészítő információkérés és annak

⁴³²TER (total error rate): teljes (kivetített) hibaarány

⁴³³RTER/RER (rezidual total error rate): reziduális hibaarány

⁴³⁴System for Fund Management in the European Union – ESB-alapok menedzsmentjéhez IT adatkommunikációs rendszer

⁴³⁵ CPR 75 (2) cikk

teljesítése. Továbbá a fenti határidők mellett a Bizottság a - tervezet szintű vagy végleges - jelentését csak az Európai Unió valamelyik nyelvén (a jelentés tervezetek ugyanis alapvetően angol nyelven készülnek és állnak először angolul rendelkezésre, majd kerülnek az érintett tagállam hivatalos nyelvére lefordításra) köteles megküldeni és nem a tagállam hivatalos nyelvére lefordítva köteles átadni. (Emellett az új előírások alól kivételt képez az EMVA).

4.7. A COVID-19 járvánnyal összefüggő, támogatási szerződéseket és projektszintű finanszírozást érintő eltérések

Ahogy az **1.7. fejezetben** említettük, az Unió jogszabályok módosítása megengedi az ERFA, az ESZA, a Kohéziós Alap (és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap) esetében, hogy az audit hatóság nemstatisztikai mintavételes módszert alkalmazzon a 2019-2020-as számviteli évre vonatkozóan.

A 2020-ban kihirdetett veszélyhelyzet ideje alatt szükségessé vált a végrehajtási szabályoktól való eltérés (98/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet), a hazai szabályozás az első szintű ellenőrzésekkel kapcsolatban az alábbi eltéréseket tartalmazza:

- ha a kockázatelemzés másként nem indokolja - a projekt záró kifizetési igénylése a kapcsolódó helyszíni ellenőrzés lefolytatása nélkül is jóváhagyható,
- helyszíni szemle és helyszíni ellenőrzést nem rendelhető el, kivéve, ha ez a kedvezményezett részéről személyes közreműködést nem igényel. esetben. A már elrendelt, de még nem teljesített helyszíni szemle és helyszíni ellenőrzés végrehajtását is fel kell függeszteni. Amennyiben a kockázatelemzés ezt indokolja, a helyszíni szemlét a veszélyhelyzet megszűnését követően haladéktalanul, a helyszíni ellenőrzést egy éven belül kell bepótolni.

4.8. Kitekintés a következő programozási időszakra

A jogszabály csomag tervezetében megjelölt változásokat alapvetően az egyszerűsítés szándéka vezérelte. Tükrözik az előző időszakok tapasztalatait, az Európai Számvevőszék és az adminisztratív tehercsökkentési lehetőségeket feltáró, tagállami szakértőkből álló ún. magas szintű munkacsoport javaslatait. Az ellenőrzési terhek és kiadások visszaszorításának, a programidőszakok közötti átmenet megkönnyítésének célja mellett azonban fennmarad a robosztus ellenőrzési struktúra, a 2%-os (vagyis lényegességi szint alatti) tolerálható hibaarány, a szabályosság sérülése esetén pedig pénzügyi szankció alkalmazása.

Hasonlóan a 2014-20-as időszak berendezkedéséhez, az új előírások támogatják a jól működő (kiemelten alacsony hibaarány, hatékony, eredményes audithatóság) irányítási és kontrollrendszerek továbbvitelét a következő időszakra. Az új szabályozás az ellenőrzések, auditok számát lényegesen is csökkenteni akarja, kiterjesztve az egységes audit elv alkalmazását. Így adott számviteli évben a kedvezményezettet csak egyszer ellenőrizhető az audithatóság vagy Európai Bizottság által illetve eltekintenek az ellenőrzéstől, amennyiben ezt az Európai Számvevőszék által lefolytatott korábbi ellenőrzés lehetővé teszi. Jelentős előrelépés az az első szintű ellenőrzés rendjének kockázatalapú megközelítése (szemben a kifizetési kérelmek jelenleg alkalmazott 100%-os ellenőrzésével). A jogszabály megtartja az Omnibus rendelet azon irányát is, miszerint csökkennek a bizottsági átfutási határidők az auditok és auditjelentések kapcsán.

A javasolt, kedvező rendelkezések közé tartozik, hogy a Bizottság ellenőrzési tevékenysége során csak a tagállami audithatóság munkájának ellenőrzésére korlátozódik, nemzeti hitelesítési szabályok mérvadóak a végrehajtás során, vagy hogy az audit hatóság 30 elemes statisztikai mintára is alapozhatja az auditokat, ezek feltételei azonban egyelőre vita⁴³⁶ tárgyát képezik.

⁴³⁶ Például összekapcsolásra kerüljenek-e az Európai Ügyészséghez való csatlakozással.

5. MODUL – ÉRTÉKELÉS ÉS MONITORING

5.1. Bevezetés

A kohéziós politika végrehajtásáról szóló uniós jogszabályok alapján a tagállamoknak a programozási időszak során gondoskodniuk kell arról, hogy jelentések és értékelések készüljenek a kohéziós politika keretében finanszírozott programok eredményességéről, hatékonyságáról és hatásáról. Ezek célja, hogy elősegítsék a tényeken alapuló döntéshozatalt, más szóval az eredményorientált vagy eredményalapú végrehajtást. Az eredményorientált végrehajtás elősegíti a fejlesztéspolitika hatékonyabb és hatásosabb szervezését, az erőforrások hatékonyabb felhasználását és a rendelkezésre álló források kiadásának átláthatóságát. A tagállamok az eredményorientált végrehajtás keretében működtetik monitoring és értékelési tevékenységüket.

5.2. Az eredményorientált végrehajtás térnyerése

Az eredményorientált végrehajtás lényege, hogy a fejlesztéspolitikai beavatkozásokat elsősorban a céllal hajtjuk végre, hogy azok hozzájáruljanak az OP-kban definiált eredménycélokhoz. Amellett, hogy ez az állítás triviálisnak tűnhet, az eredményorientált végrehajtási elv érvényesítése paradigmaváltást jelent a korábbi programozási időszakokhoz képest.

Egyrészt, a 2007–2013-as időszakban a fejlesztéspolitikai végrehajtásban jellemzően a tagállamok számára rendelkezésre álló fejlesztési források megfelelő ütemű és maximális felhasználása (ún. abszorpciós nyomás) dominált. Ez a végrehajtási cél nem csak a tagállamoknak, de az Európai Bizottságnak is fontos volt, hiszen a források nem teljes felhasználása megkérdőjelezte volna, hogy szükséges-e a kohéziós politikára az EU-büdzsének harmadát allokálni.

Másrészt, a 2008–2013-as válság dilemmákat vetett fel a kohéziós politika szerepét illetően:⁴³⁷ lehet-e használni a kohéziós politika keretében a tagállamoknak allokált forrásokat a fiskális és monetáris fegyelmet nem betartó tagállamoknál szankciós eszközként (forrásmegvonás, utalás felfüggesztése stb. formájában).

Harmadrészt, az „új”, 2014–2020-as időszakra való felkészülés keretében napirendre kerültek a kohéziós politika eredményességét vitató kérdések: valóban csökkentek-e a fejlettségbeli különbségek az új és régi tagállamok között, mire fordították a tagállamok a rendelkezésre álló forrásokat, továbbá, a finanszírozott beavatkozások valóban hozzájárultak-e egy versenyképesebb Európához, és volt-e valós hozzáadott értéke a végrehajtott fejlesztéseknek.

A kohéziós politika hatásosságával kapcsolatos kritikus véleményeket a délolasz Mezzogiorno tartomány példája szemlélteti, ami úgy vonult be a köztudatba, mint a kohéziós politika bukásának mementója.

Biagio Perretti (2015), az olasz Università Della Basilicata professzora azzal érvel, hogy annak ellenére, hogy a délolasz tartományok évtizedek óta a kohéziós politika fő haszonélvezői, a fejlettségbeli olló az északi tartományokhoz képest nemhogy szűkült, de még növekedett is. A délolasz Mezzogiorno tartomány gazdasági teljesítménye pedig az összes EU-s konvergencia régió közül a legrosszabb volt, a konvergencia 10 éve leállt, ráadásul a gazdasági válság a foglalkoztatottsági, beruházási és GDP-adatok alapján a konvergencia esélyét tovább gyengítette.

37. szövegdoboz

Mezzogiorno tartomány példája

Forrás: Biagio PERRETTI

Továbbá, az előző időszakban az eredményalapú fejlesztéspolitikai működés feltételei nem álltak általánosan rendelkezésre, sem a tagállamok, sem az Európai Bizottság szintjén: kötelező jelleggel sem negatív, sem pozitív ösztönzők nem voltak beépítve a végrehajtási szabályozásba, amik az eredményorientált szemléletet erősítették volna.

A 2000–2006-os időszaki uniós szabályozás alapján a tagállamoknak ún. teljesítési tartalékot képeztek, amelynek lényege az volt, hogy előre meghatározott mutatók teljesülése esetén a tagállam további fejlesztési forrásra volt jogosult.

A teljesítési tartalék intézményének olaszországi tapasztalatait többek között Anselmo (2011) mutatja be. Előnyként azonosították, hogy a kitűzött célok szinte minden tartományi programnál teljesültek, ugyanakkor hátrányként jegyezték fel, hogy a teljesítés nyomon követéséhez szükséges rendszerek (pl. monitoring) addig működtek megfelelően, amíg a teljesítménytartalék odaitélése meg nem történt, valamint az általános jól teljesítés kérdéseket vetett fel a célszámok tervezését és meghatározását illetően (nem voltak-e túl alacsonyak a célmutatók, nem lehetett-e volna még magasabb célok mentén nagyobb hatékonysági szintet elvárni az intézményrendszerből).

⁴³⁷Berkowitz–Breska–Pienkowski–Rubianes, 2015.

Részben a 2000–2006-os gyakorlat alapján felvetett dilemmák kapcsán is, a 2007–2013-as időszakban a teljesítési tartalék intézménye fakultatív, önkéntes opcióvá gyengült. A teljesítési tartalék két típusának bevezetéséről dönthettek szabadon a tagállamok: az ún. nemzeti teljesítési tartalék keretében 3%-nyi forrás pótlólagos odaítélése volt lehetséges a 2011. december 31-i teljesítményértékelést követően, míg a nemzeti rendkívüli tartalék célja egy olyan 1%-os pénzügyi keret elkülönítése volt, amelyet „gazdasági és társadalmi szerkezetváltáshoz vagy a kereskedelmi nyitás következményeihez kapcsolódó, előre nem látható helyi vagy ágazati válsághelyzetek költségeinek fedezésére” lehetett felhasználni.

38. szövegdoxoz
Teljesítési tartalék

Forrás: HAJDU szerkesztése

Végül, de nem utolsósorban, az Európai Bizottság által a kohéziós politika jövőjével kapcsolatos javaslatok kidolgozásával megbízott magas szintű munkacsoport záró tanulmányában (Barca, 2009) szintén egy eredményorientált működési keretrendszer alapjait fektette le.

Az Európai Unió kohéziós politikájának reformjára tíz javaslatot terjesztett elő Fabrizio Barca, az olasz pénzügy- és gazdasági minisztérium főigazgatója hétfőn Brüsszelben. [...] A Barca-jelentés megerősítette, hogy az európai integrációs folyamat legfőbb tartópillére a kohéziós politika – értékelte az indítványokat Danuta Hübner, aki hétfőn Brüsszelben Barcával közös sajtótájékoztatót tartott. [...] Az EU-nak 2013 után forrásai 55–65%-át három vagy négy magprioritásra kell összpontosítani – áll a jelentésben. [...] Második pilléreként az európai stratégiai fejlesztési keretrendszer alapján világos elvek, indikátorok és célok figyelembevételével kell folytatni a stratégiai párbeszédet a bizottság és a tagállamok között. Kiemelt figyelmet érdemel a harmadik pillér, amely új szerződéses kapcsolatot, végrehajtást és jelentéstételt irányoz elő az uniós források felhasználásával kapcsolatban. Fontos javaslat az is, amely megerősíté az addicionalitás elvét; ez lehetővé tenné, hogy a tagállamok ne helyettesítsék a nemzeti forrásokat az uniós alapokkal, közvetlenül összekapcsolva azokat az uniós Stabilitási és Növekedési Paktummal. A támogatási szerződésekben konkrét kötelezettségvállalásokat kell elvárni az innovációra és a hozzáadott értékre. Fontos újdonsága lehet a 2013 utáni kohéziós politikának az is, hogy a projekteknél nagyobb szerepet kap a hosszú távú hatások értékelése, a különböző (politikai) érdekcsoportok „eltérítő” befolyásának kivédése és az intézményrendszer hatékonyságának további növelése. [...]

39. szövegdoxoz
A kohéziós reform tíz lépése

Forrás: www.vg.hu/gazdasag/a-kohezios-reform-tiz-lepese-270747

A Barca (2009)⁴³⁸ -jelentés javaslatait az 5. Kohéziós Jelentésbe átvéve, és utóbbi konklúzióit szem előtt tartva hirdette meg az Európai Bizottság 2011 októberében a kohéziós politika 2014–2020-as időszakra szóló végrehajtási rendeleteire vonatkozó javaslatait, amelyet két évig tartó jogszabálytárgyalási folyamat eredményeképpen végül – az Európai Parlament és a Tanács jóváhagyásával – 2013 decemberében fogadtak el. A jogszabályok markáns új elemei az eredményes végrehajtásra ösztönző rendelkezések (bővebben lásd 1.5.4. fejezet), amelyek jogi szabályozókon keresztül sarkallnák hatékony és ambiciózus végrehajtása a tagállamokat.

Ennek keretében olyan végrehajtási eszközöket vezettek be és/vagy rögzítettek, amelyek minden tagállam számára kötelezően előírják az eredményorientált végrehajtást elősegítő működési környezet rendelkezésre állását.

5.2.1. Eredményorientált végrehajtás a gyakorlatban

Az eredményorientált végrehajtás célja, hogy a fejlesztéspolitikai programokban (Magyarországon konkrétan a Partnerségi Megállapodásban és az operatív programokban) kitűzött eredmények és célok teljesüljenek. A végrehajtás fő működési mechanizmusa: a múltbéli eseményekből leszűrhető tapasztalatok összevetése a jelen időben zajló folyamatokkal (monitoring és értékelés), valamint ezek felhasználása a jövőbeni célok megalapozásához, kialakításához (tervezés).

Az átgondolt és valóban hatékony eredményorientált működés nem egyszeri intézkedések, illetve időben egymást követő tevékenységek sorozata. Az eredményorientált működés folyamatos, ami lehetőséget ad a visszacsatolások akár rendszeresen (pl. jelentéstétel keretében), akár ad hoc. Az eredményorientált működésre tekinthetünk úgy is, mint a „csináld – tanulj belőle – javíts” hármas folyamatos és szisztematikus megvalósítására.

⁴³⁸ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm

Az eredményorientáció a fejlesztéspolitikai programok minőségének garantálásához járul hozzá, az alábbi folyamatokon keresztül:

- tervezzük meg céljainkat, és a célok eléréséhez szükséges intézkedéseket (tervezés);
- az intézkedéseket hajtsuk végre („csináld”);
- kövessük nyomon az intézkedések kimeneteit és a céljaink elérésének alakulását (monitoring);
- vizsgáljuk meg, hogy az intézkedéseink kimenetei és a célokban elért eredmények között van-e kapcsolat (értékelés);
- vonjuk le a következtetéseket („tanulj belőle”);
- amennyiben szükséges, korrigáljuk az intézkedéseket annak megfelelően, hogy az intézkedéseink a célokhoz való hozzájárulásuk tekintetében még hatékonyabbak legyenek („javíts”);
- tervezzük újra a célok eléréséhez szükséges intézkedéseket (tervezés)... és így tovább.

Az eredményorientált megközelítés „csináld – tanulj belőle – javítsd” hármását a gyakorlatban a monitoring, értékelés és tervezés tevékenységek segítségével hajtjuk végre.

97. ábra
Eredményorientált végrehajtás sematikus ábrája

Forrás: HAJDU szerkesztése

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

A tervezés, monitoring és értékelés tevékenységek közötti összefüggést egy egyszerű példán keresztül is szemléltethetjük. Megterveztük, hogy autóval indulunk Floridába Budapestről. Monitoring keretében mérjük az út során, hogy mekkora utat tettünk meg, jó irányba haladunk-e, mennyi benzin szükséges még a megérkezésig stb. Ha azt tapasztaljuk, hogy valamelyik faktor tekintetében korrekcióra van szükség, hogy elérjünk az úti célig, módosítunk. Értékelés keretében, az út tapasztalatai alapján, azt fogjuk megvizsgálni, hogy valóban az autó a megfelelő eszköz-e ahhoz, hogy a leghatékonyabban vagy egyáltalán eljussunk Floridába. A következő floridai út tervezésekor az értékelés eredményeit leszűrve nem döntünk az autó használata mellett, illetve a tervezés során figyelembe vesszük, hogy más értékelések szerint a leghatékonyabb módja az utazásnak a repülő.

40. szövegdohoz
Tervezés, monitoring és értékelés közötti összefüggés

Forrás: HAJDU szerkesztése

Az eredményorientáció jegyében a megfelelő tervezés, monitoring és értékelés abban segít, hogy eredménytudatosan hajtsuk végre a fejlesztéspolitikai intézkedéseket, ne ragadjunk bele a megszokásokba, mert lehetséges, hogy előbb-utóbb eljutunk ugyan a kitűzött célig, de ezt sokkal hatékonyabban, az erőforrásokat kímélve is meg tudnánk valósítani, illetve segít abban, hogy felismerjük, amennyiben egy-egy intézkedés biztosan nem fog minket eljuttatni a kitűzött célokig.

5.2.1.1. Beavatkozási logika (tervezés)

A tervezés lényege a célok és a célokhoz rendelt elvárt eredmények meghatározása (lásd bővebben 1.5. fejezet). Ezzel párhuzamosan meghatározza azokat az intézkedéseket, amelyek a kitűzött eredmények teljesülését elérhetővé teszik. Emellett erőforrásokat rendel az intézkedések mellé. Fontos eleme még a tervezésnek az intézkedések végrehajtási módjának meghatározása, vagyis a végrehajtási szereplők és feladataik, valamint ezek struktúrájának kialakítása. Eredményorientáció szempontjából a tervezés legfontosabb eleme az ún. beavatkozási logika meghatározása. Ez leírja a kitűzött eredmények és a kiválasztott beavatkozások közötti összefüggést (az intézkedések *hatásait* az eredményekre), azt a logikai relációt, amely alapján feltételezhetjük, hogy a beavatkozásaink sikeresek lesznek.

Beavatkozási logika nélkül egy fejlesztési program olyan beavatkozások sorozata, ahol nem tudjuk előre, hogy egy-egy beavatkozás milyen eredményekhez járul hozzá, ezáltal nem tudjuk, hogy a szándékolt eredmények teljesülhetnek-e egyáltalán, és végeredményben nem kimutatható, hogy a fejlesztési programnak van-e hozzáadott értéke. Ezáltal a fejlesztési program végrehajtása véletlenszerű eredményeket felmutathat ugyan, de ezek az eredmények mindenfajta strukturális és szisztematikus megközelítés nélkülöznek, és ezáltal az intézkedések hatására megvalósuló eredmények akár kontraproduktívak is lehetnek.

Vagyis nagyon fontos, hogy a tervezési folyamat nem szorítkozhat az adott program keretében végrehajtandó intézkedések felsorolására: *a programozás lényege, hogy a célok elérése érdekében végrehajtott intézkedések és az elvárt eredmények közötti kapcsolatot, feltételezett vagy elvárt működési mechanizmust, vagyis az ún. beavatkozási logikát határozza meg.*

A beavatkozási logikában azt a mechanizmust, amely révén egy beavatkozás kimenete befolyásol egy eredményt, hatásnak hívjuk, amely egyben az értékelési tevékenység kiindulópontja is (lásd 5.4. fejezet).

5.2.1.2. Monitoring

A monitoring kifejezés etimológiailag a latin *monēo* szóból származik (ami valamire vagy valakire utal, aki figyelmeztet). A monitoring a gyakorlatban nyomon követést jelent, amin keresztül a döntéshozók folyamatos visszajelzést kapnak arról, hogy a beavatkozások inputjai (vagyis a rendelkezésre álló erőforrások) hogyan teljesítenek az előirányzott kimenetek szempontjából, illetve a kimenetek hogyan teljesítenek az elvárt szinthez képest.

A monitoring tevékenység ugyanakkor nem csak egy „áttekinő” funkció, hanem magában foglalja a kimenetek előrehaladásának a célokkal szembeni vizsgálatát, és következtetések levonását is. Önmagában az, hogy tudjuk, a beavatkozások keretében támogatott projektek milyen kimeneteket mutattak fel, nem jelent monitoringot, ha nem értelmezzük az eredményeket, vagyis nem vetjük össze az előrehaladást a lefektetett elvárásokkal.

A monitoring esetében tehát a kérdés nem (csak) az, hogy „megtörténtek-e a beavatkozások”, hanem leginkább, hogy „a megtörtént beavatkozások hogyan viszonyulnak az előttünk álló célokhoz”. A monitoring tevékenységet jellemzően intézményrendszeren belül, az erre dedikált szervezeti egység látja el.

5.2.1.3. Értékelés

Az értékelés szó angol megfelelője (evaluation) a francia *évaluer* szóból ered, amelynek jelentése „megtalálni valaminek az értékét”, vagy „értékel”.

A fejlesztéspolitikában értékelés alatt folyamatban lévő vagy már lezajlott beavatkozások vizsgálatát értjük, abból a szempontból, hogy a vizsgált beavatkozás elérte-e a célját, vagy másképpen fogalmazva: volt-e hatása. Az értékelési tevékenység esetében kiemelt jelentősége van a beavatkozási logikának, ugyanis az értékelés azt vizsgálja, hogy a beavatkozás kimenete és az előirányzott eredmény között van-e kapcsolat.

Az értékelési tevékenység szofisztikált statisztikai és ökonometriai módszertanokkal dolgozik. Az értékelési tevékenységet – tekintettel arra, hogy megállapításainak visszahatásai lehetnek a fejlesztési programokra – a függetlenség jegyében, továbbá egy-egy értékelés átfutási idejéből adódóan általában külső értékelők végzik, az intézményrendszeren belül az értékelések szervezésének menedzsmentje működik.

Az értékelés irányulhat egy beavatkozásra, de akár egy programra, akár egy stratégiára is. Ugyanakkor ez a modul nem foglalkozik a projektértékeléssel, mivel a hazai fejlesztéspolitikában ez a pályázók projektjeinek kiválasztási szempontrendszer szerinti vizsgálatát takarja, így ez nem tekinthető értékelési tevékenységnek (projektértékelés témában lásd a 2.5.1.6. és 2.5.1.8. fejezeteket).

5.2.1.4. Kapcsolódó tevékenységek

Fontos megemlíteni, hogy az audit vagy ellenőrzési tevékenység ugyan szintén a fejlesztéspolitikai tevékenységek vizsgálatával foglalkozik, de más szempontrendszer és logikai megközelítés alapján, mint az értékelés vagy a monitoring. Az ellenőrzés szabályalapú vizsgálatot jelent, vagyis azt, hogy egy projekt, beavatkozás vagy program a szabályoknak, rendelkezéseknek megfelelően valósult-e meg. A nem megfelelés szabálytalansági, illetve csalás gyanúját vonja maga után. Az eredményorientált megközelítés ugyanakkor – ahogy fent említettük – a programok minőségi megfelelését garantálja, és nem szabályszerű megfelelését. A két elv megfér egymás mellett, amennyiben sem az eredményorientáció, sem a szabályszerűség igénye nem lép túl hatáskörén, és nem megy a másik rovására.

A fenti, a gyakorlatban egymás határait meglehetősen gyakran átlépő tevékenységek egyszerűsítése érdekében a 2014–2020-as időszakra bevezettek egy új, innovatív projektvégrehajtási megoldást. A közös cselekvési terv (angol rövidítéseként: JAP – Joint Action Plan) olyan projektet takar, amelyben az elszámolható költségeket úgy határozzák meg, hogy az IH és az audit hatóság nem ellenőrzi azok felmerülésének relevanciáját, hanem, amennyiben a projekthez megállapított indikátorok teljesülnek, a megállapított költségek elszámolhatóak. A közös cselekvési terv outputjairól és az outputok hatásával elért közvetlen eredményeiről a tagállam és a Bizottság közösen állapodik meg a közös cselekvési terv tervezésekor. Közös cselekvési tervet egyelőre csak közjogi intézmény hajthat végre, mint a közös cselekvési terv kedvezményezettje. A hatályos szabályok alapján a közös cselekvési terv mérete 10 millió euró (kb. 3 Mrd Ft), illetve a finanszírozó program vagy programok pénzügyi keretének 20%-ai közül az alacsonyabb összeg lehet. Kísérleti projekt céljából is lehetséges közös cselekvési tervet összeállítani (pilot projekt), ekkor a cselekvési terv minimális összege 5 millió EUR (1,5 Mrd Ft) lehet. Magyarországon egyelőre egyik irányító hatóság sem élt a közös cselekvési terv adta egyszerűsítési lehetőségekkel.

41. szövegdoboz
Közös cselekvési terv

Forrás: HAJDU szerkesztése

5.2.2. Az eredményorientált végrehajtás alapfeltétele: adatmenedzsment

A monitoring és értékelési tevékenység megfelelő ellátásához elengedhetetlen a megfelelő szintű és minőségű adatok rendelkezésre állása. Az adatok kapcsán kiemelten fontos, hogy az adatok rendelkezésre állása időben is garantált legyen, vagyis azonos adatbázisok időszakokon átívelően legyenek elemezhetőek, elsősorban azonos adatstruktúra és tartalom mentén.

5.2.2.1. A fejlesztéspolitikai monitoring információs rendszerekre vonatkozó uniós elvárások

Az uniós szabályozás értelmében a tagállamok (irányító hatóságok) feladata nyilvántartási rendszer létrehozása, amely elektronikusan tárolja az egyes támogatott projektekre vonatkozó, azok monitoringjához, értékeléséhez, pénzügyi irányításához, ellenőrzéséhez és auditjához szükséges adatokat, beleértve adott esetben a műveletek egyes résztvevőire vonatkozó adatokat is.

Szintén az irányító hatóság feladata annak biztosítása, hogy ezeket az adatokat összegyűjtsék, rögzítsék és tárolják a rendszerben. Szintén szükséges biztosítani, hogy ezen adatok a teljes programozási időszakra vonatkozóan összesítve álljanak rendelkezésre.

A Bizottság részletesen meghatározta, hogy mely adatok rendelkezésre állása szükséges, ezek listáját a 15. mellékletben közöljük.

Fontos továbbá, hogy a 2014–2020-as időszakban kiemelt figyelmet kell szentelni az ESZA-támogatásban részesülő személyeket érintő adatgyűjtésre annak biztosítása érdekében, hogy a kedvezményezett személyek adatait az első meghirdetett felhívástól kezdve azonos struktúrában és tartalommal rögzítsék, ugyanis ezek elengedhetetlenek az ESZA-programokról szóló jelentéstételhez és értékelésükhöz. A programokba bevont személyek egyedi adatainak nyilvántartása jelentős elmozdulás a 2007–2013-as időszakhoz képest, ugyanis korábban elegendő volt aggregált adatot szolgáltatni a bevont személyek számáról, ugyanakkor a részletesebb adatbázis jóval tágabb elemzési és értékelési munkát tesz lehetővé a jövőben.

5.2.2.2. A hazai fejlesztéspolitikai adatbázis

ESZA, ERFA, KA és ETHA finanszírozású programok esetében az ún. „EPTK” (Elektronikus Pályázói Tájékoztató) felületen, elektronikusan benyújtott támogatási kérelmek adatai továbbítandók az Európai Unió Programok Rendszerébe (a továbbiakban: EUPR). A programok keretében így beérkező támogatási kérelmek projektútjának nyilvántartása és ügyintézése az EUPR-ben történik.

Magyarországon a Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer (a továbbiakban: FAIR) biztosítja a megfelelést a fenti, 5.2.2.1 fejezetben említett, uniós szintű elvárásnak a monitoring információs rendszerre vonatkozóan. A FAIR gyűjti és rögzíti a fejlesztési forrásokból megvalósuló fejlesztésekkel kapcsolatos valamennyi adatot, így különösen a támogatások odaítélése, a támogatásokból megvalósuló fejlesztések végrehajtása, a támogatások kifizetése, felhasználásuk ellenőrzése és monitoringja során keletkező összes olyan adatot, amely a támogatások naprakész nyilvántartásához szükséges (beleértve a pénzügyi adatokon túl a projektek indikátoradatait is). Ennek megfelelően, az EUPR (is) továbbítja a FAIR-be a szükséges adatokat. A FAIR-ben elérhető adatok listája a 16. mellékletben található.

Ugyanígy a FAIR-be továbbítódik az EMVA esetében az E-egységes kérelem segítségével szintén elektronikusan benyújtott támogatási kérelmek jelentős adatköre is.

A FAIR ugyanakkor nem csak az EU-s támogatások adatait tartalmazza, hanem más támogatási előirányzatok (hazai költségvetési leelőirányzatok) adatait is. Abban az esetben ugyanis, hogy egy hazai előirányzat a projektjei vonatkozásában kezelt adatainak nyilvántartásához még nem rendelkezik monitoring és információs rendszerrel, akkor jogszabály alapján köteles erre a FAIR egyik alrendszerét (EU-s támogatások esetében ez az EUPR) használni.

Abban az esetben pedig, ha egy támogatási előirányzatra már elérhető valamilyen monitoring és információs rendszer, köteles a 16. mellékletben megadott adattartalommal a FAIR-nek adatot szolgáltatnia.

Az, hogy minden hazai és EU-s támogatás adata lekérdezhető egy közös rendszerből, jelentős előrelépést jelent a korábbi időszakokhoz képest, amikor a papíralapú nyilvántartás keretében az adatok felhasználása nehézkes volt vagy lehetetlen, pláne nem egy közös adatbázisból való lekérdezésük.⁴³⁹

A FAIR rendszer folyamatos fejlődik igazodva a technológiai, szabályozás, adatvédelmi elvárásokhoz. Kiepültek a projektek értékeléséhez, végrehajtásának nyomonkövetéséhez szükséges állami adatbázisokkal történő adatkapcsolatok (pl.: OCCR, E-beszámoló, Takarnet, OTR stb) és folyamatban van az átállás ahhoz is, hogy önálló alkalmazásként megjelenjen a különböző okos eszközökön is.

5.2.2.3. Az eredmények értékeléséhez szükséges külső adatbázisok

Amíg a FAIR-ből kinyerhető fejlesztéspolitikai adatok alapvetően a monitoring tevékenység ellátásához elengedhetetlenek, addig az értékelési tevékenység ellátásához ezek az adatok ugyanúgy szükségesek, de nem elégségesek. Mivel az értékelés az eredményekben megcélzott változásokat vizsgálja, valamint azt, hogy ezekben volt-e hatása a fejlesztéspolitikai beavatkozásoknak, az eredmények elemzéséhez mindenképpen szükségesek külső adatbázisokból származó indikátorok, adatok is.

⁴³⁹ Az EU-s támogatásokon belül a pénzügyi eszközöket nem a FAIR EUPR rendszerében kell nyilvántartani. A pénzügyi eszközök termékek végrehajtásához kapcsolódó speciális funkciók (pl. KHR lekérdezések, hitelbírálati „scoring”, adóminősítés, fedezetértékelés stb.) miatt a hitelügyek bírálata és menedzsmentje az alapok alapját végrehajtó szervezet saját informatikai rendszerében zajlik. Ennek ellenére, a pénzügyi eszközök menedzsmentjét ellátó szoftvernek adatot kell szolgáltatnia a FAIR-nek ugyanúgy, ahogy ez a többi támogatási előirányzat esetében ez előírás.

Az értékelések lefolytatása és az érdemi előrehaladás nyomon követhetősége érdekében a külső adatbázisoknak évről évre összehasonlíthatónak kell lenniük (azonos módszertannal álljanak elő az adatok). A monitoring tevékenység keretében ezért gondoskodni kell arról, hogy ezek az adatbázisok hosszú távon rendelkezésre álljanak, vagy – amennyiben bizonyos adatok nem elérhetők – további szervezetek bevonásával gondoskodni kell az előállításukról.

Az adatok rendelkezésre állásának biztosítása elsősorban a programtervezők feladata, hiszen az ő felelősségük olyan indikátorok meghatározása, amelyekre adat idősorosan, megbízhatóan, rendszeres adatfelvétellel rendelkezésre állnak. Az értékelésmenedzsment lehetőségei olyan indikátorok esetében, ahol a kapcsolódó adatnak nincs előzménye, vagy a kiszámításának módszertana hiányzik, adatfelvétel előállítására és/vagy adatbeszerzésre meglehetősen korlátozottak. Másrészt, előzmény nélküli indikátorokra adatot előállítani időigényes és költséges feladat is, ráadásul ahhoz, hogy a velük mért eredményekben történt változásokat meg lehessen ragadni, néhány adatfelvételi időszaknak le kell futnia. Extrém esetben ezért előfordulhat, hogy egy indikátorról évekig nem áll rendelkezésre adat. Az utóbbi kezelésének a 2007–2013-as időszakból több, nem megfelelő módját ismerjük:

1. Indikátormódosítás: a nem megfelelő indikátor cseréje a programozási időszak alatt egy olyanra, amelyről rendelkezésre állt adat. Amellett, hogy így bizonyos társadalmi-gazdasági és környezeti folyamatok mérése rendelkezésre állt, egyáltalán nem biztos, hogy a végül használt indikátor volt az, amely a leginkább leírta az OP tervezésekor megcélzott eredményeket.

2. Mivel a 2007–2013-as időszakban az indikátorokról való hiányos adatszolgáltatás nem vont hivatalos szankciókat maga után, ezért rosszabb esetben a jelentések ezeknél az indikátoroknál N/A jelzéssel készültek el. Ez azt is jelenti, hogy a programvégrehajtás során az irányító hatóság semmilyen visszacsatolást nem kapott arra vonatkozóan, hogy a finanszírozott beavatkozásai a megcélzott eredményekkel jártak-e.

A gondos indikátortervezés egyik kulcsfontosságú momentuma tehát a releváns és megbízható adatok rendelkezésre állásának figyelembevétele is. Az elhibázott indikátortervezés gyakorlatilag ugyanis ellehetetleníti a fejlesztési programok eredményorientált végrehajtását és visszamérését.

42. szövegdoboz Adatok összevethetősége

Forrás: HAJDU szerkesztése

A 17. mellékletben feltüntettünk néhány adatbázist, amelyet a 2014–2020-as monitoring és programértékelés során fel kell használni.

5.2.3. Az eredményorientált végrehajtás főszereplői: indikátorok

A fejlesztési programokban meghatározott eredményeket, valamint a beavatkozások kimeneteit indikátorok segítségével számszerűsítjük, illetve tartjuk nyilván. A szó latin eredetű, az *indicere* ige jelentése „kifejt, rámutat”. Indikátorok nélkül lehetetlen lenne ellátni a monitoring és értékelési tevékenységeket, hiszen nélkülük nem lenne lehetőség vizsgálni, mérni a fejlesztéspolitikai intézkedések kimeneteit, eredményeit.

Az indikátorokat csoportosíthatjuk aszerint, hogy a beavatkozások szempontjából a beavatkozási logika melyik pontjára vonatkoznak.

5.2.3.1. Inputindikátorok

Az inputindikátorokkal a rendelkezésre álló, illetve felhasznált forrásokat fejezzük ki pénzben számszerűsítve, ebből adódóan általában pénzügyi indikátoroknak is nevezzük őket.

5.2.3.2. Outputindikátorok (ERFA, ESZA, KA, ETHA)/teljesítményindikátorok (EMVA)

Az outputindikátorok/teljesítményindikátorok a beavatkozások közvetlen kimenetét mérik, és ebből adódóan függetlenek a külső tényezőktől.

A projektekre vonatkozóan általában előre megadott és kötelező outputindikátor vállalásokat ír elő az irányító hatóság (ezeket a felhívás tartalmazza), a kedvezményezett nem dönthet szabadon arról, hogy milyen indikátorokat kíván teljesíteni a projektjével. Ennek célja, hogy azonos beavatkozások azonos kimeneteket, outputokat eredményezzenek, így biztosítja, hogy a projektkimenetek ne aprózódjanak el. Az output/teljesítményindikátorok jellemzője továbbá, hogy a rájuk vonatkozó adatszolgáltatást

a kedvezményezett saját adatai alapján teljesíteni tudja, tekintettel arra, hogy az indikátor teljesítése közvetlenül a projekttel függ össze.⁴⁴⁰

Az output- vagy teljesítményindikátorok teljesítésére a kedvezményezett a támogatás fejében vállalást tesz, ezek az indikátorvállalások a támogatási szerződésben vagy okiratban szerepelnek, ebből adódóan szabályossági szempontú ellenőrzési felületet is jelentenek. Ennek oka, hogy amennyiben a kedvezményezett a projektjére vonatkozó output- vagy teljesítményindikátor célértéket 75% alatt teljesíti, a jelenlegi hazai szabályozás alapján köteles visszafizetni a megítélt támogatás arányos részét. Ennek a rendelkezés célja annak biztosítása, hogy a beavatkozások keretében, a fejlesztések eredményeképpen valóban megvalósulnak a tett vállalások, de a szerződéses vállalásból adódóan tehát az output- vagy teljesítményindikátorok ellenőrzés keretében is vizsgálhatók (nem csak monitoring vagy értékelés keretében).

Az output- vagy teljesítményindikátorok bázisértéke a beavatkozás indulásakor 0, célértékét pedig az OP-ban határozzák meg beruházási prioritás szinten, illetve projektek esetében a kedvezményezett támogatási szerződésében vagy támogatói okiratában.

5.2.3.3. Eredményindikátorok

Az eredményindikátorok nem közvetlenül a projektek kimeneteléhez kapcsolódnak, hanem egy olyan gazdasági, társadalmi, környezeti mutatót fejeznek ki, amelynek megváltoztatására a beavatkozások és a beavatkozások keretében finanszírozott projektek kimenetei irányulnak.

Az eredményindikátorok legfontosabb jellemzője, hogy a bennük mért változás nemcsak a fejlesztéspolitikai beavatkozások hatására történik, hanem más, a fejlesztéspolitika szempontjából külső hatások is szerepet játszanak az értéke alakulásában.⁴⁴¹

Ezért eredményindikátorokat kedvezményezettől érkező adatszolgáltatásban nem érdemes bekérni, illetve kifejezetten nem lehet számonkérni, mivel a kedvezményezett nem tudja közvetlenül befolyásolni az eredményindikátor alakulását. Ez a logika előrelépést jelent a 2007–2013-as időszakhoz képest, ugyanis az előző időszakban a hazai végrehajtásban a kedvezményezettekől eredmény típusú indikátorokat is bekértek, sőt egyes esetekben számonkértek. Ez arra vezethető vissza, hogy az előző fejlesztési programokban a beavatkozási logikát nem fejtették ki egyértelműen, így az intézményrendszer a kedvezményezetteken keresztül kívánta biztosítani azt, hogy az általuk végrehajtott fejlesztések biztosan hozzájárultak valamilyen megcélzott eredményhez. Az eredményelvárásokat sokszor már futó beavatkozások közben határozták meg.

Ezért is van az eredményindikátorok kapcsán kiemelt jelentősége a beavatkozási logikának. Az értékelés feladata annak megállapítása, hogy a projektek által előállított outputok hozzájárultak-e az eredményindikátorokban mért változásokhoz, és ennek kimutatása nem lehetséges a kedvezményezettektől érkező eredményindikátor-adatszolgáltatásokból. Az intézményrendszerben mindazonáltal szükség van paradigmaváltásra is, elsősorban az audit tevékenységek terén, miszerint a programokban meghatározott beavatkozási logikát el kell fogadni, és az értékelésre kell hagyni annak kimutatását, hogy a meghatározott beavatkozási logika megfelelő-e.

Az eredményindikátorok jellemzően külső, már meglévő, elérhető adatbázisokból nyerhetők ki. Célértékeiket specifikus célonként határozták meg a fejlesztési programokban. Bázisértéküket, amihez képest a bennük történt elmozdulást mérni lehet, a fejlesztési program írásakor elérhető legutolsó adatbázis alapján kell megadni. Az eredményindikátorokra nem szükséges számszerűsített célértéket megadni a fejlesztési programokban, lehetőség van az indikátor értékének szándékolt változását meghatározni a bázisértékhez képest, ez alól azonban kivételt képeznek az ESZA közös eredményindikátorai, amikor is minden esetben szükséges a számszerűsített célérték közlése.

5.2.3.4. Hatásindikátorok

Hatásindikátorok csak az EMVA esetében használatosak, az ERFA, ESZA és KA, ETHA kivezette ezeket a 2014–2020-as időszaki szabályozásból, ennek oka, hogy a hatás fogalmát másképpen értelmezik. ERFA, ESZA, KA, ETHA esetében ugyanis a hatás az output hozzájárulása az eredményhez (vagyis ezen definíciója szerint a hatást nem lehetséges indikátorral kifejezni), míg EMVA esetében hatás az az eredmény, amit elér a finanszírozott projekt.

A hatásindikátor ebben a kontextusban az EMVA esetében a közvetlen, azonnali hatásokon (amelyeket eredményindikátorokkal fejezünk ki) túlmutató „hosszabb távú hatásokat” mér. Így fejezhetjük ki, hogy a hatásindikátorok a közös agrárpolitika általános célkitűzéseiben bekövetkezett változásokat mutatják, míg az eredménymutatók a programok konkrét célkitűzéseiben mért változásokat mérik.

A hatásindikátorok egyebekben, jellemzőikben nem térnek el az ERFA, KA, ESZA, ETHA esetében használt eredménymutatóktól.

5.2.3.5. Kontextusindikátorok

⁴⁴⁰ERFA, KA: útpítési beruházások esetében az épített új utak hossza (km), vagy felújított utak hossza (km) / EMVA: A támogatott számosállat-egységek száma (db) / ETHA: Termelési célú beruházási projektek száma az akvakultúrában (db) / ESZA: támogatásban részesült munkanélküliek, beleértve a tartós munkanélkülieket is (fő).

⁴⁴¹ERFA, KA: útpítési beruházások esetében a fejlesztéssel érintett úton elért időmegtakarítás / EMVA: biodiverzitást támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt erdők vagy erdővel borított területek százalékos aránya / ETHA: Horgászfogás növekedése (tonna) / ESZA: munkanélküli résztvevők, akik a program elhagyásakor állásajánlatot kapnak, illetve további oktatásban, tanulószerveződéses gyakorlati képzésben vagy gyakoronki képzésben részesülnek

További, ESZA, ERFA és KA eredményindikátorok tervezésére példák találhatóak az Európai Bizottság Monitoring és Értékelési Útmutójában (DG REGIO, 2014).

Kizárólag az EMVA és ETHA esetében használt indikátorokról van szó.⁴⁴² A kon-textus-indikátorok a gazdaság általános tendenciáiról, a környezet állapotáról, az általános éghajlati mutatókról, a mezőgazdasági és vidéki statisztikákról stb. nyújtanak információt.

Ez az indikátorszint távol van a fejlesztéspolitikai beavatkozásoktól, konkrét összefüggéseket és kölcsönhatásokat az EMVA és ETHA által finanszírozott fejlesztéspolitikai beavatkozások és a kontextus indikátorok között szinte lehetetlen, vagy legalábbis rendkívül bonyolult kimutatni. Módszertanilag ugyanis nagy kihívás más társadalmi-gazdasági döntések, intézkedések hatását kiszűrni ezekből a mutatókból.

5.2.3.6. Célmutatók

Az EMVA a fenti indikátortípusokon túl továbbá úgynevezett célmutatókat is használ, melyek célja rögzíteni a kiemelt jelentőségű tématerületek vonatkozásában számszerűsített célokat.⁴⁴³

5.2.3.7. Indikátorok fajtái

Az indikátorokat megkülönböztethetjük aszerint is, hogy az uniós jogszabályok előírják-e az alkalmazását vagy sem.

Ha nem írja elő uniós jogszabály egy indikátor használatát, ún. *programspecifikus indikátorokról* van szó. Ezeket az irányító hatóság határozza meg, és jellemzően olyan output-és/vagy eredményindikátorok, amelyeket az Európai Bizottság nem kér számon, de a hazai stratégiák és fejlesztési programok monitorozása szempontjából az irányító hatóságnak vagy szakpolitikai felelősnek releváns.

Azokat az indikátorokat, amelyekről az Európai Bizottságnak adatot kell szolgáltatni, *közös indikátoroknak* nevezzük. Az Európai Bizottság az adatokat uniós szinten összesíti, és uniós szinten prezentálja a kohéziós politika keretében elért outputokat és eredményeket. Fontos, hogy a Bizottság a közös indikátorokat nem a tagállamok teljesítményének összehasonlítására, hanem kizárólag EU-szintű aggregálási célra használja fel. Ezeket az indikátorokat minden tagállam releváns fejlesztési programjában kötelezően alkalmazzák. Annak érdekében, hogy adatot lehessen szolgáltatni róluk a Bizottságnak, a felhívásokban az alkalmazásuk kötelező (ellentétben a programspecifikus indikátorokkal), vagyis a kedvezményezetteknek kötelező adatot szolgáltatni ezekről az indikátorokról. A közös indikátorokat az alapspecifikus rendeletek, illetve a Bizottság által kiadott delegált aktusok mellékletei tartalmazzák (lásd a 13. mellékletben). Az ERFA és KA esetében a közös indikátorok listája elvileg csak outputindikátorokat tartalmaz, míg az ESZA esetében a közös indikátorok tartalmaznak eredményindikátorokat is, továbbá az EMVA és ETHA esetében a közös indikátorok kontextusindikátorokat, az EMVA esetében pedig célindikátorokat is tartalmaznak.

Egy indikátor akkor képes megragadni egy fejlesztéspolitikai beavatkozás kimeneteit és eredményeit, ha megfelel az alábbi, *általános érvényű módszertani feltételek*nek:⁴⁴⁴

- legyen érvényes és jelentéssel bíró (releváns);
- legyen érzékeny és specifikus a vizsgált jelenség szempontjából (az érzékenység arra utal, hogy a vizsgált jelenség változására képes legyen érzékenyen reagálni, mégpedig gyorsan és megbízhatóan);
- legyen kutatásokkal megalapozott;
- legyen statisztikailag is helytálló, megbízható;
- legyen érthető és könnyen interpretálható;
- mondja el a viszonyát a kapcsolódó indikátorokhoz (hogyan illeszkedik a többi indikátorhoz);
- tegye lehetővé a nemzetközi összehasonlítást (egyszerre legyen használható hazai és nemzetközi célokra);
- legyen alkalmas a mélyebb bontásokra is (nemcsak globálisan, összesítve mondjon valamit a vizsgált jelenségről, hanem területi, társadalmi csoportokra vonatkozó bontásokban is);
- legyen hosszabb távra (is) konzisztens (ellentmondásmentes);
- legyen időszerű, időben rendelkezésre álló, naprakész;
- kapcsolódjon a felmerülő és sürgető társadalmi-gazdasági kérdésekhez, a politikai döntésekhez;
- legyen kényszerítő erejű (impozáns), érdeklődésre számot tartó és izgalmas (legyen érzékeny a fontos és érdeklődésre számot tartó kérdésekre).

Az indikátorok kiemelt szerepet játszanak a fejlesztési programok eredményeinek nyomon követése szempontjából, ezért fontos, hogy a fenti szempontok mentén tervezzék be őket a programokba.

Ugyanilyen fontos azonban, hogy a fentiekben kifejtett fejlesztéspolitikai szempontból releváns elvárásoknak is megfeleljenek. Utóbbi szempontok az alábbi kérdések mentén foglalhatók össze:

- Minden releváns közös indikátor fel van-e tüntetve a fejlesztési programokban? (Mivel használatuk, mérésük kötelező.)
- Megfelelő programozási szintre lett-e betervezve az indikátor? (Outputindikátort a beruházási prioritás szintjén, eredményindikátort a specifikus cél szintjén kell megtervezni.)
- Lesz-e kimutatható hatás az output- és az eredményindikátor között? (Megfelelő-e a beavatkozási logika?)

⁴⁴²Példa: EMVA: A szántóföldek talajának szervesanyag-tartalma / ETHA: Halászati flotta, hajók száma (db)

⁴⁴³Például: a hatékonyabb vízgazdálkodást támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek százalékos aránya

⁴⁴⁴Havasi Éva: Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. KSH, Statisztikai Szemle, 85(2007)/8.

- Az indikátorok elsődlegesen a közös indikátorok listájából kerültek-e kiválasztásra, nincs-e duplikáció olyan programspecifikus indikátorokkal, amelyek valójában ugyanazt mérik, mint egy hasonló, közös indikátor?
- Eredményindikátorok kapcsán:
 - Elérhető-e külső adatbázisban az eredményindikátor? Van-e mértékegysége? Megbízhatóan rendelkezésre fog-e állni az adat?
 - Rendelkezésre áll-e az adatfelvétel módja?
 - Bázisérték van-e, ha igen, milyen adatforrásból?
- Az indikátorok fejlesztési programba foglalt célértékei reálisak-e? (Van-e mögötte módszertan?)

5.3. Monitoring

Az uniós jogszabályok nem határozzák meg, hogy a tagállamok a monitoring tevékenységüket hogyan szervezzék meg, vagyis a Bizottság részéről alapvetően a monitoring tevékenység megfelelő működtetése az elvárás. A jogszabályok mindazonáltal megfogalmazzák elvárásokat arra vonatkozóan, hogy mi tekintendő megfelelő monitoring tevékenységnek. A tagállamnak így biztosítani kell, hogy:

- meghatározott időközönként és meghatározott tartalommal szükséges rendszeres jelentéseket benyújtani a Bizottságnak (jelentéstétel);
- meghatározott adatokról rendszeresen jelenteni kell a Bizottságnak akár a jelentéstétel keretében, akár más formában (nyomon követés);
- a programok előrehaladását programszintű monitoring bizottságnak kell megtárgyalnia (monitoring bizottságok);
- a Bizottság és a tagállam között rendszeres egyeztetéseket szükséges szervezni a programokban elért előrehaladás áttekintésére (éves felülvizsgálati ülés).

Ugyanakkor a Bizottság sem ajánlások útján, sem más módon nem határozza meg, hogy a fentieket hogyan, milyen módon szervezzék a tagállamok.

5.3.1. A jelentéstétel rendszere

A tagállamoknak minden év május 31-ig éves végrehajtási jelentést kell benyújtaniuk az Európai Bizottságnak 2016 és 2023 között, az EMVA esetében a határidő minden évben június 30.⁴⁴⁵ 2017-ben és 2019-ben lehetőség van az ERFÁ, ESZA, KA és ETHA éves jelentéseket egy hónappal később, június 30-ig benyújtani (EMVA esetében minden évben június 30. a határidő), mivel ezekben az években az éves jelentéseket kibővített tartalommal szükséges elkészíteni. Emellett, szintén 2017-ben és 2019-ben ún. előrehaladási jelentést (2007–2013-ban stratégiai jelentést) is be kell nyújtaniuk a tagállamoknak.

5.3.1.1. Éves jelentések

Az éves végrehajtási jelentések kulcsfontosságú információkat tartalmaznak a program és annak prioritásai végrehajtásáról, kiemelten a pénzügyi adatokra, a közös és a programspecifikus indikátorokra és ezek számszerűsített célértékeire.

Az éves végrehajtási jelentéseket fejlesztési programonként kell elkészíteni. Az éves jelentésekben az információkat a programok releváns programozási szintjén (prioritási tengely, beruházási prioritás, specifikus cél, intézkedés) kell megadni. Az ESZA-indikátorokra vonatkozó adatokat az éves jelentésekben nemek szerinti bontásban kell megadni. Az éves jelentések egy része nyilvános.

A Bizottság az éves jelentés kézhezvételétől számított 15 munkanapon belül tájékoztatja a tagállamot, amennyiben a jelentés nem elfogadható, ennek hiányában azt elfogadhatónak kell tekinteni.

A Bizottság megvizsgálja az éves jelentéseket, és a kézhezvétel napjától számított két hónapon belül, illetve a záró végrehajtási jelentés kézhezvételének napjától számított öt hónapon belül tájékoztatja a tagállamot az észrevételeiről. Amennyiben a Bizottság nem tesz észrevételeket a fenti határidőkön belül, akkor a jelentéseket szintén elfogadottnak kell tekinteni.

A Bizottság észrevételeket intézhet az irányító hatósághoz a program végrehajtását jelentős mértékben befolyásoló kérdésekre vonatkozóan. Az irányító hatóság kötelessége az említett észrevételekkel kapcsolatos valamennyi szükséges információt rendelkezésre bocsátani, és ahol szükséges, három hónapon belül tájékoztatja a Bizottságot a végrehajtott intézkedésekről.

Az éves és záró végrehajtási jelentések nyilvánosak, illetve az irányító hatóság köteles az éves jelentések tartalmából készült, állampolgároknak szóló összefoglalót is készíteni (külön dokumentumként, az éves, illetve záró végrehajtási jelentés mellékleteként).

Minden alap esetében a programok éves jelentése a következőkről tartalmaz információt minden évben:

- releváns programozási szintenként: a végrehajtással kapcsolatos kulcsfontosságú információk, hivatkozással a legfontosabb eredményekre, a jelentősebb problémákra és a problémák megoldását célzó intézkedésekre;
- a lefolytatott értékelések megállapításainak összefoglalása;
- a közös és programspecifikus mutatók adatai releváns programozási szintenként;

⁴⁴⁵Annak ellenére, hogy a programozási időszak 2014. január 1-jén indult, és ebből adódóan már 2015-ben is szükséges lett volna éves jelentést benyújtani, a tagállamok és az Európai Bizottság is jelentős késésben voltak a programok tervezésével és elfogadásával. Gyakorlatilag nem volt olyan tagállam, amely 2014. december 31-i fordulónapon bármilyen előrehaladást fel tudott volna mutatni. Ezért is, a 2016. május 31-ig benyújtott éves jelentések tartalmazzák a 2015. december 31-ig tartó folyamatok bemutatását, így a 2014-es évet is azokban a tagállamokban, ahol ez egyáltalán releváns.

- pénzügyi adatok (releváns programozási szintű pénzügyi információk);
- a program és az egyes intézkedések végrehajtását befolyásoló problémák, annak értékelése, hogy elegendő-e a célok megvalósítása érdekében tett lépések azok eléréséhez, adott esetben feltüntetve a végrehajtott vagy tervezett helyesbítő intézkedéseket is;
- ha az irányító hatóság pénzügyi eszközök felhasználásáról döntött, az éves végrehajtási jelentés mellékleteként a pénzügyi eszközökkel kapcsolatos műveletekről külön jelentést kell küldeni a Bizottság részére.

Az ERFA, KA, ESZA programok éves jelentései kiegészítő információkat tartalmaznak az alábbiakról:

- az eredményességmérési keret részecskéiként és célértékeiként meghatározott pénzügyi mutatók, a végrehajtás alapvető lépései, a kimeneti és eredménymutatókra vonatkozó (a 2017. évi jelentéssel kezdődően benyújtandó) információk;
- amennyiben egy adott tagállam esetében releváns (Magyarország esetében igen): az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés előrehaladásának bemutatása;
- nagyprojektek és közös cselekvési tervek előkészítésében és végrehajtásában elért előrehaladás.

Az ETHA programok éves jelentései kiegészítő információkat tartalmaznak a súlyos jogsértésekre és orvosoló intézkedésekre vonatkozóan.

Az EMVA programok éves jelentései kiegészítő információkat tartalmaznak az alábbiakról:

- nemzeti vidékfejlesztési hálózat létrehozásával és működtetésével kapcsolatos intézkedések és az erre vonatkozó cselekvési terv végrehajtásának állása;
- az értékelési terv végrehajtásában elért előrehaladás;
- a technikai segítségnyújtásra és a nyilvánosság programmal kapcsolatos tájékoztatására vonatkozó kötelezettségek teljesítését célzó lépések.

A Bizottság eredeti szándéka szerint az éves jelentések tartalma jelentősen egyszerűsödött volna a 2007–2013-as időszakhoz képest, és csak a 2017-es és 2019-es éves jelentések tartalmaztak volna kibővített, mélyebb elemzéseket tartalmazó információkat a programok előrehaladásáról (ezért is terjedt el az éves végrehajtási jelentésekre a „gyorsjelentés” kifejezés). Ugyanakkor a jelentések szabályairól rendelkező jogszabályok tárgyalása során a bevont partnerek információszükségletei alapján az eredeti elképzelés nem valósult meg, és az éves jelentéseket 2014–2020-ig is a fenti, az eredeti szándékhoz képest viszonylag bő tartalommal kell benyújtani a Bizottságnak.

Az éves jelentések 2017-ben a fentiekben túl az alábbiakat tartalmazzák:

- A férfiak és nők közötti egyenlőség elősegítésére és a hátrányos megkülönböztetés megakadályozására vonatkozó elvek érvényesülését szolgáló egyedi intézkedések végrehajtásának értékelését – a program tartalmától és célkitűzéseitől függően –, beleértve a férfiak és nők közötti egyenlőség elősegítése és a hátrányos megkülönböztetés megakadályozása – különös tekintettel a fogyatékkal élők hozzáférésére – érdekében tett egyedi intézkedéseket, illetve a nemek közötti esélyegyenlőség elvének a programban és műveletekben való érvényesülése érdekében végrehajtott intézkedéseket.
- A fenntartható fejlődésre vonatkozó elvek érvényesülését szolgáló egyedi intézkedések végrehajtásának értékelését – a program tartalmától és célkitűzéseitől függően –, beleértve a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében végrehajtott intézkedések áttekintését. Ezen belül továbbá számszerűsítve: az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzésekre felhasznált támogatások összefoglalása.
- A partnerek szerepével kapcsolatos intézkedések végrehajtásának értékelése, beleértve a partnerek bevonását a program végrehajtásába, nyomon követésébe és értékelésébe.
- A programok elfogadásának időpontjában nem teljesített előzetes feltételrendszer teljesítése érdekében hozott intézkedések.
- A program célkitűzéseinek megvalósítása terén elért előrehaladás értékelése (EMVA esetében alprogramonként is), beleértve az európai strukturális és beruházási alapok hozzájárulását az eredménymutatók értékének megváltoztatásához, ha az értékelések ezt igazolják (az EMVA esetében ez konkrétan).

62. táblázat

A 2017-es kibővített jelentések addicionális tartalma

Érintett alap	A jelentésben szükséges további információ, vizsgálat tárgya
ERFA, KA, ESZA	Az értékelési terv végrehajtása és az értékelések során tett megállapítások nyomon követése terén elért eredmények.
ERFA, KA, ESZA	A kommunikációs stratégiában az alapok által a nyilvánosság tájékoztatásának biztosítása érdekében végrehajtott intézkedések eredményei.
EMVA	A vonatkozó uniós jogszabályban meghatározott értékelési kérdések vizsgálatát jelenti – lásd az 5.4.4.1 fejezetet.

Forrás: HAJDU szerkesztése

A 2019. és a záró évi jelentések a 2017-es kibővített tartalomtól tartalmazzák továbbá:

- a program EU2020 stratégiához való hozzájárulására vonatkozó információkat és értékeléseket;

- az eredményességmérési keret teljesülését, illetve ha az eredményességmérési keretben meghatározott részcélokkal és célkitűzésekkel kapcsolatos előrehaladás értékelése igazolja, hogy egyes részcelokat és célkitűzéseket nem sikerült megvalósítani, a tagállamoknak ismertetniük kell a részcelok megvalósítását gátló mögöttes okokat.

63. táblázat
A 2019-es kibővített jelentések addicionális tartalma

Érintett alap	A jelentésben szükséges további információ, vizsgálat tárgya
ERFA, KA, ESZA	Az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés résztvevői – ideértve a hátrányos helyzetű személyeket, a marginalizálódott közösségek tagjait és az oktatási rendszerből szakképzettség nélkül kilépőket – számára felajánlott munkalehetőségek minőségének bemutatását és értékelését.
EMVA	Azon integrált megközelítés kidolgozása terén tett előrehaladás ismertetése, amely az EMVA-nak és más uniós pénzügyi eszközöknek a vidéki térségek területi fejlődése érdekében történő felhasználását érinti, akár helyi fejlesztési stratégiák révén is.

Forrás: HAJDU szerkesztése

5.3.1.2. Előrehaladási jelentés

2017. augusztus 31-ig és 2019. augusztus 31-ig a tagállamok előrehaladási jelentést nyújtanak be a Bizottságnak a partnerségi megállapodás végrehajtásáról a 2016. december 31-i, illetve 2018. december 31-i állapotot alapul véve.

Az előrehaladási jelentés a következőkre vonatkozó információkat tartalmazza és értékeli:⁴⁴⁶

- A tagállamok fejlesztési szükségleteiben a partnerségi megállapodás elfogadása óta bekövetkezett változások.
- Az EU2020 stratégia, valamint az egyes alapokra vonatkozó küldetések megvalósításában elért előrehaladás az ESB-alapoknak a kiválasztott tematikus célkitűzésekhez való hozzájárulása révén, és különösen az eredményességmérési keretben az egyes programokra vonatkozóan meghatározott részcelok és az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések támogatása tekintetében.
- Végrehajtották-e a partnerségi megállapodás elfogadása napján nem teljesített, a partnerségi megállapodásban foglalt, alkalmazandó előzetes feltételek teljesítése érdekében hozott intézkedéseket a meghatározott ütemtervnek megfelelően. E pont kizárólag a 2017-ben benyújtandó előrehaladási jelentésre alkalmazandó.
- Az ESB-alapok és más uniós és nemzeti finanszírozási eszközök közötti és az Európai Beruházási Bankkal történő koordinációt biztosító mechanizmusok végrehajtása.
- A területi fejlesztés integrált megközelítésének megvalósítása, vagy az integrált megközelítések programalapú végrehajtásának összefoglalása, ideértve az együttműködés érdekében meghatározott kiemelt területek megvalósításában elért haladást is.
- Adott esetben azok az intézkedések, amelyek célja megerősíteni a tagállamok hatóságainak és a kedvezményezetteknek az ESB-alapok igazgatásával és felhasználásával kapcsolatos kapacitásait.
- A kedvezményezettekre háruló adminisztratív terhek csökkentése vonatkozásában hozott intézkedések és az elért haladás.
- A partnerek által a partnerségi megállapodás végrehajtásában betöltött szerep.
- A horizontális elvek és szakpolitikai célkitűzések alkalmazásával összefüggésben hozott intézkedések összefoglalása.

Amennyiben a Bizottság az előrehaladási jelentés benyújtásának napjától számított két hónapon belül úgy határoz, hogy a benyújtott információk nem teljesek vagy nemegyértelműek, és ez jelentős mértékben kihat az érintett értékelés minőségére és megbízhatóságára, további információkat kérhet a tagállamtól azzal a feltétellel, hogy e kérés nem okoz indokolatlan késedelmet, és a Bizottság indoklással támasztja alá az állítólagos minőségi és megbízhatósági problémákat. A tagállam három hónapon belül megadja a Bizottság számára a kért információkat, és amennyiben szükséges, annak megfelelően felülvizsgálja az előrehaladási jelentést.

Az előrehaladási jelentések alapján a Bizottság elvégzi az uniós célok és az egyes alapokhoz kapcsolódó célkitűzések megvalósításának monitoringját. E jelentések alapján a Bizottság stratégiai jelentést készít a 2017-ben és 2019-ben elért célokról.

5.3.1.3. Pénzügyi nyomon követés

A programok monitoringjában az output- és eredményindikátorok mellett az N+3 szabályból eredően a pénzügyi indikátorok nyomon követése továbbra is kiemelt jelentőséggel bír. ERFA, ESZA, KA finanszírozású programok esetében a tagállamok negyedévente, minden év január 31-ig, július 31-ig és október 31-ig elektronikus úton továbbítják a Bizottság számára minden egyes programra prioritási tengelyek és ESB-alapok szerint a következőket:

- a műveletek összes költségét és elszámolható közkiadását, illetve a támogatásra kiválasztott projektek számát;
- a kedvezményezettek által az irányító hatóság felé elszámolt összes elszámolható kiadást.

64. táblázat

⁴⁴⁶CPR 52. cikke

Összesített adatok a program pénzügyi előrehaladásáról					
1.	2.	3.	4.	5.	6.
A támogatásra kiválasztott műveletek teljes elszámolható költsége (EUR)	A teljes juttatás kiválasztott műveletek-kel fedezett hányada (%)	A támogatásra kiválasztott műveletek elszámolható közkiadása (EUR)	A kedvezményezett által az irányító hatóság felé bejelentett teljes elszámolható kiadás	A teljes juttatás kedvezményezett által bejelentett teljes elszámolható kiadással fedezett hányada (%)	Projekttek száma

Forrás: HAJDU szerkesztése

A fenti adatok értelmezése:

- 1: A projektek megítélt összköltsége: támogatás (EU-támogatás + hazai társfinanszírozás) + önerő.
- 2: 1 és az OP-ban szereplő teljes finanszírozás (EU-támogatás + hazai társfinanszírozás) hányadosa.
- 3: az 1 összegén belül az a rész, ami állami vagy önkormányzati költségvetésből származik (akár önerő, akár társfinanszírozás formájában).
- 4: az 1 összegén belül a támogatás (EU-támogatás + hazai társfinanszírozás) összege.
- 5: a 4 és az OP-ban szereplő teljes finanszírozás (EU-támogatás + hazai társfinanszírozás) hányadosa.
- 6: A megítélt támogatással rendelkező projektek száma.

A benyújtandó adatok határideje a benyújtás hónapját megelőző hónap utolsó napja.

A tagállamok által várhatóan az adott pénzügyi évben és a következő pénzügyi évben benyújtandó kifizetési kérelmek összegére vonatkozó előrejelzést szintén csatolni kell a január 31-i és július 31-i adattovábbításhoz. Az adatszolgáltatás célja a Bizottság pénzügyi likviditása tervezésének elősegítése.

Az ETHA vonatkozásában minden év március 31-ig kell elkészíteni egy hasonló pénzügyi kimutatást. Tekintettel annak terjedelmére, mely véleményünk szerint nem arányos az ETHA keretében finanszírozott programok pénzügyi kereteivel, a megadandó adatokat itt nem közöljük, az adatstruktúra megtalálható a Bizottság 1242/2014/EU végrehajtási rendeletének mellékletében.

5.3.1.4. Beavatkozási kategóriák

A január 31-ig továbbított adatokat ERFA, KA és ESZA finanszírozású programok esetében ún. beavatkozási kategóriák szerinti bontásban is szükséges továbbítani a Bizottság részére. A beavatkozási kategóriáknak több típusa van:

- beavatkozási terület;
- finanszírozási forma;
- területi dimenzió;
- területi végrehajtási mechanizmusok;
- tematikus célkitűzések;
- ESZA másodlagos téma dimenziója;
- gazdasági tevékenység;
- elhelyezkedés.

A beavatkozási kategóriák célja, hogy a pénzügyi adatokat témánként csoportosítva lehessen nyilvántartani. Ez alapján pl. a gazdasági tevékenység kategóriák esetében rendelkezésre áll az az adat, hogy egy-egy ágazat mekkora fejlesztési forrásban részesült.

A 14. mellékletben szereplő beavatkozási területek szerinti beavatkozási kódok mellett szerepelnek az ún. éghajlati együtthatók is. Ez azt jelenti, hogy egy adott beavatkozási terület mekkora arányban járul hozzá az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzésekhez. Ezt az adatot a 2017-es és 2019-es éves jelentésekben kell jelenteni.

Az ESZA másodlagos kódok keretében az ESZA támogatásokhoz a fő, elsődleges kódok mellett másodlagos kódok is rendelhetők. Abban az esetben, ha az ESZA egy fenntartható fejlődésről szóló szemléletformáló tananyagot finanszíroz, alapvetően a 117-es beavatkozási terület szerinti beavatkozási kategória⁴⁴⁷ alá sorolandó. Ugyanakkor a beavatkozás tartalmát tekintve másodlagos ESZA -kóddal is ellátható, ebben az esetben a „01: Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, erőforrás-hatékony gazdaság felé való elmozdulás támogatása” kóddal.

⁴⁴⁷ 117: Az egész életen át tartó tanulás lehetőségeihez való egyenlő hozzáférés javítása minden korcsoport számára formális, informális és nem formális módon egyaránt, a munkavállalók ismereteinek, készségeinek és kompetenciáinak naprakészé tétele, valamint a rugalmas tanulási formák előmozdítása, többek között a pályorientáció és a megszerzett kompetenciák elismerése révén.

Továbbá, mivel a 01-es ESZA másodlagos kód 100%-ban járul hozzá az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzésekhez, az ide allokált forrásokat ugyanúgy be kell számítani a fent említett, éghajlati szorzókkal érintett támogatások közé.

A beavatkozási kategóriákat 2007–2013-ban a beavatkozások (vagyis pályázati felhívások szintjén) tartották nyilván a hazai végrehajtásban. Ez azt jelentette, hogy egy-egy felhívás egy vagy százalékosan megbontva több kód alá tartozott, és minden, a felhívás keretében támogatott projekt ezt a kódot kapta.

5.3.2. Monitoring bizottságok

5.3.2.1. Programok monitoring bizottsága

A monitoring keretében végzett adatgyűjtésnek a programok előrehaladásáról és ezen adatok jelentéseibe foglalásának nem lenne különösebb értelme, amennyiben ezeket az információkat nem tárgyalná meg egy döntéshozó fórum, és az információk alapján leszűrhető következtetések alapján nem történnek beavatkozások a programok végrehajtásában, vagyis összefoglalóan: ha nem érvényesülne az eredményorientált szemlélet.

Ezért a programok végrehajtása során programszintű monitoring bizottságokat működtetnek a tagállamok, amelyet a program elfogadásáról szóló határozatról megküldött értesítést követő három hónapon belül kell felállítani.

A monitoring bizottság összetételéről a tagállam határoz. A résztvevők nem csak a program végrehajtásában közvetlenül érintett szereplők lehetnek, hanem társadalmi partnerek is. A partnerek képviselőit – átlátható eljárások útján – az egyes partnerek delegálják a monitoring bizottságba. A monitoring bizottság minden tagja rendelkezhet szavazati joggal. A monitoring bizottság elnöke a tagállam vagy az irányító hatóság képviselője. A Bizottság tanácsadói minőségben vesz részt a monitoring bizottság munkájában.

Magyarországon a monitoring bizottság elnökét a miniszterelnök nevezi ki.

A monitoring bizottság tagjainak listája nyilvános és működése során a bevont partnerek megismerik az adatvédelemmel, a bizalmas kezeléssel és az összeférhetlenséggel kapcsolatos kötelezettségeiket.

A program monitoring bizottságába az irányító hatóság felkérésére egyenlő szavazati joggal rendelkező tagot delegál:

- az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter;
- az irányító hatóság;
- az államháztartásért felelős miniszter;
- a szakpolitikai felelős;
- a területi programok esetében a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter;
- az érintett megyei önkormányzatok érdekképviselői szerve;
- az érintett megyei jogú városok önkormányzatainak érdekképviselői szerve és a fővárosi közgyűlés;
- a gazdasági és a releváns szakmai érdekképviselők;
- a szociális partnerek;
- civil és nem kormányzati szervezetek (különösen a környezetvédelem, klíma, energia, fenntartható fejlődés, a nemek közti egyenlőség, az esélyegyenlőség, az egyenlő bánásmód, valamint a diszkriminációmentesség területéről).

A program monitoring bizottságába tanácskozási joggal rendelkező tagot delegálhat:

- az Európai Bizottság;
- ha az adott program finanszírozásához hozzájárul: az Európai Beruházási Bank, az Európa Tanács Fejlesztési Bank, továbbá a nemzetközi pénzügyi kapcsolatokat felelős miniszter;
- az igazoló hatóság;
- az audit hatóság;
- ha kijelölték, akkor a közreműködő szervezet és az alapok alapját végrehajtó szervezet;
- a nem az európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikáért felelős miniszter;
- az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközből származó források felhasználásáról szóló kormányrendeletben meghatározott nemzeti hatóság.

43. szövegdoboz

A monitoring bizottság összetétele

Forrás: HAJDU szerkesztése

A monitoring bizottság évente legalább egyszer ülésezik (a magyar fejlesztési programok monitoring bizottságai általában évente kétszer üléseznek), és felülvizsgálja a program végrehajtását és a célkitűzései elérésének előrehaladását. Ennek során figyelembe veszi a pénzügyi adatokat, a közös és a programspecifikus mutatókat, beleértve az eredmény mutatók értékének változásait, illetve

a számszerűsített céltértek elérésének előrehaladását, az eredményességmérés keretben meghatározott részcélokat, és adott esetben a minőségi elemzések eredményeit.

A monitoring bizottság észrevételeket tehet az irányító hatóság számára a program végrehajtása és értékelése tekintetében. A monitoring bizottság az észrevételei eredményeképpen hozott intézkedéseket folyamatosan nyomon követi. A monitoring bizottság megvizsgálja a program teljesítését érintő valamennyi kérdést, beleértve az eredményességi felülvizsgálat következtetéseit is, a program keretében az egyedi előzetes feltételrendszer teljesítésével kapcsolatban végrehajtott intézkedéseket, illetve véleményezi az irányító hatóság által esetlegesen javasolt programmódosításokat. Az EMVA esetében a monitoring bizottság feladata továbbá a részvétel a nemzeti vidékfejlesztési hálózat munkájában.

A monitoring bizottság a hatáskörébe tartozó kérdések tekintetében, amennyiben releváns, bizonyos témákra monitoring albizottságot hozhat létre.

Minden monitoring bizottság kidolgozza és elfogadja a saját eljárási szabályzatát az érintett tagállam intézményi, jogi és pénzügyi keretével összhangban. Az ügyrendeket Magyarországon az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter dolgozza ki, és ezt az irányító hatóság adaptálja az egyes fejlesztési programokra felmerülő igények alapján az egyes OP-kra.

1. A monitoring bizottsági ülés lefolytatásához a szavazati joggal rendelkező tagok legalább 1/3-ának, de legkevesebb 7 tagnak kell megjelennie.
2. A monitoring bizottság ülését az ülés napját legalább 15, indokoltan sürgős esetben 10 munkanappal megelőzően a tagoknak küldött meghívóval kell összehívni.
3. Bármely tag – a tervezett ülést megelőző legalább 10, indokoltan sürgős esetben 5 munkanappal – írásban, elektronikus úton javaslatot tehet újabb napirendi pont felvételére.
4. A monitoring bizottság akkor határozatképes, ha az ülésen a szavazati joggal bíró tagok több mint fele jelen van.

A monitoring bizottság határozatai meghozatalakor alapelveként konszenzusra törekszik. Amennyiben a döntéshozatal során egy adott kérdésben konszenzus kialakítására nincs lehetőség, úgy a jelenlévő, szavazati joggal rendelkező tagok legalább egyszerű többségének (50% + 1 fő) támogatása szükséges a határozat meghozatalához.

Az elnök vagy a helyettesítő elnök indokoltan sürgős esetben, illetve ha egyéb körülmények szükségessé teszik (például a következő ülés esedékessé válása előtt kell döntenie valamely sürgős kérdésben), a monitoring bizottságtagjai közötti írásos döntéshozatali eljárást is kezdeményezhet.

44. szövegdoboz

A magyar fejlesztési programok monitoring bizottságok ügyrendjének legfontosabb rendelkezései

Forrás: HAJDU szerkesztése

65. táblázat

A monitoring bizottságok feladatai alapoktól függően

Témakör	Alap	Feladatkör
A műveletek kiválasztásához használt módszerek és kritériumok (ETHA esetében: a program jóváhagyását követő négy hónapon belül)	ESZA, ERFA, KA, ETHA	Jóváhagyó
A műveletek kiválasztásához használt módszerek és kritériumok (a program jóváhagyását követő négy hónapon belül)	EMVA	Konzultációs
Az éves végrehajtási jelentések és a záró végrehajtási jelentések	ESZA, ERFA, KA, EMVA, ETHA	Jóváhagyó
A program értékelési terve és az értékelési terv módosításai	ESZA, ERFA, KA	Jóváhagyó
A program értékelési terve és az értékelési terv módosításai	EMVA, ETHA	Konzultációs
A program kommunikációs stratégiája és a stratégia módosításai	ESZA, ERFA, KA	Jóváhagyó
Az irányító hatóság által a program módosítására tett javaslatok	ESZA, ERFA, KA	Jóváhagyó
Az előfeltételek teljesítéséhez kapcsolódóan a program keretében végrehajtott azon intézkedések vizsgálata, amelyek az irányító hatóság felelősségi körébe tartoznak	EMVA, ETHA	Konzultációs
Részt vesz a nemzeti vidékfejlesztési hálózat munkájában azzal a céllal, hogy információcserét folytasson a program végrehajtásával kapcsolatban	EMVA	Konzultációs
A férfiak és nők közötti egyenlőség, az esélyegyenlőség és a megkülönböztetésmentesség előmozdítását célzó	ETHA	Konzultációs

Témakör	Alap	Feladatkör
intézkedések vizsgálata, beleértve a fogyatékos személyek hozzáféréseit		

Forrás: HAJDU szerkesztése

5.3.2.2. Partnerségi megállapodás szintű monitoring bizottság

A tagállamnak lehetősége van arra, hogy egynél több, ESB-alapokból társfinanszírozott program vonatkozásában egyetlen monitoring bizottságot hozzon létre. Magyarország élt ezzel a lehetőséggel, és a partnerségi megállapodás (PM) szintjén is létrehozott monitoring bizottságot. A PM szintű monitoring bizottság biztosítja az ESB-alapokból finanszírozott programok közötti összhangot és koordinációt, a partnerségi megállapodásban meghatározott célkitűzések, valamint a horizontális elvek és politikák teljesülését a végrehajtás során. A PM monitoring bizottság alapvető funkciója, hogy minden program döntéshozói értesüljenek a közös, általános érvényű intézkedésekről, és azokat érvényesítsék a saját hatáskörükbe tartozó fejlesztési programok végrehajtása során, valamint széles körben biztosítsák a fejlesztési programok keretében felhasznált pénzügyi források átláthatóságát.

A partnerségi megállapodás monitoring bizottság elnökét a miniszterelnök nevezi ki.

A partnerségi megállapodás monitoring bizottságába az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter felkérésére egyenlő szavazati joggal rendelkező tagot delegál:

- az európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkár;
- az irányító hatóságok;
- az államháztartásért felelős miniszter;
- a szakpolitikai felelősök;
- a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter;
- a megyei önkormányzatok érdekképviseleti szerve;
- a megyei jogú városok önkormányzatainak érdekképviseleti szerve és a fővárosi közgyűlés;
- a releváns szakmai érdekképviseletek;
- a szociális partnerek;
- civil és nem kormányzati szervezetek (különösen a környezetvédelem, klíma, energia, fenntartható fejlődés, a nemek közti egyenlőség, az esélyegyenlőség, az egyenlő bánásmód, valamint a diszkriminációmentesség területéről);
- a Magyar Tudományos Akadémia;
- köztestületi gazdasági kamarák.

A Partnerségi Megállapodás monitoring bizottságba tanácskozási joggal rendelkező tagot delegálhat:

- az Európai Bizottság;
- az igazoló hatóság;
- az audit hatóság;
- a kifizető ügynökség;
- a tanúsító szerv;
- a fentiekben fel nem sorolt miniszter.

A Partnerségi Megállapodás monitoring bizottságának titkársági feladatait az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter kijelölt szervezeti egység látja el.

A Partnerségi Megállapodás monitoring bizottsága tagjainak listája nyilvános.

A Partnerségi Megállapodás monitoring bizottsága évente legalább kétszer ülésezik. Működésének részletes szabályait az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által az uniós és a hazai intézményi, jogi és pénzügyi keretekkel összhangban meghatározott elvek alapján megalkotott és saját maga által elfogadott ügyrendjében állapítja meg. A Partnerségi Megállapodás monitoring bizottsága feladatának teljesítése érdekében beszámoló benyújtását kérheti az irányító hatóságoktól és a szakpolitikai felelősöktől.

A Partnerségi Megállapodás monitoring bizottsága a horizontális célok és követelmények teljesülésének nyomon követése és érvényesítése érdekében évente legalább egyszer külön ülés keretében tárgyalja a horizontális elvek és politikák programszintű végrehajtásának eredményességét. A Partnerségi Megállapodás monitoring bizottság feladata a horizontális elvek és politikák tekintetében az egyenlő bánásmód, a nemek közötti egyenlőség, a fogyatékkal élők, továbbá a környezetvédelem, klíma, energia, fenntartható fejlődés és a területi kohézió szempontjainak nyomon követése és érvényesítése a végrehajtás során. A Partnerségi Megállapodás monitoring bizottság hagyja jóvá a végrehajtás során érvényesítendő horizontális követelmények részletes szabályait.

5.3.2.3. Éves felülvizsgálati ülés

A monitoring bizottsági üléseken túl a Bizottság és a tagállamok éves felülvizsgálati ülést is szerveznek a programidőszak alatt az egyes programok teljesítésének vizsgálata érdekében. A monitoring bizottsági ülésektől eltérően az éves felülvizsgálati ülés megtartása nem kötelező, a Bizottság és a tagállam megállapodhatnak abban, hogy egy-egy tagállamban és/vagy programra nem tartják meg ezeket az üléseket. Ez alól kivétel 2017 és 2019, amikor kötelező éves felülvizsgálati ülést szervezni.

Az éves felülvizsgálati ülés abban különbözik a monitoring bizottsági ülésektől, hogy amikor kötelező a megtartásuk, vagyis 2017-ben és 2019-ben, akkor az összes tagállami fejlesztési programmal kell foglalkoznia, vagyis ellentétben a monitoring

bizottsággal, nem egy-egy program előrehaladását állítja a középpontba. Ezzel kvázi Partnerségi Megállapodásra vonatkozó áttekintő ülésnek is tekinthető, és alapvetően azokban a tagállamokban van jelentősége, ahol a föderatív berendezkedésből adódóan az egyes programok végrehajtása egymástól meglehetősen független, és szükség van egy olyan fórumra, amelyen az összes program végrehajtását áttekintik.

Magyarországon az éves felülvizsgálati ülés jelentősége elmarad más országokétól. Egyrészt mivel az uniós jogszabály megengedi, hogy az éves felülvizsgálati ülés több programmal is foglalkozzon, ezért Magyarországon a felülvizsgálati üléseket nem csak programonként, hanem az összes uniós fejlesztési programra együttesen rendezik meg minden évben, vagyis a fejlesztési programok együttes kezelése nem jelent újdonságot 2017-ben és 2019-ben sem. Másrészt, Magyarország önként döntött az ún. Partnerségi Megállapodás monitoring bizottság létrehozásáról, amely tartalmilag tehát egy formalizált éves felülvizsgálati ülésnek feleltethető meg.

Ugyanakkor egy jelentős eltérés van a PM monitoring bizottság és az éves felülvizsgálati ülés között. Ez pedig az, hogy míg előbbiek elnöki tisztségét a tagállam (irányító hatóság) tölti be, addig utóbbi esetében a Bizottság elnököl. Ennek gyakorlati jelentősége pedig abban áll, hogy utóbbin tehát a Bizottság határozza meg a napirendet és a témákat.

Ennek abból a szempontból is van jelentősége, hogy a Bizottság azon kérdésekkel kapcsolatos észrevételei kapcsán, amelyek jelentősen befolyásolják a program végrehajtását, és ahol szükséges, a tagállamnak a megtett intézkedésekről három hónapon belül tájékoztatnia kell a Bizottságot.

5.3.2.4. A monitoring hazai intézményrendszere

Az irányító hatóságok jellemzően saját monitoring szervezeti egységet működtetnek. Magyarországon fontos szerepe van ugyanakkor a központi monitoring szervezeti egységnek, amelyet az uniós fejlesztésekért felelős miniszter irányít. Az uniós jogszabályoknak megfelelően az irányító hatóságok bizonyos feladatokat másik szervezetre delegálhatnak, amennyiben pl. méretgazdaságosság szempontjából indokolt, vagy a tevékenység ellátása így költséghatékonyabb. Magyarországon az irányító hatóság végzi a monitoringgal kapcsolatos feladatokat: felel az éves jelentések összeállításáért, a monitoring bizottságok szervezéséért és lebonyolításáért. Ugyanakkor ezeket egységes módszertanok alapján végzi, amelyek kialakításáért a központi monitoring szervezeti egység felelős.

A központi monitoring szervezeti egység tehát módszertani és adatszolgáltatási támogatást nyújt az irányító hatóságoknak a következő területeken:

- az indikátorszámítási módszerek kialakítása;
- a beavatkozási kategóriák programokon átívelő egységes alkalmazása;
- a módszertani minőségbiztosítás;
- az éves áttekintő értekezletek tartalma.

A központi monitoring szervezeti egység önálló hatáskörben látja el továbbá az alábbi feladatokat:

- PM szintű monitoring bizottság szervezése és lebonyolítása;
- előrehaladási jelentések elkészítése és benyújtása az Európai Bizottságnak;
- kifizetési előrejelzéseket készít és adatot szolgáltat a nemzeti költségvetés tervezéséhez;
- biztosítja a pénzügyi adatszolgáltatás feltételeit az Európai Bizottság számára;
- nemzetközi összehasonlító abszorpciós elemzéseket készít;
- részt vesz az Európai Bizottság által elkészített kohéziós jelentés véleményezésében;
- közreműködik a monitoring információs rendszer fejlesztési igényeinek specifikálásában, érvényesíti a monitoring rendszer működtetésével kapcsolatos szempontokat;
- módszertani támogatást nyújt az értékelési tevékenységhez, közreműködik az értékelésekhez szükséges adatszolgáltatásban a kedvezményezettek adminisztratív terheinek növelése nélkül;
- nyomon követi és előrejelzi a fejlesztési programok makrogazdasági hatásait;
- módszertani kérdésekben képviseli az irányító hatóságok és a nemzeti hatóságok álláspontját az Európai Bizottság szakértői egyeztetésein;
- együttműködik a hazai, külföldi és nemzetközi, monitoringgal foglalkozó intézményekkel és szervezetekkel.

5.3.3. Az Európai Bizottság monitoring tevékenysége

5.3.3.1. Éves jelentéstétel

A Bizottság 2016-tól kezdődően a tagállamok éves végrehajtási jelentései alapján az ESB-alapokra vonatkozóan évente összefoglaló jelentést,⁴⁴⁸ továbbá a rendelkezésre álló, a program értékelései során tett megállapításokról szóló összefoglalást nyújt be az Európai Parlament, a Tanács, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága számára. Ezen összefoglaló jelentés 2017-ben és 2019-ben a stratégiai jelentés részét képezi.

2018-tól kezdve a Bizottság az Európai Tanács tavaszi ülészakán benyújtott éves előrehaladási jelentésébe két évente beilleszt egy olyan szakaszt, amelyben összefoglalja a fent említett legfrissebb jelentéseket, különös tekintettel az ESB-alapoknak az EU2020 stratégia terén elért előrehaladáshoz való hozzájárulására.

⁴⁴⁸ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/stages-step-by-step/strategic-report/

Az ETHA vonatkozásában a Bizottság 2017. június 30-ig időközi értékelést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a programok előrehaladásában elért eredményekről.

Az ETHA teljesítményének mérése céljából a Bizottság közös monitoring és értékelési keretet dolgoz ki, és az ebben elért előrehaladásáról a Bizottság az Európai Parlament és a Tanács részére négyévente jelentést készít. Az első jelentést 2017. december 31-ig kell benyújtani.

5.3.3.2. Stratégiai jelentés

2017-ben és 2019-ben a Bizottság stratégiai jelentést készít, amely összefoglalja a tagállamok előrehaladási jelentéseit, és azt 2017. december 31-ig, illetve 2019. december 31-ig benyújtja az Európai Parlament, a Tanács, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága számára, ezen intézményeket pedig felkéri a jelentés megvitatására.

5.3.3.3. Kohéziós jelentés

Az Európai Bizottság a Szerződésből fakadó kötelezettségeiként háromévente készíti el kohéziós jelentését. Az utolsó, hatodik kohéziós jelentés 2014-ben készült.⁴⁴⁹ A kohéziós jelentés tartalma:

- beszámoló a gazdasági, társadalmi és területi kohézió elérése terén elért eredményekről, beleértve a régiók társadalmi-gazdasági helyzetét és fejlődését, valamint az uniós prioritások integrációját;
- beszámoló az alapok, az EIB-finanszírozás és más pénzügyi eszközök szerepéről, valamint egyéb uniós és nemzeti szakpolitikáknak az elért eredményekre gyakorolt hatásáról;
- adott esetben a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése, valamint az uniós prioritásainak elérése érdekében szükséges jövőbeli uniós intézkedések és szakpolitikák meghatározása.

A kohéziós jelentés túlmutat a kohéziós politika értékelésén, ugyanakkor jelentős dokumentum, ugyanis az abban foglaltak alapvetően formálják a kohéziós politika végrehajtásának megítélését és a jövőjével kapcsolatos irányokat, elképzeléseket.

5.4. Értékelés

Hasonlóan a monitoring tevékenységhez, az uniós szabályok nem határozzák meg, hogy a tagállamok milyen módon látják el az értékelési tevékenységüket.

Az uniós szabályozás három aspektus kapcsán határoz meg előírásokat:

- az értékelési tevékenység ellátása kötelező: a tagállamok kötelesek ex-ante értékeléseket és a programidőszak alatt értékeléseket készíteni, a programok kidolgozása minőségének és végrehajtásának javítása érdekében, valamint ezek eredményessége, hatékonysága és hatása felmérésére,
 - ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak az értékelések elkészítéséhez szükséges feltételeket is biztosítaniuk kell;
- kötelező értékelési tartalom: minden értékelésnek ki kell térnie az értékelt programnak az Európa 2020 stratégia célértékeihez való hozzájárulására, valamint a GDP növekedéséhez és a munkanélküliség csökkentéséhez való hozzájárulására;
- nyilvánosság: minden értékelést a lakosság számára hozzáférhetővé kell tenni.

Az értékeléseket a program végrehajtásáért felelős hatóságoktól funkcionálisan független szakértők végzik, ami Magyarországon (és általában a tagállamokban), közbeszerzés keretében beszerzett külső értékelőket jelent, míg maga az intézményrendszer értékelésmenedzsmenttel foglalkozik.

5.4.1. Értékelési terv

Annak érdekében, hogy az értékelések tervezése és végrehajtása nyomon követhető legyen, valamint az értékelésmenedzsment lefolytatásához szükséges feltételek rendelkezésre álljanak, a 2014–2020-as időszakban kötelezően értékelési tervet kell készíteni a tervezett programértékelésekről. (Magyarország a 2007–2013-as időszakban is készített értékelési tervet saját kezdeményezésre.) A magyar fejlesztési programok irányító hatóságai nem programonként, hanem közös értékelési tervet készítenek, ugyanis erre az uniós jogszabály lehetőséget ad. Három értékelési terv készült a 2014–2020-as időszakban:

- ERFA, ESZA és KA finanszírozású programok közös értékelési terve;
- EMVA értékelési terv;
- ETHA értékelési terv.

Az ERFA, ESZA és KA értékelési terve a 2019-es ún. eredményességmérésig (lásd 5.5. fejezet) határoz meg értékelési témákat. Az eredményességmérés az értékelések tervezése kapcsán azért volt mérföldkő, mert az addig elkészült értékelések révén elviekben tényszerűen alátámasztható a prioritási tengelyek indikátorainak teljesülése, illetve nem teljesülése. A teljesítményértékelést megelőzően elkészülő értékelések továbbá megfelelő alapot biztosíthatnak a prioritások közötti esetleg szükségessé váló forrásallokáció-módosításhoz, és az ezzel összefüggő (többek között az eredményességmérési keret részét képező outputindikátorok célértékeit is esetlegesen érintő) OP-módosítások adekvát megtervezéséhez.

⁴⁴⁹ec.europa.eu/regional_policy/hu/information/publications/reports/2014/6th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion

A programok előrehaladásának ismeretében az értékelési terv tartalmát, az elért eredmények alapján is, minden évben felülvizsgálják. Első körben a szakpolitikai felelősök és az irányító hatóságok tesznek észrevételeket, ami alapján:

- módosulhatnak egyes értékelések végrehajtása, vagy
- a tervbe beemelésre kerül új értékelés, vagy
- értékelések összevonásra kerülnek, vagy
- értékelés törlésére kerül sor.

Ezután a módosított értékelési tervek benyújtásra kerülnek a monitoring bizottságok elé. Az értékelési terv jóváhagyását és nyomon követését a monitoring bizottság végzi el, vizsgálja az elért előrehaladást az értékelési terv, valamint az értékelések során tett megállapításokra reagáló nyomonkövetési intézkedések végrehajtása terén. A monitoring bizottságok által jóváhagyott és így hatályossá vált értékelési terv minden az év júniusáig bemutatásra kerül a Partnerségi Megállapodás szintű monitoring bizottságnak, majd felkerül a <https://www.palyazat.gov.hu/hatlyos> című honlapra.

Az értékelési terv hatálya – az elvégzett felülvizsgálatoktól függetlenül - jogszabály szerint a programidőszak végéig szól, vagyis az értékelési tervben foglalt értékelések (az N+3 szabálynak megfelelően) 2023. december 31-ig finanszírozhatók.

5.4.1.1. Az értékelési terv tartalma

5.4.1.1.1. ESZA, ERFA, KA finanszírozású programok értékelési terve

Az értékelési terv három fő tartalmi részből áll:

- az értékelési terv elkészítésének alapelvei;
- az értékelési terv ügyrendje;
- tervezett értékelések listája.

Az ügyrend tartalmazza az értékelési terv elkészítésében, végrehajtásában és módosításában érintett szereplőket, feladataikat, valamint az értékelések tervezett ütemezését.

Az uniós szabályozás követelményeivel összhangban az értékelési terv minden OP-priorításra tartalmaz legalább 1 programspecifikus vagy tematikus célkitűzés szintű értékelést. Amennyiben a prioritáson belül a specifikus célok heterogének, az előző kritérium akkor tekinthető teljesítettnek, amennyiben a prioritás minden specifikus célját megvizsgálják legalább egy értékeléssel. (Ebben az esetben egy OP-priorításra több programspecifikus vagy TC-szintű értékelés készül.)

A tervezett értékelések listája minden egyes értékelésre vonatkozóan egy-egy adatlapon tartalmazza azok fő jellemzőit:

- az értékelési témakör címe;
- az értékelés célja;
- előzetes értékelési kérdések;
- tagállami jelentés megnevezése és időpontja, amelyben az értékelés megállapításainak, javaslatainak meg kell jelenniük;
- a vizsgálandó OP-priorítás száma és a kapcsolódó tematikus célkitűzés száma;
- az értékelés szintje;
- az értékelés típusa;
- tervezett értékelési módszerek;
- adatszükséglet;
- adatszükséglet biztosításának módja;
- értékelés tervezett ideje és időtartama;
- értékelés forrásigénye.

Egy-egy értékelés vonatkozhat egyetlen programra, de vizsgálhat egy vagy több témakört több, vagy akár az összes program tekintetében. Ettől függően az értékelési tervben szerepelnek *programszintű*, *tematikus cél szintű* és *átfogó* értékelések is.

A program-, illetve prioritás szintű értékelések olyan specifikus célokra terjednek ki, amelyek más fejlesztési programban, illetve más prioritásban nem jelennek meg.

Az értékelésekre vonatkozó uniós szabályozás előírja, hogy minden prioritás vonatkozásában kell értékelést készíteni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy minden egyes prioritás tekintetében önálló értékelés készül, ugyanis egyes prioritások értékelése *tematikus cél szintű* vagy *átfogó* értékelés keretében is megvalósulhat. Ahol tehát egy tematikus cél szintű értékelés már vizsgálja a prioritási tengelyt, ott a költséghatékonyság és a párhuzamos feladatellátás elkerülése érdekében külön programszintű értékelési témakört nem tartalmaz az értékelési terv.

A tematikus célkitűzés szintű értékelések egy tematikus célkitűzés megvalósulását több programban vizsgálják. Olyan intézkedésekre, amelyek eltérő statisztikai régiókban és/vagy eltérő célcsoporttal, de hasonló célrendszerrel és azonos TC mentén valósulnak meg, érdemes a tematikus célkitűzés szintjén lefolytatni az értékelést. Ennek előnye, hogy azonos módszertannal vizsgálja a hasonló profilú, de különböző konstrukciókban megvalósuló fejlesztések hatásait.

Végül, több program keretében azonos jelleggel és/vagy azonos szabályok mentén lefolytatott értékelések, továbbá központilag végrehajtott intézkedések, egyes intézményrendszeri, végrehajtási vagy szakterületi témák esetében több programra kiterjedő, átfogó értékelések is szerepelnek az értékelési tervben. A jelentéstételi fejezetben említettük, hogy 2017-ben és 2019-ben előrehaladási jelentést is be kell nyújtani a Bizottság részére. Annak érdekében, hogy ezen információk rendelkezésre álljanak, az értékelési terv az eddig az időpontig lefolytatandó, ún. átfogó értékeléseket is tartalmaz. Ezek azért átfogó értékelések, mert elsősorban a partnerségi megállapodásban meghatározott célok teljesülését kell bemutatniuk, illetve azt, hogy hogyan járultak hozzá

a programok az EU2020 stratégiában meghatározott innovációs, növekedési és fenntarthatósági célkitűzésekhez. Szintén értékelések segítségével kell majd bemutatni azt is, hogy az esélyegyenlőségi és fenntarthatósági követelményeknek hogy tett eleget a tagállam a programok végrehajtása során.

5.4.1.1.2. EMVA finanszírozású programok értékelési terve

Az EMVA esetében az értékelési terv felépítése az alábbi:

- Irányítás és koordináció: a programok monitoring és értékelési intézkedéseinek rövid leírása, megnevezve a fő érintett szerveket és azok feladatait. Annak kifejtése, hogy az értékelési tevékenységek tartalom és ütemezés tekintetében miként kapcsolódnak a fejlesztési program végrehajtásához.
- Értékelési témakörök és tevékenységek: az értékelési témakörök és a tervezett tevékenységek indikatív ismertetése az alábbiak szerint:
 - azok a tevékenységek, amelyek szükségesek annak értékeléséhez, hogy a fejlesztéspolitikai intézkedések milyen mértékben járulnak hozzá a vidékfejlesztési célok megvalósításához;
 - az eredmény- és hatásmutatók szerinti értékek elemzése,
 - a nettó hatások elemzése,
 - a nemzeti vidékfejlesztési hálózat, a közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiák által biztosított hozzájárulások értékelése;
 - a helyi akciósoport szintjén (LEADER) végzett értékeléshez nyújtandó tervezett támogatás;
 - programspecifikus elemek, például a módszertan kidolgozásához vagy az egyes szakpolitikai területek megközelítéséhez szükséges tevékenység.
- Adatok és információk: a fejlesztési program végrehajtásával kapcsolatos statisztikai adatok rögzítését, tárolását, kezelését és jelentését biztosító rendszernek, valamint az értékeléshez szükséges monitoring adatok szolgáltatásának a rövid leírása, valamint a felhasználandó adatforrások, az adatszolgáltatással kapcsolatos intézményi kérdések és a javasolt megoldások ismertetése.
- Határidők: arra szolgáló ütemezés, hogy a programozási időszak fő mérföldkövei szerinti eredményeket a megadott időig elérjék.
- Kommunikáció: annak bemutatása, hogy az értékelés megállapításairól hogyan tájékoztatják a potenciális kedvezményezetteket, beleértve az értékelési eredmények felhasználásának nyomon követésére létrehozott mechanizmusok leírását.
- Erőforrások: az értékelési terv végrehajtásához szükséges alkalmazandó erőforrások leírása, ideértve az adminisztratív kapacitásokat, az adatokat, a pénzügyi forrásokat és az informatikai igényeket. Az értékelési terv teljes körű végrehajtását biztosító kapacitásépítési tevékenységek leírása.

Az értékelési terv a fejlesztési program egy önálló fejezetét alkotja.

5.4.1.2. Az értékelési terv összeállítása és módosítása

Az értékelési tervet a program elfogadása után legfeljebb egy évvel el kell juttatni az illetékes monitoring bizottságnak.

Az értékelési tervet az ERFA, KA, ESZA értékelési terv esetében a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége állítja össze az irányító hatóságok és a szakpolitikai felelősök bevonásával. Ennek keretében:

- a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége elkészíti az értékelési tervet az irányító hatóságok javaslatai alapján;
- a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége az értékelési tervet megküldi az irányító hatóságoknak;
- az irányító hatóságok az értékelési tervet benyújtják az operatív program monitoring bizottságának (a továbbiakban: OP MB);
- az értékelési terv minden OP MB által történt jóváhagyását követően a központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége benyújtja az értékelési tervet az Európai Bizottságnak.

Az értékelési terv módosítását bármelyik program monitoring bizottsága vagy központi koordináció értékelésért felelős szervezeti egysége kezdeményezheti, de rendszeres felülvizsgálatára kerül sor minden év III. negyedévében. A módosítás kiterjedhet:

- további értékelési témakör beemelésére;
- értékelési témakör törlésére;
- értékelési témakör szintjének vagy típusának módosítására.

Új témakör beemelése esetén szükséges teendők:

- annak ellenőrzése, hogy a szükséges pénzügyi-közbeszerzési és humán erőforrás feltételek rendelkezésre állnak-e;
- annak felmérése, hogy korábbi vagy más értékelési témakörökkel nem okoz-e átfedést a javasolt értékelési témakör.

Értékelési témakör törlése esetén azt szükséges ellenőrizni, hogy az értékeléssel lefedett prioritási tengely(ek) vonatkozó specifikus céljában elérendő eredményeket és hatásokat más értékeléssel vizsgálják-e.

Értékelési témakör szintjének vagy típusának módosítása esetén:

- annak ellenőrzése, hogy az értékeléssel lefedett prioritási tengely(ek) vonatkozó specifikus céljában elérendő eredmények és hatások vizsgálata biztosított-e;

- a prioritási tengelyenként legalább egy darab hatásértékelés lefolytatása biztosított-e.

A monitoring bizottság fogadja el és hagyja jóvá az értékelési terv módosításait is.

Az EMVA és ETHA programok értékelési tervét az irányító hatóság állítja össze a fejlesztési program tervezésével párhuzamosan.

5.4.1.3. Értékelési terv végrehajtása: értékelésmenedzsment

Ahogy korábban említettük, az értékeléseket jellemzően külső, közbeszerzés keretében kiválasztott és beszerzett, a megfelelő módszertani és szakmai ismeretekkel rendelkező értékelők készítik el. Ehhez kapcsolódóan a végrehajtási intézményrendszer értékelésmenedzsment tevékenységet folytat. Az értékelésmenedzsment tevékenység az alábbi fő lépésekből áll:

- az értékelési témakörök időbeni, közbeszerzési szempontú csoportosítása az értékelések ütemtervével összhangban;
- közbeszerzések előkészítése és lefolytatása;
- a közbeszerzések szakmai és pénzügyi előrehaladásának nyomon követése;
- a közbeszerzésekhez kapcsolódó szerződéskötési feladatok;
- a szerződések szakmai és pénzügyi előrehaladásának nyomon követése;
- a szerződések teljesítésigazolása és a kifizetések teljesítése.

Az értékelési tervben szereplő értékelések lefolytatásához kapcsolódóan felmerülő feladatok:

- az értékelések lefolytatásához szükséges feladatleírások tartalmának és a teljesítési követelmények meghatározása;
- az értékelések feladatleírásának elkészítése;
- az értékelések lefolytatásához szükséges szakértői interjúk megszervezése az értékelő és az érintett szereplők között;
- az elkészült értékelések megvitatását célzó szakmai rendezvények előkészítése és szervezése;
- az elkészült értékelések véleményeztetésének lefolytatása és ezek továbbítása az értékelő felé, valamint annak nyomon követése, hogy az észrevételeket átültették-e.

Az értékelésmenedzsmenten belül az egyik legfontosabb tevékenység az ún. feladatleírások (angolul: Terms of Reference, a továbbiakban: „ToR”) elkészítése. Mivel az értékeléseket általában külső szakértők készítik el, kiemelt jelentősége van annak, hogy a feladatot pontosan meghatározzák, és az értékelések tervezett tartalmát, az elvárt módszertanokat és értékelési eljárásokat világosan megfogalmazzák, hiszen ezek nélkül a szándékolt értékelési tartalom nem garantálható. A ToR tartalmazza, hogy milyen célból és kinek készül az értékelés, mit fog vizsgálni, hogyan és milyen időtartam alatt fog elkészülni, kik közreműködése szükséges, milyen erőforrások (beleértve a módszertanokat, adatokat stb.) szükségesek az értékelés lefolytatásához, és mi lesz az elvárt eredmény (értékelési jelentés és mellékletei).

A ToR legfontosabb része annak leírása, hogy mit vizsgál az értékelés, vagyis az értékelési kérdések meghatározása.

Elmondható, hogy minél pontosabb, minél egzaktabb egy ToR, annál jobb értékelés fog készülni. Több okból:

- Minél pontosabb ugyanis a feladat meghatározása, annál jobban átgondolja az értékelésmenedzser, hogy az értékelési tartalom elvégzéséhez szükséges feltételek adottak-e: pl. a kvantitatív elemzéshez szükséges adatok rendelkezésre állása, az értékelés időtartama lehetővé teszi-e az érdekelt felek teljes körű bevonását (pl. interjúk, fókuszcsoportok keretében). Irreális olyat elvárni az értékelőtől, aminek feltételei nem adottak, vagy olyan pótlólagos ráfordítások mentén teremthetők meg, amelyek nem állnak arányban a feladat céljával.

- Minél pontosabb a feladat meghatározása, annál inkább nyomon követhető lesz az értékelés teljesítése (praktikusan az értékelés monitoringja!).
- A feladatleírás konkrét és értékelhető értékelési kérdéseket tartalmazzon, amelyekhez a fejlesztési programokból konkrét indikátorok illeszthetők, hiszen elvont, elnagyolt értékelési kérdésekre elvont és elnagyolt válaszok születnek, ez viszont nem előremutató az értékelés funkcióját tekintve, vagyis hogy orientálja a döntéshozókat a minőségi programtervezés és végrehajtás irányába.

45. szövegdoboz
Feladatleírások készítése

Forrás: HAJDU szerkesztése

5.4.1.4. Értékelési terv nyomon követése

Az ERFA, KA, ESZA értékelési terve esetében a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program monitoring bizottsága látja el az értékelési terv nyomán követését, ugyanis ez a program biztosítja az értékelések lefolytatásához szükséges pénzügyi forrásokat.

Ezenkívül a monitoring bizottság és a PM MB ülésein az értékelésért felelős szervezeti egység beszámol az értékelési terv előrehaladásáról és az elkészült értékelésekről.

Az értékelésért felelős szervezeti egység továbbá az elkészült értékelések összefoglaló jelentését minden év április 30-ig elkészíti és megküldi az érintett irányító hatóság(ok)nak annak érdekében, hogy az irányító hatóságok az éves végrehajtási jelentésükben beszámoljanak azokról.

Az értékelésért felelős szervezeti egység továbbá 2022. december 31-ig minden egyes programra vonatkozóan benyújtja a Bizottsághoz a programozási időszak alatt elvégzett értékelések során tett megállapításokat összefoglaló jelentést.

Az EMVA és ETHA értékelési terve esetében a fenti feladatokat és funkciókat az irányító hatósága és monitoring bizottsága látja el.

5.4.2. Értékelési alapelvek

Az értékelésnek a szakpolitikák javítását kell szolgálnia. Ezért valamennyi értékelés elengedhetetlen része a változtatási javaslatokat tartalmazó fejezet. Ugyanakkor a javaslatoknak olyanoknak kell lenniük, hogy azok megvalósíthatóak is legyenek, illetve a megvalósítás tárgyi, személyi, intézményi feltételeire is ki kell térniük. Fontos továbbá, hogy az eredmények logikusak, igazolhatók legyenek az adatok elemzésével és értelmezésével.

Az értékeléseknek megbízható és ellenőrizhető adatokra kell támaszkodniuk. Az értékelés során felhasznált valamennyi adatnak információnak visszakereshetőnek, dokumentálnak kell lennie. Az értékelés során az értékelési szempontoknak, amelyek mentén a politikákat értékeli, logikusnak, indokoltnak, nyilvánosnak kell lenniük, hogy az értékelési szempontok is megvitathatóvá válhassanak. Az értékelőnek figyelembe kell vennie az értékelési módszerek korlátait is. Az értékelés következtetéseinak az értékelésben megjelenített és feldolgozott információkra kell támaszkodniuk, törekedniük kell a tárgyilagosságra, az igazságosságra és az egyéni megfontolásoktól való mentességre.

Az értékeléseknek a lehetőségekhez képest valamennyi releváns információt fel kell használniuk. Fontos az érintettek meghatározása, mert érdekeiket tisztázni kell, és az értékelés során ezeket figyelembe kell venni. Fontos továbbá az értékelés pontossága, valamint hogy az értékelés teljesítése időszerűen menjen végbe, hogy segítsen a döntésekben, a folyamatok tökéletesítésében. Az információk forrásának ismeretében azok alkalmassága, megbízhatósága, értékes vagy értéktelen volta megbecsülhető. Információt kiszűrni, figyelmen kívül hagyni csak abban az esetben kívánatos, ha az információ nem ellenőrizhető vagy a forrása nem dokumentálható, illetve ha az információ hasznosíthatósága nincs megfelelő arányban a megszerzés költségeivel.

A teljeskörűségnek ugyanakkor egy másik aspektusa is érvényes az értékelésekre vonatkozóan.

Tekintettel arra, hogy az ERFA és a KA esetében az eredményindikátorok tartalmazzák minden olyan külső körülmény hatását is, amelyek a kohéziós politika beavatkozásaitól részben függetlenek, a 2014–2020-as időszakban hangsúlyt kell fektetni egyrészt a programok célrendszerét meghatározó nemzeti és uniós stratégiák, valamint a nemzeti forrásokból megvalósuló programok, fejlesztések vizsgálatára is, amennyiben azok a kohéziós politika programjainak végrehajtása és eredményei szempontjából relevánsak. Az értékelési terv nem tartalmaz a fent említett stratégiákra, programokra önálló értékelési témaköröket. Ehelyett a fejlesztési programok kapcsán meghatározott egyes értékelések tervezésekor kell érvényesíteni a fenti elvet, vagyis a vonatkozó stratégiákra és nemzeti támogatásokra és egyéb meghatározó körülményekre vonatkozó kitekintést annak érdekében, hogy megállapítható legyen, az összhatásban mekkora és milyen szerepe volt az uniós programoknak.

Az értékelés megfelelő működése megköveteli az értékelési tevékenység függetlenségét (érdekellentétől mentesség, pártatlanság, elfogulatlanság). A függetlenség az értékelés tartalmától függően a tervezőtől (a program alkotójától) vagy a végrehajtótól való utasítási függetlenséget jelenti (tehát beosztott nem értékelheti felettesét). Az értékelők függetlenségéből adódik az értékelők megbízhatósága, hitelessége, kompetenciája, melyek azért fontosak, hogy az értékelési megállapítások minél inkább elérjék céljukat.

Az értékelőknek együtt kell működni az érintettekkel. Ezért kell meghatározni az értékelési célokat, és tudatni az érintettekkel, mert így az interakcióból átértékelődhetnek, új prioritást nyerhetnek az értékelők feladatai. Az értékelési tevékenység megkezdésekor meg kell adni a kulcsszereplők körét, és partnerségi tervet kell készíteni a bevonás ütemezésére. Mind az értékelés folyamatában, mind a javaslatok megfogalmazásában törekedni kell a nyitottságra, hogy az érintettek ne váljanak az értékelési tevékenység ellenérdekeltjeivé, ne érezzék úgy, hogy nincs befolyásuk a folyamatokra.

Az értékelési tevékenységnek javítania kell az állami működés átláthatóságát, ezért az értékelés eredményének nyilvánosnak kell lennie. Az állami pénzekből készített dokumentumok nyilvánossága összhangban áll a közpénzek felhasználásának ellenőrizhetőségére vonatkozó kormányzati szándékkal, külső minőségi kontrollt jelent, valamint segíti az értékelők függetlenségét is.

Ezért is, az értékelést záró jelentések nyilvánosak, valamint az Európai Bizottság Regionális Főigazgatósága által gondozott értékelési honlapon⁴⁵⁰ is megjelennek.

A kivitelezhetőség azt jelenti, hogy az értékelést valós, meggondolt, diplomatikusan és költséghatékony módszerekkel tervezik és irányítják. Az elvárható hasznokból határozzák meg az ezeknek megfelelő eljárásokat, vagyis az értékelési hatékonyság a költségek és a hasznok arányában meghatározott.

⁴⁵⁰ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/

5.4.3. Értékelések fajtái

5.4.3.1. Előzetes (ex-ante) értékelés

A tagállamoknak a fejlesztési programok tervezése előtt, illetve annak ideje alatt előzetes értékelést kell készíteniük az egyes programok kidolgozása minőségének javítása érdekében. Az előzetes értékelés elkészítéséért az adott program tervezését koordináló irányító hatóság a felelős. Az előzetes értékeléseket a programmal egyidejűleg, vezetői összefoglalóval együtt kell benyújtani a Bizottságnak.

Az előzetes értékelés felméri:

- az EU2020 stratégiához való hozzájárulást, az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó uniós stratégiához való hozzájárulást, tekintettel a kiválasztott tematikus célkitűzésekre és prioritásokra, és figyelembe véve a nemzeti és regionális szükségleteket és fejlesztési potenciált, valamint a korábbi programozási időszakok során levont következtetéseket;
- a javasolt program vagy tevékenység belső koherenciáját, valamint annak kapcsolatát más releváns eszközökkel;
- a költségvetési források elosztása és a program célkitűzései közötti összhangot;
- a programok kiválasztott tematikus célkitűzései, prioritásai és az azoknak megfelelő célkitűzések összhangját a Bizottság által elkészített közös stratégiai kerettel, a tagállam Partnerségi Megállapodásával és a Bizottság releváns országspecifikus ajánlásaival, továbbá – adott esetben – nemzeti szinten a nemzeti reformprogrammal;
- a programra vonatkozóan javasolt indikátorok relevanciáját és egyértelműségét;
- a beavatkozási logikát, vagyis azt, hogy a várható outputok miként járulnak hozzá a megcélzott eredményekhez;
- azt, hogy az indikátor célértékek reálisak-e, és összhangban vannak-e a programra előirányzott költségvetéssel;
- a javasolt támogatási forma (pl. vissza nem térítendő támogatás, vagy pénzügyi eszköz stb.) indokoltságát;
- a program végrehajtásához szükséges humán és adminisztratív kapacitások megfelelőségét;
- a program monitoringjához és értékeléséhez szükséges adatok rendelkezésre állását, valamint az adatgyűjtési eljárások megfelelőségét;
- az eredményességmérési kerethez kiválasztott indikátorok és az ezekre meghatározott célok teljesíthetőségét;
- a nemek közötti egyenlőség előmozdítása és mindennemű hátrányos megkülönböztetés megelőzése érdekében tervezett intézkedések megfelelőségét, különös tekintettel a fogyatékossgal élők számára biztosított hozzáférésre;
- a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében tervezett intézkedések megfelelőségét;
- a kedvezményezettekre háruló adminisztratív terhek csökkentése érdekében tervezett intézkedéseket.

5.4.3.2. Időközi értékelés (on-going értékelés)

A tagállamoknak (irányító hatóságoknak) az értékelési tevékenységük keretében kell értékelni a fejlesztési programokat, melynek során az uniós szabályozás meghatározza, hogy minden prioritási tengelyt legalább egyszer értékelni kell a programidőszak során. Az on-going értékelések lefolytatásáról lásd bővebben az értékelési tervről szóló fejezetet.

5.4.3.3. Utólagos (ex-post) értékelés

A programidőszak lezárulását követően ex-post értékelések is készülnek.

Az ERFA, ESZA, KA és ETHA finanszírozású programok esetében ezt a tevékenységet az Európai Bizottság végzi. Ezzel kapcsolatban bővebben lásd a Bizottság értékelési tevékenységéről szóló fejezetet.

Az EMVA esetében az ex-post értékelési tevékenységet a tagállamok végzik, és az elkészült jelentést 2024. december 31-ig nyújtják be a Bizottsághoz.

5.4.4. Értékelési típusok

Az értékelések vizsgálati fókuszuk alapján elkülöníthetők az eredményességi, hatás-, illetve végrehajtási-intézményi értékelésekre. Ezek elsősorban abban különböznek egymástól, hogy az értékelt beavatkozás(ok) tekintetében milyen jellegű kérdéseket vizsgálnak. Ugyanakkor egy vizsgált probléma tekintetében egy értékelés keretében gyakran ezek együttes alkalmazására lehet szükség. Az értékelések típusa szerint három típust különböztetünk meg.

5.4.4.1. Eredményességi értékelések

Eredményességi célú értékelés alatt a programok prioritási tengelyeihez meghatározott eredményindikátorok alakulásának értékelését kell érteni. Jellemző értékelési kérdések:

- A beavatkozás eredményei összhangban állnak-e költségeivel?
- Hogyan alakul a felhasznált források, a tevékenységek és az elért eredmények egymáshoz való viszonya?
- Milyen a partnerek közti együttműködés hatékonysága?
- Mely kulcstényezők hatnak legérzékenyebben a hatékonyság biztosítására?
- Eléri-e a beavatkozás a célját?
- A vizsgálat során mért eredményeink megfelelnek-e céljainknak?
- Az alkalmazott támogatási eszközök megfelelő hatékonyságúnak bizonyultak-e a célok elérése szempontjából?
- Hogyan viselkedtek az érintettek a beavatkozás hatására, a feltételezett (elvárható) viselkedéssel reagáltak-e?
- Hogyan reagáltak a finanszírozók és a (potenciális) kedvezményezettek a nem várt külső hatásokra?

- Mely kulcstényezőkre hat a legérzékenyebben a szakpolitika eredményessége?

5.4.4.1.1. Az EMVA értékelési kérdései

Az EMVA finanszírozású programok esetében az uniós jogszabály kifejezetten rögzíti a vizsgálandó értékelési kérdéseket (ilyen egységes, uniós szintű ajánlás az értékelési kérdésekre vonatkozóan az ERFA, ESZA és KA esetében nincs):

Értékelési kérdések a kiemelt programterületekkel kapcsolatban:

- 1A kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben mozdították elő a vidéki térségekben az innovációt, az együttműködést és a tudásalap fejlesztését?
- 1B kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben mozdították elő – többek között a környezetgazdálkodás és a környezeti teljesítmény javítása érdekében – a mezőgazdaság, az élelmiszer-termelés és az erdőgazdálkodás, valamint a kutatás és innováció közötti kapcsolatok erősítését?
- 1C kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben mozdították elő az egész életen át tartó tanulás és a szakképzés ügyét a mezőgazdasági és erdészeti ágazaton belül?
- 2A kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben járultak hozzá – különösen a piaci részesedés és a mezőgazdasági diverzifikáció növelése révén – a támogatott mezőgazdasági üzemek szerkezetátalakításához, korszerűsítéséhez és gazdasági teljesítményének javításához?
- 2B kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben mozdították elő a megfelelően képzett mezőgazdasági termelők mezőgazdasági ágazatba való belépését és ezen belül is különösen a generációs megújulást?
- 3A kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben járultak hozzá az elsődleges termelők versenyképességének javításához a következők segítségével: a termelők minőségrendszerek révén történő hatékonyabb integrációja az agrár-élelmiszer-ipari láncba, a mezőgazdasági termékek értékének növelése, valamint a helyi piacokon, a rövid ellátási láncokban, a termelői csoportokban és a szakmaközi szervezetekben folytatott promóció?
- 3B kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben segítették elő a mezőgazdasági üzemekben megvalósuló kockázatmegelőzést és -kezelést?
- 4A kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben segítették elő a biodiverzitás helyreállítását, megőrzését és növelését (többek között a Natura 2000 területeken és a hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területeken), valamint a jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodást és az európai táj megőrzését?
- 4B kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben segítették elő a vízgazdálkodás hatékonyabbá válását, ideértve a műtrágya- és peszticidhasználat szabályozását?
- 4C kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben segítették elő a hatékonyabb talajgazdálkodást és erózióvédelmet?
- 5A kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a mezőgazdasági vízfelhasználás hatékonyabbá válásához?
- 5B kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a mezőgazdasági és élelmiszer-feldolgozó ipari energiafelhasználás hatékonyabbá válásához?
- 5C kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a megújuló energiaforrások, a melléktermékek, a hulladékok, a maradékok és más, nem élelmiszer jellegű nyersanyagok biogazdasági célokra történő rendelkezésre bocsátásához és felhasználásához?
- 5D kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben járultak hozzá a mezőgazdaságból származó ÜHG- és ammóniakibocsátások csökkentéséhez?
- 5E kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben mozdították elő a szénmegkötést és széntárolást a mezőgazdasági és erdészeti ágazaton belül?
- 6A kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben mozdították elő a diverzifikálást, a kisvállalkozások alapítását és fejlesztését, valamint a munkahelyteremtést?
- 6B kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben mozdították elő a vidéki térségekben a helyi fejlesztéseket?
- 6C kiemelt terület: A vidékfejlesztési program keretében végrehajtott intézkedések milyen mértékben javították a vidéki térségekben az információs és kommunikációs technológiák (IKT) rendelkezésre állását, használatát és minőségét?

Értékelési kérdések a vidékfejlesztési program egyéb aspektusaival kapcsolatban:

19. A prioritások és kiemelt területek közötti szinergiák milyen mértékben fokozták a vidékfejlesztési program hatékonyságát?
20. A technikai segítségnyújtás milyen mértékben járult hozzá az 1303/2013/EU rendelet 59. cikkében és az 1305/2013/EU rendelet 51. cikkének (2) bekezdésében meghatározott célok eléréséhez?
21. A nemzeti vidékfejlesztési hálózat milyen mértékben járult hozzá az 1305/2013/EU rendelet 54. cikkének (2) bekezdésében meghatározott célok eléréséhez?

Értékelési kérdések az uniós szintű célokkal kapcsolatban:

22. A vidékfejlesztési program milyen mértékben járult hozzá az Európa 2020 stratégia azon kiemelt céljának teljesítéséhez, amely a 20–64 év közötti népesség foglalkoztatási rátájának legalább 75%-ra való növelésére vonatkozik?
23. A vidékfejlesztési program milyen mértékben járult hozzá az Európa 2020 stratégia azon kiemelt céljának teljesítéséhez, amely az uniós GDP 3%-ának a kutatás-fejlesztés és az innováció terén való beruházására vonatkozik?
24. A vidékfejlesztési program milyen mértékben járult hozzá az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az ahhoz való alkalmazkodáshoz, valamint az Európa 2020 stratégia azon kiemelt céljának teljesítéséhez, amely az 1990-es szinthez képest az üvegházhatásúgáz-kibocsátásoknak legalább 20%-os (vagy ha a feltételek adottak, akár 30%-os) csökkentésére, a megújuló energiaforrások részarányának a végső energiafogyasztás tekintetében történő 20%-os növelésére, valamint az energiahatékonyság szintén 20%-os növelésére vonatkozik?
25. A vidékfejlesztési program milyen mértékben járult hozzá az Európa 2020 stratégia azon kiemelt céljának teljesítéséhez, amely az országos szegénységi küszöb alatt élő európaiak számának csökkentésére vonatkozik?
26. A vidékfejlesztési program milyen mértékben járult hozzá a környezet állapotának javításához, valamint az Európa 2020 stratégia azon kiemelt céljának teljesítéséhez, amely a biológiai sokféleség csökkenésének és az ökoszisztéma-szolgáltatások romlásának megállítására, valamint ezek helyreállítására vonatkozik?
27. A vidékfejlesztési program milyen mértékben járult hozzá a mezőgazdaság versenyképességének előmozdításával kapcsolatos KAP-cél eléréséhez?
28. A vidékfejlesztési program milyen mértékben járult hozzá a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatváltozással összefüggő fellépések biztosításával kapcsolatos KAP-cél eléréséhez?
29. A vidékfejlesztési program milyen mértékben járult hozzá azon KAP-cél teljesítéséhez, amely a vidéki gazdaságok és közösségek kiegyensúlyozott területfejlesztésének megvalósításával, ezen belül munkahelyek létrehozásával és fenntartásával kapcsolatos?
30. A vidékfejlesztési program milyen mértékben járult hozzá az innováció ösztönzéséhez?

5.4.4.2. Hatásértékelések

Ahogy korábban kifejtettük, hatás alatt az outputindikátorok eredményindikátorokhoz való hozzájárulását értjük, így hatásértékelés alatt ennek (tehát valójában a beavatkozási logikának) az értékelését kell érteni. Jellemző értékelési kérdések:

- Milyenek és mekkorák a várt és nem várt hatások?
- A várt és nem várt hatások tükrében megfelelőnek bizonyultak-e a kiválasztott és alkalmazott outputindikátorok a célként kitűzött eredmény eléréséhez?
- Vannak-e a beavatkozásnak olyan mellékhatásai más területekre, szektorokra vagy társadalmi csoportokra, amelyek nemkívánatosak, esetleg további beavatkozást tesznek szükségessé?

A hatásértékeléseknek további két fajtáját különböztethetjük meg. Az elméleti alapú hatásértékelés a „hogyan működik?” kérdésre ad választ az értékelések során, míg a kvantitatív hatásértékelés számszerűsíti a hatásokat és ennek keretében a „mennyire működik?” kérdésre igyekszik választ adni. A két hatásértékelési típus kiegészíti egymást, egymás eredményei nélkül nem vonhatók le széles körű konklúziók egy-egy beavatkozás vagy program hatásosságával kapcsolatban.

5.4.4.2.1. Elméleti alapú hatásértékelés

Az elméleti alapú hatásértékelés (theory based impact evaluation) célja, hogy beazonosítsa az egyes támogatási típusok hatásmechanizmusait, tesztelje, hogy az egyes lépések hogyan működnek, és melyek a befolyásoló tényezők. Ez a típusú vizsgálat elsősorban kvalitatív információkat használ, és megpróbálja feltárni a hatásmechanizmus minden egyes lépését. Az értékelés irodalomfeldolgozáson, kérdőíves felméréseken, interjúkon és esettanulmányokon keresztül próbálja ezeket a lépéseket beazonosítani. A módszer akkor működik igazán jól, ha a kvalitatív eszközöket kiegészítik kvantitatív vizsgálatokkal, tipikusan ilyen a tényellentétes hatásértékelés. Az elméleti alapú hatásértékelés egyik gyakran alkalmazott módszere az úgynevezett bayesi hálózatelemzés (Bayesian Network Analysis). A hálózatelemzés célja, hogy beazonosítsa a támogatások hatásmechanizmusainak egyes lépéseit, és ezekhez lehetőség szerint ok-okozati irányokat, valamint valószínűségeket rendeljen.

Azt szeretnénk kiszámítani, mekkora a valószínűsége, hogy a számítógépünk nem fog bekapcsolni, és nem fogunk tudni rajta dolgozni.

Áramkimaradás esetén a gép biztosan nem működik, az áramkimaradás valószínűsége 10%. Abban az esetben, ha a gép hibásan működik, 50% a valószínűsége, hogy nem fog bekapcsolni, a hibás működés valószínűsége pedig 20%. A kérdés, hogy mekkora a valószínűsége, hogy a gép nem fog bekapcsolni?

Hálózatelemzési logikai példa ábrája:

A megoldáshoz írjuk fel az összes lehetséges eseményt:

Áramkimaradás	Hibás működés	
0	0	A gép bekapcsol
1	0	A gép nem kapcsol be

0	1	A gép 50%-os valószínűséggel kapcsol be
1	1	A gép nem kapcsol be

Az összes lehetséges esemény valószínűsége összesen 100%, mivel valamelyik biztosan bekövetkezik. Ha felírjuk az összes lehetséges esemény valószínűségét, kiszámíthatjuk, mekkora a valószínűsége, hogy a gép bekapcsol. Az áramkimaradás és a hibás működés egymástól függetlenek, ezért az együttes bekövetkezésük valószínűsége $10\% \times 20\% = 2\%$. Annak valószínűsége, hogy csak áramkimaradás van, és nincs hibás működés: $10\% - 2\% = 8\%$. Annak valószínűsége, hogy csak hibásan működik, és nincs áramkimaradás, $20\% - 2\% = 18\%$. Ha ez utóbbit korrigáljuk a hibás működéshez társítható 50%-os bekapcsolási valószínűséggel, akkor megkapjuk, hogy a hibás működés miatt a gép $18\% \times 50\% = 9\%$ -os valószínűséggel nem kapcsol be. Ha ezt a hármat összeadjuk, megkapjuk, hogy a gép: $2\% + 8\% + 9\% = 19\%$ -os valószínűséggel nem kapcsol be.

Az előzőek könnyen beilleszthetők a fejlesztéspolitikai logikába is: a számítógép működése a program működését szimbolizálhatja, az OKOK pedig a program működését befolyásoló tényezőket (pl. a támogatás nagysága, a kiválasztási kritériumok, a gazdasági környezet vagy a kedvezményezett menedzsmentjének motivációs szintje).

46. szövegdoboz

Példa a bayesi hálózatelemzésre

Forrás: HORNÝ (2014) alapján HAJDU szerkesztése

5.4.4.2.2. Tényellentétes hatásértékelés

A tényellentétes hatásértékelés célja annak feltárása, hogy egy-egy program, beavatkozás „mennyire működik”. A módszer lényege, hogy összehasonlítja a programban részt vevő (a továbbiakban kezelt csoportként hivatkozunk rájuk), illetve a programból kimaradó (a továbbiakban kontrollcsoportként hivatkozunk rájuk), megfelelően kiválasztott egyedek (vállalatok, személyek stb.) teljesítményét.

A módszer nagyszámú kedvezményezett esetében használható, azonban csak akkor, ha nem terjed ki a teljes populációra. Ebből adódóan jól alkalmazható például a fejlesztéspolitika keretében felhasznált vállalati, illetve képzési támogatások hatásszámának vizsgálatára, mivel itt rendelkezésre áll a támogatásokban részesülő, illetve nem részesülő csoport is. Nem (vagy csak nehézkesen) használható például az olyan általános, mindenkit érintő állami beavatkozásoknál, mint például az adókedvezmény.

A módszerre azért van szükség, mert nem lehet egyszerűen összehasonlítani az adott támogatott program előtti és utáni, illetve a programban részt vevők és nem részt vevők teljesítményét. Az első esetben nem tudjuk, hogy mi történt volna a támogatottal, ha nem vesz részt a programban, a másikban pedig nem lehetünk biztosak abban, hogy a programban részt vevők és kimaradók között eleve nincs különbség. A cél az lenne, hogy megtudjuk, mi lett volna a programban részt vevőkkel, ha nem vesznek részt a programban, és ezt összevessük a helyzettel, amit a támogatott a program után elért. Mivel az a helyzet, hogy a támogatott nem vesz részt a programban, nem megfigyelhető, ezért szükség van ennek a nem létező helyzetnek (angolból átvett szóval tényellentétes [counterfactual] helyzetnek) a mesterséges megkonstruálására. A módszerek minden esetben ennek a tényellentétes állapotnak a megalkotását célozzák, megfelelő kontrollcsoport kialakításával.

A módszertan keretében alkalmazott módszereket két részre oszthatjuk:

- kísérleti hatásértékelés és
- kvázi kísérleti hatásértékelés.

A kísérleti hatásértékelés esetében már magát a programot is a későbbi értékelés szempontjait figyelembe véve alakítják ki. A támogatottakat és a programból kimaradókat ebben az esetben véletlenszerűen választják ki (hasonlóan az orvosi kísérletekhez) a program előtt, és a program zárása után a két csoport teljesítményét pedig egyszerűen összehasonlítják.

Például, ha a program célja a vállalatoknál a foglalkoztatás növelése, egyszerűen, két kivonással megkapható a program hatása:

$$[A1(t + 1) - A0(t + 1)] - [A1(t - 1) - A0(t - 1)]$$

Ahol:

$A1(t + 1)$ – a foglalkoztatottak száma programban részt vevő vállalatoknál a program után.

$A0(t + 1)$ – a foglalkoztatottak száma programból kimaradó vállalatoknál a program után.

$A1(t - 1)$ – a foglalkoztatottak száma programban részt vevő vállalatoknál a program előtt.

$A0(t - 1)$ – a foglalkoztatottak száma programból kimaradó vállalatoknál a program előtt.

47. szövegdoboz

A kísérleti hatásértékelés működése

A véletlen kiválasztás azért működik, mert ebben az esetben bizonyítható, hogy kellően nagyszámú vizsgált egyed esetén a program előtt a részt vevő és a kimaradó csoport átlagos mutatói nem térnek el szignifikánsan, azaz „eléggyé hasonlóak”.

A kvázi kísérleti hatásértékelési módszerekkel olyan programok hatásossága is vizsgálható, amelyeknél a kiválasztás nem véletlenszerű volt. Mivel az uniós programok esetében cél, hogy a támogatásokat azok kapják, akik a program megtervezői szerint megfelelnek valamilyen kritériumoknak, ezért az uniós programok területén szinte soha nem fordul elő a véletlen kiválasztás. A véletlen kiválasztás nagy előnye, hogy mind a megfigyelhető (pl. egy támogatott vállalat pénzügyi, foglalkoztatási mutatói vagy egy képzésben részt vevő neme, életkora, iskolai végzettsége), mind a nem megfigyelhető (pl. egy támogatott vállalat menedzsmentjének tervei, ambíciói vagy egy képzésben részt vevő egyéni ambíciói) változókra igaz, hogy nincs szignifikáns különbség a kezelt és a kontrollcsoport jellemzői között. A kvázi kísérleti módszerek egyik fő törekvése, hogy a nem megfigyelhető változók hatásait kiszűrje.

A kvázi kísérleti hatásértékelésnek négy módszere ismert:

- párosítás (matching);
- különbségek különbsége (double difference);
- szakadós vizsgálat (regression discontinuity);
- instrumentális változók módszere (instrumental variable).

A *párosítás* lényege, hogy megfigyelhető változók alapján alakítanak ki egy, a támogatottakhoz a program előtt eléggé hasonló kontrollcsoportot (azt, hogy két csoport mikor eléggé hasonló, a módszer alkalmazójának kell eldöntenie). A program lezárása után pedig összevetve a kezelt és a kontrollcsoport teljesítményét, megkapjuk a program hatását. (Ebben az esetben úgy tekintünk a kontrollcsoportra, mintha ők lennének a támogatásban részt vevő vállalatok abban a nem létező esetben, ha nem vettek volna részt a programban.)

Előnye: könnyen érthető a módszer logikája.

Hátránya: a nem megfigyelhető változókat nem tudja kezelni.

A *különbségek különbsége módszer* lényege, hogy összeveti a kezelt és a kontrollcsoport teljesítményét a program előtt és után, és ezekből különbséget képezve kapjuk meg a program hatását. A dupla kivonás miatt a vizsgált időben állandó (pl. az ágazat, amelyben a támogatást kapott vállalat működik) és azon változók, amelyek mindkét csoportra azonosan hatnak (pl. az általános gazdasági környezet), kiesnek, ezért nem torzítják a hatás mérését.

Előnye: az időben állandó és a kezelt, valamint a kontroll vállalkozásokra ugyanúgy ható nem megfigyelhető változók kezelése.

Hátránya: nehezebben érthető.

A *szakadós vizsgálat* logikájának lényege, hogy egy „pont” környezetében feltételezhetően az egyedek eléggé hasonlóak egymáshoz. Egy olyan pályázat esetében például, ahol egy adott ponthatárt elérők kapnak támogatást, az alatta levők pedig nem, a ponthatárnál csak egy kicsit jobban, és egy kicsit alulteljesítők között feltehetően nincs jelentős különbség. Ezért a ponthatárnál egy kicsit több pontot kapottakat vehetjük kezelt, az egy kicsit alulteljesítőket pedig kontrollcsoportnak. A program lezárulása után pedig a kezelt és a kontrollcsoport teljesítményének összevetésével megkapjuk a program hatását.

Előnyei: az időben változó nem megfigyelhető változókat kezeli, könnyen érthető.

Hátránya: csak lokális hatásokat tud mérni, mivel csak a kezelt és a kontrollcsoportok egy részét tudja bevonni a vizsgálatba (a ponthatár környékén lévők).

Az *instrumentális változók módszerének* lényege, hogy olyan változókat von be az elemzésbe, amelyek nem mozognak együtt a támogatás hatását befolyásoló nem megfigyelhető változókkal, de a programban való részvétellel igen. Ezzel a plusz információval jobban tudja mérni ez a módszer a program hatását, mint egyéb módszerek.

Előnye: az időben változó nem megfigyelhető változókat kezeli.

Hátránya: nehezen érthető.

„Tényellentétes hatásvizsgálat a visszatérítendő és vissza nem térítendő támogatások kkv-kra gyakorolt hatásairól Magyarországon” (kivonat)

A kutatási kérdések: A kismértékű támogatásoknak van-e hatása a támogatott kkv-k teljesítményére? Van-e különbség a visszatérítendő és a vissza nem térítendő támogatások hatásaiban? Ezek a hatások eltérnek-e a gazdaságilag fejlettebb és gazdaságilag kevésbé fejlett régiókban egymástól?

Az értékelés leírása: Bár a vállalatok nagy összegű támogatásokat kapnak a strukturális alapokon keresztül, korlátozott a tudásunk a különböző támogatási típusok hatásairól. A kohéziós politika kkv-kra vonatkozó céljainak elérése érdekében a visszatérítendő támogatások jelentősége megnőtt. Meglehetősen kevés számú vizsgálat készült a visszatérítendő és vissza nem térítendő támogatások hatásairól. Mindkét támogatási forma egyaránt elérhető volt a fejlettebb és a kevésbé fejlett magyarországi régiókban.

Módszertan: Az elemzés tényellentétes hatásvizsgálattal készült: becsült részvételi valószínűség szerinti párosítást használt, amelyet kiegészített a különbségek különbsége módszer,

hogy megvizsgálhatók legyenek a különböző típusú támogatások hatásai a vállalatok teljesítményére. Az elemzés először a legközelebbi szomszéd párosítás módszerével kiválasztotta a támogatott kkv-k kontrollpárjait úgy, hogy azok gazdasági adataikban hasonlítottak a támogatott vállalatokhoz egy évvel a támogatás megszerzése előtt, illetve ágazatukban, régiójukban és működési idejükben. A párosítás eredményeképpen adódott a támogatott és kontrollvállalatok csoportja, amelyek a legfontosabb megfigyelhető jellemzőikben így azonosak voltak. Ezután a különbségek különbsége módszerrel a konstans meg nem figyelhető változók hatásait kiszűrték.

Eredmények:

- A visszatérítendő támogatások magasabb számú statisztikailag szignifikáns hatással bírnak.
- A kkv-knak juttatott támogatások jobban hatnak a kevésbé fejlett régiókban.

Ezek az eredmények csak bizonyos típusú támogatásokra, vállalatokra, gazdasági környezetre igazak, további hasonló értékelések szükségesek azon következtetés levonásához, hogy a visszatérítendő támogatások hatékonyabbak.

48. szövegdoboz
Példa tényellentétes hatásértékelésre

Forrás: BÉRES–ZÁVE CZ, 2016

5.4.4.2.3. Makroökonómiai hatásmodellek

Az előzőekben bemutatott hatásértékelések alapvetően a kedvezményezettek szintjén, a kedvezményezettek állapotában végbement változások mentén mutatja be az intézkedések hatásmechanizmusait, illetve igyekszik ezeket számszerűsíteni.

A hatásértékeléseknek ugyanakkor létezik egy makroökonómiai szinten értelmezett verziója is, amely a fejlesztéspolitikai beavatkozások keretében a gazdaságba jutó pénzügyi források összességének a makroökonómiai környezetben és környezetre kifejtett hatásával foglalkozik. Vagyis ezek a modellek a beavatkozások által közvetlenül érintett szereplőknél, szereplők által jelentkező hatásokon túlmutató (a GDP-ben, foglalkoztatásban, bérekben stb. megjelenő), tovagyűrűző változások nyomán követését ragadják meg.

A fejlesztéspolitikai intézkedések ilyen típusú hatásvizsgálatára különféle gazdasági modellek terjedtek el. A modellek egymástól az általuk alkalmazott gazdaságelméletek, rendelkezésre álló adatok tekintetében és az ezekből adódó kalibrálásukban különböznek. Az Európai Bizottság által használt, fejlesztéspolitikai szempontból releváns modellek:

- HERMIN modell;
- QUEST III modell;
- RHOMOLO modell.

Magyarországon a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, majd annak jogutódjaként a Miniszterelnökség megbízásából a fentiekől részben eltérő modell készült. Az ún. makroregionális (GMR) modell bevonja a földrajzi dimenziót is a modell kalibrálása során, több okból (VARGA–JÁROSI–SEBESTYÉN, 2011):

- minden beavatkozás a tér egy adott pontjában történik, és annak hatásai onnan terjedhetnek tovább távolabbi pontokba;
- az induló effektus a pozitív vagy negatív agglomerációs hatások eredményeképpen felszorzozódhat, vagy akár kisebbé is válhat, már viszonylag rövid távon;
- a beavatkozás eredményeképpen esetlegesen kiváltott munka- és tőkemigráció tovább növelheti vagy csökkentheti a kiinduló hatásokat, melyek révén a gazdaság térszerkezete is átrendeződhet (dinamikus agglomerációs hatások);
- az előbbi földrajzi hatások következtében, ugyanolyan értékű és szerkezetű fejlesztéspolitikai beavatkozások – azok eltérő térbeli eloszlásai révén – eltérő makroökonómiai eredményeket vonnak maguk után. Ezen különböző eredmények kimutatására a tér nélküli, hagyományos modellek nem képesek, következésképpen az általuk adott hatások torzítottak lesznek.

A 2004–2006-os és a 2007–2013-as becslések eredményei, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által használt GMR-Magyarország modell alapján az európai uniós támogatások a gazdaság kínálati oldalának támogatásával a technológiai fejlődésen, a fizikai és a humán tőke minőségének javításán keresztül tartós pozitív hatással vannak a gazdasági növekedésre.

A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret 2007–2013-ig tartó időszakában, a programozási időszak végére (2015) a modell alapján a GDP *volumene* körülbelül 9%-kal lenne magasabb, mint a támogatások nélkül lett volna, abszolút számokra lefordítva ez mintegy 2700 Mrd Ft-ot jelent. A foglalkoztatottak száma pedig 2015-re mintegy 5%-kal lenne magasabb a támogatások nélküli helyzethez képest, ez körülbelül 200 ezer főt jelent.

Egyben megfigyelhető a foglalkoztatási hatások elhalványulásának jelensége:

- a technológiai fejlődés, és a beruházási támogatások miatt a gazdaság tőkeintenzitása nő;
- a támogatások rövid távú keresleti hatásának elhalványulásával a gazdasági növekedési dinamikája lassul, így a foglalkoztatási szint nem fenntartható azon a szinten, mint a program végrehajtása során.

Az EU-s támogatások 2020-ig tartó makrogazdasági hatásainak becslésekor Keresztély (2013) arra kereste a választ, hogy a fejlesztéspolitikai beavatkozások hatására hogyan alakul Magyarország felzárkózása, többek között GDP-adatokat alapul véve. A HERMIN modell alapjait felhasználó, de azt egyben továbbfejlesztő vizsgálatai alapján azt találta, hogy a vizsgált időszakban minimális mértékű felzárkózás valószínűsíthető, azzal, hogy az EU-s támogatások esetleges csökkenése lassítaná a GDP-növekedés ütemét, ugyanakkor a források összetételének változása (K+F, humántőke-fejlesztésre és innovációra fordított kiadások növelése) gyorsítaná a GDP növekedését 2020-ig.

49. szövegdoboz
Makrogazdasági becslések

Forrás: HAJDU szerkesztése

5.4.5. Intézményi és végrehajtási értékelések

Az intézményi értékelések a fejlesztéspolitika végrehajtásának hatékonyságát és az intézményrendszer működését vizsgáló témákat elemzi. Jellemző értékelési kérdések:

- Csökkentették-e a működési szabályok és struktúrák az adminisztratív költségeket és terheket?
- Megfelelő döntési visszacsatolást biztosítanak a fennálló eljárásrendi szabályok?
- Hogyan érvényesülnek a megkívánt szakmai elvek a végrehajtásban?
- Megfelelő mennyiségű és minőségű humán kapacitás áll-e rendelkezésre a források eredményes kihelyezése érdekében?

Az intézményi értékelések fontos szerepet játszanak a fejlesztéspolitikai végrehajtásban, ugyanis az ajánlások és ezek gyakorlatba történő átültetése hozzájárul ahhoz, hogy a fejlesztéspolitika keretében elérhető források lehetőleg ne jelentsenek addicionális adminisztratív terhet a kedvezményezettek számára.

Annak érdekében, hogy az értékelési tervet a megadott időtávon belül végre lehessen hajtani, céljait megvalósítani, az alábbi feltételeket kell biztosítani.

5.4.5.1. Adatok rendelkezésre állása

Az értékelések lefolytatásához elengedhetetlen a megfelelő szintű és minőségű adatok rendelkezésre állása, különös tekintettel a programok eredményességének értékeléséhez szükséges adatkör biztosítására, valamint az eredményességet mérő adatok elérhetőségét biztosító informatikai háttérre. Fontos, hogy az adatok rendelkezésre állása időben is garantált legyen, vagyis azonos adatbázisok több időszakon átívelően legyenek elemezhetőek, lehetőség szerint azonos adatstruktúra és tartalom mentén.

Kiemelt figyelmet kell szentelni továbbá a 2014–2020-as időszakban az ESZA-ból támogatásban részesülő személyek adatait tartalmazó adatbázisra, amelyet a végrehajtás adatait tartalmazó monitoring információs rendszerben rögzítenek. Ügyelni kell arra is, hogy a kedvezményezett személyek adatait az első meghirdetett felhívástól kezdve azonos struktúrában és tartalommal rögzítsék, ugyanis ezek elengedhetetlenek lesznek az ESZA-programok értékeléséhez. Ezek az adatok szükségesek ahhoz, hogy az ESZA esetében a megfelelő hatásértékeléseket le lehessen folytatni.

5.4.5.2. Humán erőforrás, az értékelési tevékenység funkciójának helye a szervezeti struktúrában

Korábbi, intézményrendszeri értékelés (AAM, 2014) megállapította, hogy egyes funkciók esetében szükséges a koordinatív feladatellátás, mivel a szétaprózott, de hasonló folyamatok a minőségi szinergiák (pl. adatbeszerzés) és költséghatékonysági szempontok kiaknázásának elmulasztásához vezethetnek. Az értékelési tevékenységet ERFA, KA és ESZA esetében 2007–2013 között központi koordináció részeként végezték, amely a 2014–2020-as időszakban is fennmaradt. Annak érdekében, hogy a tematikus koncentráció jegyében az értékelések szintje is megváltozzon, érdemes hasonló intézkedéseket vagy célcsoportokat érintő fejlesztéseket közösen kezelni, így a hatások, eredmények kimutathatók lesznek.

Magyarországon az értékelési tevékenység ebből adódóan ERFA, KA és ESZA finanszírozású programok vonatkozásában centralizált, az értékelésekkel kapcsolatos minden funkciót a központi koordináció lát el. Az EMVA és az ETHA programok esetében az értékelési funkciót 2014–2020-ban is az illetékes irányító hatóságok látják el.

5.4.5.3. Közbeszerzési feltételek

Annak érdekében, hogy az értékelési terv ütemezését tartani lehessen, gördülékenyen működő közbeszerzési keretfeltételek is szükségesek. Ehhez elengedhetetlen rugalmas közbeszerzési módszerek (pl. keretszerződés) alkalmazása, amelyek lehetővé teszik, hogy a közbeszerzések időigényét kompenzálni lehessen.

Az értékelések lefolytatásához továbbá szükség van a jogászok és értékelésmenedzserek folyamatos együttműködésére. Javasolt, hogy a közbeszerzési területeken dolgozók is legyenek felkészítve az értékelési tevékenység céljából, a tevékenységek, módszerek alkalmazásából annak érdekében, hogy proaktívan tudjanak hozzáállni az értékelések lefolytatásához. Ugyanígy, az értékelésmenedzserek körében javasolt egy jogász alkalmazása, aki az eltérő nyelvezetekből adódó szűk keresztmetszetek feloldásában segíteni tud.

Nem utolsósorban, a közbeszerzések lefolytatásakor, a legjobb ár-érték elv mellett érvényesíteni kell a szakmai elbírálás súlyát, hiszen minőségi értékelés csak megfelelő szaktudás mellett készülhet, amelyet nem lehet minden esetben intézményi referenciák mentén bírálni, szükséges a szakmai ajánlat megfelelő beépítése is a bírálati folyamatba (az ár mellett).

5.4.5.4. Az Európai Bizottság értékelési tevékenysége

Az Európai Bizottság saját kezdeményezésére is végezhet programértékelést (a tagállammal együttműködésben). Az értékelés eredményeit a Bizottságnak meg kell küldenie az érintett irányító hatóságnak, valamint az érintett monitoring bizottságnak. Ugyanakkor az, hogy a Bizottság a programozási időszak alatt értékelést folytasson le, meglehetősen ritka.

Az ERFA, ESZA, KA és ETHA finanszírozású programok esetében a Bizottság jogszabály alapján az ex-post értékelést folytatja le (de ez nem jelenti azt, hogy a tagállamok nem folytatnak ex-post értékelést).⁴⁵¹ Az EMVA esetében az irányító hatóság készíti az ex-post értékeléseket.⁴⁵²

A Bizottság minden időszak végén, több munkacsomagban írja ki az értékelési feladatokat, ennek az a célja, hogy EU-s szinten értékeljék a fejlesztéspolitikai forrásokat. Ennek keretében megvizsgálják az ESB-alapok eredményességét és hatékonyságát, valamint azok hozzájárulását az Európa 2020 stratégiához, figyelembe véve az e stratégia vonatkozásában megállapított célokat, az alapspecifikus szabályokban meghatározott egyedi követelményeknek megfelelően.

Vagyis egy-egy program konkrétan nem adja ezen értékelési tevékenység fókuszát (ez továbbra is tagállami értékelési hatáskör), esetleg esettanulmány vagy példálózó jelleggel kiemelik egyes programokat vagy tagállami gyakorlatokat az értékelési jelentésekben. A Bizottság az ex-post értékeléseket a 2014–2020-as időszak vonatkozásában 2024. december 31-i határidővel végzi el. Továbbá, az értékelések eredménye alapján 2025. december 31-ig minden egyes ESB-alap vonatkozásában összefoglaló jelentés is készül.

EMVA és ETHA esetében a Bizottság feladata továbbá a tagállamok által készített időszaki értékelések uniós szintű összegzése, amit a benyújtott értékeléseket követő december 31-ig végez el minden évben.

5.5. Visszacsatolás: az eredményességmérési keret

A 2014–2020-as programozási időszakban új elemként, 2018. decemberi adatok alapján az operatív programok teljesítmény-felülvizsgálatára kerül sor 2019-ben az ún. eredményességmérési keret alapján. Az eredményességmérési keret nem vonatkozik a technikai segítségnyújtás keretében allokkált forrásokra.

A teljesítmény-felülvizsgálat eredményeképpen egy negatív és egy pozitív ösztönzőből álló következményrendszer lett kialakítva.

A negatív ösztönző célja annak biztosítása, hogy az uniós költségvetés felhasználása ne pazarló vagy kevésbé hatékony módon történjen. Ezért, azokban az esetekben, amikor valamely program prioritási tengelye bizonyíthatóan súlyos elmaradást mutat az eredményességmérési keretben meghatározott indikátorokhoz képest teljesítendő részeredményektől, és ez egyértelműen a Bizottság által korábban azonosított gyengeségeknek tudható be, valamint a tagállam nem teszi meg a szükséges korrekciós lépéseket, a Bizottság felfüggeszheti a program számára teljesített uniós kifizetéseket, vagy a programozási időszak végén pénzügyi korrekciót hajthat végre.

Pozitív esetben, amikor a program előrehaladása megfelel az előzetesen tervezett céloknak, a programok addicionális forrásban részesülhetnek (teljesítménytartalék). Az eredményességmérési kereten belül a pozitív ösztönző, vagyis a eredményességi tartalék az Európai Területi Együttműködés és az Ifjúsági Foglalkoztatási Együttműködés keretében végrehajtott programokra nem vonatkozik, továbbá szintén nem érvényes a KAP első pilléréből az EMVA részére átcsoportosított összegekre.

5.5.1. Eredményességi tartalék

Az eredményességi tartalék a programok prioritási tengelyére allokkált források 5-7%-át kitevő összeg, amelyet az irányító hatóságok az EU felé való elszámolás szempontjából nem használhatnak fel a teljesítmény-felülvizsgálat ideje (2019) előtt. A teljesítménytartalék arányát prioritási tengelyenként úgy kell meghatározni, hogy az tagállam, fejlesztési alap és régió kategóriánként 6%-ot adjon ki. Magyarországon egységesen, minden prioritási tengely esetében a teljesítménytartalék mértéke 6%.

5.5.2. Az eredményességmérési keret

Az eredményességmérési keret kialakítása három lépésből áll:

- az eredményességmérési keretbe foglalt indikátorok kiválasztása;
- a kiválasztott indikátorok célértékeinek meghatározása;

⁴⁵¹ A 2007–2013-as időszakra vonatkozóan az Európai Bizottságnak az ex-post értékeléseket az ERFA, ESZA és a KA esetében 2015. december 31-ig kellett elkészítenie. Az értékelési jelentések elérhetők itt:

ESZA: ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=701&langId=en&moreDocuments=yes

ERFA: ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/#1

⁴⁵² Az EMVA keretében készített szintézis jelentések elérhetők itt: ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/index_en.htm

- az eredményességmérési kerethez kiválasztott indikátorok és ezek célértékeinek tervezésekor használt módszertan(ok) rögzítése.

Minden program prioritási tengelyére vonatkozóan meg kell határozni az eredményességmérési keretbe foglalt indikátorokat, és ezt a programban rögzíteni kell. Ennek keretében nem új indikátorokat kell meghatározni, hanem az egyébként a prioritási tengelyen használt indikátorok közül kell kiválasztani azokat, amelyek a leginkább megragadják a prioritás intézkedéseinek jellegét, vagyis lefedik a prioritás pénzügyi forrásainak legalább 50%-át. Ha ezt nem lehet egy indikátorral teljesíteni, akkor annyi indikátort szükséges az eredményességmérési keretbe foglalni, amennyivel ez a kritérium teljesül.

Az eredményességmérési keretbe az alábbi indikátortípusokat kötelezően bele kell foglalni, és számszerűsített mérföldkövet és célértéket kell meghatározni rájuk:

- inputindikátorok;
- outputindikátorok/teljesítményindikátorok.

Az inputindikátorok pénzügyi indikátorok, és az alábbiakat fejezik ki:

- minden alap esetében, kivéve az EMVA-t: az igazoló hatóság által költségnyilatkozatba foglalt összeg;
- az EMVA esetében azokat az összegeket takarja, ahol a projektekre a záró elszámolás is teljesítve lett vagy abban az esetben, amikor a támogatás éves kifizetéseket tartalmaz, az éves kifizetések összege.

Természetesen a pénzügyi adatok esetében a 2018-ra meghatározott értékeknek összhangban kell lenniük a 2018-ra érvényes N+3-as célértékekkel, míg a 2023-as értékeknek a prioritási tengelyre allokált források összértékével.

Az eredményességmérési keretben használt *outputindikátorok* lehetnek közös indikátorok, de programspecifikus indikátorok is. Az EMVA esetében jogszabály tartalmazza, hogy mely indikátorokat lehet az eredményességmérési keretben alkalmazni, ugyanakkor az irányító hatóságok helyettesíthetik vagy kiegészíthetik ezeket az indikátorokat, így a jogszabályi indikátorlista alapvetően ajánlásnak tekinthető. Azoknál a prioritási tengelyeknél, ahol az outputindikátorokra a 2018-as előrehaladás még nem fog érdemi outputértékeket mutatni, pl. a finanszírozott beruházások átfutási idejéből adódóan (pl. útépítés), ún. kulcs végrehajtási lépések mentén is be lehet mutatni, hogy a prioritási tengelyen van előrehaladás, a tervezett intézkedések mederben vannak (pl. lefolytatott közbeszerzések száma, Bizottságnak elküldött nagyprojektek száma stb.). A kulcs végrehajtási lépések nem önálló indikátorokban történő előrehaladást mutató jelzőszámok, amelyeket kizárólag 2018-ra lehet az eredményességmérési keretbe foglalni, 2023-ra már a releváns outputindikátor értékének kell az intézkedések keretében elért teljesítményt mutatnia.

A fentiekén kívül az irányító hatóság, amennyiben indokoltnak tartja, *eredményindikátorokat* is alkalmazhat. Az eredményindikátorok alkalmazását a tagállamok általában nem választották, ugyanis az eredmények a beavatkozásokhoz képest időben később jelentkeznek, ezért is, az eredményindikátorok nem alkalmas a fejlesztéspolitikai programok előrehaladását érdemben mutatni. Ez alól kivétel az ESZA, ahol az időben közvetlenül jelentkező eredményeket mérő eredményindikátorok alkalmazása indokolt lehet. Emellett is azonban, az eredményindikátorok olyan jelenségeket ragadnak meg, amelyek csak részben a fejlesztéspolitikai beavatkozások hatására változnak, ezért az irányító hatóságoknak nem feltétlenül érdeke, hogy a végrehajtásukban álló programok teljesítményértékelésének eredménye esetlegesen külső tényezőktől is függjön.

Az eredményességmérési kerethez használt indikátoroknak – típustól függetlenül – meg kell felelniük az indikátorokkal szemben támasztott általános elvárásoknak.

Az indikátorokat *alaponként és régiókatégoriánként* kell kiválasztani, akkor is, ha egy prioritási tengely komplex prioritásnak minősül, vagyis több régiókatégoriát fed le, vagy több alap finanszírozza.

A tagállamok vagy irányító hatóságok két időpontra határoznak meg célokat: első körben 2018. december 31-i teljesítési határidővel úgynevezett mérföldköveket, míg 2023. december 31-i teljesítési határidővel pedig célokat.

A mérföldkövekre és célokra vonatkozó indikátorok értékeit a fizikailag befejezett projektek indikátorértékei alapján kell kalkulálni, vagyis a teljesítésbe nem számítanak bele a leszerződött és végrehajtás alatt álló releváns projektek keretében vállalt indikátorok tervértékei. Ezen rendelkezés alól kivételt az ESZA keretében finanszírozott projektek és az EMVA egyes intézkedései keretében finanszírozott projektek képeznek:

- a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszerei;
- a mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer keretében támogatásra jogosult mezőgazdasági termelőknek azon része, akik mezőgazdasági üzemüket véglegesen átruházzák egy másik mezőgazdasági termelőre;
- erdőtelepítés és fásítás;
- agrár-erdészeti rendszerek létrehozása;
- termelői csoportok és szervezetek létrehozása;
- agrár-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos műveletek;
- ökológiai gazdálkodás;
- Natura 2000 kifizetések és a víz keretirányelvhez kapcsolódó kifizetések;
- hátrányos természeti adottságokkal vagy egyéb sajátos hátrányokkal rendelkező területek számára teljesített kifizetések;
- állatjólét;
- erdő-környezetvédelmi és éghajlattal kapcsolatos szolgáltatások, valamint természetmegőrzés.

A fenti kivételek esetében tehát a végrehajtás alatt álló projektek indikátor tervértékei is figyelembe vehetők.

A 2023-as célértékek tervezésekor a pozitív scenárió szerint, vagyis úgy kell eljárni, hogy a teljesítménytartalék összege 2019-től felhasználható, vagyis ezen összeget is figyelembe kell venni a célérték tervezésekor.

5.5.3. Módszertanok rögzítése

A tagállamok a Partnerségi Megállapodásban állapítják meg, hogy az indikátorok kiválasztását és a célértéktervezést hogyan, milyen módszerekkel végezték. Ennek célja többes.

Egyrészt, ha az irányító hatóság a végrehajtás során változtatni kíván egy eredményességmérési indikátor célértékén, a módszertan alapján mérlegelni lehet, hogy olyan változások történtek-e (pl. külső vagy előre nem várt események hatására) a végrehajtásban, amelyek a korábbi módszertanhoz képest megváltozott körülményeket eredményeznek, és ez alapján igazolható az eredményességmérési keret módosítása (pl. a korábbi tervektől eltérően bizonyos intézkedések indítása elmaradt, és ezek jelentősen kihatnak az indikátorértékek teljesülésére).

További célja, hogy alapos és gondos tervezésre bírja az irányító hatóságokat, annak érdekében, hogy az eredményességmérési keretbe foglalt indikátorok célértékeinek alultervezését ki lehessen küszöbölni.

Végül, de nem utolsósorban, célja annak biztosítása, hogy a több prioritási tengelyen megjelenő azonos indikátorokat ugyanazzal a metodikával mérjék, vagyis a prioritási tengelyek előrehaladásában mért teljesítmény reálisan összehasonlítható legyen. Szintén ennek keretében kell biztosítani azt, hogy azonos indikátorok célértékei egymással összhangban legyenek (pl. az egyik prioritási tengely célértéke ne határozzon meg 100 egységnyi outputot célként 1000 egységnyi pénzügyi forrásból, amíg a másik ugyanennyi forrásból ugyanerre az indikátorra feleannyi célértékkel tervez), továbbá azt kifejezni, hogy a kiválasztott indikátorok megfelelnek az indikátorokkal szemben támasztott általános és a bemutatott specifikus követelményeknek.

Önmagában az, hogy az indikátorértékek nem teljesülnek, nem indokolhatja az eredményességmérési keret módosítását, a módosításhoz a módszertanra hivatkozó érvelést szükséges a módosítási igénnyel együtt benyújtani a Bizottságnak.

A módszertani leírások kitérnek az alábbiakra:

- azon adatkör, amelyen a célértéktervezés alapszik (pl. korábbi programvégrehajtás alapján számított indikátor egységköltiségek, ex-ante vagy más értékelések becslései stb.);
- annak alátámasztása, hogy a kiválasztott indikátorok megragadják a prioritási tengely jellegét, vagyis a kiválasztott indikátor lefedi a prioritás pénzügyi keretének legalább 50%-át, valamint ennek számítási módszertana;
- információ arra vonatkozóan, hogy a partnerségi megállapodás keretében végrehajtott programokra kiválasztott indikátorok és ezek értékei konzisztensek egymással és egymáshoz képest;
- ahol kulcs végrehajtási lépés és/vagy eredményindikátor tervezésére sor került, annak alátámasztása, hogy erre miért volt szükség.

5.5.4. A teljesítményértékelés a programidőszak során

A teljesítményértékelést a Bizottság végzi az éves végrehajtási jelentésekben beküldött adatok és információk alapján. A jelentések beérkezését követően a Bizottságnak két hónapja van döntést hozni arról, hogy egy prioritás teljesítette-e a mérföldköveket vagy sem.

A teljesítményértékelés alaponként és régiókatégoriánként történik, akkor is, ha egy prioritási tengely komplex prioritásnak minősül, vagyis több régiókatégoriát fed le, vagy több alap finanszírozza.

A teljesítményértékelésből következő programmódosítások (pénzügyi allokációk átcsoportosításából adódó újpénzügyi táblák, illetve indikátor célértékek) benyújtására az irányító hatóságoknak 3 hónap áll rendelkezésre.

5.5.4.1. Pozitív ösztönzés

Azok a prioritási tengelyek vonatkozásában, ahol teljesítették a mérföldköveket, a teljesítménytartalék összege elszámolható az EU-s költségvetés felé („lehívható”), illetve amennyiben nem teljesítő prioritási tengelyek felszabaduló teljesítménytartalékából allokálnak rá további forrásokat is, ezen összegis.

Teljesítettnek minősül egy mérföldkövő az alábbi esetekben:

- ha a prioritási tengelyre meghatározott indikátorok száma kettő vagy kevesebb: mindegyik indikátor legalább 85%-os teljesülést mutat;
- ha a prioritási tengelyre meghatározott indikátorok száma három vagy több: egy kivételével valamennyi mutatószám legalább 85%-os teljesülést mutat úgy, hogy az egy darab kivételindikátor legalább 75%-os teljesülést mutat.

Magyarországon 54 alap/prioritási tengely közül 38 db teljesítette a kitűzött mérföldköveket. Az Emberi Erőforrások, a Környezeti és Energiahatékonysági, a Közigazgatás-és Köszolgáltatásfejlesztés Operatív Programok, valamint a Vidékfejlesztési Program esetében minden prioritáson teljesültek a kitűzött programidőszaki részcélok.

5.5.4.2. Negatív ösztönzés

Elesés a teljesítménytartalék összegétől

Azok a prioritási tengelyek, ahol nem teljesültek a mérföldkövek, a teljesítménytartalék összege nem hívható le az EU-s költségvetésből. Amennyiben ez a forrás viszont már lekötésre került az irányító hatóság által, akkor az ebből finanszírozott kedvezményezetti kiadásokat a nemzeti költségvetésnek kell állnia.

Ezzel párhuzamosan a teljesítménytartalék összege így felszabadul és olyan prioritási tengelyre átallokálható tagállamon belül, amely teljesítette a mérföldköveket, és ugyanazon régiókatégorián belül ugyanazaz alap finanszírozza, mint azt a prioritási tengelyt, amely elesett a teljesítménytartalék összegétől.

Súlyos mulasztásból eredő szankciók

Amennyiben a teljesítményértékelés során egy prioritási tengelyre súlyos mulasztás állapítható meg, a Bizottság kezdeményezheti az adott prioritási tengely kifizetések felfüggesztését.

Súlyos mulasztásnak minősül az alábbi kritériumok együttes teljesülése:

- ha a prioritási tengelyre meghatározott pénzügyi és outputindikátorok és/vagy kulcs végrehajtási lépések⁴⁵³ száma kettő vagy kevesebb: bármelyik alacsonyabb teljesülést mutat, mint 65%; ha a prioritási tengelyre meghatározott indikátorok száma három vagy több: kettő vagy több alacsonyabb teljesülést mutat, mint 65%;
- a nem teljesülés egyértelműen végrehajtási hiányosságoknak tudható be;
- a Bizottság az éves jelentések kapcsán vagy az éves felülvizsgálati értekezletek során jelezte, hogy végrehajtási hiányosságokat vélelmez;
- a tagállam vagy irányító hatóság elmulasztotta megtenni a hiányosságok felszámolására irányuló korrekciós lépéseket.

Ebben az esetben a Bizottság a súlyos mulasztás megállapítását követő 5 hónap után intézkedik a kifizetések felfüggesztéséről, amelyet megszüntethet, amennyiben a tagállam vagy irányító hatóság a súlyos mulasztást okozó tényezőket megszüntette.

A 16 db nem teljesítő alap/prioritás megoszlása az alábbi:

- Vállalati energetikai fejlesztések – ERFA (GINOP-4. prioritás),
- Pénzügyi eszközök végrehajtása – ERFA (GINOP-8. prioritás),
- Vállalkozásbarát, népeségmegtartó településfejlesztés – ERFA (TOP-2. prioritás),
- Alacsony széndioxid kibocsátású gazdaságra való áttérés kiemelten a városi területeken – ERFA (TOP-3. prioritás),
- A helyi közösségi szolgáltatások fejlesztése és a társadalmi együttműködés erősítése – ERFA (TOP-4. prioritás),
- Megyei és helyi emberi erőforrás fejlesztések, foglalkoztatás-ösztönzés és társadalmi együttműködés – ESZA (TOP-5. prioritás),
- Fenntartható városfejlesztés a megyei jogú városokban - ESZA (TOP-6. prioritás)⁴⁵⁴,
- Közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések [CLLD] – ERFA és ESZA (TOP-7. prioritás),
- Kutatás, fejlesztés és technológiai innováció – ERFA (VEKOP-2. prioritás),
- Infokommunikációs fejlesztések – ERFA (VEKOP-3. prioritás),
- Turisztikai és természetvédelmi fejlesztések – ERFA (VEKOP-4. prioritás),
- Az energiahatékonyság, az intelligens energiahasználat és a megújuló energiák felhasználásának támogatása – ERFA (VEKOP-5. prioritás),
- Települési környezet- és közszolgáltatás-fejlesztés – ERFA (VEKOP-6. prioritás),
- Társadalmi hozzáférést bővítő és humán erőforrás fejlesztést támogató programok – ESZA (VEKOP-7. prioritás),
- Természetes vizek rehabilitációja (MAHOP-1. prioritás).

Látható, hogy jellemzően a regionális operatív programok esetében nem teljesültek a mérföldkövek és összességében leginkább az ERFA finanszírozású prioritások esetében maradt el a végrehajtás a kitűzött részecélektől.

5.5.5. A teljesítményértékelés a programidőszak végén

A Bizottság a záró végrehajtási jelentés adatai alapján is elvégzi a teljesítményértékelést. Ennek keretében pozitív ösztönzőket már nem állapítanak meg, tekintettel a programvégrehajtási időszak végére.

Negatív ösztönzők ugyanakkor még ekkor is következhetnek visszamenőleges pénzügyi korrekció formájában ESZA, ERFA, KA és ETHA finanszírozású programok esetében. Visszamenőleges pénzügyi korrekció megállapítására súlyos mulasztás esetében kerülhet sor, ami az alábbi esetek együttes teljesülése esetén áll be:

- ha a prioritási tengelyre meghatározott pénzügyi és outputindikátorok és/vagy kulcs végrehajtási lépések⁴⁵⁵ száma kettő vagy kevesebb: bármelyik alacsonyabb teljesülést mutat, mint 65%; ha a prioritási tengelyre meghatározott indikátorok száma három vagy több: kettő vagy több alacsonyabb teljesülést mutat, mint 65%;
- a nem teljesülés egyértelműen végrehajtási hiányosságoknak tudható be;
- a Bizottság az éves jelentések kapcsán vagy az éves felülvizsgálati értekezletek során jelezte, hogy végrehajtási hiányosságokat vélelmez;
- a tagállam vagy irányító hatóság elmulasztotta megtenni a hiányosságok felszámolására irányuló korrekciós lépéseket;
- nem állnak fenn olyan gazdasági-társadalmi, vagy előre nem látott kényszerítő körülmények, elháríthatatlan akadályok, amelyek kihatnak a program végrehajtására.

A pénzügyi korrekció keretében átalány ráta lett meghatározva. Az átalány ráta mértéke:

- 65% alatti, de legalább 60%-os teljesítési/abszorpciós együttható esetén 5%-os átalány alkalmazandó;
- 60% alatti, de legalább 50%-os teljesítési/abszorpciós együttható esetén 10%-os átalány alkalmazandó;

⁴⁵³Vagyis eredményindikátorok ehhez a vizsgálathoz nem lesznek figyelembe véve.

⁴⁵⁴ A prioritás ERFA finanszírozású része teljesítette a mérföldköveket.

⁴⁵⁵Vagyis eredményindikátorok ehhez a vizsgálathoz nem lesznek figyelembe véve.

- 50% alatti teljesítési/abszorpció esetén 25%-os átalány alkalmazandó.

A teljesítési/abszorpció együttható számítása: az eredményességmérési keretbe foglalt outputindikátorok és kulcs végrehajtási lépések teljesülésének átlaga osztva a pénzügyi (input) indikátor teljesülésével.

	Tényérték	Célérték	Teljesülés	Átlag	Együttható
Outputindikátor 1	45	75	60%	59%	148%
Outputindikátor 2	35	60	58%		
Pénzügyi indikátor	12	30	40%	N/A	

Átalány korrekció mértéke: 0%. Ugyan mindkét outputindikátor rosszabbul teljesített, mint 65% (súlyos mulasztás), korrekciót nem állapítanak meg, mert annyi kevesebb forrás is lett elkölve, mint amennyivel alulteljesültek az outputindikátorok, és ezt az együttható jelzi is.

	Tényérték	Célérték	Teljesülés	Átlag	Együttható
Outputindikátor 1	35	75	47%	44%	47%
Outputindikátor 2	25	60	42%		
Pénzügyi indikátor	28	30	93%	N/A	

Átalány korrekció mértéke: 25%. Mindkét outputindikátor rosszabbul teljesített, mint 65% (súlyos mulasztás), viszont majdnem a teljes rendelkezésre álló keretet elköltötték (93%)! Így indokolt a korrekció, melynek értéke az együttható értékéből adódóan (<50%) 25% átalány.

50. szövegdoz

Példák a teljesítési/abszorpció együttható számítására

Forrás: HAJDU szerkesztése

A korrekció az esetleges szabálytalanságokból eredő korrekciók után, nettó módon lesz végrehajtva, vagyis tényleges levonással jár majd. A korrekció mértéke indokolt esetben csökkenthető, amennyiben a tagállam alátámasztja ennek jogosságát, de a korrekció mértéke ilyen módon is maximum 50%-kal csökkenthető. Ezen esetek kezelése és vizsgálata egyesével, ügyenként történik majd.

A COVID-19 járvánnyal összefüggő kérdések

A koronavírus értelemszerűen súlyos nehézségeket okozott a projektek végrehajtásában, így a támogatás ellenében meghatározott teljesítménymutatók elérésében is.

Az éves jelentésben megjelenő indikátorok tekintetében, a koronavírus járvány miatt kihirdetett vészhelyzet a 272/2014. Korm. rendelet 88. cikk (2) bekezdésében foglalt **vis maior eset**nek tekinthető, így ha a kedvezményezett bemutatja, hogy az indikátor ennek következtében nem éri el a projektre a támogatási szerződésben meghatározott érték 75%-át, és ez határidő hosszabbítással sem elvárható reálisan akkor mentesülhet a támogatás teljes mértékű csökkentése alól.

Ugyanakkor fontos leszögezni, hogy nem válhat automatikussá az egyes mutatók csökkentésének elfogadása. Az irányító hatóságoknak az ezirányú kérelmek megítélésakor mérlegelniük kell a járványügyi veszélyhelyzet és az alulteljesítés közötti ok-okozati viszonyokat, amelyet a kedvezményezettnek megfelelő módon kell alátámasztania.

5.6. Összefoglalás

Az eredményorientáció tisztán szabályozói eszközökkel való ösztönzése még nem feltétlenül jelenti azt, hogy a rendszer a jogszabályalkotó szándéka szerint működne. A 2014–2020-as időszakra elfogadott, eredményorientációt erősítő jogszabályi elvárások kétségtelenül előrelépést jelentenek a paradigmaváltás terén, mégis, az abszorpcióvezérelt végrehajtási modell ellenében megalkotott szabályrendszer bizonyos tekintetben megrekedt a bürokratikus ösztönzők szintjén.

Az eredményorientált végrehajtással szemben ugyanis az intézményrendszeri szereplőkben elengedhetetlenül – és egyben szükségszerűen is – él a szabályszerűségnek való megfelelés elve, annak ellenére, hogy az eredményorientált és a szabályszerű működés nem zárják ki egymást, mégis az eredményorientációt a gyakorlatban gyakran hátráltatja a szabályszerű működésnek való megfelelésből eredő kockázatkerülő magatartás. A kockázatkerülés hátráltatja az innovációt, az új eljárási gyakorlatok kialakításának igényét, az ezekkel összefüggő végrehajtási bizonytalanságok minimalizálása érdekében.

Az eredményorientált végrehajtás végső soron tehát a fejekben dől el, és megfelelő működéséhez a teljes intézményrendszer hozzájárulása és közreműködése szükséges, beleértve a programok tervezőitől, a projektértelőkön át a helyszíni ellenőrökig minden résztvevőt.

Vagyis (továbbra is) a tagállamok, a tagállami szakértők, tisztviselők ambícióján fog múlni, hogy mennyiben mozdulnak el a valódi eredmény szemlélet irányába a 2014–2020-as fejlesztések végrehajtásakor.

5.7. Kitekintés a következő programozási időszakra

Az Európai Bizottság 2018. májusában jelentette meg a következő (várhatóan 2021-2027-es) programozási időszakra vonatkozó szabályozási javaslatait. 2020. májusában ugyan még nem született meg a megállapodás a társjogalkotók között a jogszabályról, a tervezet és a tárgyalások eddigi tapasztalatai alapján néhány módosuló szabály a monitoring és értékelési tevékenységet érintően már viszonylag nagyfokú biztonsággal előrevetíthető.

A konkrét módosítások ismertetése előtt érdemes általánosságban elmondani, hogy a Bizottság a következő időszaki jogszabályjavaslata során minden téren a végrehajtási jogszabályok egyszerűsítésére törekedett. Ez alól természetesen a monitoring és értékelési tevékenység sem volt kivétel. Ez a cél egyben a tagállamok által kötelezően ellátandó monitoring és értékelési tevékenységek szűkítését eredményezte. Amellett, hogy a jogszabályi előírásokból eredő felesleges adminisztratív terhek csökkentése kiemelt cél, az is megállapítható, hogy a Bizottság egyszerűsítési javaslatai nem minden esetben voltak következetesek, és ezért több olyan, a monitoring és értékelési tevékenységek hatékonysága szempontjából fontos elem esett így ki a szabályozásból, amely megbontja az 5.2.1. fejezetben bemutatott tervezés-monitoring-értékelés ciklus egységét. Ez abból a szempontból mindenképpen visszalépésnek minősíthető, hogy a 2014-2020-as időszak végrehajtási szabályait éppen az eredményorientált végrehajtás jegyében hirdette meg anno a Bizottság.

Ha abból indulunk ki, hogy a 2014-2020-as időszak érdemi végrehajtása 2015-ben kezdődött el (részben az uniós jogszabályok és a többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások elhúzódása miatt), a Bizottság pedig 2018. májusában jelentette meg a javaslatát, akkor elmondhatjuk, hogy az eredményorientált megközelítést előtérbe helyező végrehajtási módszerek „kipróbálására” mindössze 2-2,5 év állt a tagállamok rendelkezésére a 7 éves programozási időszakból. Ennek fényében tehát nem igazán világos, hogy a Bizottság milyen tényekre támaszkodva vonta le azokat a következtetéseit, amik a monitoring és értékelési tevékenységek egyszerűsítés jegyében történő, EU-s szintű szűkítésére készítette (pl. a 2014-2020-as időszak egyik újdonságára, félidei felülvizsgálatra a jogszabályjavaslatok meghirdetésének pillanatában sem került még sor).

Az eredményességet elősegítő tevékenységek EU-s szintű szűkítésére vonatkozó bizottsági javaslat annak fényében is meglepő, hogy a Tanács 2017. áprilisában, kohéziós miniszteri ülést követően elfogadott tanácsi következtetéseiben („A kohéziós politika hatékonyabbá, relevánsabbá és láthatóbbá tétele polgáraink számára” címmel) éppen ezen tevékenységek megerősítését üdvözölte. A miniszterek (többek között) megállapították:

- a kohéziós politika erősíti az „uniós projektet” azáltal, hogy közvetlenül az uniós polgárok érdekeit szolgálja; hiszen olyan projekteket támogat, amelyek kézzelfoghatóak és láthatóak a végrehajtás helyén, ezért a Politika sikeres végrehajtása pozitívan befolyásolja az EU megítélését az uniós polgárok körében;
- fontos ezért, hogy a tagállamok erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy az európai strukturális és beruházási alapok 2014–2020 közötti programidőszakának induló szakaszában megerősítsék azokat a stratégiákat és mechanizmusokat, amelyek segítségével a beruházások teljesítése eredményessé tehető.

*** szövegdoboz*

A máltai elnökség alatt elfogadott tanácsi következtetések

Forrás: HAJDU szerkesztése

5.7.1. Monitoring

Az egyik legfontosabb változás az éves (végrehajtási) jelentések eltörlése lenne. Ehelyett kizárólag elektronikus adatszolgáltatást kellene teljesíteniük a tagállamoknak a Bizottság felé meghatározott időközönként a pénzügyi előrehaladásáról, valamint az indikátorok teljesítéséről. Ezzel együtt előrehaladási jelentés intézménye is eltörlésre kerülne. Ez azt jelentené, hogy a tagállamoknak a jövőben semmilyen kvalitatív elemzést vagy értékelést nem kellene készíteni a programok előrehaladásáról. Ahogy azt bemutattuk a korábbi fejezetekben, a kvantitatív adatok rendelkezésre állása kulcsfontosságú, de önmagukban nem tudják pótolni egy alapos és átfogó elemzés hozzáadott értékét, önmagukban nem tudják javítani a programok és a programok végrehajtásának

minőségét. Az adatszolgáltatással kapcsolatban továbbá a Bizottság előírta volna, hogy az adatszolgáltatási határidőben érvényes kedvezményezett adatok álljanak rendelkezésre, de várhatóan ezen irreális elvárás helyett egy olyan kompromisszum fog születni a tárgyalások alatt, hogy a tagállamoknak arról kell adatot szolgáltatnia, amit a kedvezményezett a saját projektelőrehaladása alapján legutoljára eljuttatott az irányító hatóságnak és így az adatszolgáltatási határidőben rendelkezésre áll.

A monitoring bizottságokkal kapcsolatosan is tartalmazna újdonságokat a következő időszak. Egyrészt, nem lenne automatikus az, hogy a bizottságot a tagállam képviselője elnöklí. Másrészt, a Bizottság javaslata szerint minden tagnakszavazati joggal kellene rendelkeznie. A tagállamok szerint ez ugyanakkor nagyban nehezítené a programok végrehajtását és monitoringját, hiszen a részleges érdekeltséggel rendelkező tagokat eddig vendégként hívhatták meg az ülésekre a tájékoztatás céljából, így azonban a gördülékeny végrehajtás érdekében várhatóan csökkenteni kell majd a meghívottak számát, hogy azok ne váljanak automatikusan szavazati joggal rendelkező taggá. A gyakorlatban ez a javaslat tulajdonképpen a partnerség csorbulásához is vezethet, így nem kizárt, hogy ebben a kérdésben végül nem a Bizottság által javasolt szabályozás lesz a végső. Szintén újdonság lenne, hogy az átláthatóság növelése érdekében minden, a monitoring bizottságokkal megosztott információt, ahogy a monitoring bizottsági tagok nevét is, de az előbbieken említett rendszeres adatszolgáltatást is egy nyilvános honlapon is közzé kell majd tenni. Ez alól csak az lesz kivétel, ha uniós jog vagy nemzeti jogszabályok biztonsági, közrendi, büntügyi nyomozások vagy személyes adatok védelme érdekében zárják ki a közzétételt.

5.7.3. Értékelés

Az értékelési területen is jelentős változtatásokat javasolt a Bizottság a következő időszakra. Egyrészt az értékelések definíciói, valamint elkészítésük módszertana a jövőben a Bizottság minőségi jogalkotási programjában⁴⁵⁶ lefektetett ajánlások és irányelveken alapulnának. Ezek az ajánlások viszont hatásként nem a kimenetek eredményekhez való hozzájárulását definiálják, hanem az eredményeken túl jelentkező következményeket⁴⁵⁷. Vagyis a hatás fogalma párhuzamosan két definíciót kap majd a következő időszakban (egyrészt hatás lesz az eredményeken túlmutató következmény, de hatás lesz a fejlesztéspolitikai kimenetek eredményekhez való hozzájárulása is).

Eltörlésre kerülne az ex-ante értékelés intézménye is. A Bizottság érvelése alapján, amelyik tagállam szeretne ilyen értékeléseket készíteni, ott ez nincs tiltva, de nem lesz kötelező. Természetesen ezek a fejlemények a kis összegű kohéziós allokációval rendelkező tagállamok részéről támogatást kaptak, ugyanakkor fontos kitérnünk arra, hogy a közép-keleti európai tagállamoknak az értékeléseknek még nincsen több évtizedes, kiforrott kultúrája, az értékelések nem a döntéshozatal szerves, elmaradhatatlan kellékei úgy, mint pl. az angolszász országokban. Ezért az ex-ante értékelések eltörlésének inkább szemléletformálás szempontjából van jelentősége.

Újdonság továbbá, hogy a Bizottság számára is kötelező lesz egy félidei értékelés elkészítése, 2024. végéig.

5.7.3. A fejlesztéspolitikai monitoring információs rendszerekre vonatkozó uniós elvárások

Már a 2014-2020-as időszakban a tagállamoknak biztosítaniuk kellett (legkésőbb 2015. december 31-ig), hogy a kedvezményezettek és a programhatóságok közötti minden információcsere elektronikus adatcsere-rendszereken keresztül történjen, és hogy a kedvezményezetteknek minden, a támogatáshoz szükséges információt és adatot csak egyszer nyújtsanak be. A következő időszakban a Bizottság javaslata alapján ez a rendelkezés nem változott volna, mégis, egyes tagállamok kezdeményezése következtében enyhülne a jogszabály, és a kedvezményezett kifejezett kérésére lehetőség lenne arra, hogy az irányító hatóság elfogadhasson papír formátumú információcserét is, a az adatok rögzítésére és tárolására vonatkozó kötelezettségének sérelme nélkül (utóbbi, jelenleg érvényes előírás változatlanul megmaradna).

5.7.4. Eredményességmérési keret és rugalmassági tartalék

Az eredményességmérési keret koncepciója alapvetően megváltozna a következő időszakban, abban a formában, ahogy a 2014-2020-as időszakban bevezetésre került, gyakorlatilag megszűnne. Megmaradna ugyanakkor egy félidei visszacsatolási intézmény, amelynek elnevezése félidei értékelés lesz várhatóan. A kapcsolódó pénzügyi boríték neve pedig teljesítménytartalék helyett rugalmassági tartalékra változna, ezzel is jelezve, hogy nem elsősorban a jól teljesítés pozitív ösztönzésére irányul ez a szabály, hanem arra, hogy az időszak közepén is álljon rendelkezésre le nem kötött forrás a tagállamokban, amennyiben előre nem látott kihívásokra kellene reagálni). A félidei értékelést az alábbi szempontok figyelembevételével kell majd elvégezni: a 2024-ben azonosított új országspecifikus ajánlások, az a Szociális Jogok Európai Pillérében, valamint a Nemzeti Energia-és Klímatervben elért előrehaladás, a tagállamok társadalmi-gazdasági helyzetében történt változások, a fejlesztéspolitikai értékelések megállapításai, valamint a mérföldkövekként kiválasztott indikátorokban mért előrehaladás alapján. A mérföldkövek kapcsán megszűnne a bonyolult módszertan, amely az indikátorok kiválasztását, valamint a mérföldkövek és célok nem teljesülésének esetét szabályozta 2014-2020-ban. A félidei értékelés (az abban validált vagy újonnan azonosított kihívások alapján) azt határozná meg, hogy az időszak elején „félretett” rugalmassági tartalékot mely programban, mely prioritás céljából érdemes felhasználni a hátralévő időszakban. A rugalmassági tartalék összege az operatív programok pénzügyi táblájában meghatározott utolsó két évi forrás 50%-a, amely kb. 14%-ra adódik összesen. Ezt a 14%-ot a tagállamok nem használhatják fel egyik programban sem, vagy azt

⁴⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

⁴⁵⁷ 58. oldal: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-evaluation-fitness-checks.pdf>

kockáztatják, hogy amennyiben a felhasználás nem egyezne a félidei értékelés megállapításaival, a Bizottság nem téríti meg a kedvezményezetteknek így már kiutalt forrásokat. Fontos eleme még a félidei értékelésnek, hogy annak megállapításai alapján a Bizottság is jogot formálhat arra, hogy a tagállamot felszólítsa programjai módosítására.

6. MODUL – TÁJÉKOZTATÁS, KOMMUNIKÁCIÓ ÉS LÁTHATÓSÁG

6.1. A fejlesztéspolitikai kommunikáció szabályozási alapjai

6.1.1. Bevezető

Sokan hasonlították már a jó kommunikációt számukra nélkülözhetetlennek tartott dolgokhoz, mint a só vagy a kávé. Tény, hogy a fejlesztéspolitikai környezet és az elért eredmények sok esetben láthatatlanok lennének kommunikáció nélkül az európai állampolgárok számára. Ezért is tartja mind az Európai Bizottság, mind a tagállamok kiemelt feladatnak a fejlesztések kommunikációját. A terület egyrészt formálja az általános lakossági véleményt az egyszerűbb üzenetek és eredmények összefoglalásával, de akár a politikai döntéshozókat is befolyásolhatja az EU-szintű költségvetési egyeztetések során. Egy másik nagyon fontos szerepe a tájékoztató funkcióból ered, ami az átláthatóságot, az eredményes és hatékony forrásfelhasználást segíti.

A fejlesztéspolitikai egy összetett szabályozási és végrehajtási rendszer, a kommunikáció ennek megfelelően igen sok szinten és eszközzel történik.

6.1.2. EU-jogszabályi háttér összefoglalása

A CPR szabályozza általános szinten a tájékoztatási feladatokat. A jogszabály már az általános preambulum részben megfogalmazza, hogy az arányosság elvének megfelelően az operatív programok méretét is figyelembe vevő szabályokat kell megállapítani a tájékoztatási, kommunikációs és láthatósági intézkedésekre. Ezen intézkedések célja az alapok eredményeire és az unió ezen eredményekben játszott szerepére vonatkozó információk széles körű terjesztése és a potenciális kedvezményezettek finanszírozási lehetőségeiről történő tájékoztatása. A szabályozás Harmadik rész, III. Cím II. Fejezet (115–117. cikk) része *Tájékoztatás és kommunikáció* címmel foglalja össze az általános előírásokat. Az említett jogszabály harmadik része az ERFA, ESZA és a KA vonatkozásában az általános rendelkezéseket tartalmazza, így nem vonatkozik az ETHA és az EMVA kommunikációjára.

A technikai információkat és részletszabályozást a jogszabály *Az alapokból származó támogatásokról szóló tájékoztatás és kommunikáció, valamint a támogatások láthatósága* című (XII. sz.) melléklete tartalmazza.

A 2014-2020-as jogszabályok 2013. decemberi hatálybalépésekor a tájékoztatási és kommunikációs tevékenységek vonatkozásában nem volt kiemelve a láthatóság biztosítása, mint az előbbi tevékenységek kiemelt célja. Ugyanakkor a fejlesztéspolitikai támogatások lassú, jellemzően csak 2015-ös indulása, a támogatások hozzáadott értékét időről időre, megkérdőjelező viták, valamint az EU-szkeptikus politikai tendenciák terjedése következtében a kohéziós biztos fontosnak látta a kohéziós források láttatásának előtérbe helyezését azzal a céllal, hogy az EU-s állampolgárok minél inkább tisztában legyenek azzal, amikor egy fejlesztés EU-s, azon belül is kohéziós forrásból valósul meg. Ezért, a 2017-2018. során elvégzett átfogó jogszabályfelülvizsgálat (ún. omnibusz felülvizsgálat) során a kommunikáció és tájékoztatás tevékenységek mellett a láthatóság is megjelent az EU-s jogszabályban, mint ezen tevékenységek egyik kiemelt célja.

6.1.3. Tájékoztatás, kommunikáció és láthatóság

A *Tájékoztatás, kommunikáció és láthatóság* (115. cikk) részben átfogó felelőségeket foglal össze a CPR. A keretjogszabály nem dönti el a tagállamok helyett, hogy *központi (tagállami) vagy irányító hatóság szintű kommunikációs rendszer* kiépítése a célravezetőbb. A feladatokat általánosan állapítja meg az említett két szintnek.

A tagállamok és az irányító hatóságok felelősek a következőkért:

- kommunikációs stratégiák kidolgozása;
- egységes honlap létrehozása;
- a lehetséges kedvezményezettek tájékoztatása az operatív programok finanszírozási lehetőségeiről;
- a kohéziós politika és az alapok szerepének és eredményeinek bemutatása az uniós polgárok számára, valamint a források láthatóságát növelő intézkedések végrehajtása.

Ezekre a feladatokra vonatkozóan részletesebb leírást is tartalmaz a jogszabály a későbbi részekben.

Az átláthatóság, de a láthatóság érdekében is, a tagállamoknak egy valamennyi projektet tartalmazó listát kell elérhetővé tenniük, amit műveletek listájának nevez a jogszabály magyar fordítása. Ez a táblázat lehetővé teszi az adatok szétválogatását, keresését, kivonatolását, összehasonlítását és könnyű internetes közzétételét. A listának minden tagállam egységes honlapján elérhetőnek kell lennie, és félévente aktualizálni kell.

A műveletek listájára vonatkozó minimális információs követelmények a XII. mellékletben szerepelnek. A kötelező adatmezők felsorolása (a művelet összefoglalása, kezdete, uniós társfinanszírozási ráta prioritási tengelyenként stb.) mellett azt is előírja a jogszabály, hogy az adatmezők fejleceit az unió legalább egy másik hivatalos nyelvén is meg kell adni a tagállam hivatalos nyelve mellett.

6.1.4. Kommunikációs stratégia

Szükséges a tevékenységek megalapozottságát egy kommunikációs stratégiával alátámasztani valamennyi operatív program tekintetében (116. cikk). Közös kommunikációs stratégiát lehet kidolgozni több operatív programra vonatkozóan. Legkésőbb fél

évvel az adott operatív program vagy programok elfogadását követően a stratégiát be kell nyújtani az érintett monitoring bizottságnak. A későbbi esetleges módosítások során is szükséges az érintett vagy kijelölt monitoring bizottság jóváhagyása. Az időközi változtatásoktól függetlenül *évente* be kell számolni a stratégia végrehajtásában elért eredményekről és az eredmények elemzéséről, továbbá a következő év során elvégzendő, tervezett tájékoztatási és kommunikációs tevékenységekről. A monitoring bizottságnak – az omnibusz felülvizsgálat során kötelezően bevezetett – feladata továbbá ezen tevékenységek véleményezése, kiterve többek között arra, hogyan lehet a kommunikációs tevékenységek és eszközök hatékonyságát javítani. Ezen túlmenően az éves felülvizsgálati ülésen (lásd 5.3.2.3. fejezetet) is át kell tekinteni a programok keretében lefolytatott kommunikációs és tájékoztatási tevékenységeket, és különösen ki kell térni a politika keretében nyújtott támogatás eredményeiről és hozzáadott értékéről való tájékoztatása céljából hozott intézkedések eredményeire és hatékonyságára.

A *kommunikációs stratégia kötelező elemeire* vonatkozóan a XII. melléklet az alábbi főbb elemeket tartalmazza:

- a megközelítés leírása;
- leírás azokról az anyagokról, amelyeket a fogyatékossgal élő személyek számára is hozzáférhető formátumban bocsátanak rendelkezésre;
- annak leírása, hogy a kedvezményezettek milyen támogatást kapnak a kommunikációs tevékenységeikhez;
- a tájékoztatási és kommunikációs intézkedések végrehajtásáért felelős igazgatási szervek leírása, a személyi erőforrásokkal együtt;
- annak megjelölése, hogy a szakpolitika, az operatív programok és a műveletek láthatósága, az irántuk való figyelemfelkeltés, valamint az alapok és az unió szerepe szempontjából hogyan értékelendők a tájékoztatási és kommunikációs intézkedések;
- a következő évben végrehajtandó tájékoztatási és kommunikációs tevékenységeket, többek között az alapok láthatóságát javító intézkedéseket is tartalmazó éves frissítés.

6.1.5. Tájékoztatási és kommunikációs tisztviselők és hálózataik

Valamennyi tagállamban ki kell jelölni egy tájékoztatási és kommunikációs tisztviselőt az egy vagy több alappal – többek között a vonatkozó európai területi együttműködési célkitűzés keretében tartozó programokkal – kapcsolatos tájékoztatási és kommunikációs tevékenységek összehangolására. A *tájékoztatási és kommunikációs tisztviselő felel* – amennyiben van ilyen hálózat – az alap kommunikátorai nemzeti hálózatának koordinálásáért, a XII. mellékletben említett honlap vagy portál létrehozásáért és karbantartásáért, és a tagállami szinten hozott kommunikációs intézkedések áttekintéséért.

Valamennyi irányító hatóság kijelöl egy személyt, aki felelős az operatív program szintű tájékoztatási és kommunikációs feladatokért.

A Bizottság a tagállamok által kijelölt tagokból álló uniós hálózatokat hoz létre, hogy biztosítsa a kommunikációs stratégiák végrehajtásának eredményeire, a tájékoztatási és kommunikációs intézkedések végrehajtásának tapasztalataira és a bevált gyakorlatokra vonatkozó információcserét és lehetővé tegye a kommunikációs tevékenységek közös tervezését, illetve a tagállamok közötti és adott esetben a Bizottsággal való koordinációját.

A hálózatok évente legalább egy alkalommal megvitatják és értékelik a tájékoztatási és kommunikációs intézkedések hatékonyságát, és ajánlásokat fogalmaznak meg a kommunikációs tevékenységek hatókörének és hatásosságának javítására vonatkozóan, valamint azzal a céllal, hogy felhívják a figyelmet ezen tevékenységek eredményeire és hozzáadott értékére.

6.1.6. A nyilvánosságnak szóló tájékoztatási és kommunikációs intézkedések

A lakossági célcsoport valamennyi kommunikációs szinten megjelenik, amelyet az alábbi módon fogalmaz meg a jogszabály.

A tagállam, az irányító hatóság és a kedvezményezettek megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az operatív programok keretében támogatott projektekről tájékoztatást nyújtsanak a nyilvánosságnak, és kommunikáljanak vele.

A tagállam és az irányító hatóság főbb feladatai:

- A tagállam és az irányító hatóság biztosítja, hogy a láthatóság és a polgárokkal való kapcsolattartás javítása érdekében a tájékoztatási és kommunikációs intézkedéseket a kommunikációs stratégiával összhangban hajtsák végre, és hogy ezen intézkedések a lehető legszélesebb körű médialefedettség biztosítására irányuljanak, igazodva a technológiai újításokhoz is, a különféle kommunikációs formákat és módszereket a megfelelő szinten alkalmazva.
- Nagyszabású tájékoztatási kampány megszervezése az operatív program(ok) indításáról, akár a vonatkozó kommunikációs stratégiák jóváhagyását megelőzően.
- Egy nagyszabású tájékoztatási kampány megszervezése évente, amely népszerűsíti a finanszírozási lehetőségeket és az alkalmazott stratégiákat, illetve bemutatja az operatív program vagy programok által elért eredményeket, beleértve adott esetben a főbb projekteket, közös cselekvési terveket és más projektpéldákat.
- Példák felsorolása az adott operatív program szerinti műveletekre az egységes honlapon vagy az operatív programnak az egységes portálon keresztül elérhető honlapján; különösen az olyan műveleteket feltüntetve, ahol az alapok közreműködéséből fakadó hozzáadott érték jól látható; a példákat az unió valamely széles körben beszélt, az érintett tagállam hivatalos nyelvétől vagy nyelveitől eltérő hivatalos nyelven kell közzétenni.
- Az operatív program végrehajtására, többek között adott esetben a fontosabb eredményekre vonatkozó információk frissítése az egységes honlapon vagy az adott operatív programnak az egységes portálon keresztül elérhető honlapján.

- Az irányító hatóság a tájékoztatási és kommunikációs intézkedések végrehajtásába a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban adott esetben a bevonja következő szervezeteket:
 - a jogszabályban felsorolt partnerek;
 - az európai tájékoztatási központok, valamint a Bizottságnak a tagállamban működő képviseleti irodái és az Európai Parlamentnek a tagállamban működő tájékoztatási irodái;
 - oktatási és kutatási intézmények.

6.1.7. A kedvezményezettek feladatai

A kedvezményezett az általa hozott valamennyi tájékoztatási és kommunikációs intézkedésben elismeri az alapokból a művelet számára kapott támogatást, a következők kihelyezésével:

- Az uniós jelkép az unióra való hivatkozással együtt, a Bizottság által a 115. cikk (4) bekezdése szerint elfogadott végrehajtási jogi aktusban leírt technikai jellemzőkkel összhangban.
- A műveletet támogató alapra vagy alapokra való hivatkozás. Amennyiben a tájékoztatási vagy kommunikációs intézkedés több mint egy alap által társfinanszírozott műveletre vagy több műveletre vonatkozik, e pontban előírt hivatkozás helyébe egy az európai strukturális és beruházási alapokra (ESB) utaló hivatkozás léphet.
- A művelet végrehajtása közben a kedvezményezett a következő módon tájékoztatja a nyilvánosságot az alapoktól kapott támogatásról:
 - A kedvezményezett saját honlapján, amennyiben van ilyen, a támogatás mértékével arányos rövid leírást közöl a műveletről, megemlítve annak céljait és az elért eredményeket, és kiemelve az uniótól kapott pénzügyi támogatást.
 - Az ESZA által támogatott műveletek esetében, illetve az ERFA és a Kohéziós Alap által támogatott műveletek megfelelő eseteiben a kedvezményezett biztosítja, hogy a műveletekben részt vevő valamennyi érintett fél tájékoztatást kapjon a támogatásról.
 - A valamely művelet végrehajtásával kapcsolatos, a nyilvánosság vagy a résztvevők figyelmébe szánt minden dokumentum, beleértve a részvételi vagy egyéb igazolást is, tartalmaz egy kijelentést arra nézve, hogy az operatív program végrehajtása az alap vagy alapok támogatásával történt.
 - Az ERFA vagy a Kohéziós Alap által támogatott művelet végrehajtása során a kedvezményezett a nyilvánosság számára jól látható helyen, ideiglenes jelleggel nagy méretű hirdetőtáblát helyez el minden olyan műveletre vonatkozóan, amely infrastruktúra vagy építési műveletek finanszírozására vonatkozik, és amely művelet közpénzekből nyújtott támogatásának teljes összege meghaladja az 500 000 EUR-t, egyéb esetben: a nyilvánosság számára jól látható helyen, például egy épület bejáratánál, legalább egy (minimum A3-as méretű) posztert helyez el, amely tájékoztatást ad a projektről, többek között az uniótól kapott pénzügyi támogatásról.
 - Legfeljebb három hónappal a művelet végrehajtása után a kedvezményezett kihelyez a nyilvánosság számára jól látható helyre egy állandó plakettet vagy hirdetőtáblát minden egyes olyan műveletre vonatkozóan, amely megfelel a következő követelményeknek:
 - a művelet közpénzekből nyújtott támogatásának teljes összege meghaladja az 500 000 EUR-t;
 - a művelet egy fizikai tárgy beszerzésére vagy infrastruktúra finanszírozására, vagy építési műveletekre vonatkozik;
 - a plakettnek vagy a hirdetőtáblának tartalmaznia kell a művelet nevét és fő célkitűzését;
 - a plakettet vagy a hirdetőtáblát a Bizottság által a 115. cikk (4) bekezdése szerint elfogadott technikai jellemzőknek megfelelően kell elkészíteni.

Az omnibusz felülvizsgálat során definiálásra került, hogy a fenti feladatokat a kedvezményezett attól a naptól köteles ellátni, amikor értesült a projektjavaslatáról szóló pozitív támogatói döntésről.

6.1.8. A potenciális kedvezményezettek tájékoztatását szolgáló intézkedések

Egy fontos célcsoportja a kommunikációs tevékenységnek a potenciális kedvezményezettek csoportja is. Az irányító hatóságok feladata, hogy a kommunikációs stratégiával összhangban biztosítsák, hogy az operatív program stratégiáját és célkitűzéseit, valamint az unió és a tagállam által együttesen kínált támogatási lehetőségeket széles körben megismerhessék a potenciális kedvezményezettek és valamennyi érdekelt fél, az érintett alapokból kapható pénzügyi támogatás részleteivel együtt.

Az irányító hatóság biztosítja, hogy a potenciális kedvezményezettek hozzáférjenek a releváns, legalább a következőkről szóló információkhoz:

- a finanszírozási lehetőségek és a pályázati felhívások kiírása;
- a kiadások elszámolhatóságának feltételei, amelyeket teljesíteniük kell annak érdekében, hogy jogosultak legyenek támogatásra az operatív program keretében;
- a támogatási kérelmek vizsgálati eljárásainak és a vonatkozó határidőknek a leírása;
- a támogatandó műveletek kiválasztási kritériumai;
- a nemzeti, regionális vagy helyi szintű kapcsolati pontok, amelyek tájékoztatást tudnak nyújtani az operatív programokról.

Az irányító hatóság arra kérheti a potenciális kedvezményezetteket, hogy pályázatukban javasoljanak olyan indikatív kommunikációs tevékenységeket, amelyek arányban állnak a művelet méretével.

6.1.9. A kedvezményezettek tájékoztatását szolgáló intézkedések

Az irányító hatóság tájékoztatja a kedvezményezetteket arról, hogy a finanszírozás elfogadásával beleegyeznek abba, hogy meghatározott adataikat nyilvánossá teszik.

Az irányító hatóság tájékoztatási és kommunikációs eszközöket biztosít, elektronikus formátumú sablonokat is beleértve, hogy adott esetben megkönnyítse a kedvezményezettek számára előírt kötelezettségeik teljesítését.

6.1.10. Hazai jogszabályi háttér összefoglaló

A hazai szabályozás jogszabályi alapját jelenleg egy kormányrendelet [272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről] szabályozza.

Ez a rendelet tartalmazza, hogy az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium gondoskodik a programok végrehajtásával összefüggő kommunikációs feladatok ellátásáról. Az említett minisztérium együttműködik az irányító hatósággal az európai uniós források felhasználásával összefüggő partnerségi és tájékoztatási feladatok koordinációjában. A hazai jogszabály hivatkozik a CPR által előírt kommunikációs feladatokra (kommunikációs stratégia, a felelős monitoring bizottság tájékoztatása az elért eredményekről stb.), ezeket nemzeti szinten is a minisztériumhoz köti a szabályozás.

A feladatok közé tartozik még az intézményrendszeri és a pályázatok kedvezményezettjeire vonatkozó arculat kidolgozása, a kedvezményezettek tájékoztatási kötelezettségi szabályzatának megalkotása, az egységes honlap létrehozása, a valamennyi projektet tartalmazó szűrhető lista (műveletek listája) létrehozása.

6.2. Az EU fejlesztéspolitikai kommunikációja

6.2.1. A kommunikáció szintjei

Az egyéb intézményrendszeri vezetők aktuális, általánosabb tájékoztatásai mellett az Európai Unió szakpolitikáinak kommunikációját az Európai Bizottság végzi. Az Európai Bizottság több főigazgatóságra és szolgálatra tagolódik. Létezik az általános kommunikációs feladatra is egy főigazgatóság, Kommunikációért Felelős Főigazgatóság (DG COMM – Directorate-General for Communication) néven. A szervezeti egység feladata a szervezeti kommunikáció, az EU közelebb hozása az állampolgáraihoz. Saját szerepét így határozza meg a főigazgatóság: „a DG COMM kommunikál a médiával, az érintettekkel és az állampolgárokkal az európai szintű érdeklődésre számot tartó ügyekben, beleértve az EU-szakpolitikákat és intézkedéseket.”⁴⁵⁸ Ennek az általános kommunikációs szervezeti egységnek a feladata a többi főigazgatóság kommunikációs stratégiájának és tevékenységének összehangolása. A DG COMM tevékenységei közé tartozik továbbá az általános ismertető anyagok elkészítése, amelynek keretében például a *Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról* címmel kiadványsorozatot állított össze, amelyben a regionális fejlesztéspolitikával kapcsolatosan is készült egy a lakosság számára ingyenes publikáció 2016-ban.⁴⁵⁹

A kohéziós politika az EU legnagyobb és legfontosabb beruházási politikája, amely az EU-költségvetés csaknem egyharmadát teszi ki. A három legnagyobb alap az ERFA, az ESZA és a KA. Így fejlesztéspolitikai (kommunikációs) szempontból két szervezeti egységet kell kiemelni:

- Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO – Regional and Urban Policy);
- Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóság (DG EMPL – Employment, Social Affairs and Inclusion).

A DG REGIO feladata többek között az ERFA és KA alapokkal kapcsolatos koordináció. A főigazgatóság éves kommunikációs tervében⁴⁶⁰ határozza meg az aktuális szakpolitikai kihívásokra adott kommunikációs választ egy cselekvési terv formájában. Az adott évi tevékenységek mellett számos, éveken átívelő céllal és programmal is foglalkozik a szervezeti egység:

- a kohéziós politika eredményeinek kommunikációja, amelynek egy mérőszáma a fejlesztési projekteket ismerő és elismerő állampolgárok száma;
- a „going local” szemináriumok: az üzenetek és kommunikációs anyagok disszeminációjának elősegítésére a tagállami fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős szakértőkkel előadás-sorozatot szervez;
- a „kommunikációs kultúra” meghonosítása a DG REGIO-n belül: fontos, hogy a főigazgatóság munkatársai is az eredmények „nagyköveteként” tevékenykedjenek.

A főigazgatóság kiad egy magazint *Panoráma* címmel, aminek 26 500 fős olvasói tábora van, 23 nyelven.⁴⁶¹ A magazin évente négy kiadással jelenik meg, mindig valamely aktuális téma köré gyűjt cikkeket, interjúkat és jó projekt példákat. A 2016. nyári számban például magyar projekt is szerepel. Egy magyar világítástechnikai és műanyagipari kft. gyártóbázis-bővítéséről, amit az Európai Regionális Fejlesztési Alap támogatott, így 50 új munkahelyet teremtett a cég, valamint hozzájárult a régió

⁴⁵⁸ec.europa.eu/dgs/communication/about/what_we_do/index_en.htm

⁴⁵⁹bookshop.europa.eu/en/regional-policy-pbNA0116209/?CatalogCategoryID=sciep2OwkgkAAAE.xjhtLxJz

⁴⁶⁰ec.europa.eu/regional_policy/sources/dgs/com_strat_2015.pdf

⁴⁶¹Uo.

versenyképességének növeléséhez.⁴⁶² A kiadvány valamennyi száma online is elérhető az Európai Bizottság regionális publikációi között.⁴⁶³

További jó gyakorlat még a DG REGIO részéről a RegioStars Awards, ami egy olyan díj, amelyet a legjobb projektek nyerhetnek el, amelyek jó gyakorlatként inspirálóak lehetnek a többi régió és tagállam számára.

2016. évben a Hatékony menedzsment kategóriát a litván nemzeti Jonvabaliai (szentjánosbogár) projekt nyerte. A projekt⁴⁶⁹ célja a lakosság EU-források átláthatóságával kapcsolatos attitűdjének javítása volt. Egy interaktív honlap segítségével a projektgazdák önkéntes alapon információt tölthettek fel a projektjükéről (eredmények, árak, közbeszerzési eljárások, korrupcióellenes intézkedések stb.). Minél több adatot töltött fel egy projektgazda, annál több szentjánosbogár „pontot” kapott az átláthatóság jeléül. A honlap látogatottsági száma 140 000 volt, és a projektek átláthatóságának megítélése a honlap létrehozását követően 28%-ról 50%-ra nőtt (az „átlátható” és „inkább átlátható” kategóriát választók száma).

51. szövegdoboz

Példa RegioStars Award győztes projektre

Forrás: Inforegio

A DG REGIO EU-szintű munkacsoportot (INFORM) működtet a tagállamok fejlesztéspolitikai kommunikációs szakértőivel, akik az ERFA és a KA fejlesztések tájékoztatási feladataiért felelősek. Az együttműködés célja a tapasztalatcserén keresztül az EU által társfinanszírozott projektek láthatóságának növelése. Ez a fórum a legközvetlenebb módja a jó gyakorlatok megosztásának, a jogszabály értelmezésének. A munkacsoport jogi alapja a CPR 117. cikk 4. bekezdése. A Brüsszelen kívüli, tagállamok által szervezett munkacsoportüléseken általában projektlátogatás is segíti a tapasztalatátadást. Az Európai Bizottság külső szakértők bevonásával segíti az innovatív kommunikációs eszközök és elméletek terjesztését. A megbeszélések agendái és anyagai online is elérhetőek a DG REGIO honlapján.⁴⁶⁵

A másik szervezeti egység az Európai Bizottságon belül, amelyet ki kell emelni fejlesztéspolitikai szempontból, az a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóság (DG EMPL – Employment, Social Affairs and Inclusion). A DG EMPL is koordinál egy EU-szintű szakértői munkacsoportot, az INIO-t, amelynek keretében az ESZA-kommunikációval foglalkozó szakemberek találkozhatnak. A munkacsoportok jegyzőkönyvei nyilvánosak.⁴⁶⁶

Az INIO és az INFORM együttes üléseket is tart évente egyszer, mert nagy az átfedés a különböző alapok kommunikációjában, így célszerű az együttes stratégiaalkotás is.

6.2.2. Az EU fejlesztéspolitikai kommunikációjának eredményei

A fejlesztéspolitikai kommunikáció eredményének legfontosabb mérőszámai a lakossági ismertség és elismertség. A DG REGIO rendszeres időközönként felmérést rendel a DG COMM koordinálása mellett az EU által társfinanszírozott fejlesztésekkel kapcsolatos lakossági láthatóságról és elfogadottságról. A kutatás címének hivatalos magyar fordítása *Az EU régiós politikájára vonatkozó állampolgári ismeretek és elképzelések*.

A 2019 őszén készült kutatásban⁴⁶⁷ a fejlesztések ismertségére vonatkozó első kérdésre („Hallott Ön bármilyen EU társfinanszírozásban megvalósuló projektről annak a területnek a fejlesztésével kapcsolatban, ahol Ön él?”) adott válaszok alapján látszódik, hogy az EU által társfinanszírozott fejlesztések ismertsége Magyarországon (63%) magasabb mint az EU-átlag (40%). Ez persze nemcsak a kommunikáció minőségével függ össze, hanem a tagállamra jutó összes támogatás mennyiségével is, mivel a nagyobb projektszám alapján az ismertség is nagyobb. Ugyanakkor az ismertséggel kapcsolatos EU-s és hazai adat az utóbbi években szűkült, ugyanis 2015-ben⁴⁶⁸ az EU-s átlag még csak 34% volt, vagyis a kohéziós projektek EU-s átlagos ismertsége nőtt, míg a hazai adat 67%¹¹ volt vagyis a kohéziós projektek hazai ismertsége pedig csökkent. Az ismertségre vonatkozóan a legmagasabb adatokat Lengyelországban (82%), Szlovákiában (77%) és Csehországban (75%) találjuk, míg a legalacsonyabbakat (UK-t nem számítva, ahol az arány 16%), Dániában (15%), Hollandiában (19%) és Belgiumban (22%).

⁴⁶²ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag57/mag57_hu.pdf

⁴⁶³ec.europa.eu/regional_policy/en/information/PUBLICATIONS/panorama-magazine/

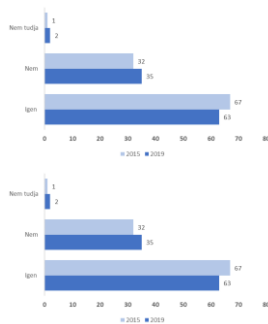
⁴⁶⁴ec.europa.eu/regional_policy/en/information/videos/regiostars-2016-winner-transparency-initiative-jonva-baliai-fireflies

⁴⁶⁵ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/communication/inform-network/events/

⁴⁶⁶ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=1829

⁴⁶⁷<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2227>

⁴⁶⁸ec.europa.eu/COMMEFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2055



98. ábra

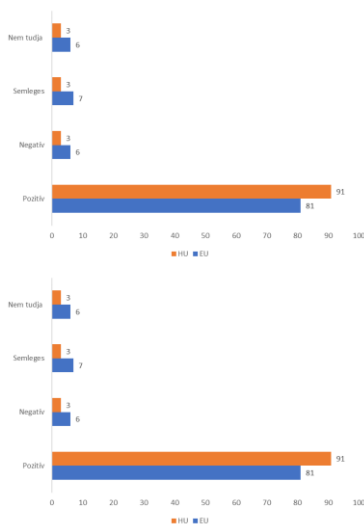
Az EU által társfinanszírozott fejlesztések ismertsége Magyarországon

Forrás: SÓDAR és HAJDU szerkesztése, adatok EU-kutatásból⁴⁶⁹

A másik fontos információ a fejlesztések elismertsége. A második kérdésre („Valamennyi projektet figyelembe véve, amiről hallott, ennek a támogatásnak pozitív vagy negatív hatása volt az Ön településének vagy régiójának fejlődésére?”) adott hazai válaszok alapján is nagyobb az EU által társfinanszírozott fejlesztési projektek pozitív elismertsége hazánkban, mint az EU tagállamának átlageredménye: míg Magyarországon a válaszadók 91%-a szerint pozitív hatása van a fejlesztéseknek, addig az EU-s átlag 81%.. Az elismertség eredményei már egyértelműen egy pozitív jelzést jelentenek a hazai fejlesztéspolitikai kommunikáció minőségével kapcsolatban, hiszen a projektek elismertsége is 13%-kal magasabb hazánkban az EU-átlaghoz képest és a korábbi évekhez képest is nőtt. A legalacsonyabb elismertsége a kohéziós projekteknek Olaszországban van (mindössze 51% szerint pozitívak a hatások), míg a legmagasabb Írországban (95% szerint pozitívak a hatások).

A kutatás második részében az információs források jellemzőit vizsgálták. Itt az volt a kérdés, hogy hol hallottak először a projektekről. Itt az EU szinten továbbra is az országos televíziócsatornák vezetnek 35%-os részesedési értékkel (annak ellenére, hogy a TV szerepe csökken). Hazánkban az óriásposzterek hozták a legnagyobb ismertséget 51%-kal. A második helyen pedig az internet szerepel (33%), szemben az EU-val, ahol a helyi vagy regionális napilapok szerepelnek (33%).

Mind az EU átlag, mind a hazai lakosság szerint a leginkább fejlesztendő terület az oktatási, egészségügyi és szociális infrastruktúrák.



99. ábra

Az EU által társfinanszírozott fejlesztések elismertsége Magyarországon

Forrás: SÓDAR és HAJDU szerkesztése

A Europe in my region⁴⁷⁴ (Európa a régióban) EU-szintű kommunikációs kampány célja, hogy az EU-s fejlesztéseket közelebb hozza a lakossághoz, és bátorítsa az állampolgárokat, hogy informálódjanak alaposabban az EU által társfinanszírozott fejlesztési forrásokkal kapcsolatban.

2016-ban már négy kezdeményezés (nyilvános megnyitók, kincsvadászat, fotópályázat, blogger kampány) keretében próbálta megvalósítani ezt a célt az Európai Unió.

⁴⁶⁹<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveykv/2227>

⁴⁷⁰ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/communication/inform-network/map/

6.3. Magyarország fejlesztéspolitikai kommunikációja

6.3.1. A hazai fejlesztéspolitikai kommunikáció alapjai, a kommunikációs stratégia

Az EU által társfinanszírozott kohéziós fejlesztésekhez kapcsolódó hazai kommunikáció hármas tagozódású.

A hazai központi koordinációs egység részeként az általános, lakossági szintű kommunikációt és a teljes fejlesztéspolitikai kommunikációs koordinációt az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium (Innovációs és Technológiai Minisztérium) kijelölt szervezeti egysége végzi.

A szaktárcákban működő irányító hatóságok (IH) felelnek az operatív program szintű kommunikációért, a szakmai célcsoportoknak eseményeket szerveznek (tematikus konferenciák, pályázati tájékoztató rendezvények, workshopok), az operatív program tematikájához kapcsolódó kiadványokat, eredménykommunikációs anyagokat készítenek.

A kedvezményezettek a projektszintű kommunikációt végzik a *Kedvezményezettek tájékoztatási kötelezettségei* című dokumentumban leírtak szerint.

100. ábra
A hazai regionális fejlesztéspolitikai kommunikáció szintjei

Forrás: SÓDAR szerkesztése

A teljes hazai regionális fejlesztéspolitikai kommunikációt a kommunikációs stratégia fogja össze. A korábbi jogszabályi összefoglaló rész már említi, hogy EU-szintű kötelezettség, hogy legyen egy a tevékenységek megalapozottságát biztosító kommunikációs stratégia valamennyi operatív program tekintetében.⁴⁷¹

Jogszabályi előírás még:

- közös kommunikációs stratégiát lehet kidolgozni több operatív programra;
- legkésőbb fél évvel az érintett operatív program vagy programok elfogadását követően a stratégiát be kell nyújtani az érintett monitoring bizottságnak;
- a későbbi esetleges módosítások során is szükséges az érintett vagy kijelölt monitoring bizottság jóváhagyása;
- az időközi változtatásoktól függetlenül évente be kell számolni a stratégia végrehajtásában elért eredményekről és az eredmények elemzéséről, továbbá a következő év során elvégzendő, tervezett tájékoztatási és kommunikációs tevékenységekről.

A magyar regionális fejlesztéspolitikai kommunikációs stratégia valamennyi operatív programra kiterjed, ezért át fogó monitoring bizottsági jóváhagyás szükséges. A 2014–2020-as fejlesztési időszakra vonatkozó kommunikációs stratégiát a Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) monitoring bizottsága hagyja jóvá, figyelembe véve a többi operatív program monitoring bizottságainak véleményét.

A hétéves időszakra vonatkozó stratégiát folyamatosan kiegészíti az éves kommunikációs akcióterv, amelynek van egy központi kommunikációra vonatkozó része, és van valamennyi operatív programra vonatkozó fejezete. Ezeket az akcióterveket jóváhagyják az operatív programok monitoring bizottságaiban, és a központi részt a KÖFOP monitoring bizottságában.

A stratégia kidolgozásának alapja egy SWOT-analízis volt, ami teljeskörűen vizsgálja az erősségeket és gyengeségeket, a lehetőségeket és veszélyeket.

Az erősségek közül kiemelkedik az, hogy a kommunikációs rendszer a kezdetek óta központosítottan működik, együttműködve a további intézményi szereplőkkel, és az egész országot lefedő kézzelfogható fejlesztési eredmények állnak rendelkezésre a 2007–2013-as fejlesztési időszakból.

A tagállamok között jól működik a jó gyakorlatok megosztása.

A fejlesztéspolitika céljainak elérését akadályozó tényezők közül kiemelhető, hogy az összetett fejlesztéspolitikai célok nehezen fordíthatóak le tényleges akciókká, és hogy a rendszer sokszor bürokratikus, személytelen, és ebből adódóan korlátozottak a kommunikációs lehetőségek. Veszélyt jelent a megvalósítás során még a sértett érdekcsoportok (pl. nem nyertes pályázók) jelenléte; valamint a tény, hogy a negatív hírek erősebbek, mint az eredménykommunikációs hírek, ezért könnyen hamis negatív kép alakul ki a fejlesztéspolitikáról. Az általános közügyek irányában megnyilvánuló szkepticizmussal is foglalkoznia kell a fejlesztéspolitikai kommunikációs rendszernek.

A stratégia vizsgálja továbbá a kommunikációs célcsoportokat is, amelyek kiemelten fontosak a fejlesztéspolitikával kapcsolatos tájékoztatás kapcsán.

Elsődleges célcsoportként kell kiemelni a lakosságot (közvéleményt). Alapvető cél, hogy a lakosság tudatában legyen, hogy a környezetükben lévő fejlesztések közül melyeket támogatta az Európai Unió, és fontos, hogy a láthatóság következtében a projektekkel kapcsolatos elismertség is növekedjen. A stratégia által megfogalmazott üzenet e célcsoport számára, hogy az EU-s tagság számos előnyt hoz az ország számára, és a fejlesztések kisebb vagy nagyobb mértékben valamennyi állampolgár életére pozitív hatással vannak. Ezekhez kapcsolódó eszközök a médiakampányok, lakossági rendezvények és kiadványok. Az elsődleges teljesítménymutató ebben a kategóriában az uniós fejlesztések ismertsége és elismertsége.

⁴⁷¹116. cikk

Egy szűkebb, de stratégiaileg fontos célcsoport a potenciális pályázók köre. Elengedhetetlen, hogy a célcsoport tagjai tisztában legyenek a pályázati lehetőségekkel, és a teljes rendszerrel, információk pontok elhelyezkedésével. A stratégia szerint meghatározó üzenet a célcsoport számára, hogy az EU-s források számukra közvetlen hasznot jelentenek. Az üzenet továbbításában fontos szerepe van a kereskedelmi kamaráknak, helyi véleményvezéreknek, szakújságíróknak, korábbi nyertes pályázóknak. A potenciális kommunikációs eszközök az online felületek, a szakmai rendezvények és a szakajtó. Itt fontos mérőszám a pályázati lehetőségek, a hazai prioritások ismertsége.

A stratégia külön említi a nyertes pályázók, a kedvezményezettek körét. Ebben a kategóriában kiemelt szerepe van a megfelelő tájékoztatásnyújtásnak, a fejlesztéspolitikai célok és prioritások egyértelműsítésének és a bizalom kiépítésének az intézményrendszer iránt. Alap üzenet, hogy a projektek sikeres végrehajtása közös érdek. Ebben a tájékoztatásban az irányító hatóságoknak, a Széchenyi Programirodának kiemelt szerepe van. A lehetséges eszközök a személyes tanácsadás, a honlap, információk napok, workshopok stb. A mérőszám a kedvezményezettek elégedettsége és az újr pályázási hajlandóság.

A stratégia által negyedik helyen kiemelt célcsoport a politikai és gazdasági döntéshozók (EU és hazai egyaránt). E célcsoport elkötelezettségén alapszik a sikeres fejlesztéspolitika. Az üzenetek célba juttatása itt a központi kommunikáció feladata. Erre alkalmas eszközök a rendezvények, sajtómegjelenések.

6.3.2. Központi szint

Az uniós fejlesztéspolitikai központi kommunikációt az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium erre kijelölt szervezeti egysége végzi. Ezen a szinten kiemelt célcsoport a lakosság és a politikai döntéshozók.

Például operatív programokkal kapcsolatos szakmai és lakossági program volt a 2015 nyarán tartott SUPER (Sikerés Uniós Pályázatok Előkészítő Roadshow), mely hét városban mozgósította a potenciális pályázókat, kifejezetten lakossági rendezvény pedig az Uniós Fejlesztések Nyílt Napja rendezvénysorozat minden év május és július között, szerte az országban megtartott programokkal.

Amennyiben indokolt, a központi szint is végez operatív program szintű és projektszintű kommunikációt.

Projektszintű kommunikáció akkor indokolt, ha a lakosság nagy részét érintő fejlesztés történt. Ilyen volt a 2015. év végi kormányablak-fejlesztéssel kapcsolatos kampány, ami a szolgáltatásokon keresztül valamennyi állampolgár életét pozitívan befolyásoló projektet mutatott be.

A hazai fejlesztéspolitikai arculat kidolgozása is ezen a szinten történik. A jelenlegi márka a Széchenyi 2020, ami 2014 óta hatályos, és a korábbi Új Széchenyi Tervhez kapcsolódó arculatot váltotta fel.

101. ábra

2014. évi arculatváltás – logóváltozás

Forrás: Széchenyi 2020

Megváltozott a szlogen, amely az EU-szinten használt „Investing in your future” fordításaként „Befektetés a jövőbe” lett.

102. ábra

2014. évi arculatváltás – szlogenváltozás

Forrás: Széchenyi 2020

Alapvetően EU-szintű jogszabályi előírás miatt is használni kell bizonyos arculati elemeket (EU-logó, támogató alapra vonatkozó utalás), amit valamennyi eszközön kiegészít a Széchenyi 2020 logó. Ez biztosítja az egységes megjelenést, ami a beazonosíthatóságot biztosítja.

2016 óta a Széchenyi 2020 márkához tartozik valamennyi Európai Strukturális és Beruházási Alap, tehát csatlakozott az Európai Tengerügyi és Halászati Alap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap is a korábbi három alaphoz. Ezt a gyakorlatot jelenleg még csak néhány tagállam alkalmazza, de lakossági kommunikációs szempontból mindenképpen ez az egyszerűbb, az integrált megoldás.

Központi szinten készül a kedvezményezettek tájékoztatási kötelezettségeit tartalmazó kézikönyv is, mely az EU-s jogszabályi előírásokon alapuló, hazai kommunikációs környezetre szabott követelményeket fogalmaz meg a kedvezményezettek számára. A kézikönyv az irányító hatóságok kommunikációs szakértőinek bevonásával készül, akik beépítik a végrehajtás során szerzett gyakorlati tapasztalatokat. A kedvezményezettek a fejlesztések témája és a támogatási összeg alapján különböző kommunikációs csomagokat valósítanak meg.

Jelenleg azonos márka alatt, de különböző megjelenéssel dolgoznak a kedvezményezettek és az intézményrendszeri szereplők, a kedvezményezetti és az intézményrendszeri arculati kézikönyv alapján.

A jelenlegi rendszer szerint a központi szint feladata a kommunikációs közbeszerzések lefolytatása a mindenkori jogszabályoknak és intézményi követelményeknek megfelelően. A főbb feladatok, amelyekre szerződés kötés szükséges: rendezvényszervezés, médiavásárlás, PR/kreatív tevékenység, nyomdai/grafikai feladatok, közvélemény-kutatás.

A központi koordináció kommunikációs szakértői hálózatot működtet az irányító hatóságok kommunikációs munkatársainak bevonásával. A hálózat célja a jó gyakorlatok ismertetése, az általános problémák egységes kezelésének biztosítása, az információmegosztás biztosítása.

Az együttműködések között még felsorolandó az Európai Bizottság Magyarországi Képviselével történő közös munka. Mivel közös érdek az európai fejlesztéspolitika népszerűsítése, valamint ismertségének és elismertségének növelése, a szinergiákat kihasználva a hazai központi fejlesztéspolitikai kommunikáció együttműködik az Európai Bizottság hazai képviselével.

A jó gyakorlatok között szerepel az Európa-nap (május 9.) alkalmából tartott futóverseny közös megszervezése, amely 2019-ben Magyarország 15 éves EU-tagságát ünneplő, 15 év - 15 km elnevezéssel került megrendezésre. A futóverseny a hazai képviselő

rendezvénye, amely az EU-tagság mindenkori éveinek megfelelő számú kilométer hosszúságú táv lefutása. A központi koordináció mindig fejlesztési projektek mentén lévő útvonalat jelöl ki, amely a sikeres projektek eredménykommunikációját teszi lehetővé a többbezzres látogatottságú rendezvényen. A központi helyszínen pedig a futók és kísérőik számára fejlesztéspolitikai kiadványok népszerűsítették a további sikeres projekteket.

6.3.3. Operatív program szint

Az operatív programok kommunikációja elsősorban a szakmai célközönség, potenciális pályázók és kedvezményezettek felé irányul. Az irányító hatóságok információs napokat tartanak a megjelenő pályázati felhívások kapcsán, tájékoztató szakmai rendezvényeket tartanak a kedvezményezettek számára a pályázat sikeres megvalósításáért.

6.3.4. Kedvezményezetti szint

A nyertes pályázók, tehát kedvezményezettek végzik a projektszintű kommunikációt. A kommunikáció célja, hogy a projekt hasznélvezői, valamint a helyi szintű lakosság értesüljön az EU általi társfinanszírozás tényéről. Ehhez nagy szükség van a fejlesztések helyi szintű kommunikációjára, láthatóságára, mert az elérés így a legközvetlenebb.

A kedvezményezettek számára a Kedvezményezettek Tájékoztatási Kötelezettségei (KTK) útmutató foglalja össze a kommunikációs követelményeket. Az útmutató az EU-szintű szabályozás által kötelezően előírt tevékenységeken alapul, kiegészítve a hazai szinten hatékony kommunikációt eredményező eszközökkel, amelyeknél teljesülni kell annak a feltételnek is, hogy nem okoz túlzott adminisztratív és költségterhet a kedvezményezetteknek.

66. táblázat
Kedvezményezettek tájékoztatási kötelezettségei útmutatók hatályossága

Útmutató	Hatály kezdete	Hatályosság vége
ÚMFT KTK (Új Magyarország Fejlesztési Terv)	2007. július 16.	2011. január 13.
ÚSZT KTK (Új Széchenyi Terv)	2011. január 14.	2014. július 10.
Széchenyi 2020 KTK	2014. július 11.	2016. július 4.
Módosított Széchenyi 2020 KTK	2016. július 5., 2019. december 1.	Visszavonásig

Forrás: SÓDAR és HAJDU szerkesztése

A mindenkor hatályos teljes útmutató megtalálható a www.palyazat.gov.hu honlapon. Az útmutató a kedvezményezettek számára kötelező kommunikációs tevékenységet, eszközöket írja elő. A dokumentum a kötelezettségek felsorolásán túl segítségként, praktikus, kézzelfogható útmutatóként is szolgál az uniós pályázati felhívásokban támogatást nyert kedvezményezettek számára, alapvetően a támogatási szerződés/okirat megkötése utáni időszakra vonatkozóan.

Az útmutató tartalmi és formai felépítése során az volt a célkitűzés, hogy a kedvezményezettek az előírásokat kommunikációs szakértő bevonása nélkül is tudják értelmezni, és meg is tudják valósítani az útmutatóban foglaltakat.

Az útmutatót rendszeres időnként felülvizsgálja az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium erre kijelölt szervezeti egysége, az irányító és ellenőrző hatóságok bevonásával. Ezeknél az áttekintéseknél cél a végrehajtás során felmerült gyakorlati tapasztalatok beépítése, az előírások racionalizálása.

A dokumentumban található szabályok általánosan kötelezők, a cél az volt, hogy valamennyi projektre alkalmazható előírásokat fogalmazzon meg. Azonban egyes pályázati felhívások, projektek speciálisak, így felmentések és plusz elszámolható elemek is szükségesek lehetnek. Ezekről mindig az irányító hatóság dönt saját hatáskörben. A több helyen felmerülő kivételeket összegyűjtés után a felülvizsgálatok során átbeszélik az intézményrendszeri szakértők, megvitatják, hogy szükséges-e az útmutató módosítása, illetve kiegészítése.

A kedvezményezetteknek a projekt jellegétől és a támogatás értékétől függően különböző kommunikációs tevékenységeket kell megvalósítani.⁴⁷² Az útmutatóban a kötelezően előírt tevékenységeket a támogatási szerződés megkötését követő időszak három szakaszában kell megvalósítani: a projekt előkészítő szakasza, a projekt megvalósítási szakasza, a projekt megvalósítását követő szakasza. Az érthetőséget részletes magyarázatokkal, és gyakran ismételt kérdések megválaszolásával segíti az útmutató.

Egy 500 millió támogatási összeg feletti infrastrukturális beruházás esetén az alábbi kommunikációs tevékenységeket kell megvalósítani:

1. a projekt előkészítő szakasza:
 - Kommunikációs terv készítése
 - Nyomtatott tájékoztatók (brosúrák, szórólapok stb.) elkészítése és lakossági terjesztése

⁴⁷²Részletes táblázatot lásd a 10. számú mellékletben, a 2016. 07. 05-től hatályos felülvizsgált KTK 2020 útmutatóból

- A kedvezményezett működő honlapján a projekthez kapcsolódó tájékoztató (esetleg aloldal) megjelenítése a projekt pénzügyi zárásáig (csak már meglévő honlaphoz kapcsolódó aloldal számolható el)
2. a projekt megvalósítási szakasza:
- Sajtóközlemény kiküldése a projekt indításáról és a sajtómegjelenések összegyűjtése
 - Sajtónyilvános események szervezése (ünnepélyes eseményekhez, pl. alapkövetétel, egyes beruházási fázisok befejezése, projektlátogatás, átadások, képzés zárása stb.)
 - A beruházás helyszínén „B” típusú tájékoztató tábla elhelyezése
 - Médiamegjelenés vásárlása a projekthez kapcsolódóan
 - Kommunikációs célra alkalmas fotódokumentáció készítése (csak professzionális fotó költsége számolható el)

3. a projekt megvalósítását követő szakasza:
- Sajtónyilvános ünnepélyes projektátadó rendezvény szervezése
 - Sajtóközlemény kiküldése a projekt zárásáról és a sajtómegjelenések összegyűjtése
 - Eredménykommunikációs információs anyagok, kiadványok készítése
 - A projekthez kapcsolódó tartalom feltöltése TÉRKÉPTÉR alkalmazásba
 - A beruházás helyszínén „D” típusú emlékeztető tábla elhelyezése

53. szövegdoboz
Példa a fejlesztési kommunikációra

Forrás: SÓDAR szerkesztése

A tájékoztató és emlékeztető táblák elkészítését egy online elérhető „táblagenerátor” program segíti, amely szintén megtalálható a www.palyazat.gov.hu oldalon, ahol a projektadatok bevitele után a felület egy letölthető, nyomdakész grafikai táblatervet biztosít a kedvezményezettnek. Az eszköz bevezetésével elkerülhető az arculati elemek helytelen használata, valamint a nyomdai tervezési költség is megspórolható. Az átmeneti bevezető időszakot követően jelenleg a táblagenerátor program használata kötelező. Az eszközt először Magyarország fejlesztette ki, amit tagállami jó gyakorlatként bemutattak az európai bizottsági kommunikációs munkacsoportokban, és több tagállam is kifejlesztette már a saját arculatára szabott táblagenerátorát.

103. ábra
Projektáblaminta

2013-ban indult útjára az évente legalább egy alkalommal megrendezett uniós fejlesztések nyílt napja programsorozat, hogy a lakosság megértse: az uniós támogatások, a fejlesztések nem elvont fogalmak, hanem konkrét, megvalósult beruházásokat jelentenek. Ezeken a napokon a részt vevő projektgazdák vagy kedvezményeket adnak a belépők áraiból, és bemutatják a megvalósult projektet, vagy olyan helyszíneket nyitnak meg, amelyek az év többi napján nem látogathatók a lakosság számára. A rendezvények mindenki számára lehetőséget biztosítanak arra, hogy saját élményeket, tapasztalatokat szerezzenek a megvalósult fejlesztésekkel kapcsolatban.

A már megvalósult nyílt napokról a lakosság.szechenyi2020.hu honlapon, az éppen aktuális nyílt napról a nyiltnap.szechenyi2020.hu oldalon található bővebb információ. A 2015-ös évben például több mint 20 ezren látogattak el a különböző fejlesztési helyszínekre.

54. szövegdoboz
Példa a hazai fejlesztéspolitikai kommunikációs tevékenységekre

Forrás: SÓDAR szerkesztése

6.4. Kitekintés a következő programozási időszakra

A kommunikációs és tájékoztatási tevékenységek EU-s szintű szabályozása a főbb jellemzőket illetően várhatóan nem változik a következő programozási időszakban. Érdekeség ugyanakkor, hogy az egyszerűsítés jegyében a Bizottság nem javasolta *kommunikációs stratégia* elkészítését a jövőben. A tárgyalások során ugyanakkor a Tanács aláhúzta ennek a dokumentumnak a jelentőségét, így várhatóan a jövőben is megmarad ez a dokumentum. Szintén újdonságként a Bizottság javasolta egy ún. „*stratégiai jelentőségű művelet*” elnevezésű projekttypus bevezetését, ami definíciója szerint azokat a projekteket takarná, amelyek kulcsfontosságú mértékben járulnak hozzá a program célkitűzéseinek eléréséhez, és amelyek tekintetében (ezért) külön nyomonkövetési és kommunikációs intézkedések lesznek szükségesek az irányító hatóságok, illetve tagállamok részéről, többek között legalább egy, a Bizottság bevonásával megrendezett kommunikációs esemény megrendezése (utóbbi egyébként a 10 millió

EUR költségvetés feletti projektek esetében is szükséges lenne, függetlenül attól, hogy azok stratégiai jelentőségűnek vannak-e minősítve vagy sem).

Továbbra is megmarad a tagállamokban egy központi honlap üzemeltetésének kötelezettsége, de új szabályok is kapcsolódni fognak a működtetéséhez. A honlapon a jövőben a nem csak a támogatásban részesült projektek, hanem a tervezett pályázati felhívások feltüntetése is szükséges lesz. A honlapot a programok elfogadásáról szóló határozattól számított 6 hónapon belül kell majd létrehozni, az adatokat pedig két év után lehet majd eltávolítani. Természetesen a jövőben kiemelt figyelmet kell majd fordítani az adatvédelmi szabályokra is, ennek értelmében a kedvezményezett a rájuk vonatkozó adatok nyilvánosságára hozatala előtt erről értesíteni kell. Az adatokat úgy kell majd elhelyezni a honlapon, hogy azok automatizált módon letölthetők legyenek.

Megmarad az 500 ezer EUR feletti összköltség esetében az ERFA és a Kohéziós Alap finanszírozású projektekre a nagyméretű hirdetőtábla kihelyezésének kötelezettsége, ugyanakkor a jelenlegi szabályokkal ellentétben ugyanez a követelmény fog érvényesülni a 100 ezer EUR feletti összköltségű ESZA finanszírozású projektek esetén is. A kedvezményezett a jövőben, amennyiben nem tartja be a tájékoztatási és kommunikációs szabályokat, pénzügyi korrekcióval lesz szankcionálható (ennek mértékéről még folynak a tárgyalások).

Végül, de nem utolsó sorban, a jövőben az EU-logó használatakor nem lesz szükség feltüntetni a finanszírozó alapot is, elegendő lesz csak az EU-t nevesíteni.

Források

Hazai jogszabályok

2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
2016. évi XXXIII. törvény az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról
A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és módosításai
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
306/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet az építési beruházások közbeszerzésének részletes szabályairól
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
272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelete a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
210/2010 (VI. 30.) Korm. rendelet az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról
110/2016. (V. 25.) Korm. rendelet az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról
199/2016. (VII. 15.) Korm. rendelet az állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 110/2016. (V. 25.) Korm. rendelet módosításáról
37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről
1011/2013. (I. 16.) Korm. határozata a Közép-magyarországi régió esetleges kettéválasztásának lehetőségéről
2013/2015. (XII. 29.) Korm. határozata a Közép-magyarországi régió kettéválasztásáról
1731/2013. (X. 11.) Korm. határozat a 2014–2020-as európai uniós programok lebonyolításának alapelveiről
1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat a 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésével és intézményrendszerének kialakításával összefüggő aktuális feladatokról
731/2013. (X. 11.) Korm. határozat a 2014–2020-as európai uniós programok lebonyolításának alapelveiről
1702/2014. (XII. 3.) Korm. határozata a 2014–2020 közötti programozási időszakban a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program tervezésének egyes szempontjairól, valamint az operatív programhoz tartozó megyék megyei önkormányzatai és a megyei jogú városok önkormányzatai tervezési jogkörébe utalt források megoszlásáról

EU-jogszabályok

- Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSz)
Az Európai Parlament és a Tanács 1888/2005/EK rendelete (2005. október 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 1059/2003/EK rendelet módosításáról, tekintettel a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia Európai Unióhoz történő csatlakozására
Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az uniós általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
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, a Kohéziós Alapra, az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről
Az Európai Parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról, és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
Az Európai Parlament és a Tanács 1299/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről
Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásokról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról
Az Európai Parlament és a Tanács 1300/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/1017 rendelete (2015. június 25.) az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról, valamint az 1291/2013/EU és az 1316/2013/EU rendelet módosításáról – az Európai Stratégiai Beruházási Alap
Az Európai Parlament és a Tanács 508/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint a 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) az EUMSz 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról

- A Bizottság 702/2014/EU rendelete (2014. június 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőségének nyilvánításáról
- A Bizottság (EU) 2015/2381 rendelete (2015. december 17.) az új regionális bontásra vonatkozó idősorok továbbítása tekintetében a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásáról
- A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7.) az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magartatási kódexről
- A Bizottság 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. március 3.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről
- A Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete 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 audit hatóságok és a közreműködő szervezetek közötti információcserére vonatkozó részletes szabályok megállapításáról
- A Bizottság 964/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. szeptember 11.) az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak a pénzügyi eszközökre vonatkozó általános feltételek tekintetében történő megállapításáról
- Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet harmadik módosítására irányuló javaslat (HL L 158., 2010. 06. 24., 1.)

Útmutatók és egyéb dokumentumok

- A Bizottság közleménye – Az európai gazdasági fellendülés terve; COM (2008) 800, 2008. 11. 26.
- Európai Bizottság Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2014–2020) (EGT-vonatkozású szöveg) (2013/C 209/01)
- EGESIF_14-0011-02 számú útmutató „Guidance for member states on audit strategy”
- EGESIF_14_0013 számú útmutató „Guidance for Member States on Designation Procedures”
- EGESIF_14-0010 számú útmutató: „Guidance for the Commission and Member States on a common methodology for the assessment
- COCOF_08-0021-03_EN számú útmutató: „Guidance on sampling methods for audit authorities”
- EGESIF_15-0007-01 számú útmutató: „Updated Guidance for Member States on treatment of errors disclosed in the annual control reports”
- EGESIF_15_0016-02 számú útmutató „Guidance for Member States on Audit of Accounts”
- EGESIF_15-0008-02 Guidance for Member States on the Drawing of Management Declaration and Annual Summary
- EGESIF_15-0002-03 számú útmutató „Guidance for Member States on the Annual Control Report and Audit Opinion”
- International Standard on Auditing 300: Planning an Audit of Financial Statements
- Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014–2020
- Guidance Document on Evaluation Plans:
- ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation_plan_guidance_en.pdf
- Guidance Document on Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European Regional Development Fund and Cohesion Fund for Programming Period 2014–2020, Concepts and Recommendation
- ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf
- Guidance Document on Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European European Social Fund for Programming Period 2014–2020
- ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7884&langId=en
- Guidelines: Establishing and implementing the evaluation plan of 2014–2020 RDPs enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/evaluation/EP_Guidelines_Draft_March2014.pdf
- Guidance Fiche 1: Content of the Evaluation Plan for the EMFF ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/guidance-fiche-1-evaluation-plan_en.pdf
- REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Protection of the European Union’s financial interests — Fight against fraud 2015 Annual Report
- COM (97) 2000 Agenda 2000 For a stronger and wider Union,
- COM(2010) 2020 végleges, a Bizottság közleménye, Európa 2020, Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája
- Az Európai Parlament 2014. február 26-i állásfoglalása az Európai Bizottságnak az EU kohéziós politikájáról szóló 7. és 8. eredményjelentéséről, valamint a 2007–2013 közötti időszak programjainak végrehajtásáról szóló 2013. évi stratégiai jelentésről [2013/2008(INI)]
- A Gazdasági, társadalmi és területi kohézióról szóló ötödik jelentés következtetéseire vonatkozó magyar álláspont, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, 2011. január
- SEC(2010) 114 végleges, BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM, A lisszaboni stratégiát értékelő dokumentum
- Az EU kohéziós politikája 1988–2008: Befektetés Európa jövőjébe, Európai Bizottság, 2008
- A kohéziós politika 2007–2013 között, Kommentárok és hivatalos szövegek, Európai Bizottság
- A kohéziós politika 2014 és 2020 között, Növekvő lendülettel, Európai Bizottság, Panorama 48. szám, 2013. tél
- A kohéziós politika értékelése, Nézetek és eredmények, Panorama 33, 2010
- Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról, Európai Bizottság, 2014
- A Régiók Bizottságának 20 éve, Panorama, 49. szám, 2014. nyár
- Inforegio, Európai Strukturális és Beruházási Alapok 2014–2020: hivatalos szövegek és megjegyzések
- Útmutató az európai strukturális és beruházási alapok és az EU ezzel összefüggő eszközeinek kedvezményezettjei számára, Európai Bizottság
- Eredményességi értékelések: www.palyazat.gov.hu/programertekeles_2007_2013
- Intézményi értékelések: www.palyazat.gov.hu/intezmenyfejlesztési_ertekelesek
- HERMIN modell: www.herminonline.net/
- QUEST III modell:
- ec.europa.eu/economy_finance/research/macroeconomic_models_en.htm
- RHOMOLO modell: rhomolo.jrc.ec.europa.eu/
- Magyarország előrehaladási jelentése (2009 és 2012): www.palyazat.gov.hu/jelentesek
- Tagállamok előrehaladási jelentései (2012): ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/stages-step-by-step/strategic-report/

Az Európai Bizottság 2013-as szintézis jelentése a tagállami stratégiai jelentések alapján: ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/stages-step-by-step/strategic-report/

A 2014–2020-as időszakra készült ex-ante értékelések: www.palyazat.gov.hu/2014_2020_as_operativ_programok_tarsadalmi_egyeztetese
EMVA ex-post értékelések szintézis jelentései: ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/index_en.htm

Állami Számvevőszék, Jelentés a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának ellenőrzéséről, 2011 június.

A Bizottság Közleménye Munkahelyteremtés és növekedést támogató beruházások – Az európai strukturális és beruházási alapok hozzájárulásának maximalizálása, COM(2015)639final, 2015. 12. 14.

“Cohesion Policy and economic governance: complementing each other” Background paper September 2014, Italian Presidency of the Council of the European Union.

Partnerségi Megállapodás Monitoring Bizottsága ügyrendje:

www.google.hu/?gws_rd=ssl#q=Partners%C3%A9gi+Meg%C3%A1llapod%C3%A1s+monitoring+bizotts%C3%A1ga
2007–2013-as ex-post értékelések:

ESZA: ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=701&langId=en&moreDocuments=yes

ERFA: ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/#1

Európai Bizottság (DG REGIO, 2014): Guidance Document on Monitoring and Evaluation, DG REGIO

Miniszterelnökség (2016): ÉRTÉKELÉSI TERV az Európai Szociális Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap forrásaiból megvalósuló beavatkozások értékelésére (2016. április 22.)

Miniszterelnökség: Programok Monitoring Bizottság Ügyrend 2014–2020

Környezeti és Energiahatékonysági Program, 2015 (Az Európai Bizottság által elfogadott verzió)
www.palyazat.gov.hu/az_europai_bizottsag_alta_elfogadott_operativ_programok_2014_20

Állami Számvevőszék (ÁSZ, 2008): Módszertan a teljesítmény-ellenőrzéshez.
www.asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes_szakmai_szabalyok/egyeb_utmutatok/06_modszertan_teljesitmeny_ellenorzes.pdf

Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014–2020 programming period Strengthening research, technological development and innovation (Thematic objective 1) Volume II, 45.

EC (2013), Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments co-financed by Structural Funds.

ÁSZ FEMI: A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, „A szabályozási körtöttségek értékelés zárójelentése” (2012. no-vember)

Európai Bizottság, Guidance on fraud risk assessment

Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union’s financial interests — Fight against fraud 2015 Annual Report

A Közbeszerzési Hatóság alelnökének tájékoztatója a közbeszerzések és jogorvoslatok 2014. évi alakulásáról

Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során
elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez. Elérhető:
ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_hu.pdf

A Bizottság iránymutatása a közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciók meghatározására vonatkozó iránymutatások a strukturális alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében (COCOF 07/0037/03-HU), illetve az ezt felváltó C(2013) 9527 Bizottság határozata (2013. 12. 19.) az unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan, a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtható pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof_13_9527_hu.pdf
ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2013/HU/3-2013-9527-HU-F1-1-ANNEX-1.Pdf

Guidance for Member States on the selection of bodies implementing FIs, including funds of funds EGESIF_15-0033-01 (18/02/2016)

Európai Bizottság (DG REGIO, 2016): Support to SMEs – Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development, Final Report.
ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf

„Gold-plating” in the EAFRD To what extent do national rules unnecessarily add to complexity and, as a result, increase the risk of errors?, Európai Parlament, 2014

A közép-magyarországi régió esetleges kettéválasztásának lehetőségéről szóló vizsgálat, Nemzetgazdasági Minisztérium, 2015. november

AAM (2013): Átfogó intézményértékelés – a 2007–2013 időszak végrehajtási funkcióinak értékelése.
www.palyazat.gov.hu/اتفوگو_نتزمنی_رتکله_ا_2007_2013_یدوزک_وگرهجتاسی_فونکیوناک_رتکله

AAM (2012): Záró értékelési jelentés a szabályozási körtöttségek értékeléséről. www.palyazat.gov.hu/szabalyozasi_kotottsegek_ertekelese

Európai Bizottság (DG AGRI, 2015): Monitoring és értékelési keret a 2014–2020 közötti időszakra szóló közös agrárpolitikához

Felhasznált irodalom

AGG Zoltán – CSONKA Gizella: A kormányzati szektor – új felfogásban. XXVII. rész: A kormányzat és a vállalkozások partnerségi együttműködése. *Pénzügyi Szemle*, 2003/3.

ANCARANI, Alessandro ; Di Mauro, Carmela ; Hartley, Tara ; Tátrai, Tünde: A Comparative Analysis of SME Friendly Public Procurement: Results from Canada, Hungary and Italy *INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION* 2019 pp. 1-16. , 16 p. (2019)
Bachtler, J., Mendez, C. and Oraže, H. (2014). From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative performance and capacity in Cohesion Policy. *European Planning Studies*, 22(4), 735-757.

BEGG, Iain – Corrado MACCHIARELLI (LSE); John BACHTLER – Carlos MENDEZ – Fiona WISHLADE (EPRC): European Economic Governance and Cohesion Policy. Tanulmány, Európai Parlament Belső politikák főigazgatóság, B. Tematikus Főosztály: Strukturális és Kohéziós Politikák, 2014.

Béres, Attila ; Jablonszky, György ; Laposa, Tamás ; Nyikos, Györgyi: Spatial econometrics: transport infrastructure development and real estate values in Budapest; *REGIONAL STATISTICS* 9 : 2 pp. 1-17. , 17 p. (2019)

Nicholas CHARRON – Victor LAPUENTE – Lewis DIKSTRA: *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*. Working Paper, 01/2012.

Sara DAVIES – Frederike GROSS – Laura POLVERARI: *The financial management, control and audit of EU cohesion policy: contrasting views of challenges, idiosyncrasies and the way ahead*. EPRC, Glasgow, 2008.

Davies, S. and Polverari, L. (2011). Financial accountability and European Union cohesion policy. *Regional Studies*, 45(5), 695-706.

Desmond DINAN: *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Palgrave Macmillan, 2010.

- EASTON: *The Political System*. Knopf, New York. (1965/a) A Systems Analysis of Political Life, 1953.
- ECKARDT Martina, Pállinger Zoltán Tibor: *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden: Nomos, pp 141-156 (2013) (Andrássy Studien zur Europaforschung) ISBN: 9783848700721
- FERRY, M. AND L. POLVERARI (2018). Research for REGI Committee – Control and simplification of procedures, European Parliament. Policy Department for Structural and Cohesion Policies, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/601972/IPOL_STU\(2018\)601972_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/601972/IPOL_STU(2018)601972_EN.pdf)
- HENDRIK HANSEN (SZERK.), ROBERT MÜLLER-TÖRÖK (SZERK.), ANDRÁS NEMESLAKI (SZERK.), ALEXANDER PROSSER (SZERK.), DONA SCOLA (SZERK.), SZÁDECZKY TAMÁS (SZERK.): *CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN E|DEMAND E|GOV DAYS 2018*. Wien: Austrian Computer Society
- HOOGHE, L.: *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Clarendon Press, Oxford, 1996.
- Michelle CINI – Nieves PEREZ – Solorzano BORRAGAN: *European Union Politics*. Oxford University Press, 2013.
- GYULAI-SCHMIDT Andrea – SZABÓ István (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában: IV. Foglalkoztatás-barát közbeszerzés*. Pázmány Press, 2015.
- HAJDU et al (2017). Kohéziós Politika 2014-2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban. Dialóg Campus kiadó, Budapest.
- HARGITA, Eszter ; Staviczky, Péter ; Nyikos, Györgyi ; Ambrusz, Ákos ; Bartucz, Zoltán ; Gyürkés, Anita ; Kulin-Pintér, Veronika: *Állami támogatások*; Budapest, Magyarország : Dialóg Campus Kiadó (2018) , 584 p. ISBN: 9786155920288
- HOFFMAN, István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. Negyedik, hatályosított és átdolgozott kiadás Budapest, Magyarország : ELTE Eötvös Kiadó (2018) , 147 p. ISBN: 9789633123027
- HOFFMAN, István: *Hungarian counties and regional development – changing roles in a transforming environment*; DETUROPE: CENTRAL EUROPEAN JOURNAL OF TOURISM AND REGIONAL DEVELOPMENT 10 : 3 pp. 162-179. , 18 p. (2018)
- KENDE Tamás – SZÜCS Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Complex, 2011.
- KRULÍK, Oldřich (Szerkesztő), József PADÁNYI (Szerkesztő), Zdeněk RATHAUSKÝ (Szerkesztő), Bedřich ŠESTÁK (Szerkesztő): *Climate Change and its Security Impacts: Proceedings from the International Scientific Conference, 18th and 19th September 2019 Prága, Csehország : Policejní akademie České republiky v Praze a autoři (2019) ISBN: 9788072515035*
- LENTNER Csaba (szerk): *Bankmenedzsment : Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*; Budapest: Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó Zrt., pp 177-202 (2013) ISBN: 9789630855914
- NADIN, V ; MALDONADO, A M ; ZONNEVELD, W ; STEAD, D ; DABROWSKI, M ; PISKOREK, K ; SARKAR, A ; SCHMITT, P ; SMAS, L ; COTELLA, G et al.: *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe: Applied Research 2016-2018: Final Report Luxembourg, Luxemburg : ESPON (2018) , 94 p. ISBN: 9789995955557*
- NYIKOS, Györgyi ; KONDOR, Zsuzsanna: *The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds*; NISPACEE JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY XII : 1 pp. 113-134. , 22 p. (2019)
- NYIKOS, Györgyi; BÉRES, Attila; LAPOSA, Tamás; ZÁVEZCZ, Gergő: *Do financial instruments or grants have a bigger effect on SMEs' access to finance?: Evidence from Hungary* JOURNAL OF ENTREPRENEURSHIP IN EMERGING ECONOMIES 12 : 3 p. & (2020)
- NYIKOS Györgyi: *Pest megye és a Közép-Magyarország régió – Együtt vagy külön? Polgári Szemle, 11/4–6, 2015. december.*
- NYIKOS Györgyi – Robert TALAGA: *Cohesion Policy in Transition – Comparative Aspects of Polish and Hungarian System of Implementation. Comparative Law Review (Torun), 2014/18, 111–139.*
- NYIKOS Györgyi: *A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly, 2013/2, 165–185.*
- NYIKOS Györgyi: *New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014–2020. Deturope: Central European Journal of Tourism and Regional Development, 6/3, 2014, 39–53.*
- NYIKOS Györgyi: *Aktualitások a fejlesztéspolitika területéről. Kondicionalitás és eredményorientáltság, illetve kohéziós politika versus területfejlesztés. Területi Statisztika, 14/1, 2011, 38–51.*
- NYIKOS Györgyi: *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 270.
- NYIKOS, Györgyi (2018) *Comments On The Functioning Of The European Fund For Strategic Investment*. European Mirror = Európai Tükör, 21 (1). Pp. 107-110. Issn 1416-6151
- NYIKOS, Györgyi; SOÓS, Gábor: *Financial Instruments in EU Cohesion Policy and Public Procurement: Challenges for the 2014–2020 Programming Period*; PUBLIC PROCUREMENT LAW REVIEW 2018 : 32 pp. 120-137. , 18 p. (2018)
- NYIKOS Györgyi; TÁTRAI Tünde: *Public Procurement and Cohesion Policy : CP33 Competitive paper*; Napoli, Olaszország (2012)
- NYIKOS Györgyi; VÝROSTOVA, Eva: *Performance comparison of the Hungarian and Slovakian implementation capacities within the EU Funds management systems; Regional Studies, publication in process Research for REGI Committee – Financial instruments in the 2014–20 programming period: First experiences of Member States*. Tanulmány, Európai Parlament Belső Politikák Főigazgatóság, B. Tematikus Főosztály: *Strukturális és Kohéziós Politikák*, DR. NYIKOS Györgyi, 2016.
- PÁLNÉ, KOVÁCS I: *The development of regional governance in Central and Eastern Europe: Trends and perspectives* In: Lux, G; Horváth, Gy (szerk.) *The Routledge Handbook to Regional Development in Central and Eastern Europe* New York (NY), Amerikai Egyesült Államok, London, Egyesült Királyság / Anglia : Routledge, (2017) pp. 141-158. , 18 p.
- Pannon Elemző Iroda – Hétfu Kutatóintézet – Budapest Intézet – Revita Alapítvány (2013): *A fejlesztési források szerepe a leszakadó térségek dinamizálásában*, 2013. www.palyazat.gov.hu/a_fejlesztési_forrasok_szerepe_a_leszakado_tersegek_dinamizalasaban
- PATKÓS Csaba: *Vidékfejlesztési Program 2014–2020 – különös tekintettel a LEADER megközelítésre, a TÁMOP-4.2.2.B-15/1/KONV-2015-0016 A tudományos képzés műhelyeinek továbbfejlesztése az Eszterházy Károly Főiskolán és a BO/00542/13/10 számú MTA Bolyai Kutatói Ösztöndíj támogatásával*
- Poór, József és Sasvári, Péter és Szalay, Zsigmond és Pető, István és Gyurián, Norbert és Suhajda, Csilla Judit és Zsigri, Ferenc (2020) *The Implementation and Management of E-Learning in Companies – The State of E-Learning in Hungary based on Empirical Research = Implementacija i Upravljanje E-Učenjem u Preduzećima – Stanje E-Učenja u Mađarskoj Bazirano na Empirijskom Istraživanju*. JOURNAL OF ENGINEERING MANAGEMENT AND COMPETITIVENESS, 10 (1). pp. 3-14. ISSN 2334-9638 (print); 2217-8147 (online)
- PUCHER, Jürgen – Christine HAMZA – Michael LECKEY – Herta TÖDTLING-SCHÖNHOFER (Metis GmbH), 2012.: *Közbeszerzés és a Kohéziós Politika*. Tanulmány, Európai Parlament, Belső Politikák Főigazgatóság, B. Tematikus Főosztály: *Strukturális és Kohéziós Politikák*.
- RECHNITZER János – SMAHÓ Melinda: *Területi politika*. Akadémiai Kiadó, 2011.
- SZEGVÁRI Péter: *Mi változott Budapest számára a területi statisztikai régió kettéválasztásával? Tér és Társadalom, 30/2, 2016.*
- TÁTRAI, Tünde és Nyikos, Györgyi (2013) *The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary with a focus on SMEs*. In: *Charting a Course in Public Procurement*. Pracademics Press, Boca Raton (FL), pp. 29-54. ISBN 096688647X
- UNGVÁRSZKI Ágnes: *Gazdaságpolitikai ciklusok Magyarországon (1948–1988)*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1989, 15.

VARGA A. – JÁROSI P. – SEBESTYÉN T. (2011): *Modeling the economic impacts of regional R&D subsidies: The GMR-Europe model and its application for EU Framework Program policy impact simulations.*

Výrostová, E. (2019). Changes in financing of EU Cohesion Policy in new programming period 2021-2027. EMI Economics Management Innovation, 11(2). http://emijournal.cz/wp-content/uploads/2019/10/04_ZMENY-VO-FINANCOVAN%C3%8D-KOH%C3%89ZNEJ-POLITIKY-E%C3%9A-V-NOVOM-PROGRAMOVOM-OBDOB%C3%8D-2021-2027.pdf

WILEY: *A Framework of Political Analysis*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1965.

Prezentációk

Theory Based Evaluation: a range of approaches to assess Impact, Veronica Gaffey, DG Regional & Urban Policy, June 2013.

NYIKOS Györgyi: *Európai uniós forrású vállalati hitel- és kombinált hitelprogramok*. Budapest, 2016. december 10.

RÁKOSSY Balázs: *Európai uniós források felhasználásáért felelős államtitkár*. NGM nyilatkozatának részlete, 2015. május 27. www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/unios-forrasok-felhasznalasaert-felelos-allamtitkarsag/hy/juniusban-a-kormany-elekerulnek-az-integralt-teruleti-programok

SZALÓKI Flórián: *Közlekedésfejlesztési projektek a 2014–2020 EU költségvetési időszakban*. XI. Regionális Közlekedési Konferencia, Debrecen, 2016. április 26–28.

TURÓCZY László: *Európa 2020 stratégia – Intelligens, fenntartható, inkluzív növekedés*.

Rövidítések jegyzéke

AFIS – Csalás Elleni Információs Rendszer

AH – Audit hatóság

Áht. – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

CCI – Code Commun d'Identification (az egyes programokhoz a Bizottság által hozzárendelt hivatkozási szám)

CDR – Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről szóló, 2014. március 3-i 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet

CLLD – közösségvezérelt helyi fejlesztés

CPR – közös rendelkezésekről szóló rendelet

DG COMM – Kommunikációért Felelős Főigazgatóság (Directorate-General for Communication)

DG EMPL – Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóság (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion).

DG REGIO – Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (Directorate-General for Regional and Urban Policy)

ÉFK – éves fejlesztési keret

EFSA – Európai Stratégiai Beruházási Alap

EIB – Európai Befektetési Bank

EIF – Európai Beruházási Alap

ÉKJ – éves kontrolljelentés

EMVA – Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap

EMOGA – Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap

ERFA – Európai Regionális Fejlesztési Alap

ESZA – Európai Szociális Alap

ESB-alapok – Európai Strukturális és Beruházási Alapok (EMVA, ETHA, ERFA, ESZA és a Kohéziós Alap)

ETE – Európai Területi Együttműködés

ETHA – Európai Tengerügyi és Halászati Alap

EU – Európai Unió

EUMSZ – Európai Unió működéséről szóló szerződés

EUTAF – Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság

EVH – Európai Vidékfejlesztési Hálózat

FARNET – Európai Halászati Területek Hálózata

FKB – Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság

FLAG – helyi halászati akciócsoport

GOP – Gazdaságfejlesztés OP

GVOP – Gazdasági Versenyképesség Operatív Program

HACS – helyi akciócsoport

HFS – helyi fejlesztési stratégia

IgH – igazoló hatóság

IH – irányító hatóság

IKOP – Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program

IPA – Előcsatlakozási Támogatási Eszköz

ITI – integrált területi beruházás

ITP – integrált területi program

JAP – közös cselekvési terv

KA – Kohéziós Alap

KAP – közös agrárpolitika

Kbt. – közbeszerzési törvény

KFF – Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály

KFI tv. – a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény

KMR – közép-magyarországi régió

KÖFOP – Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Operatív Program

KÖZOP – Közlekedés OP

KSZ – közreműködő szervezet

KTK – Kedvezményezettek Tájékoztatási Kötelezettségei útmutató

LEADER – Közösségi kezdeményezés a vidéki gazdasági fejlesztéséért
MAHOP – Magyar Halgazdálkodási Operatív Program
MFB – Magyar Fejlesztési Bank
MIP – Makrogazdasági Egyensúlyhiány Eljárás
Mt. – a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
NFT – Nemzeti Fejlesztési Terv
NFÜ – Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
OLAF – Európai Csalás Elleni Hivatal
OLAF KI – Európai Csalás Elleni Hivatal Koordinációs Iroda
OP – operatív program
PCM – projektciklus-menedzsment
PPP – Public-Private Partnership
PPS – vásárlóerő-paritás
ROP – Regionális Operatív Program
SCO – egyszerűsített költségelszámolási módok
TÁMOP – Társadalmi Megújulás OP
TOP – Terület- és Településfejlesztési OP
TOR – tradicionális saját források
VEKOP – Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program
VFM – value-for-money módszer
VP – Vidékfejlesztési OP

Ábrajegyzék

1. ábra: A NUTS-szabályozás szakaszai	22
2. ábra: 2003 júniusa óta a NUTS-régiók határainak változásai	23
3. ábra: Támogatásra jogosult területek 1989–1993 között	24
4. ábra: Támogatásra jogosult területek 1994–1999 között	28
5. ábra: A régi és új tagállamok támogatásának dimenziójában megmutatózó különbség	31
6. ábra: Támogatásra jogosult területek 2000–2006 között	32
7. ábra: Támogatásra jogosult területek 2007–2013 között	38
8. ábra: Új tagállamok abszorpciós szabályának szemléltetése	41
9. ábra: EU2020 zászlóshajó kezdeményezések	45
10. ábra: Az Európa 2020 stratégia kiemelt célkitűzései	47
11. ábra: A 2014–2020 közötti kohéziós politikai jogosultsági térképek	49
12. ábra: Az NFT célkitűzései	62
13. ábra: Magyarországi régiók jogosultsági térképe 2007–2013 között	66
14. ábra: Regionális állami támogatási térkép, 2007–2013	71
15. ábra: Példa a két időszak közötti különbségre: A közlekedési infrastruktúra fejlesztésére rendelkezésre álló források elérhetőségében való különbség a két időszak között – KÖZOP és IKOP keretek összehasonlítása	77
16. ábra: Magyarország támogatási térképe 2014–2020 között	79
17. ábra: KMR-támogatási térkép 2014–2020 között	80
18. ábra: Egy főre jutó regionális GDP tagállamonként az EU28 átlagában kifejezve (PPS, 2011)	83
19. ábra: Több szintű kormányzás értékelése strukturális alapoknál	90
20. ábra: Az ERFA befektetéseinek koncentrációja	102
21. ábra: Beavatkozási logika	110
22. ábra: Programozás és programvégrehajtás szintjei	120
23. ábra: A 2014–2020-as időszak magyar operatív programjai	121
24. ábra: Európai kormányzati minőség	125
25. ábra: Magyar kohéziós végrehajtási intézményrendszer	138
26. ábra: Transznacionális programok 2014–2020-ig	145
27. ábra: Határon átnyúló együttműködési programok	146
28. ábra: Európai szemeszter: integrált gazdasági kormányzás	154
29. ábra: A gazdasági koordináció európai szemesztere	157
30. ábra: Területi kohézió, a fenntarthatóság területi dimenziója	164
31. ábra: Lehetséges ITI megvalósítás	166
32. ábra: Városfejlesztési alap beruházási célterületei	169
33. ábra: Több- vagy egy alapú finanszírozás lépései	181
34. ábra: CLLD-struktúra	182
35. ábra: A LEADER akciócsoportok megnövekedett kiterjedése összefüggésben áll a méretarányos támogatással	188
36. ábra: Közös Cselekvési Terv (JAP) struktúra	190
37. ábra: EU-beruházások (magán/köz) trend (Real gross fixed capital formation [GFCF] EU28-ban 2015-ös árak, Mrd €	194
38. ábra: Pénzügyi eszközökben felhasznált források típusonként és célonként (millió EUR és % összesen)	198
39. ábra: EU költségvetési szerkezet – Fő logikája az EU-szintű és nemzeti pénzügyi eszközöknél	198
40. ábra: Kohéziós források pénzügyi eszközökben 2007–2013-ban és 2014–2020-ban (millió EUR)	199
41. ábra: Kohéziós pénzügyi eszközök a 2014–2020 közötti időszakban (euróban)	201
42. ábra: Pénzügyi eszköz általános sémája a 2007–2013-as időszakban	205
43. ábra: Menedzsment költségek és -díjak	215
44. ábra: Különböző típusú pénzügyi eszközök a 2014–2020-as időszakban	219

45. ábra: EIB – nemzeti fejlesztési bank együttműködési lehetőségek az EFSI keretében	223
46. ábra: A különböző magyarországi pénzügyi eszközök abszorpciók folyamata	231
47. ábra: A pénzügyi eszközök indikatív elosztása	232
48. ábra: Magyar pénzügyi eszközök lebonyolítási struktúrája	233
49. ábra: 2014–2020 közötti időszak operatív programjai	244
50. ábra: A területi szereplők által készített tervdokumentumok logikai felépítése	266
51. ábra: A politika, program és projekt viszonyrendszere	277
52. ábra: SWOT-elemzés ábrája	281
53. ábra: A logframe általános felépítése	282
54. ábra: Gantt-diagram	288
55. ábra: A CBA dokumentum szerepe a projektek értékelésében	293
56. ábra: A költség-haszon elemzés és a projekt-előkészítés elemei	295
57. ábra: A költség-haszon elemzés a projekt-előkészítés folyamatában	295
58. ábra: Csaláskockázat-értékelés módszertana	304
59. a–b. ábra: Pénzügyi korrekciók és visszafizetések: kumulált eredmények 2009–2014-ig	307
60. ábra: A csalárdként bejelentett szabálytalanságok és a kapcsolódó összegek (2011–2015)	311
61. ábra: A csalárdként bejelentett szabálytalanságok költségvetési ágazonként (kiadások) – az esetek száma és az összegek szerint	313
62. ábra: A tagállamok kumulált visszaigazolt és folyamatban lévő pénzügyi korrekciói 2014. december 31-én az ERFA/Kohéziós Alap és az ESZA 2007–2013 közötti programozási időszakára vonatkozóan a kapott hozzájáruláshoz viszonyítva	315
63. ábra: A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó megállapítások, kategóriák szerint (%)	316
64. ábra: A közbeszerzési eljárások teljes időigénye országoként (átlag/napok számában)	321
65. ábra: Kohéziós közbeszerzési ellenőrzések jogalapjai	324
66. ábra: Számviteli év és a kifizetési kérelmek benyújtása	345
67. ábra: Költségnyilatkozatok összeállítása és benyújtása az Európai Bizottság részére	349
68. ábra: Kifizetési folyamat a 2014–2020-as időszakban	356
69. ábra: Támogatási előleg igénylésének folyamata	361
70. ábra: Támogatási kérelem kitöltő, Finanszírozás menü képernyőképe	362
71. ábra: Nyilatkozattétel első kifizetésigényléshez adatlap képernyőképe	362
72. ábra: Előlegigénylés és Elszámolások menüképe	363
73. ábra: Új előlegigénylés rögzítésének lehetőségei	363
74. ábra: Szállítói előlegigénylés folyamata	365
75. ábra: Szállítói előleg adatlap képernyőképe	366
76. ábra: Szállítói finanszírozás	374
77. ábra: Utófinanszírozás	374
78. ábra: Támogatási kérelem kitöltő, Finanszírozás menü képernyőképe	375
79. ábra: Alátámasztó dokumentum benyújtásának képernyőképe	376
80. ábra: Új elszámoló bizonylat összesítő rögzítésének képernyőképe	383
81. ábra: Az audit kockázatok bemutatása	396
82. ábra: Pénzügyi irányítási és kontrollrendszerek	398
83. ábra: Audit hatóság feladatai a 2014–2020 közötti időszakban	408
84. ábra: Audit stratégia struktúrája	409
85. ábra: A kijelölési folyamat ütemterve	415
86. ábra: Az értékelés lépései	419
87. ábra: Rendszerértékelési kategóriák	424
88. ábra: Mintavételezés elméleti megközelítése	425
89. ábra: Kockázatelemzés	426
90. ábra: A mintavételezés főbb lépései	427
91. ábra: A teljes kivettített hibaarány számítására vonatkozó folyamatok	430
92. ábra: Felkészülés az ellenőrzésre	434
93. ábra: Az ellenőrzés végrehajtása	435
94. ábra: Jelentéskészítés	436
95. ábra: Nyomon követés	437
96. ábra: Éves elszámolás időbeli folyamata	438
97. ábra: Eredményorientált végrehajtás sematikus ábrája	450
98. ábra: Az EU által társfinanszírozott fejlesztések ismertsége Magyarországon	511
99. ábra: Az EU által társfinanszírozott fejlesztések elismertsége Magyarországon	512
100. ábra: A hazai regionális fejlesztéspolitikai kommunikáció szintjei	513
101. ábra: 2014. évi arculatváltás – logóváltás	515
102. ábra: 2014. évi arculatváltás – szlogenváltás	516
103. ábra: Projekttáblaminta	519

Táblázatjegyzék

1. táblázat: NUTS-szintek	22
2. táblázat: Kohéziós és előcsatlakozási források (2000–2006)	30
3. táblázat: A strukturális alapok és felhasználási területeik 2000–2006 között	33
4. táblázat: Közösségi kezdeményezések 2000–2006 között	33
5. táblázat: Célkitűzések és források 2007–2013 között	39

6. táblázat: A magyar nemzeti reformprogramban szereplő célkitűzések	46
7. táblázat: Régiókatégoriák 2014–2020 között	49
8. táblázat: Az egyes ESB-alapokra vonatkozó fő rendeletek	52
9. táblázat: Állami támogatás vizsgálata a támogatás forrása szerint	57
10. táblázat: Magyarország területi-statisztikai régiói	61
11. táblázat: Kohéziós források célkitűzésenként és alapokként 2007–2013 között	66
12. táblázat: Magyarország EU-forrásai régiókatégoriánként (2014–2020) euróban:	72
13. táblázat: 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret	95
14. táblázat: Tagállamok kohéziós politikai forrásai (2014–2020)	97
15. táblázat: Tematikus célok és források (ERFA, ESZA, KA)	101
16. táblázat: Az operatív programok ESZA-allokációjának az 5 beruházási prioritásra fordított hányada	103
17. táblázat: Tematikus célok mellé rendelt indikatív forrásmennyiség és az elvárt eredmények összesítése – Magyarország ESB-forrásai alaponként	106
18. táblázat: Az ex-ante feltételek értékelésének folyamata	112
19. táblázat: Kohéziós politika végrehajtási és ellenőrzési rendszerének intézményei	123
20. táblázat: Operatív programok és intézményi rendszerük Magyarországon 2014–2020-ig	131
21. táblázat: A Bizottság kohéziós programok megvalósításával összefüggő funkciói	140
22. táblázat: Hazai kohéziós végrehajtási jogszabályok	148
23. táblázat: Kohéziós politika megerősített kapcsolata az EU gazdasági kormányzással	159
24. táblázat: Összegző összehasonlítás: 2007–2013 versus 2014–2020	161
25. táblázat: Az uniós társfinanszírozás mértéke, ha a CLLD egy teljes OP prioritási tengely	172
26. táblázat: Integrált területi beruházások (ITI) és közösségvezérelt helyi fejlesztések (CLLD) összehasonlítása	183
27. táblázat: Partnerségi megállapodás a CLLD alkalmazási területeiről és módjairól az egyes alapok hozzájárulásával és földrajzi lehatárolással	184
28. táblázat: Összehasonlítás a különböző egyszerűsített költségelszámolási szabályokról	191
29. táblázat: A pénzügyi eszközök kategorizálása a finanszírozás formája szerint	195
30. táblázat: A pénzügyi termékek legfontosabb jellemzői	196
31. táblázat: Szabályozás változásai az ERFA és ESZA pénzügyi eszközöknél	199
32. táblázat: Pénzügyi eszközök a 2014–2020-as időszakban témakörönként	201
33. táblázat: Pénzügyi eszközök vállalkozásfejlesztés, városfejlesztés és energiahatékonyság/megújuló energia területen (2014 végén)	206
34. táblázat: A különböző végrehajtási módok szempontjai	207
35. táblázat: Holdingalapok teljesítményének adatai 2007–2013-ig	210
36. táblázat: Javadalmazás a pénzügyi közvetítők és alapok alapja esetében	218
37. táblázat: Pénzügyi eszközök Magyarországon	228
38. táblázat: A pénzügyi eszközök konkrét formája 2007–2013-ig	229
39. táblázat: A pénzügyi közvetítők típusa és száma 2007–2013-ig	230
40. táblázat: A köz- és magánszféra együttműködésének négy alapvető bázismodellje	239
41. táblázat: A köz- és magánszféra együttműködésének négy alapvető bázismodellje	239
42. táblázat: A leginkább elterjedt PPP-formák jellemző vonásai	240
43. táblázat: ÉFK-ban kiválasztási eljárástól függően a felhívások feltételei	247
44. táblázat: Projektkiválasztási szempontok	252
45. táblázat: A horizontális elvek alkalmazásának eszköztára	258
46. táblázat: Területi forrásallokáció a TOP-ban	263
47. táblázat: A megyei programok eszközrendszere	264
48. táblázat: A megyei jogú városok eszközrendszere	264
49. táblázat: Integrált területi programok tervezési szintjei	265
50. táblázat: Az OP-módosítással kapcsolatos legfontosabb feladatok összegzése	275
51. táblázat: A tagállamok által a kohéziós politika 2007–2013 közötti időszakára vonatkozóan bejelentett kumulált korrekciók – 2014 végi állapot	306
52. táblázat: A 2015-ben csalárdként bejelentett szabálytalanságok	312
53. táblázat: Nem csalárdként bejelentett szabálytalanságok 2015-ben	314
54. táblázat: Az elszámolható költségek mértékére, illetve arányára vonatkozó elvárások	331
55. táblázat: A 2007–2013 és a 2014–2020 közötti időszak egyszerűsített költségelszámolási szabályai	334
56. táblázat: Éves előfinanszírozás összege	342
57. táblázat: Az irányító hatósággal, illetve a közreműködő szervezetekkel kapcsolatos főkövetelmények	420
58. táblázat: Az igazoló hatósággal kapcsolatos főkövetelmények	420
59. táblázat: Az audit hatósággal kapcsolatos főkövetelmények	421
60. táblázat: A rendszerből nyert megbízhatóság és a mintavételes ellenőrzések tervezésekor használandó megbízhatósági szint közötti kapcsolat	429
61. táblázat: A vélemény típusa és az ellenőrzési eredmények közötti összefüggések	445
62. táblázat: A 2017-es kibővített jelentések addicionális tartalma	463
63. táblázat: A 2019-es kibővített jelentések addicionális tartalma	464
64. táblázat: Pénzügyi információk a prioritási tengely és a program szintjén ERFA, KA, ESZA programok esetében	465
65. táblázat: A monitoring bizottságok feladatai alapoktól függően	469
66. táblázat: Kedvezményezették tájékoztatási kötelezettségei útmutatók hatályossága	517

Szövegdobozjegyzék

1. szövegdoboz: A kohéziós politika célja	17	
2. szövegdoboz: A megreformált politika alapvető paraméterei	25	
3. szövegdoboz: Az uniós szintű, integrációs célok és a költségvetés finanszírozásához fűződő megfontolások összefüggései	30	
4. szövegdoboz: Az Európai Bizottság a lisszaboni stratégiát értékelő összefoglalója	34	
5. szövegdoboz: Alapvető tények és számadatok 2000–2006 között	36	
6. szövegdoboz: Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája	44	
7. szövegdoboz: A kohéziós politika reformjának szükségességéről	48	
8. szövegdoboz: A nehéz helyzetben levő vállalkozás definíciója a 651/2014/EU rendelet szerint	59	
9. szövegdoboz: A Phare kiteljesedése – Minden tételért meg kellett küzdeni	60	
10. szövegdoboz: Összefoglaló a programok megvalósításának eredményeinek értékeléséről 2004–2006 között	65	
11. szövegdoboz: A magyarországi referenciaszint és az előzetes igazolás legfontosabb szempontjainak részletezése	85	
12. szövegdoboz: Kiegészítő allokációk 2014–2020 között	96	
13. szövegdoboz: Az előzetes értékelés funkciója	111	
14. szövegdoboz: A tervezés magyarországi rövid története és helyzete	116–117	
15. szövegdoboz: A kohéziós politika és a gazdasági kormányzás előzményei	152	
16. szövegdoboz: A helyi akciócsoportok feladatai	177	
17. szövegdoboz: Egy CLLD tervezési térkép	181	
18. szövegdoboz: Felhívás a közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések megvalósítására irányuló helyi akciócsoportok megalakítására és azok regisztrációjára (2016. március 10.)	186–187	
19. szövegdoboz: LEADER HACS szerveződési alapelvek	187	
20. szövegdoboz: A pénzügyi eszközök típusainak jellemzői	203	
21. szövegdoboz: Sajátosság – pénzügyi eszközök száma Magyarországon	206	
22. szövegdoboz: A tagállami adminisztratív kapacitás megteremtése Bulgáriában	209	
23. szövegdoboz: Standard dokumentum aláírása a pénzügyi közvetítő kiválasztása érdekében Olaszországban	211	
24. szövegdoboz: Holdingalap-kezelők a tagállamokban 2014–2020-ig	213–214	
25. szövegdoboz: Egyedi költség- és díjazási konstrukciók a magyarországi mikrofinanszírozásban	216	
26. szövegdoboz: A kölcsönt nyújtó pénzügyi közvetítők esetében a menedzsmentköltségek és -díjak számítása	218	
27. szövegdoboz: Általános feltételeket teljesítő dobozos termékek	225–226	
28. szövegdoboz: A 2014–2020 közötti időszakban Magyarországon alkalmazott kiválasztási eljárások	245	
29. szövegdoboz: A CPR szerinti kötelezettségek a projektek kiválasztásával kapcsolatban	245–246	
30. szövegdoboz: Az új értékelői rendszer legfontosabb alkotóelemei	269	
31. szövegdoboz: A kormány 1715/2015. (X. 6.) Korm. határozata az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program módosításáról	272	
32. szövegdoboz: A tagállam saját hatáskörében elvégezhető módosítások	274	
33. szövegdoboz: A projektciklus-menedzsment (PCM)	279–280	
34. szövegdoboz: Az esélyegyenlőségi cél előmozdítását segítő tevékenységek	299	
35. szövegdoboz: Értékelés az operatív programok megvalósulása során érvényesülő hazai szabályozásról (2012)	302	
36. szövegdoboz: Társfinanszírozási értékek	329	
37. szövegdoboz: Mezzogiorno tartomány példája	448	
38. szövegdoboz: Teljesítési tartalék	448	
39. szövegdoboz: A kohéziós reform tíz lépése	449	
40. szövegdoboz: Tervezés, monitoring és értékelés közötti összefüggés	451	
41. szövegdoboz: Közös cselekvési terv	453	
42. szövegdoboz: Adatok összevethetősége	455–456	
43. szövegdoboz: A monitoring bizottság összetétele	467–468	
44. szövegdoboz: A magyar fejlesztési programok monitoring bizottságok ügyrendjének legfontosabb rendelkezései	469	
45. szövegdoboz: Feladatleírások készítése	479–480	
46. szövegdoboz: Példa a bayesi hálózatelemzésre	487–488	
47. szövegdoboz: A kísérleti hatásértékelés működése	489	
48. szövegdoboz: Példa tényellentétes hatásértékelésre	490–491	
49. szövegdoboz: Makrogazdasági becslések	492	
50. szövegdoboz: Példák a teljesítési/abszorpciós együttható számítására	501	
** szövegdoboz: A máltai elnökség alatt elfogadott tanácsi következtetések		
51. szövegdoboz: Példa RegioStars Award győztes projektre	510	
52. szövegdoboz: Példa az EU fejlesztéspolitikai kommunikációs tevékenységére	512	
53. szövegdoboz: Példa a fejlesztési kommunikációra	518–519	
54. szövegdoboz: Példa a hazai fejlesztéspolitikai kommunikációs tevékenységekre	520	

MELLÉKLETEK

1. melléklet – Magyarország 2014–2020 közötti operatív programjainak forrásszerkezete

1. ábra

GINOP-források megoszlása

2. ábra

EFOP-források megoszlása

3. ábra

IKOP-források megoszlása

4. ábra

KEHOP-források megoszlása

5. ábra

KÖFOP-források megoszlása

6. ábra

TOP-források megoszlása

7. ábra

VEKOP-források megoszlása

8. ábra

MAHOP-források megoszlása

2. melléklet – Kivonat a CPR 125. cikkéből – az irányító hatóság feladatai

„1. Az irányító hatóság felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért.

2. Az operatív program irányításával kapcsolatosan az irányító hatóság feladata, hogy:

- a) támogassa a 41. cikkben említett monitoring bizottság munkáját, és biztosítsa számára mindazon információkat, amelyek a feladatai elvégzéséhez szükségesek, különösképpen az operatív program során a célkitűzések megvalósítása terén elért előrehaladásra vonatkozó adatokat, a pénzügyi adatokat, a mutatószámokhoz és részcélokhoz kapcsolódó adatokat;
- b) elkészítse az 50. cikkben említett éves végrehajtási jelentéseket és záró végrehajtási jelentéseket, és azokat a monitoring bizottság jóváhagyása után benyújtsa a Bizottságnak;
- c) a közreműködő szervezeteket, illetve a kedvezményezetteket ellássa a feladataik elvégzése, illetve a műveletek végrehajtása terén lényeges információkkal;
- d) létrehozson egy nyilvántartási rendszert, amely elektronikusan tárolja az egyes műveletekre vonatkozó, azok monitoringjához, értékeléséhez, pénzügyi irányításához, ellenőrzéséhez és auditjához szükséges adatokat, beleértve adott esetben a műveletek egyes résztvevőire vonatkozó adatokat is;
- e) biztosítsa, hogy a d) pontban leírt adatokat összegyűjtsék, bevigyék és tárolják a rendszerben, és hogy a mutatókra vonatkozó adatokat nemek szerinti bontásban is elérhetővé tegyék, amennyiben ezt az ESZA rendelet I. melléklete megkívánja.

3. A műveletek kiválasztásával kapcsolatban az irányító hatóság:

- a) kialakít, és jóváhagyás után olyan megfelelő kiválasztási eljárásokat és kritériumokat alkalmaz:
 - i. amelyek biztosítják, hogy a műveletek hozzájáruljanak a megfelelő prioritás szerinti egyedi célkitűzések és eredmények eléréséhez;
 - ii. amelyek hátrányos megkülönböztetéstől mentesek és átláthatók;
 - iii. figyelembe veszik a 7. és 8. cikkben leírt általános alapelveket;
- b) biztosítja, hogy a kiválasztott művelet az érintett alap vagy alapok hatálya alá essen, és az operatív program prioritása vagy prioritásai által meghatározott beavatkozási kategóriába – az ETHA esetében egy adott intézkedésbe – besorolható legyen;
- c) biztosítja, hogy a kedvezményezett számára rendelkezésre bocsátják azt a dokumentumot, amely az egyes műveletekre vonatkozóan részletezi a támogatás feltételeit, beleértve a művelet keretében nyújtott termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó konkrét követelményeket, a pénzügyi tervet és a végrehajtás határidejét;
- d) a művelet jóváhagyása előtt meggyőződik arról, hogy a kedvezményezett rendelkezik a c) pontban meghatározott feltételek teljesítéséhez szükséges igazgatási, pénzügyi és működési kapacitással;
- e) meggyőződik arról, hogy amennyiben a művelet azelőtt kezdődött el, hogy a támogatási kérelmet az irányító hatóságnak benyújtották, a műveletre vonatkozóan alkalmazandó jogot betartották-e;

- f) biztosítja, hogy az alapokból való támogatásra kiválasztott műveletek ne tartalmazzanak olyan tevékenységeket, amelyek a 71. cikk szerinti visszatérítetési eljárás alá estek vagy kellett volna esniük valamely termelő műveletnek a programterületen kívül történt áthelyezését követően;
- g) meghatározza azt a beavatkozási kategóriát – az ETHA esetében intézkedéseket –, amelyekhez az adott művelet kiadása rendelő.

4. Az operatív program pénzügyi irányításával és kontrolljával kapcsolatosan az irányító hatóság:

- a) megvizsgálja, hogy megtörtént-e a társfinanszírozott termékek és szolgáltatások nyújtása, valamint hogy a műveleteknek a kedvezményezettek által bejelentett kiadásait kifizették-e, és hogy azok az alkalmazandó jogszabályokkal, az operatív programmal és a műveletre vonatkozó támogatási feltételekkel összhangban állnak-e;
- b) biztosítja, hogy a műveletek végrehajtásában részt vevő kedvezményezettek, akik a ténylegesen felmerült elszámolható költségek alapján kapnak költségtérítést, vagy külön elszámolási rendszert vagy a művelettel kapcsolatos valamennyi ügylet tekintetében megfelelő elszámolási szabályzatot alkalmaznak;
- c) eredményes és arányos csalásellenes intézkedéseket alkalmaz, figyelembe véve az azonosított kockázatokat;
- d) eljárásokat alakít ki annak érdekében, hogy a megfelelő ellenőrzési nyomvonal biztosításához szükséges minden, a kiadásokra és auditokra vonatkozó dokumentumot a 72. cikk g) pontjában szereplő követelményeknek megfelelően tartsanak nyilván;
- e) elkészíti a költségvetési rendelet 59. cikke (5) bekezdésének a) és b) pontjában említett igazgatási nyilatkozatot és éves összefoglalót.

Az első albekezdés a) pontjától eltérve, az ETE rendelet az együttműködési programok vizsgálatára alkalmazandó egyedi szabályokat állapíthat meg.

5. A (4) bekezdés első albekezdésének a) pontja szerinti ellenőrző vizsgálatok a következő eljárásokat tartalmazzák:

- a) a kedvezményezettek minden egyes kifizetési kérelmének dokumentumalapú ellenőrzése;
- b) a műveletek helyszíni ellenőrzése.

A helyszíni ellenőrzések gyakorisága és kiterjedése arányos a művelethez rendelt közpénzekből nyújtott támogatás összegével és az ilyen vizsgálatok, valamint az audit hatóság által a teljes irányítási és kontrollrendszer vonatkozásában végzett ellenőrzések és audit által kimutatott kockázat mértékével.

6. Az egyes műveleteknek az (5) bekezdés első albekezdésének b) pontja szerinti helyszíni ellenőrzését mintavétel alapján is el lehet végezni.

7. Amennyiben az irányító hatóság valamely operatív program kedvezményezettje is egyben, a (4) bekezdés első albekezdésének a) pontja szerinti ellenőrzési intézkedések megfelelőképpen biztosítják a feladatkörök szétválasztását.”

3. melléklet – Kivonat a CPR 126. cikkéből – az igazoló hatóság feladatai

„Az operatív program igazoló hatósága különösen a következőkért felel:

- a) a kifizetési kérelmek elkészítése, azok elküldése a Bizottságnak, valamint annak igazolása, hogy a bennük foglalt eredmények megbízható számviteli rendszerekből származnak, ellenőrizhető dokumentumokon alapulnak, és azokat az irányító hatóság ellenőrző vizsgálatnak vetette alá;
- b) a költségvetési rendelet 59. cikke (5) bekezdésének a) pontjában említett beszámolók elkészítése;
- c) a beszámolók teljességének, pontosságának és hitelességének, valamint annak az igazolása, hogy a beszámolóban szereplő kiadások megfelelnek az alkalmazandó jognak, és az operatív programra alkalmazandó kritériumokkal összhangban finanszírozásra kiválasztott, valamint az alkalmazandó jognak megfelelő műveletek tekintetében merültek fel;
- d) gondoskodik arról, hogy rendelkezésre álljon egy olyan rendszer, amely számítógépes formában nyilvántartásba veszi és tárolja az egyes műveletekhez kapcsolódó számviteli adatokat, és amely kiterjed a kifizetési kérelmekhez és a beszámolókhöz szükséges összes adatra, beleértve az egy művelethez vagy operatív programhoz kapcsolódó hozzájárulás részben vagy egészben történő megszüntetése következtében visszafizetendő, visszafizetett, valamint visszavont összegekre vonatkozó adatokra;
- e) a kifizetési kérelem elkészítése és benyújtása céljából megbizonyosodik arról, hogy az irányító hatóságtól megfelelő információkat kapott a kiadásokkal kapcsolatosan lefolytatott eljárásokról és vizsgálatokról;
- f) az audit hatóság által vagy annak felelősségére elvégzett valamennyi audit eredményének figyelembevétele a kifizetési kérelmek elkészítése és benyújtása során;
- g) a Bizottsághoz bejelentett kiadások és a kedvezményezetteknek közpénzekből nyújtott hozzájárulás számítógépes számviteli nyilvántartása;
- h) a művelethez nyújtott hozzájárulás részben vagy egészben történő megszüntetése következtében visszafizetendő, valamint visszavont összegek nyilvántartása. A visszafizetett összegek az operatív program lezárását megelőzően a következő költségnyilatkozatból történő levonásuk útján az unió költségvetésébe kerülnek visszafizetésre.”

4. melléklet – Az integrált városi stratégia javasolt elemei

Az URBACT program (urbact.eu) jelentős erőfeszítéseket tett az integrált megközelítés kidolgozásáért, valamint az integrált helyi cselekvési tervek és stratégiák szükséges elemeinek rendszerezéséért. Az integrált városi stratégia javasolt elemeinek alábbi listája az URBACT program által kiadott Helyi Támogató Csoportok Eszköztárában foglaltakon alapul. Az elemek megjelenítésének módja természetesen a helyi viszonyoktól függ.

a) A városi környezet összefoglalása, valamint a fő problémák és szakpolitikai kihívások meghatározása

Lehetséges tartalom:

- Hivatkozásokkal ellátott, valamint statisztikai bizonyítékok a városi környezet és az abban rejlő kihívások ismertetésére és meghatározására (egyértelmű utalásokkal az ERFA-rendelet 7. cikkében említett öt kihívásra), például:
 - népességstatisztikák és demográfiai helyzet;
 - munkanélküliségi és foglalkoztatási statisztikák;
 - az iparág/foglalkoztatottak összetétele;
 - a városra kiterjedő vonatkozó programok (ERFA és ESZA) összefoglalása.
- Javasolt továbbá a jelenlegi helyzet ismertetése az ERFA-rendelet 7. cikkében konkrétan megjelölt öt (gazdasági, környezeti, éghajlati, társadalmi, illetve demográfiai) kihívás tekintetében, például:
 - az intézményi háttér összefoglalása – az egyes hivatalok szerepei és feladatkörei;
 - a szóban forgó területre vonatkozó meglévő (helyi, regionális és nemzeti) stratégiák és politikák összefoglalása;
 - az állapotfelmérésből/az erősségek, a gyengeségek, a lehetőségek és a veszélyek vizsgálatán alapuló kibővített elemzésből (SWOT-analízis) származó információk;
 - a problémák bemutatása és elemzése, valamint megoldási lehetőségek.

b) A fókusz és a célkitűzések meghatározása

Lehetséges tartalom:

- a stratégia fókuszának leírása és kiválasztása okának elemzése;
- a stratégia fő törekvéseinek összefoglalása;
- a stratégiai cél vagy jövőkép bemutatása;
- a cselekvési terv átfogó prioritásainak felsorolása;
- a kulcsfontosságú célkitűzések felsorolása – mit kívánunk elérni –, ezeknek konkrétaknak, mérhetőknél, teljesíthetőknél, reálisaknak és határidőhöz kötötteknek kell lenniük (SMART).

c) Intézkedések/ütemterv

Lehetséges tartalom:

- az említett célkitűzések megvalósításához és az eredmények könnyebb eléréséhez kidolgozandó és megvalósítandó indikatív tevékenységek/intézkedések/műveletek lebontása (ez megjeleníthető úgy is, hogy a különféle tevékenységeket a különböző célkitűzések „alatt” tüntetik fel);
- információk a tevékenységek megvalósításának időpontjával kapcsolatban;
- az intézkedéseket és az ütemtervet bemutató Gantt-diagram.

d) Finanszírozási rendszer

Lehetséges tartalom:

- a megvalósításhoz szükséges erőforrások összefoglalása;
- a lehetséges finanszírozási források összefoglalása (ideértve egyebek mellett az ERFA-t és az ESZA-t);
- annak bemutatása, hogy ezek a tevékenységek miként kapcsolódnak a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó programokhoz (és egyéb európai kezdeményezésekhez, például a Horizont 2020 keretprogramhoz).

e) A megvalósítás keretei

Lehetséges tartalom:

- információk arra vonatkozóan, hogy ki fogja megvalósítani a fellépéseket – az érdekelt felek szerepei és feladatkörei;
- információk az irányításról;
- az előrehaladás nyomon követéséhez alkalmazandó mutatók összefoglalása.

f) Kockázatelemzés

Lehetséges tartalom:

- a kockázat típusának leírása (pl. működési, pénzügyi, jogi, személyzeti, technikai, magatartási);
- alacsony, közepes vagy magas kockázati kategóriába való besorolás;
- a kockázatok valószínűségének és hatásának csökkentése érdekében megtehető lépések felvázolása.

5. melléklet – Az irányító hatóság és a települési hatóság közötti megállapodások írásbeli rögzítésének javasolt mintája

Az XY települési hatóság és az irányító hatóság között a műveletek kiválasztására vonatkozóan létrejött megállapodások

1. Integrált városi stratégiájának végrehajtása érdekében XY települési hatóság az irányító hatóság felelősségi körében elvégzi a műveletek kiválasztását.

2. XY települési hatóság ezért az ERFA-rendelet 7. cikke és a CPR 123. cikkének (6) bekezdése értelmében közreműködő szervezetként jár el a műveletek kiválasztása tekintetében. Az irányító hatóság meggyőződött a közreműködő szervezet átruházott feladatok ellátására vonatkozó képességeiről.
3. A műveletek kiválasztásának módszereit és kritériumait a monitoring bizottság hagyja jóvá.
4. Az irányító hatóság megerősíti, hogy XY települési hatóság integrált városi stratégiája összhangban áll a program XY prioritási tengelyével. A stratégia érintett programhoz való folyamatos hozzájárulásának nyomon követése érdekében az irányító hatóság és az XY települési hatóság megállapodnak a megfelelő jelentéstételi eljárásokról.
5. A hatóság a műveletek kiválasztása tekintetében az alábbi feladatokat látja el:
(Az iránymutatás 2.2.1. pontjában foglaltaknak megfelelően a települési hatóságnak a műveletek kiválasztására vonatkozó megalapozott döntés meghozatalához rendelkeznie kell az összes szükséges információval. Így különösen tudnia kell arról, hogy az adott művelet támogatható-e, megfelel-e az alkalmazandó jogszabályoknak, és rendelkezik-e a támogatás feltételeinek teljesítéséhez szükséges adminisztratív, pénzügyi és működési kapacitással.
Amennyiben a települési hatóság nem rendelkezik elegendő szakértelemmel a szóban forgó ellenőrzések elvégzéséhez, azokat az irányító hatóság is végrehajthatja. Az eredményeket ezt követően a települési hatóság rendelkezésére kell bocsátani. A megállapodás szerinti kiválasztási eljárások és kritériumok alkalmazása azonban – amely a támogathatóság végső ellenőrzésének tárgyát képezi – minden esetben a települési hatóság feladata).
6. Az irányító hatóság fenntartja a jogot arra, hogy a műveletek jóváhagyása előtt elvégezze a műveletek támogathatóságának végső ellenőrzését, és ezáltal meggyőződik arról, hogy helyesen alkalmazták-e a kiválasztási eljárásokat és kritériumokat.
7. Amennyiben a települési hatóság valamely művelet kedvezményezettje, a települési hatóság az esetleges összeférhetlenség megelőzése érdekében biztosítja a feladatkörök megfelelő szétválasztását. Ehhez megfelelő eljárásokra van szükség.
8. A műveletek kiválasztásának eljárását és eredményeit a települési hatóság dokumentálja, és az ERFA által finanszírozott műveletek esetében alkalmazandó megfelelő időkeretekkel összhangban minden dokumentumot meg kell őrizni. Az irányító hatóságnak, az audit hatóságnak, az Európai Bizottságnak és az Európai Számvevőszéknek jogában áll a kiválasztással kapcsolatban ellenőrzést végezni.
9. Az irányító hatóság és XY települési hatóság a stratégia támogatására indikatív költségvetést fogadnak el. A települési hatóság által kiválasztott műveletek támogatása ugyanakkor nem automatikus, mivel meg kell felelniük a szabályozási követelményeknek, és kiválasztásuk a források rendelkezésre állásától is függ.

8. melléklet – A mintavételes ellenőrzésekhez kapcsolódó jelentés tartalmi elemeiről

A mintavételes ellenőrzések során az ellenőrzési jelentés kötelező tartalmi kellékei a következők:

Fedőlap:

- a) szervezet neve;
- b) iktatószám;
- c) ellenőrzés címe, azonosító száma;
- d) a jóváhagyó aláírása.

Tartalomjegyzék

I. Általános információk:

- a) az ellenőrzést végző szerv, illetve szervezeti egység(ek) megnevezése;
- b) az ellenőrzött szerv(ek), illetve szervezeti egység(ek) megnevezése;
- c) az ellenőrzés tárgya/hatóköre;
- d) az ellenőrzés célja, fő feladata;
- e) az ellenőrzés típusa;
- f) az ellenőrzött időszak;
- g) a helyszíni ellenőrzés kezdete és vége;
- h) az ellenőrzésért felelős vezető neve;
- i) a vizsgálatvezető neve;
- j) az ellenőrök neve;
- k) az alkalmazott ellenőrzési módszerek, eljárások;
- l) az ellenőrzés végrehajtására vonatkozó jogszabályi felhatalmazás

II. Bevezető

- a) az ellenőrzés által elérni kívánt cél;
- b) az ellenőrzés hatókörével kapcsolatos információk;
- c) az ellenőrzött projekt rövid leírása;
- d) a jogszabályi környezet összegző áttekintése;
- e) az alkalmazott módszertanok, kiválasztási módszerek, eljárások rövid leírása; illetve a mintavételezés technikai paramétereinek bemutatása;

- f) a rendkívüli körülmények (megszakítás, felfüggesztés);
- g) az ellenőrzés által feltárt szabálytalanság/csalás pénzügyi/jogi következményei;
- h) amennyiben már korábban ellenőrizték a projektet, a megelőző ellenőrzés tárgyára, hatókörére és az ellenőrzés időszakára való hivatkozás;
- i) bármely más közlendő, ami a vizsgálat szempontjából fontos lehet.

III. Megállapítások

A megállapítás kapcsán a következő információkat célszerű feltüntetni:

- a) az ellenőrzési program részletes feladatára való hivatkozás;
- b) a megállapítás leírása és a hiba, hiányosság vagy szabálytalanság bemutatása;
- c) a megállapításhoz kapcsolódó bármely dokumentum azonosítására alkalmas hivatkozás;
- d) a hibával, hiányossággal vagy szabálytalansággal érintett területre vonatkozó jogszabály pontos idézése;
- h) a hiba, hiányosság vagy szabálytalanság és a kockázatosság értékelése;
- i) a hiba, hiányosság vagy szabálytalanság kategorizálása;
- j) szabálytalannak minősített összeg ismertetése;
- k) az ellenőrzött részére megfogalmazott javaslat és annak határideje.

IV. Záradék (csak jelentéstervezetben)

Az érintett észrevételezésre való felhívása határidő megadásával és jogszabályi hivatkozással.

V. Az ellenőrzési jelentés (tervezet) elkészítésének dátuma és aláírások

VI. Mellékletek

9. melléklet – Kommunikációs stratégia SWOT-elemzése⁴⁷³

2. táblázat

A kommunikációs stratégia SWOT-elemzése

	Célok elérését segítő tényezők	Célok elérését akadályozó tényezők
Belső tulajdonságok	<p><i>Erősségek</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – az egész országot lefedő kézzelfogható fej-lesztési eredmények a 2007–2013-as idő-szaktól – egységes, kipróbált, központosított kommunikációs szervezeti struktúra – egységes, az összes OP-t lefedő arculati, eljárásrendi szabályozás – széles körű médiakapcsolatok – összeszokott kommunikációs munkatársak a köz-ponti szervezeti egységek, az IH-k szintjén – bizalmi, a kölcsönös érdekeket tiszteletben tartó viszonyrendszer a fejlesztéspolitika különböző szereplői között (intézményrendszer, pénzügyi szervezetek, pályázók) – kiterjedt partneri együttműködés (Európai Bizottság Magyarországi Képviselete, Külügyminisztérium, Európai Parlament Tájékoztatási Irodája) – széles körű, szakmailag elismert beszállítói kapcsolatrendszer 	<p><i>Gyengeségek</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – a többszörös forrásigényből fakadó lassabb értékelési és döntési folyamatok (jelentős nyomás az intézményrendszeren) – az EU-szintű szabályozás kialakítása és a hazai rendszerátalakítás bizonytalanságot szül, amely a két periódus között pár hónapos átmeneti időszakként jelenik meg – az összetett fejlesztéspolitikai célok nehéz lefordíthatósága – bürokratikus, személytelen, sokszor korlátolt kommunikációs lehetőségek

⁴⁷³Széchenyi 2020 kommunikációs stratégia (2014–2020) részlet

Külső tulajdonságok	<p><i>Lehetőségek</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 10 éves hazai és nemzetközi tapasztalat a fejlesztések kommunikációjában – széles körű kapcsolatrendszer a téma meghatározó médiumaival és gazdasági szereplőivel – érdekazonosság az Európai Bizottság és a kormányzat között a fejlesztési programok népszerűsítésében – a rendelkezésre álló források mennyisége versenyképessé teszi a fejlesztési kommunikációt – a folyamatosan fejlődő kommunikációs technológiában rejlő lehetőségek kihasználása (social media) – jó gyakorlatok megosztása a tagállamok között – sikertörténetek megosztása, média érdeklődésének felkeltése 	<p><i>Veszélyek</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – sértett érdekcsoportok (rendszer egyszerűsítéséből fakadó korábbi haszonélvezők elégedetlensége, pl. pályázatírás, csalódott pályázók) – fejlesztéspolitikai kérdések és általános pártpolitikai kérdések összemosódása – a negatív hírek és visszaélések publicitása magasabb, mint az eredményeket bemutató aktivitásoké, ebből fakadóan torz kép alakul ki a források felhasználásáról – a politikai csatározások keresztműzébe került fejlesztéspolitika – általános, a közügyek irányában megnyilvánuló szkepticizmus
---------------------	--	--

10. melléklet – Módosított KTK 2020 részlet: a kommunikációs csomagok kötelező elemei

3. táblázat

A kommunikációs csomagok kötelező elemei

Támogatási kategóriák		Magas támogatási összegű projekt	Infrastrukturális fejlesztés				Egyéb fejlesztés (eszközbeszerzés, képzés, szoftverfejlesztés, bértámogatás, tanácsadás stb.)	
			1 Mrd Ft támogatási összegtől	150 millió Ft alatti	150–500 millió Ft	500 millió Ft feletti	150 millió Ft alatti	150–500 millió Ft
Feladatok Tájékoztató a támogatási szerződés megkötését követően: A projekt előkészítő szakasza (1–3.) A projekt megvalósítási szakasza (4–8.) A projekt megvalósítását követő szakasz (9–13.)		Szerződésben megítélt támogatási összeg						
		1 Mrd Ft támogatási összegtől	150 millió Ft alatti	150–500 millió Ft	500 millió Ft feletti	150 millió Ft alatti	150–500 millió Ft	500 millió Ft feletti
1.	Kommunikációs terv készítése (nem elszámolható)	x		x	x		x	x
2.	Nyomtatott tájékoztatók (brosúrák, szórólapok stb.) elkészítése és lakossági terjesztése	x			x			
3.	A kedvezményezett működő honlapján a projekthez kapcsolódó tájékoztató (esetleg aloldal) megjelenítése a projekt pénzügyi zárásáig (csak a meglévő honlaphoz kapcsolódó aloldal számolható el)	x	x	x	x	x	x	x
4.	Sajtóközlemény kiküldése a projekt indításáról és a sajtómegjelenések összegyűjtése (nem elszámolható)	x		x	x		x	x
5.	Sajtónyilvános események szervezése (ünnepélyes eseményekhez, pl. alapkövetétel, egyes beruházási fázisok befejezése, projektlátogatás, átadások, képzés zárása stb.)	x			x			

6.	A beruházás helyszínén A vagy B, vagy C típusú tájékoztató tábla elkészítése és elhelyezése	B DE: autó-pá-lyabe- ru-há-zá-sok esetében A.	C	B	B	C	C	B
7.	Médiamegjelenés vásárlása a projekthez kapcsolódóan	x			x			
8.	Kommunikációs célra alkalmas fotódokumentáció készítése (csak professzionális fotó költsége számolható el)	x	x	x	x	x	x	x
9.	Sajtónyilvános ünnepélyes projektátadó rendezvény szervezése	x			x			x
10.	Sajtóközlemény kiküldése a projekt zárásáról és a sajtómegejelenések összegyűjtése (nem elszámolható)	x	x ⁴⁷ ₉	x	x		x	x
11.	Eredménykommunikációs információs anyagok, kiadványok készítése	x			x			x
12.	TÉRKÉPTÉR feltöltése a projekthez kapcsolódó tartalommal (ingyenes, nem elszámolható)	x	x	x	x	x	x	x
13.	A beruházás helyszínén D típusú emlékeztető tábla elkészítése és elhelyezése	B ill. A v. D		B v. D	B v. D		C v. D	B v. D

11. melléklet – Családként bejelentett szabálytalanságok

A családként bejelentett szabálytalanságok száma a mércéje annak, hogy tagállamoknak az EU pénzügyi érdekeit érintő csalás és egyéb illegális tevékenységek elleni erőfeszítései mennyire eredményesek. Ezért az adatok nem értelmezendők úgy, mintha az adott tagállam területén elkövetett csalások szintjét jeleznék. A teljes összeg eltér a táblázatban megadottól, mivel a melléklet nem foglalja magában a harmadik országokat (előcsatlakozás) és a közvetlen kiadásokat.

12. melléklet – Nem családként bejelentett szabálytalanságok

A teljes összeg eltér a táblázatban megadottól, mivel a melléklet nem foglalja magában a harmadik országokat (előcsatlakozás) és a közvetlen kiadásokat.

13. melléklet – Közös indikátorok

6. táblázat
ERFA és KA közös indikátorok

Termelő beruházás		
	vállalkozás	Támogatásban részesülő vállalkozások száma
	vállalkozás	Vissza nem térítendő támogatásban részesülő vállalkozások száma

⁴⁷⁴A kombinált, azaz a visszatérítendő és vissza nem térítendő támogatásokat is tartalmazó pályázatok esetében, 150 millió forint alatti infrastrukturális beruházásoknál a projektzárásról nem szükséges sajtóközleményt kiadni.

	vállalkozás	Vissza nem térítendő támogatáson kívüli más pénzügyi támogatásban részesülő vállalkozások száma
	vállalkozás	A nem pénzügyi támogatásban részesülő vállalkozások száma
	vállalkozás	A támogatott új vállalkozások száma
	EUR	A vállalkozásoknak közpénzből nyújtott támogatáshoz illeszkedő magánberuházás (vissza nem térítendő támogatás)
	EUR	A vállalkozásoknak közpénzből nyújtott támogatásához illeszkedő magánberuházás (a vissza nem térítendő támogatástól eltérő jellegű támogatás)
	teljesmunkaidő-egyenérték	A foglalkoztatás növekedése a támogatott vállalkozásoknál
Fenntartható turizmus	látogatás/év	A természeti és a kulturális örökségnek, illetve látványosságnak minősülő támogatott helyszíneken tett látogatások várható számának növekedése
Ikt-infrastruktúra	háztartás	A legalább 30 Mb/s sávszélességű hozzáféréssel rendelkező további háztartások száma
Közlekedés		
Vasút	kilométer	Az új vasútvonalak teljes hossza, amelyből: TEN-T
	kilométer	Az újr épített vagy felújított vasútvonalak teljes hossza, amelyből: TEN-T
Közutak	kilométer	Az újonnan épített közutak teljes hossza, amelyből: TEN-T
	kilométer	Az újr épített vagy felújított közutak teljes hossza, amelyből: TEN-T
Városi közlekedés	kilométer	Az új vagy felújított villamos- és metróvonalak teljes hossza
Belvízi hajózási útvonalak	kilométer	Az új vagy felújított belvízi hajózási útvonalak teljes hossza
Környezetvédelem		
Szilárd hulladék	tonna/év	További hulladék-újrahasznosítási kapacitás
Vízellátás	személy	A jobb vízellátásban részesülő lakosság növekedése
Szennyvízkezelés	lakosság-egyenérték	A jobb szennyvízkezelési szolgáltatásban részesülő lakosság növekedése
Kockázatmegelőzés és -kezelés	személy	Árvízvédelmi intézkedésekben érintett lakosság
	személy	Erdőtűzvédelmi intézkedésekben érintett lakosság
Talajrehabilitáció	hektár	A rehabilitált talaj össz kiterjedése
Természet és a biológiai sokféleség	hektár	A jobb védettségi állapot érdekében támogatott élőhelyek területe
Kutatás, innováció		
	teljesmunkaidő-egyenérték	Új kutatók száma a támogatott szervezeteknél
	teljesmunkaidő-egyenérték	A jobb kutatási infrastruktúrával ellátott létesítményekben dolgozó kutatók száma
	vállalkozás	Kutatóintézetekkel együttműködő vállalkozások száma

	EUR	Az innovációs és K+F projekteknek közpénzből nyújtott támogatásához illeszkedő magánberuházás
	vállalkozás	Új termékek forgalombahozatala céljából támogatott vállalkozások száma
	vállalkozás	Új termékek gyártása céljából támogatott vállalkozások száma
Energia és éghajlatváltozás		
Megújuló energiaforrások	MW	A megújulóenergia-termelés további kapacitása
Energiahatékonyság	háztartás	A jobb energiafogyasztási osztályba sorolt háztartások száma
	kWh/év	A középületek éves elsődleges energiafogyasztásának csökkentése
	felhasználó	Az intelligens hálózatokhoz kapcsolódó további energiafelhasználók száma
Üvegházhatású gázok csökkenése	tonna CO ₂ -egyenérték	Üvegházhatású gázok becsült éves csökkenése
Szociális infrastruktúra		
Gyermekgondozás és oktatás	személy	Támogatott gyermekgondozási és oktatási intézmények kapacitása
Egészségügy	személy	Jobb egészségügyi szolgáltatásokban részesülő lakosság
A városfejlesztés konkrét mutatói		
	személy	Integrált városfejlesztési stratégiákat alkalmazó területeken élő lakosság
	négyzetméter	Városi környezetben létrehozott vagy helyreállított nyitott terek
	négyzetméter	Városi környezetben épített vagy helyreállított köz- vagy kereskedelmi épületek
	lakóegység	Helyreállított lakóegységek városi területeken

Forrás: ERFA-rendelet, KA-rendelet

ESZA közös indikátorok

A résztvevőkre vonatkozó közös kimeneti mutatók a következők:

- munkanélküliek, beleértve a tartós munkanélkülieket is*,
- tartós munkanélküliek*,
- inaktív személyek*,
- oktatásban vagy képzésben részt nem vevő inaktív személyek*,
- foglalkoztatottak, beleértve az önfoglalkoztatókat*,
- 25 éven aluliak*,
- 54 éven aluliak*,
- 54 éven felüli, munkanélküli – beleértve a tartósan munkanélkülieket –, vagy oktatásban vagy képzésben részt nem vevő inaktív résztvevők*,
- alapfokú (ISCED 1) vagy alsó középfokú (ISCED 2) végzettséggel rendelkező személyek*,
- felső középfokú (ISCED 3) vagy posztsekunder (ISCED 4) végzettséggel rendelkező személyek*,
- felsőfokú (ISCED 5–8) végzettséggel rendelkező személyek*,
- munkanélküli, háztartásban él ő résztvevők,
- munkanélküli, háztartásban élőgyermeket eltartó résztvevők,
- egyetlen felnőttből álló háztartásban élő, gyermekeket eltartó résztvevők,
- migránsok, külföldi háttérű személyek, kisebbségek (beleértve a marginalizálódott közösségeket, például a romákat)**,
- fogyatékosággal élő résztvevők**,
- egyéb hátrányos helyzetű személyek**.

A szervezetekre vonatkozó közös kimeneti mutatók a következők:

- a szociális partnerek vagy nem kormányzati szervezetek által teljesen vagy részben végrehajtott projektek száma,
- a nők foglalkoztatásban való fenntartható részvételét és érvényesülési lehetőségeit fokozó projektek száma,
- a közigazgatási szervekre vagy közszolgáltatásokra irányuló projektek száma nemzeti, regionális és helyi szinten,
- a támogatott mikro-, kis- és középvállalkozások száma (beleértve a szövetkezeti vállalkozásokat és a szociális gazdaságban működő vállalkozásokat).

A résztvevőkre vonatkozó közvetlen közös eredménymutatók a következők:

- inaktív résztvevők, akik a program elhagyásának időpontjában munkát keresnek*,
- a program elhagyásának időpontjában oktatásban/képzésben részt vevők*,
- a program elhagyásának időpontjában képesítést szerző résztvevők*,
- a program elhagyásának időpontjában foglalkoztatásban – beleértve az önfoglalkoztatást – lévő résztvevők*,
- fogyatékkal élő résztvevők, akik a program elhagyásának időpontjában munkát keresnek, oktatásban/képzésben vesznek részt, képesítést szereznek, foglalkoztatásban – beleértve az önfoglalkoztatást – vannak**.

A résztvevőkre vonatkozó hosszabb távú közös eredménymutatók:

- a program elhagyása utáni hat hónapon belül foglalkoztatásban – beleértve az önfoglalkoztatást – levő résztvevők*,
- a program elhagyása után hat hónapon belül jobb munkaerőpiaci lehetőségekkel rendelkező résztvevők*,
- 54 éven felüli résztvevők, akik a program elhagyása után hat hónapon belül foglalkoztatásban – beleértve az önfoglalkoztatást – vannak*,
- fogyatékkal élő résztvevők, akik a program elhagyása után hat hónapon belül foglalkoztatásban – beleértve az önfoglalkoztatást – vannak**.

A *-gal jelölt mutatók vonatkozásában megadott adatok a 95/46/EK irányelv 7. cikkének megfelelően személyes adatoknak minősülnek. Az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítéséhez ezeket az adatokat fel kell dolgozni [a 95/46/EK irányelv 7. cikkének c) pontja]. Az „adatkezelő” meghatározását lásd a 95/46/EK irányelv 2. cikkében.

A **-gal jelölt mutatók vonatkozásában megadott adatok a 95/46/EK irányelv 8. cikkének megfelelően az adatok valamely különleges kategóriájába tartoznak. Megfelelő garanciák nyújtása mellett a tagállamok, alapvető közérdekből, nemzeti jogszabályaikban vagy a felügyelő hatóság határozatában további mentességeket állapíthatnak meg a 95/46/EK irányelv 8. cikkének (2) bekezdésében foglaltakon kívül [a 95/46/EK irányelv 8. cikkének (4) bekezdése].

Forrás: ESZA-rendelet

EMVA közös mutatók

7. táblázat
Kontextusmutatók

C1	Népesség
C2	Korszerkezet
C3	Terület
C4	Népsűrűség
C5	Foglalkoztatási ráta
C6	Önfoglalkoztatási ráta
C7	Munkanélküliségi ráta
C8	Egy főre jutó GDP
C9	Szegénységi ráta
C10	A gazdaság szerkezete
C11	A foglalkoztatás szerkezete
C12	Munkatermelékenység gazdasági ágazatonként
C13	Foglalkoztatás gazdasági tevékenységenként
C14	Munkatermelékenység a mezőgazdaságban
C15	Munkatermelékenység az erdőszetben
C16	Munkatermelékenység az élelmiszeriparban
C17	Mezőgazdasági üzemek (gazdaságok)
C18	Mezőgazdasági terület

C19	Ökológiai gazdálkodás alá vont terület
C20	Öntözött területek
C21	Számosállat-egységek
C22	Mezőgazdasági munkaerő
C23	Mezőgazdasági üzemvezetők korszerkezete
C24	Mezőgazdasági üzemvezetők mezőgazdasági képzettsége
C25	Mezőgazdasági tényezőjövedelem
C26	Mezőgazdasági vállalkozói jövedelem
C27	Teljes mezőgazdasági tényezőtermelékenység
C28	Bruttó állóeszköz-felhalmozás a mezőgazdaságban
C29	Erdő és egyéb fás terület
C30	Idegenforgalmi infrastruktúra
C31	Felszínborítás
C32	Kedvezőtlen helyzetű területek
C33	A gazdálkodás intenzitása
C34	Natura 2000 területek
C35	Mezőgazdasági biodiverzitás indikátor (farmland birds index)
C36	Mezőgazdasági élőhelyek védettségi helyzete (legelő)
C37	Jelentős természeti értéket képviselő gazdálkodás
C38	Védett erdő
C39	Mezőgazdasági célú vízkivétel
C40	Vízminőség
C41	A szántóföldek talajának szervesanyag-tartalma
C42	Víz által előidézett talajerózió
C43	Mezőgazdasági és erdészeti eredetű biomasszából származó megújuló energia termelése
C44	Energiafelhasználás a mezőgazdaságban, az erdészetben és az élelmiszeriparban
C45	Mezőgazdaságból származó kibocsátások

Forrás: EMVA végrehajtási rendelet

8. táblázat
Eredménymutatók (R)

R1	<i>olyan mezőgazdasági üzemek százalékos aránya, amelyek szerkezetátalakítást vagy korszerűsítést célzó beruházási támogatásban részesültek (2A kiemelt terület)</i>
R2	<i>a támogatott gazdaságok mezőgazdasági termelésének/éves munkaegységének (AWU) változása (2A kiemelt terület)</i>
R3	<i>olyan mezőgazdasági üzemek százalékos aránya, amelyek vállalkozásfejlesztési terve/beruházásai a vidékfejlesztési program keretében fiatal mezőgazdasági termelőknek szóló támogatásban részesültek (2B kiemelt terület)</i>
R4	<i>olyan mezőgazdasági üzemek százalékos aránya, amelyek minőségrendszerekben, helyi piacokban és rövid ellátási láncokban, valamint termelői csoportokban/szervezetekben való részvételük céljából támogatásban részesültek (3A kiemelt terület)</i>
R5	<i>olyan gazdaságok százalékos aránya, amelyek kockázatkezelési rendszerekben vesznek részt (3B kiemelt terület)</i>
R6	<i>biodiverzitást támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt erdők vagy erdővel borított területek százalékos aránya (4A kiemelt terület)</i>

R7	<i>biodiverzitást és/vagy tájvédelmet támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek százalékos aránya (4A kiemelt terület)</i>
R8	<i>a hatékonyabb vízgazdálkodást támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek százalékos aránya (4B kiemelt terület)</i>
R9	<i>a hatékonyabb vízgazdálkodást támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt erdőgazdálkodási területek százalékos aránya (4B kiemelt terület)</i>
R10	<i>a hatékonyabb talajgazdálkodást és/vagy erózióvédelmet támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek százalékos aránya (4C kiemelt terület)</i>
R11	<i>a hatékonyabb talajgazdálkodást és/vagy erózióvédelmet támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt erdőgazdálkodási területek százalékos aránya (4C kiemelt terület)</i>
R12	<i>hatékonyabb öntözőrendszerekre áttérő öntözött területek százalékos aránya (5A kiemelt terület)</i>
R13	<i>javuló hatékonyságú mezőgazdasági vízfelhasználás a vidékfejlesztési programok által támogatott projektek keretében (5A kiemelt terület)</i>
R14	<i>javuló hatékonyságú mezőgazdasági és élelmiszer-feldolgozóipari energiafelhasználás a vidékfejlesztési programok által támogatott projektek keretében (5 B kiemelt terület)</i>
R15	<i>a támogatott projektek keretében termelt megújuló energia (5C kiemelt terület)</i>
R16	<i>az állatállomány kezelésével kapcsolatos, ÜHG- (üvegházhatást okozó gáz-) és/vagy ammóniakibocsátások csökkentését célzó beruházások által érintett számosállat-egységek (száe) százalékos aránya (5D kiemelt terület)</i>
R17	<i>az ÜHG- és/vagy ammóniakibocsátások csökkentését célzó gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek százalékos aránya (5D kiemelt terület)</i>
R18	<i>a metán és a dinitrogén-oxid kibocsátásainak csökkenése (5D kiemelt terület)</i>
R19	<i>az ammónia kibocsátásainak csökkenése (5D kiemelt terület)</i>
R20	<i>a szénmegkötéshez vagy -tároláshoz hozzájáruló gazdálkodási szerződés keretében kezelt erdőterületek százalékos aránya (5E kiemelt terület)</i>
R21	<i>a támogatott projektek által létrehozott munkahelyek (6A kiemelt terület)</i>
R22	<i>a helyi fejlesztési stratégiák által érintett vidéki népesség százalékos aránya (6B kiemelt terület)</i>
R23	<i>a javított szolgáltatás/infrastruktúra előnyeit élvező vidéki népesség százalékos aránya (6B kiemelt terület)</i>
R24	<i>a támogatott projektek (LEADER) által létrehozott munkahelyek (6B kiemelt terület)</i>
R25	<i>az új vagy javított szolgáltatás/infrastruktúra (információs és kommunikációs technológiák – ikt) előnyeit élvező vidéki népesség százalékos aránya (6C kiemelt terület)</i>

A dőlt betűvel szedett mutatók egyúttal célmutatók is.

Forrás: EMVA végrehajtási rendelet

9. táblázat
Vidékfejlesztési kimeneti mutatók (O)

Sorszám	Kimeneti mutatók	Intézkedés kódja (az 1305/2013/EU vagy az 1303/2013/EU rendelet cikke)
O1	Közkidadások összesen	Minden intézkedés
O2	Beruházások összesen	(1305/2013/EU rendelet) 4 (17. cikk), 5 (18. cikk), 6.4 (19. cikk), 7.2–7.8 (20. cikk), 8.5 és 8.6 (21. cikk)
O3	A támogatott intézkedések/műveletek száma	(1305/2013/EU rendelet) 1 (14. cikk), 2 (15. cikk), 4 (17. cikk), 7 (20. cikk), 8.5 és 8.6 (21. cikk), 9 (27. cikk), 17.2 és 17.3 (36. cikk)
O4	A támogatott üzemek/kedvezményezettek száma	(1305/2013/EU rendelet) 3 (16. cikk), 4.1 (17. cikk), 5 (18. cikk), 6 (19. cikk), 8.1–8.4

		(21. cikk), 11 (29. cikk), 12 (30. cikk), 13 (31. cikk), 14 (33. cikk), 17.1 (36. cikk)
O5	Teljes terület (ha)	(1305/2013/EU rendelet) 4 (17. cikk), 8.1–8.5 (21. cikk), 10 (28. cikk), 11 (29. cikk), 12 (30. cikk), 13 (31. cikk), 15 (34. cikk)
O6	Támogatott fizikai terület (ha)	(1305/2013/EU rendelet) 10 (28. cikk)
O7	A támogatott szerződések száma	(1305/2013/EU rendelet) 10 (28. cikk), 15 (34. cikk)
O8	A támogatott számosállat-egységek száma	(1305/2013/EU rendelet) 14 (33. cikk), 4 (17. cikk)
O9	A támogatási rendszerekben részt vevő üzemek száma	(1305/2013/EU rendelet) 9 (27. cikk), 16.4 (35. cikk), 17.2 és 17.3 (36. cikk)
O10	Kifizetésekben részesülő gazdálkodók száma	(1305/2013/EU rendelet) 17.2 és 17.3 (36. cikk)
O11	Képzési napok száma	(1305/2013/EU rendelet) 1 (14. cikk)
O12	A képzésben részt vevők száma	(1305/2013/EU rendelet) 1 (14. cikk)
O13	Tanácsadással segített kedvezményezettek száma	(1305/2013/EU rendelet) 2 (15. cikk)
O14	Képzett tanácsadók száma	(1305/2013/EU rendelet) 2 (15. cikk)
O15	A javított szolgáltatás/infrastruktúra (informatikai vagy egyéb) előnyeit élvező népesség	(1305/2013/EU rendelet) 7 (20. cikk)
O16	Támogatott EIP-csoportok száma, támogatott EIP-műveletek száma és az EIP-csoportokban részt vevő partnerek száma	(1305/2013/EU rendelet) 16 (35. cikk)
O17	Támogatott együttműködési (nem EIP-) műveletek száma	(1305/2013/EU rendelet) 16 (35. cikk)
O18	A helyi akciócsoportok által lefedett népesség	(1303/2013/EU rendelet) 19 (32. cikk)
O19	Kiválasztott helyi akciócsoportok száma	(1303/2013/EU rendelet) 19 (32. cikk)
O20	A támogatott LEADER-projektek száma	(1303/2013/EU rendelet) 19 (35. cikk (1) bekezdés b) pont)
O21	A támogatott együttműködési projektek száma	(1303/2013/EU rendelet) 19 (35. cikk (1) bekezdés c) pont)
O22	Projektgazdák száma és típusa	(1303/2013/EU rendelet) 19 (35. cikk (1) bekezdés b) pont)
O23	Az együttműködési projektekben részt vevő helyi akciócsoportok egyedi azonosítója	(1303/2013/EU rendelet) 19 (35. cikk (1) bekezdés c) pont)
O24	A tematikus információk és elemzési eredmények felek közötti, a nemzeti vidékfejlesztési hálózat támogatásával létrejött cseréinek száma	Hálózatépítés (1305/2013/EU rendelet 54. cikk)
O25	Nemzeti vidékfejlesztési hálózati kommunikációs eszközök száma	Hálózatépítés (1305/2013/EU rendelet 54. cikk)
O26	A nemzeti vidékfejlesztési hálózat bevonásával végzett EMVA-tevékenységek száma	Hálózatépítés (1305/2013/EU rendelet 54. cikk)

Forrás: EMVA végrehajtási rendelet

*10. táblázat
Célmutatók*

T1	az 1305/2013/EU rendelet 14., 15. és 35. cikke szerinti kiadások százalékos aránya a vidékfejlesztési program összes kiadásához viszonyítva (1A kiemelt terület)
T2	az együttműködési intézkedés (1305/2013/EU rendelet 35. cikk) keretében támogatott együttműködési műveletek (csoportok, hálózatok/klaszterek, kísérleti projektek stb.) teljes száma (1B kiemelt terület)
T3	az 1305/2013/EU rendelet 14. cikke szerinti képzésben részt vevők teljes száma (1C kiemelt terület)
T4	olyan mezőgazdasági üzemek százalékos aránya, amelyek a vidékfejlesztési program keretében szerkezetátalakítást vagy korszerűsítést célzó beruházási támogatásban részesültek (2A kiemelt terület)
T5	olyan mezőgazdasági üzemek százalékos aránya, amelyek vállalkozásfejlesztési terve/beruházásai a vidékfejlesztési program keretében fiatal mezőgazdasági termelőknek szóló támogatásban részesültek (2B kiemelt terület)
T6	olyan mezőgazdasági üzemek százalékos aránya, amelyek minőségrendszerekben, helyi piacokban és rövid ellátási láncokban, valamint termelői csoportokban/szervezetekben való részvételük céljából támogatásban részesültek (3A kiemelt terület)
T7	olyan gazdaságok százalékos aránya, amelyek kockázatkezelési rendszerekben vesznek részt (3B kiemelt terület)
T8	biodiverzitást támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt erdők és erdővel borított területek százalékos aránya (4A kiemelt terület)
T9	biodiverzitást és/vagy tájvédelmet támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek százalékos aránya (4A kiemelt terület)
T10	a hatékonyabb vízgazdálkodást támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek százalékos aránya (4B kiemelt terület)
T11	a hatékonyabb vízgazdálkodást támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt erdőgazdálkodási területek százalékos aránya (4B kiemelt terület)
T12	a hatékonyabb talajgazdálkodást és/vagy erózióvédelmet támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek százalékos aránya (4C kiemelt terület)
T13	a hatékonyabb talajgazdálkodást és/vagy erózióvédelmet támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt erdőgazdálkodási területek százalékos aránya (2A kiemelt terület)
T14	hatékonyabb öntözőrendszerre áttérő öntözött területek százalékos aránya (5A kiemelt terület)
T15	összes energiahatékonysági beruházás (5B kiemelt terület)
T16	összes megújulóenergia-termelési beruházás (5C kiemelt terület)
T17	az állatállomány kezelésével kapcsolatos, ÜHG- és/vagy ammóniakibocsátások csökkentését célzó beruházások által érintett számosállat-egységek százalékos aránya (5D kiemelt terület)
T18	az ÜHG- és/vagy ammóniakibocsátások csökkentését célzó gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek százalékos aránya (5D kiemelt terület)
T19	a szénmegkötéshez és -tároláshoz hozzájáruló gazdálkodási szerződés keretében kezelt erdőterületek százalékos aránya (5E kiemelt terület)
T20	a támogatott projektek által létrehozott munkahelyek (6A kiemelt terület)
T21	a helyi fejlesztési stratégiák által lefedett vidéki népesség százalékos aránya (6B kiemelt terület)
T22	a javított szolgáltatás/infrastruktúra előnyeit élvező vidéki népesség százalékos aránya (6B kiemelt terület)
T23	a támogatott projektek (LEADER) által létrehozott munkahelyek (6B kiemelt terület)
T24	az új vagy javított szolgáltatás/infrastruktúra (ikt) előnyeit élvező vidéki népesség százalékos aránya (6C kiemelt terület)

Forrás: EMVA végrehajtási rendelet

ETHA közös indikátorok

Kontextusmutatók

I. uniós prioritás – A környezeti szempontból fenntartható, erőforrás-hatékony, innovatív, versenyképes és tudásalapú halászat előmozdítása

1. Halászati flotta
 - a) hajók száma
 - b) Kw
 - c) BRT
2. Bruttó hozzáadott érték tme-foglalkoztatottanként (1000 EUR/tme-foglalkoztatott)
3. Nettó haszon (1000 EUR)
4. A befektetett tárgyi eszközök beruházásának megtérülése (%)
5. A biológiai fenntarthatóság mutatói
 - a) a fenntartható kiaknázás mutatója
 - b) a veszélyeztetett állomány mutatója
6. A halfogás üzemanyag-fogyasztási hatékonysága (liter üzemanyag/tonna kirakodott fogás)
7. A 2008/56/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvű végrehajtása tekintetében meghatározott ökoszisztéma-mutatók
 - a) A tengerfenék emberi tevékenységek által jelentős mértékben érintett részének kiterjedése a különböző szubsztrátumtípusok esetében (%)
 - b) A cetfélék halászat során történő véletlenszerű kifogásának aránya (egységnyi erő kifejtésenkénti járulékos fogás)
8. Foglalkoztatottak száma (tme)
 - a) Foglalkoztatottak száma (tme) – férfiak és nők
 - b) Foglalkoztatottak száma (tme) – nők
9. Munkával kapcsolatos sérülések és balesetek gyakorisága
 - a) Munkával kapcsolatos sérülések és balesetek száma
 - b) %-os arány a teljes halászat viszonylatában
10. A védett tengeri területek kiterjedtsége
 - a) A madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelv keretében kijelölt Natura 2000 területek kiterjedtsége (km²)
 - b) A 2008/56/EK bizottsági határozat 13.4. pontja szerinti egyéb területvédelmi intézkedések térbeli hatálya (km²)

II. uniós prioritás – A környezeti szempontból fenntartható, erőforrás-hatékony, innovatív, versenyképes és tudásalapú akvakultúra előmozdítása

1. Az akvakultúra-termelés mennyisége (tonna)
2. Az akvakultúra-termelés értéke (1000 EUR)
3. Nettó haszon (1000 EUR)
4. Az ökológiai akvakultúra-termelés mennyisége (tonna)
5. A víz-visszaforgatásos rendszerű termelés mennyisége (tonna)
6. Foglalkoztatottak száma (tme)
 - a) Foglalkoztatottak száma (tme) – férfiak és nők
 - b) Foglalkoztatottak száma (tme) – nők

III. uniós prioritás – A közös halászati politika végrehajtásának előmozdítása (ellenőrzés és adatgyűjtés)

A) Ellenőrző intézkedések

1. Súlyos jogsértések a tagállamokban (összes az utóbbi hét évben)
2. Fizikai ellenőrzésnek alávetett kirakodások (%)
3. Az ellenőrzés céljára rendelkezésre álló források
 - a) Rendelkezésre álló ellenőrző hajók és légi járművek száma
 - b) Foglalkoztatottak száma (tme)
 - c) Költségvetési előirányzat (az utóbbi öt év folyamatai, 1000 EUR)
 - d) Elektronikus adatrögzítési rendszerrel (ERS) és/vagy műholdas hajó-meg-fi-gye-lési rendszerrel (VMS) ellátott hajók száma

B) Adatgyűjtési intézkedések

- a) Az adatgyűjtési keret hatálya alatt végrehajtott adatlehívások (%)

IV. uniós prioritás – A foglalkoztatás és a területi kohézió növelése

- a) A partvonal, a fontosabb vízi utak és főbb víztestek kiterjedése
- b) A partvonal kiterjedése (km)
- c) A fontosabb vízi utak kiterjedése (km)
- d) A főbb víztestek kiterjedése (km²)

V. uniós prioritás – A piaci értékesítés és a feldolgozás előmozdítása

1. Termelői szervezetek, a termelői szervezetek társulásai, ágazatközi szervezetek
 - a) Termelői szervezetek száma
 - b) Termelői szervezetek társulásainak száma

- c) Ágazatközi szervezetek száma
 - d) Termelők vagy gazdasági szereplők száma termelői szervezetenként
 - e) Termelők vagy gazdasági szereplők száma társulásonként
 - f) Termelők vagy gazdasági szereplők száma ágazatközi szervezetenként
 - g) A termelői szervezetek termelőinek vagy gazdasági szereplőinek %-os aránya
 - h) A társulások termelőinek vagy gazdasági szereplőinek %-os aránya
 - i) Az ágazatközi szervezetek termelőinek vagy gazdasági szereplőinek %-os aránya
2. Az EU-piacon értékesített termékek utáni éves árbevétel
- a) Az EU-piacon értékesített termékek utáni éves árbevétel (1000 EUR)
 - b) A termelői szervezetek által forgalomba hozott termékek (érték) %-os aránya
 - c) A termelői szervezetek társulásai által forgalomba hozott termékek (érték) %-os aránya
 - d) Az ágazatközi szervezetek által forgalomba hozott termékek (érték) %-os aránya
 - e) A termelői szervezetek által forgalomba hozott termékek (mennyiség) %-os aránya
 - f) A termelői szervezetek társulásai által forgalomba hozott termékek (mennyiség) %-os aránya
 - g) Az ágazatközi szervezetek által forgalomba hozott termékek (mennyiség) %-os aránya

VI. uniós prioritás – Az integrált tengerpolitika végrehajtásának előmozdítása

1. Az EU tengeri területeinek felügyeletét biztosító közös információmegosztási környezet (CISE) (%)
2. A védett tengeri területek kiterjedtsége
 - a) A madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelv keretében kijelölt Natura 2000 területek kiterjedtsége (km²)
 - b) A 2008/56/EK bizottsági határozat 13.4. pontja szerinti egyéb területvédelmi intézkedések térbeli hatálya (km²)

Kimeneti mutatók

I. uniós prioritás – A környezeti szempontból fenntartható, erőforrás-hatékony, innovatív, versenyképes és tudásalapú halászat előmozdítása (Projekttek száma) (A belvízi halászati projektekre is vonatkozó mutatók)

1. Innováció, tanácsadói szolgáltatások és partnerségek a tudósokkal
2. Halászati lehetőségek elosztási rendszerei
3. Hozzáadott érték, minőség, nem szándékos fogások felhasználása, halászkötők, kirakodóhelyek, árverési csamokok és menedékek igénybevétele
4. Állománymegőrzési intézkedések, a halászat környezeti hatásainak mérséklése, a halászat hozzáigazítása a fajvédelmi követelményekhez
5. Végleges beszüntetés
6. A biológiai sokféleség és az ökoszisztémák védelme és helyreállítása
7. Energiahatékonyság javítása és az éghajlatváltozás mérséklése
8. A motorok cseréje vagy korszerűsítése
9. A humántőke fejlesztése és a társadalmi párbeszéd előmozdítása, a jövedelem diverzifikációja és új formái, halászoknak nyújtott kezdeti támogatás, valamint egészségügy/biztonság
10. Ideiglenes beszüntetés
11. Kölcsönös pénzügyi alapok

II. uniós prioritás – A környezeti szempontból fenntartható, erőforrás-hatékony, innovatív, versenyképes és tudásalapú akvakultúra előmozdítása (Projekttek száma)

1. Innováció, tanácsadói szolgáltatások
2. Az akvakultúrába történő termelő beruházások
3. Az akvakultúra környezeti hatásainak korlátozása (környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszer, ökológiai akvakultúrához kapcsolódó környezetvédelmi szolgáltatások)
4. Az akvakultúra-telepek potenciáljának növelése, valamint köz- és állat-egészségügyi intézkedések
5. A humántőke fejlesztése az akvakultúra-ágazatban általában, valamint az akvakultúrával foglalkozó új gazdálkodók támogatása
6. Az akvakultúra-állományok biztosítása

III. uniós prioritás – A közös halászati politika végrehajtásának előmozdítása: ellenőrzés és adatgyűjtés (Projekttek száma)

1. Az uniós ellenőrzési, felügyeleti és végrehajtási rendszer megalósítása
2. Az adatok gyűjtésének, kezelésének és felhasználásának elősegítése

IV. uniós prioritás – A foglalkoztatás és a területi kohézió növelése (Projekttek száma, az 1. kivétellel)

1. A kiválasztott helyi fejlesztési stratégiák száma
2. Előkészítő támogatás
3. Együttműködés

V. uniós prioritás – A piaci értékesítés és a feldolgozás támogatása (Projekttek száma, az 1. és a 4. kivétellel)

1. Olyan termelői szervezeteknek vagy termelői szervezetek társulásainak száma, amelyek termelése és értékesítési tervei támogatást élveznek

2. Piaci intézkedések és tárolási támogatás
3. Feldolgozás
4. Azon gazdasági szereplők száma, akik kedvezményezettjei valamely kárpótlási mechanizmusnak

VI. uniós prioritás – Az integrált tengerpolitika végrehajtásának előmozdítása (Projektok száma)

1. Integrált tengerfelügyelet
2. Védelem és a tengeri környezetre vonatkozó ismeretek bővítése

Eredménymutatók

I. uniós prioritás – A környezeti szempontból fenntartható, erőforrás-hatékony, innovatív, versenyképes és tudásalapú halászat előmozdítása

1. A termelés értékének változása (1000 EUR)
2. A termelés mennyiségének változása (1000 EUR)
3. A nettó haszon változása (1000 EUR)
4. A nem szándékos fogások tekintetében bekövetkezett változás
 - a) A nem szándékos fogások tekintetében bekövetkezett változás (tonna)
 - b) A nem szándékos fogások tekintetében bekövetkezett változás (%)
5. A halfogások üzemanyag-fogyasztási hatékonysága tekintetében bekövetkezett változás (liter üzemanyag/tonna kirakodott fogás)
6. A kiegyensúlyozatlan flották tekintetében bekövetkezett változás
7. Foglalkoztatás bővítése (tme) a halászati ágazatban vagy a kiegészítő tevékenységek terén
8. Foglalkoztatás szinten tartása (tme) a halászati ágazatban vagy a kiegészítő tevékenységek terén
9. Munkával kapcsolatos sérülések és balesetek tekintetében bekövetkezett változás
 - a) Munkával kapcsolatos sérülések és balesetek számában bekövetkezett változás
 - b) Munkával kapcsolatos sérülések és balesetek százalékos arányában bekövetkezett változás a halászok összlétszámának viszonylatában
10. A védett tengeri területek kiterjedtségének az 1. uniós prioritás szempontjából releváns változása
 - a) A madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelv keretében kijelölt Natura 2000 területek kiterjedtségének változása (km²)
 - b) A 2008/56/EK bizottsági határozat 13.4. pontja szerinti egyéb területvédelmi intézkedések térbeli hatályának változása (km²)

II. uniós prioritás – A környezeti szempontból fenntartható, erőforrás-hatékony, innovatív, versenyképes és tudásalapú akvakultúra előmozdítása

1. Az akvakultúra-termelés mennyiségének változása (tonna)
2. Az akvakultúra-termelés értékének változása (1000 EUR)
3. A nettó haszon változása (1000 EUR)
4. Az ökológiai akvakultúra-termelés mennyiségének változása (tonna)
5. A víz-visszaforgatásos rendszerű termelés mennyiségének változása (tonna)
6. Az önkéntes fenntarthatósági rendszerek keretében tanúsított akvakultúra-termelés mennyiségének változása (tonna)
7. Környezeti szolgáltatásokat nyújtó akvakultúra-gazdaságok (gazdaságok száma)
8. Foglalkoztatás bővítése (tme)
9. Foglalkoztatás szinten tartása (tme)

III. uniós prioritás – A közös halászati politika végrehajtásának előmozdítása (ellenőrzés és adatgyűjtés)

- A) Ellenőrző intézkedések
 1. A feltárt súlyos jogsértések száma
 2. Fizikai ellenőrzésnek alávetett kirakodások (%)
- B) Adatgyűjtési intézkedések

A végrehajtott adatlehívások százalékos arányának növekedése (%)

IV. uniós prioritás – A foglalkoztatás és a területi kohézió növelése

1. Foglalkoztatás bővítése (tme)
2. Foglalkoztatás szinten tartása (tme)
3. Létrehozott vállalkozások (száma)

V. uniós prioritás – A piaci értékesítés és a feldolgozás előmozdítása

Az uniós termelés változása a termelői szervezetek és a nem termelői szervezetek megkülönböztetésével

- a) Az első eladások értékének változása a termelői szervezetek esetében (1000 EUR)
- b) Az első eladások mennyiségének változása a termelői szervezetek esetében (tonna)
- c) Az első eladások értékének változása a nem termelői szervezetek esetében (1000 EUR)
- d) Az első eladások mennyiségének változása a nem termelői szervezetek esetében (tonna)

VI. uniós prioritás – Az integrált tengerpolitika végrehajtásának előmozdítása

1. Az EU tengeri területeinek felügyeletét biztosító közös információmegosztási környezet (CISE) tekintetében bekövetkező bővülés (%)
2. A védett tengeri területek kiterjedtségének a 6. uniós prioritás szempontjából releváns változása
 - a) A madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelv keretében kijelölt Natura 2000 területek kiterjedtségének változása (km²)
 - b) A 2008/56/EK bizottsági határozat 13.4. pontja szerinti egyéb területvédelmi intézkedések térbeli hatályának változása (km²)

Forrás: A Bizottság 1014/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete

14. melléklet – Beavatkozási kategóriák

11. táblázat

ERFA, ESZA, KA beavatkozási kategóriák beavatkozási terület szerint és az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzéshez való hozzájárulás arányai

Beavatkozási terület		Az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzés ek támogatási összegeinek kiszámításá r a vonatkozó együttha tó
I. Termelő beruházás		
001	A kis- és középvállalkozásokba (kkv-k) való általános termelő beruházás	0%
002	Kutatási és innovációs folyamatok a nagyvállalatokban	0%
003	Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasághoz kapcsolódó nagyvállalatokba való termelő beruházás	40%
004	A nagyvállalatok és a kkv-k közötti együttműködéshez kapcsolódó termelő beruházás az információs és kommunikációs technológiával (IKT) összefüggő termékek és szolgáltatások, valamint e-kereskedelem továbbfejlesztése és az IKT iránti kereslet fokozása céljából	0%
II. Alapvető szolgáltatásokat nyújtó infrastruktúra és a kapcsolódó beruházások		
Energia-infrastruktúra		
005	Villamos energia (tárolás és átvitel)	0%
006	Villamos energia (TEN-E tárolás és átvitel)	0%
007	Földgáz	0%
008	Földgáz (TEN-E)	0%
009	Megújuló energia: szél	100%
010	Megújuló energia: napenergia	100%
011	Megújuló energia: biomassza	100%
012	Egyéb megújuló energia (ideértve a hidroelektromos, a geotermikus és a tengeri energiát) és a megújuló energiaforrások integrációja (ideértve a tárolást, a gáz és megújuló hidrogén előállításához szükséges infrastruktúra energiaellátását)	100%
013	A közcélú infrastruktúra energiahatékony felújítása, demonstrációs projektek és támogatási intézkedések	100%
014	A meglévő lakásállomány energiahatékony felújítása, demonstrációs projektek és támogatási intézkedések	100%
015	Kis- és közepes feszültségű intelligens energiaelosztó-rendszerek (ideértve az intelligens energiahálózatokat és IKT-rendszereket)	100%
016	Nagy hatékonyságú kapcsolt energiatermelés és távfűtés	100%

Beavatkozási terület		Az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések támogatási összegeinek kiszámítására vonatkozó együttható
Környezeti infrastruktúra		
017	Háztartási hulladékok kezelése (ideértve a minimalizálásra, a válogatásra és az újrahasznosításra irányuló intézkedéseket)	0%
018	Háztartási hulladékok kezelése (ideértve a mechanikai, biológiai kezelést, a hőkezelést, az égetést és a hulladéklerakással kapcsolatos intézkedéseket)	0%
019	Kereskedelmi, ipari vagy veszélyes hulladékok kezelése	0%
020	Emberi fogyasztásra szánt víz biztosítása (kinyerési, kezelési, tárolási és elosztási infrastruktúra)	0%
021	Vízgazdálkodás és az ivóvízkészletek védelme (ideértve a vízgyűjtő-gazdálkodást, a vízellátást, az éghajlatváltozáshoz való különleges alkalmazkodási intézkedéseket, a távfogyasztásmérést, a díjszabási rendszereket és a szivárgás visszaszorítását)	40%
022	Szennyvízkezelés	0%
023	Az üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkentésére és/vagy elkerülésére irányuló környezetvédelmi intézkedések (ideértve a metángáz kezelését és tárolását és a komposztálást)	100%
Közlekedési infrastruktúra		
024	Vasút (TEN-T törzshálózat)	40%
025	Vasút (TEN-T átfogó)	40%
026	Egyéb vasút	40%
027	Mozgó vasúti tárgyi eszközök	40%
028	TEN-T autópályák és -utak – törzshálózat (új építésű)	0%
029	TEN-T autópályák és -utak – átfogó hálózat (új építésű)	0%
030	Másodrendű útkapcsolat a TEN-T úthálózathoz és csomópontokhoz (új építésű)	0%
031	Egyéb nemzeti és regionális utak (új építésű)	0%
032	Helyi úthálózat (új építésű)	0%
033	TEN-T felújított vagy javított út	0%
034	Egyéb felújított vagy javított út (autópálya, nemzeti, regionális vagy helyi)	0%
035	Multimodális közlekedés (TEN-T)	40%
036	Multimodális közlekedés	40%
037	Repülőterek (TEN-T)	0%
038	Egyéb repülőterek	0%
039	Tengeri kikötők (TEN-T)	40%
040	Egyéb tengeri kikötők	40%
041	Belvízi utak és kikötők (TEN-T)	40%
042	Belvízi utak és kikötők (regionális és helyi)	40%
Fenntartható közlekedés		
043	A tiszta városi közlekedési infrastruktúra és annak elősegítése (ideértve a felszerelést és a járműveket)	40%

Beavatkozási terület		Az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések támogatási összegeinek kiszámítására vonatkozó együttható
044	Intelligens szállítási rendszerek (ideértve a szükségletkezelés, az úthasználatdíj-rendszerek bevezetését, az IT-monitoring ellenőrzési és információs rendszereket)	40%
Információs és kommunikációs technológiák (TEN-ICT) infrastruktúrája		
045	IKT: Gerinc-/felhordóhálózat	0%
046	IKT: Nagy sebességű szélessávú hálózat (hozzáférés/helyi hurok; >= 30 Mbps)	0%
047	IKT: Rendkívül nagy sebességű szélessávú hálózat (hozzáférés/helyi hurok; >= 100 Mbps)	0%
048	IKT: Az IKT-infrastruktúra egyéb típusai/nagyszabású számítógépes erőforrások/berendezések (ideértve az e-infrastruktúrát, az adatközpontokat és szenzorokat; valamint az egyéb infrastruktúrába, például kutatási létesítményekbe, környezeti és szociális infrastruktúrába beépült típusokat)	0%
III. Szociális, egészségügyi és oktatási infrastruktúra és a kapcsolódó beruházás		
049	A felsőoktatáshoz kapcsolódó oktatási infrastruktúra	0%
050	A szakképzéshez, képzéshez és a felnőttkori tanuláshoz kapcsolódó oktatási infrastruktúra	0%
051	Az iskolai oktatáshoz kapcsolódó oktatási infrastruktúra (alapfokú és általános közép fokú oktatás)	0%
052	A kora gyermekkori neveléshez és gondozáshoz kapcsolódó infrastruktúra	0%
053	Egészségügyi infrastruktúra	0%
054	Lakásinfrastruktúra	0%
055	A regionális és helyi fejlesztésekhez hozzájáruló egyéb szociális infrastruktúra	0%
IV. Endogén potenciál fejlesztése		
Kutatás, fejlesztés és innováció		
056	Infrastruktúrára, kapacitásokra és berendezésekre irányuló beruházások a kkv-kben, a kutatási és innovációs tevékenységekkel közvetlen kapcsolatban	0%
057	Infrastruktúrára, kapacitásokra és berendezésekre irányuló beruházások a nagyvállalatokban, a kutatási és innovációs tevékenységekkel közvetlen kapcsolatban	0%
058	Kutatási és innovációs infrastruktúra (állami)	0%
059	Kutatási és innovációs infrastruktúra (magánszférabeli, ideértve a tudományos parkokat)	0%
060	Kutatási és innovációs tevékenységek az állami kutatóközpontokban és kompetenciaközpontokban, ideértve a hálózatépítést	0%
061	Kutatási és innovációs tevékenységek a magán-kutatóközpontokban, ideértve a hálózatépítést	0%
062	Technológiatranszfer és az egyetemek-vállalatok közötti olyan együttműködés, amelynek előnyéből elsősorban a kkv-k részesülnek	0%
063	Csoportos támogatás és üzleti hálózatok elsősorban a kkv-k támogatására	0%
064	Kutatási és innovációs folyamatok a kkv-kban (ideértve az utalványprogramokat, a folyamat-, a formatervezési, a szolgáltatásinnovációt és a szociális innovációt)	0%

Beavatkozási terület		Az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések támogatási összegeinek kiszámítására vonatkozó együttható
065	Kutatási és innovációs infrastruktúra, folyamatok, technológiatranszfer és együttműködés az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra és az éghajlatváltozással szembeni ellenálló képesség fokozására összpontosító vállalkozások között	100%
Vállalkozásfejlesztés		
066	Fejlett támogatási szolgáltatások a kkv-k és kkv-csoportok számára (ideértve a menedzsment-, marketing- és tervezési szolgáltatásokat)	0%
067	Kkv-vállalkozásfejlesztés, a vállalkozói készség és inkubáció támogatása [ideértve a hasznosító (spin-off) és induló (spin-out) folyamatokat]	0%
068	Energiahatékonysági és demonstrációs projektek a kkv-kban és támogatási intézkedések	100%
069	A környezetbarát gyártási eljárások és az erőforrás-hatékonyság támogatása a kkv-kban	40%
070	Az energiahatékonyság előmozdítása a nagyvállalkozásokban	100%
071	Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasághoz és az éghajlatváltozással szembeni ellenálló képességhez hozzájáruló szolgáltatások nyújtására szakosodott vállalkozások fejlesztése és népszerűsítése (ideértve az ilyen szolgáltatásoknak nyújtott támogatást is)	100%
072	Vállalati infrastruktúra a kkv-k számára (ideértve az ipari parkokat és telephelyeket)	0%
073	A szociális vállalatok támogatása (kkv-k)	0%
074	Kereskedelmi turisztikai eszközök fejlesztése és népszerűsítése a kkv-kban	0%
075	Kereskedelmi turisztikai szolgáltatások fejlesztése és népszerűsítése a kkv-kban vagy a kkv-k részére	0%
076	Kulturális és kreatív javak fejlesztése és népszerűsítése a kkv-kban	0%
077	Kulturális és kreatív szolgáltatások fejlesztése és népszerűsítése a kkv-kban vagy a kkv-k részére	0%
Információs és kommunikációs technológia (IKT) – keresletserkentés, alkalmazások és szolgáltatások		
078	Elektronikus kormányzati szolgáltatások és alkalmazások (ideértve az elektronikus közbeszerzést, a közigazgatási reformot támogató IKT-intézkedéseket, a kiberbiztonsággal, a bizalommal és a magánélettel kapcsolatos intézkedéseket, az e-igazságszolgáltatást és az e-demokráciát)	0%
079	A közszféra információihoz való hozzáférés (ideértve a nyitott adatokat, az e-kultúrát, a digitális könyvtárakat, az e-tartalmat és e-turizmust)	0%
080	Az e-inklúzióval, e-hozzáféréssel, e-tanulással és e-oktatással kapcsolatos szolgáltatások és alkalmazások, digitális jártasság	0%
081	Az aktív és egészséges idősödés kihívásait kezelő IKT-megoldások és e-egészségügyi szolgáltatások és alkalmazások (ideértve az e-ápolást és a saját lakókörnyezetben való életvitel segítségét)	0%
082	IKT-szolgáltatások és -alkalmazások a kkv-k számára (ideértve az e-kereskedelmet, az e-üzletvitelt és a hálózatos üzleti folyamatokat), az élő laboratóriumokat, az internetes vállalkozókat és az IKT-vállalkozások indítását	0%
Környezet		

Beavatkozási terület		Az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések támogatási összegeinek kiszámítására vonatkozó együttható
083	Levegőminőségi intézkedések	40%
084	A környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése (IPPC)	40%
085	A biodiverzitás védelme és javítása, természetvédelem és zöld infrastruktúra	40%
086	A Natura 2000 területek védelme, helyreállítása és fenntartható felhasználása	40%
087	Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra irányuló intézkedések, az éghajlattal kapcsolatos kockázatok (pl. erózió, tűz, árvíz, vihar és szárazság) megelőzése és kezelése, ideértve a társadalmi tudatosság növelését, a polgári védelmet és a katasztrófavédelmi rendszereket és infrastruktúrákat	100%
088	Kockázat-megelőzés és a nem az éghajlattal kapcsolatos természeti kockázatok (pl. földrengések), valamint az emberi tevékenységekhez kapcsolódó kockázatok (pl. technológiai balesetek) kezelése, ideértve a társadalmi tudatosság fokozását, a polgári védelmet és a katasztrófavédelmi rendszereket és infrastruktúrákat	0%
089	Ipari területek és szennyezett talaj rehabilitációja	0%
090	Kerékpárutak és gyalogutak	100%
091	A természeti területek turizmuspotenciáljának fejlesztése és népszerűsítése	0%
092	Az állami turisztikai eszközök védelme, fejlesztése és népszerűsítése	0%
093	Az állami turisztikai szolgáltatások fejlesztése és népszerűsítése	0%
094	Az állami kulturális javak és örökség védelme, fejlesztése és népszerűsítése	0%
095	Az állami kulturális szolgáltatások és örökség fejlesztése és népszerűsítése	0%
Egyéb		
096	A közigazgatóságok intézményi kapacitása és az ERFA végrehajtásához vagy az ESZA intézményi kapacitási kezdeményezéseit támogató intézkedésekhez kapcsolódó közszolgáltatások	0%
097	Közösségi irányítású, helyi fejlesztési kezdeményezések városi és vidéki területeken	0%
098	A legkülső régiók: a megközelítési nehézségeknek és a területi széttagozódásnak tulajdonítható bármilyen külön költség megtérítése	0%
099	A legkülső régiók: különleges intézkedések a piac méretéből adódó tényezők miatti külön költségek megtérítésére	0%
100	A legkülső régiók: támogatás az éghajlati viszonyokból és a domborzati nehézségekből adódó külön költségek megtérítésére	40%
101	Keresztfinanszírozás az ERFA keretében (a művelet ERFA-részének és a közvetlenül ahhoz kapcsolódó részének kielégítő végrehajtásához szükséges ESZA-típusú tevékenységek támogatása)	0%
V. A fenntartható és minőségi foglalkoztatás előmozdítása és a munkaerő mobilitásának támogatása		
102	A munkakeresők és inaktívak foglalkoztatáshoz való hozzáférése, ideértve a tartósan munkanélküli és a munkaerőpiactól távol eső személyeket, a helyi foglalkoztatást érintő kezdeményezések és a munkaerő mobilitásának támogatása révén	0%
103	A fiataloknak fenntartható munkaerő-piaci integrációja, különösen azoké, akik nem vesznek részt a foglalkoztatásban, az oktatásban vagy a képzésben,	0%

Beavatkozási terület	Az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzés ek támogatási összegeinek kiszámításá r a vonatkozó együtttha tó
ideértve a társadalmi kirekesztés kockázatának kitett és a marginális helyzetű közösségekből származó fiatalokat, többek között az ifjúsági garancia végrehajtása révén	
104 Önfoglalkoztatás, vállalkozás és vállalatalapítás, ideértve az innovatív mikro-, kis- és közepes vállalkozásokat	0%
105 A nemek közötti egyenlőség minden területen, többek között a foglalkoztatáshoz való hozzáférés és a munkahelyi előmenetel terén, a munka és a magánélet összeegyeztetése és az „azonos munkáért azonos bér” elvének előmozdítása	0%
106 A munkavállalók, vállalkozások és vállalkozók alkalmazkodása a megváltozott körülményekhez	0%
107 Tevékeny és egészséges idősor	0%
108 A munkaerőpiaci intézmények, pl. az állami és magánszférabeli munkaügyi hivatalok modernizálása és a munkaerő-piaci szükségletek összehangolásának javítása, egyebek mellett olyan intézkedések révén, amelyek ösztönzik a munkaerő transznacionális mobilitását a mobilitási rendszerek révén, valamint az intézmények és a kapcsolódó érdekelt felek közötti eredményesebb együttműködés révén	0%
VI. A társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység és bármilyen megkülönböztetés elleni fellépés	
109 Az aktív befogadás, többek között az esélyegyenlőség és az aktív részvétel előmozdítása, valamint a foglalkoztathatóság javítása érdekében	0%
110 A marginalizálódott közösségek – például a romák – társadalmi-gazdasági integrációja	0%
111 A megkülönböztetés valamennyi formája elleni küzdelem és az esélyegyenlőség előmozdítása	0%
112 A megfizethető, fenntartható és minőségi szolgáltatásokhoz való jobb hozzáférés biztosítása, beleértve az egészségügyi szolgáltatásokat és a közérdekű szociális szolgáltatásokat	0%
113 A foglalkoztatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében a társadalmi vállalkozói szellem, a társadalmi vállalkozásokba történő szakmai integráció és a szociális és szolidáris gazdaság előmozdítása	0%
114 Közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiák	0%
VII. Az oktatásba, a képzésbe és a szakképzésbe történő beruházás a készségek és az egész életen át tartó tanulás céljából	
115 A korai iskolaelhagyók számának csökkentése és a korai iskolaelhagyás megelőzése, valamint a minőségi oktatáshoz való egyenlő hozzáférés előmozdítása a kora gyermekkori nevelésben, az alap- és középfokú oktatásban, ideértve az oktatásba való visszatérést ösztönző formális, informális és nem formális tanulási formákat is	0%
116 A felsőfokú vagy annak megfelelő szintű oktatás minőségének, hatékonyságának és hozzáférhetőségének javítása az oktatásban való részvétel növelése érdekében, különösen a hátrányos helyzetű csoportok számára	0%
117 Az egész életen át tartó tanulás lehetőségeihez való egyenlő hozzáférés javítása minden korcsoport számára formális, informális és nem formális módon egyaránt, a munkavállalók ismereteinek, készségeinek és kompetenciáinak	0%

Beavatkozási terület		Az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések támogatási összegeinek kiszámítására vonatkozó együttható
	naprakészítéte, valamint a rugalmas tanulási formák előmozdítása, többek között a pályorientáció és a megszerzett kompetenciák elismerése révén	
118	Az oktatási és képzési rendszerek munkaerőpiaci igényekhez való igazodásának javítása, a tanulásból a munkába történő átmenet megkönnyítése, a szakmai oktatás és a képzési rendszerek megerősítése és minőségének javítása többek között a készségek iránti igény előrejelzésén alapuló mechanizmusok, a tananyagok kiigazítása, a munkaalapú tanulási rendszerek – beleértve a duális tanulási rendszereket és a tanulószerveződéses gyakorlati képzéseket – létrehozása és továbbfejlesztése	0%
VIII. A közhatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának javítása és hatékony közigazgatás		
119	Azon közigazgatási szervek és közszolgálatok intézményi kapacitásának és hatékonyságának növelésébe történő beruházások nemzeti, regionális és helyi szinten, amelyek célja a reformok, a jobb szabályozás és a jó kormányzás megvalósítása	0%
120	Az oktatással, az egész életen át tartó tanulással és a képzéssel foglalkozó politikák, valamint a foglalkoztatási és szociálpolitika kidolgozásában érintett valamennyi érdekelt kapacitásának kiépítése többek között a nemzeti, regionális és helyi szintű reformok ösztönzését célzó ágazati és területi paktumok révén	0%
IX. Technikai segítségnyújtás		
121	Előkészítés, végrehajtás, monitoring és ellenőrzés	0%
122	Értékelés és tanulmányok	0%
123	Tájékoztatás és kommunikáció	0%

12. táblázat

Az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzéshez való hozzájárulás szempontjából releváns EMVA-intézkedések és az éghajlati együttműködések

Az 1305/2013/EU rendelet (1) cikke	Prioritás / kiemelt terület	Az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések támogatási összegeinek kiszámítására vonatkozó együttható
5. cikk, (3) bekezdés, b) pont	A mezőgazdasági üzemekben megvalósuló kockázatmegelőzés és -kezelés támogatása	40%
5. cikk, (4) bekezdés	A mezőgazdasággal és az erdészettel kapcsolatos ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása (valamennyi kiemelt terület)	100%
5. cikk, (5) bekezdés	Az erőforrás-hatékonyság előmozdítása, valamint az alacsony szén-dioxid-kibocsátású és az éghajlatváltozáshoz alkalmazkodni képes gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása a mezőgazdasági, az élelmiszer-ipari és az erdészeti ágazatban (valamennyi kiemelt terület)	100%
5. cikk, (6) bekezdés, b) pont	A helyi fejlesztés előmozdítása a vidéki térségekben	40%

13. táblázat

Az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzéshez való hozzájárulás szempontjából releváns ETHA-intézkedések és az éghajlati együttműködések

Intézkedés megnevezése	Az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések támogatási összegeinek kiszámítására vonatkozó együttműködés
A halászati tevékenység átmeneti szüneteltetése	40%
A halászati tevékenységek végleges beszüntetése	100%
Kedvezőtlen éghajlati jelenségek és környezeti események esetére létrehozott kölcsönös kockázatkezelési alapok	40%
Halászati lehetőségek elosztási rendszereinek nyújtott támogatás	40%
A halászat tengeri környezetre gyakorolt hatásának korlátozása és a halászatnak a fajok védelméhez igazítása	40%
A tengerek biológiai erőforrásainak védelméhez kapcsolódó innováció	40%
A tengeri biológiai sokféleség védelme és helyreállítása – hozzájárulás az eredményesebb gazdálkodáshoz vagy védelemhez, statikus vagy mozgó létesítmények építése, telepítése vagy korszerűsítése, a NATURA 2000 helyszínekhez és a fokozottan védett területekhez kapcsolódó védelmi és gazdálkodási tervek előkészítése, a védett tengeri területek irányítása, helyreállítása és nyomon követése, beleértve a NATURA 2000 területeket is, környezettudatosság, a bio-lógiai sokféleség és az ökoszisztémák által nyújtott szolgáltatások fenntartását és előmozdítását célzó egyéb cselekvésekben való részvétel	40%
Az éghajlatváltozás enyhítése – fedélzeti beruházások	100%
Az éghajlatváltozás enyhítése – az energiahatékonysági ellenőrzések és rendszerek	100%
Energiahatékonyság – az alternatív meghajtórendszerek és hajótesttervek hozzájárulásának értékelését célzó tanulmányok	40%
A főhajtómű vagy a segédhajtóművek cseréje vagy korszerűsítése	100%
Halászkikötők, kirakodóhelyek, árverési csarnokok és menedékek – a halászkikötők és árverési csarnokok infrastruktúrájának, illetve a kirakodóhelyek és menedékek fejlesztésébe történő beruházások	40%
Belvízi halászat, valamint belvízi állat- és növényvilág – a vízben élő állat- és növényvilág védelme és fejlesztése céljából	40%
Az akvakultúra-telepek potenciáljának növelése	40%
A környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerekre és az ökológiai akvakultúrára való áttérés	40%
Környezetvédelmi szolgáltatásokat biztosító akvakultúra	40%
Akvakultúra-állományok biztosítása	40%
A helyi fejlesztési stratégiák végrehajtása	40%
A halászati és akvakultúra-termékek feldolgozása	40%
A tengerfelügyelet integrálása	40%
A tengeri környezet védelmének előmozdítása és a tengeri és part menti erőforrások fenntartható felhasználása	40%

14. táblázat

Beavatkozási kategóriák finanszírozási forma szerint

01	Vissza nem térítendő támogatás
02	Visszatérítendő támogatás

03	Támogatás pénzügyi eszközökkel: kockázati és saját tőke vagy azzal egyenértékű eszköz révén
04	Támogatás pénzügyi eszközökkel: hitel vagy azzal egyenértékű eszköz révén
05	Támogatás pénzügyi eszközökkel: kezességvállalás vagy azzal egyenértékű eszköz révén
06	Támogatás pénzügyi eszközökkel: kamattámogatás, garanciadíj-támogatás, technikai támogatás vagy azzal egyenértékű támogatás révén
07	Jutalom

15. táblázat
Beavatkozási kategóriák területi dimenzió alapján

01	Nagyméretű városi területek (sűrűn lakott > 50 000 fős lakosság)
02	Kisméretű városi területek (közepes népsűrűség > 5000 fős lakosság)
03	Vidéki területek (ritkán lakott)
04	Makroregionális együttműködési terület
05	Együttműködés a nemzeti és regionális programterületek terén nemzeti összefüggésben
06	ESZA transznacionális együttműködés
07	Nem alkalmazható

16. táblázat
Beavatkozási kategóriák területi végrehajtási mechanizmusok alapján

01	Integrált területi beruházás – városi
02	A fenntartható városfejlesztés egyéb integrált megközelítései
03	Integrált területi beruházás – egyéb
04	A fenntartható vidékfejlesztés egyéb integrált megközelítései
05	A fenntartható város-/vidékfejlesztés egyéb integrált megközelítései
06	Közösségvezérelt helyi fejlesztési kezdeményezések
07	Nem alkalmazható

17. táblázat
Beavatkozási kategóriák tematikus célkitűzések alapján

01	A kutatás, technológiai fejlesztés és az innováció erősítése
02	Az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés, a technológiák használatának és minőségének javítása
03	Kis- és közép vállalkozások (kkv-k) versenyképességének növelése
04	Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban
05	Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés támogatása
06	A környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása
07	A fenntartható közlekedés előmozdítása és a kapacitáshiányok megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban
08	A fenntartható és minőségi foglalkoztatás előmozdítása és a munkaerő mobilitásának támogatása
09	A társadalmi befogadás előmozdítása, valamint a szegénység és bárminemű megkülönböztetés elleni fellépés

010	Beruházások az oktatás, a képzés és szakképzés, valamint a képességfejlesztés és az egész életen át tartó tanulás területén
011	A közhatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának javítása és hatékony közgazgatás
012	Nem alkalmazható (csak technikai segítségnyújtás)

18. táblázat
Beavatkozási kategóriák ESZA másodlagos témák alapján

	ESZA másodlagos téma	Az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések támogatási összegeinek kiszámítására vonatkozó együththató
01	Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, erőforrás-hatékony gazdaság felé való elmozdulás támogatása	100%
02	Társadalmi innováció	0%
03	A kkv-k versenyképességének fokozása	0%
04	A kutatás, technológiai fejlesztés és innováció erősítése	0%
05	Az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés, a technológiák használatának és minőségének javítása	0%
06	Megkülönböztetésmentesség	0%
07	Nemek közötti egyenlőség	0%
08	Nem alkalmazható	0%

19. táblázat
Beavatkozási kategóriák gazdasági tevékenység alapján

Gazdasági tevékenység	
01	Mezőgazdaság és erdészet
02	Halászat és akvakultúra
03	Élelmiszerek és italok gyártása
04	Textíliák és textilipari termékek előállítása
05	Szállítóeszközök gyártása
06	Számítógépek, elektronikai és optikai termékek gyártása
07	Egyéb, nem meghatározott gyártási tevékenység
08	Építőipar
09	Bányászat és kőfejtés (ideértve az energiahordozók bányászatát)
10	Villamosenergia-, gáz-, gőz-, forróvízellátás és légkondicionálás
11	Vízellátás, szennyvíz gyűjtése és kezelése, hulladékgazdálkodás és szennyeződésmentesítés
12	Szállítás és raktározás
13	Információs és kommunikációs tevékenységek, ideértve a távközlést, az informatikai szolgáltatási tevékenységeket, a számítógépes programozást, a tanácsadást és a kapcsolódó tevékenységeket

14	Nagy - és kiskereskedelem
15	Turizmus, szálláshely -szolgáltatás, vendéglátás
16	Pénzügyi és biztosítási tevékenység
17	Ingatlannal, bérlettel kapcsolatos és üzleti tevékenységek
18	Közigazgatás
19	Oktatás
20	Humán-egészségügyi ellátás
21	Szociális munka, közösségi, szociális és személyi szolgáltatások
22	A környezetvédelemhez és az éghajlatváltozás hatásainak enyhítéséhez kapcsolódó tevékenységek
23	Művészet, szórakoztatás, kreatív iparágak és szabadidős tevékenységek
24	Egyéb, meg nem határozott szolgáltatások

20. táblázat
Beavatkozási kategóriák elhelyezkedés alapján

Kód	Elhelyezkedés: A környezetvédelemmel kapcsolatos beruházásokra korlátozva vagy a kedvezőtlen környezeti hatásainak enyhítéséhez vagy csökkentéséhez szükséges beruházások kíséretében.
	A régió vagy terület kódja, ahol a művelet végrehajtják az 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet mellékletében foglalt statisztikai célú területi egységek osztályozása (NUTS) szerint

15. melléklet – Uniós előírások a monitoring információs rendszerben tárolandó adatok körére

21. táblázat
A monitoring rendszerben elektronikusan nyilvántartandó és tárolandó adatok listája

Adatmezők		Azon alapok megjelölése, amelyekre vonatkozóan nem kell adatot szolgáltatni
A kedvezményezettre vonatkozó adatok		
1.	Az egyes kedvezményezettek neve vagy egyedi azonosítója	
2.	A kedvezményezett közjogi vagy magánjogi szervezet?	
3.	A kedvezményezettnek felmerült kiadásokra felszámolt hozzáadottérték-adó a nemzeti héa-jogszabályok alapján levonható?	
4.	A kedvezményezett elérhetősége	
A műveletre vonatkozó adatok		
5.	A művelet neve vagy egyedi azonosítója	
6.	A művelet rövid ismertetése	
7.	A műveletre vonatkozó kérelem benyújtásának időpontja	
8.	A támogatás feltételeit tartalmazó dokumentumban meghatározott kezdő időpont	
9.	A támogatás feltételeit tartalmazó dokumentumban meghatározott záró időpont	

Adatmezők		Azon alapok megjelölése, amelyekre vonatkozóan nem kell adatot szolgáltatni
10.	Az a tényleges időpont, amikor a műveletet a gyakorlatban befejezték vagy teljes egészében végrehajtották	
11.	A támogatás feltételeit tartalmazó dokumentumot kibocsátó szervezet	
12.	A támogatás feltételeit tartalmazó dokumentum dátuma	
13.	A művelet nagyprojekt és a CCI?	Az ESZA-ra és az ETHA-ra nem alkalmazandó
14.	A művelet közös cselekvési terv és a CCI?	Az ETHA-ra nem alkalmazandó
15.	A művelet tartalmaz az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés keretében nyújtott támogatást?	Az ERFA-ra, a Kohéziós Alapra és az ETHA-ra nem alkalmazandó
16.	A művelethez közpénzből nyújtott támogatás állami támogatást jelent?	
17.	A művelet köz-magán társulási struktúra keretében kerül végrehajtásra?	Az ETHA-ra nem alkalmazandó
18.	A művelet pénzneme	
19.	A program(ok) CCI-je, amelynek keretében a művelet támogatást kap	
20.	Azon program(ok) prioritása vagy prioritásai, amely(ek) keretében a művelet támogatást kap	
21.	Az(ok) az alap(ok), amely(ek)ből a művelet támogatást kap	
22.	Az érintett régió kategóriája	A Kohéziós Alapra és az ETHA-ra nem alkalmazandó
A beavatkozási kategóriákra vonatkozó adatok		
23.	A beavatkozási terület kódja(i)	Az ETHA-ra nem alkalmazandó
24.	A finanszírozási forma kódja(i)	Az ETHA-ra nem alkalmazandó
25.	A területtípus kódja(i)	Az ETHA-ra nem alkalmazandó
26.	A területi végrehajtási rendszerek kódja(i)	Az ETHA-ra nem alkalmazandó
27.	A tematikus célkitűzés kódja(i)	Az ESZA-ra és az ETHA-ra nem alkalmazandó
28.	Az ESZA másodlagos téma kódja(i)	Az ERFA-ra, a Kohéziós Alapra és az ETHA-ra nem alkalmazandó
29.	A gazdasági tevékenység kódja(i)	Az ETHA-ra nem alkalmazandó
30.	A projekt helyszínének kódja(i)	Az ETHA-ra nem alkalmazandó
A mutatókra vonatkozó adatok		

Adatmezők		Azon alapok megjelölése, amelyekre vonatközoan nem kell adatot szolgáltatni
31.	A művelet szempontjából releváns közös és programspecifikus kimeneti mutatók neve vagy egyedi azonosítója, illetve amennyiben az alap szabályai előírják, a közös kimeneti mutatók neve vagy egyedi azonosítója a résztvevők neve szerinti bontásban	
32.	Az egyes kimeneti mutatók mértékegysége	
33.	A kimeneti mutatókra vonatkozó célérték, adott esetben nemek szerinti bontásban	
34.	A teljesítés szintje az egyes kimeneti mutatók esetében naptári évenként, adott esetben nem szerinti bontásban	
35.	A művelet szempontjából releváns közös és programspecifikus eredménymutatók neve vagy egyedi azonosítója, illetve amennyiben az alap szabályai előírják, a közös eredménymutatók neve vagy egyedi azonosítója, adott esetben nemek szerinti bontásban	
36.	Az egyes eredménymutatók mértékegysége	
37.	Az egyes feltüntetett eredménymutatók bázisértéke	Az ESZA-ra nem alkalmazandó
38.	A feltüntetett eredménymutató célértéke, adott esetben nemek szerinti bontásban	Az ERFA-ra és a Kohéziós Alapra nem alkalmazandó
39.	Az egyes eredménycélok mértékegysége és bázisértéke	
40.	A teljesítés szintje az egyes eredménymutatók esetében naptári évenként, adott esetben nemek szerinti bontásban	Az ERFA-ra és a Kohéziós Alapra nem alkalmazandó
Az egyes műveletekre vonatkozó pénzügyi adatok (a műveletre alkalmazandó pénznemben)		
41.	A művelet teljes, a támogatás feltételeit tartalmazó dokumentumban jóváhagyott, elszámolható költségének összege	
42.	Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének 15. pontja értelmében közkiadásnak minősülő teljes elszámolható költség összege	
43.	A közpénzből nyújtott támogatás összege a támogatás feltételeit tartalmazó dokumentumban meghatározottak szerint	
A kedvezményezett kifizetési kérelmeire vonatkozó adatok (a műveletre alkalmazandó pénznemben)		
44.	A kedvezményezett egyes kifizetési kérelmei kézhezvételének időpontja	
45.	A kifizetési kérelem alapján a kedvezményezettnek teljesített egyes kifizetések időpontja	
46.	Az elszámolható kiadás kifizetési kérelemben feltüntetett összege, amely a kedvezményezett felé teljesítendő egyes kifizetések alapját képezi	
47.	Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének 15. pontja szerinti közkiadás összege, amely megfelel a kifizetések alapját képező elszámolható kiadásoknak	
48.	A kifizetési kérelmek alapján a kedvezményezettnek teljesített egyes kifizetések összege	
49.	A művelet végrehajtása során termelt nettó bevétel, amelyet a támogatás feltételeit tartalmazó dokumentumban nem vettek figyelembe és levonásra került az elszámolható kiadásokból	

	Adatmezők	Azon alapok megjelölése, amelyekre vonatkozóan nem kell adatot szolgáltatni
50.	A művelettel kapcsolatban végrehajtott, az 1303/2013/EU rendelet 125. cikke (5) bekezdésének b) pontja szerinti helyszíni ellenőrzések kezdő időpontja	
51.	A művelettel kapcsolatban az 1303/2013/EU rendelet 127. cikkének (1) bekezdése és e rendelet 28. cikke alapján végrehajtott helyszíni audit időpontja	
52.	Az ellenőrzést vagy vizsgálatot végző szervezet	
A kedvezményezett kifizetési kérelmében feltüntetett – a tényleges költségeken alapuló – kiadásokra vonatkozó adatok (a műveletre alkalmazandó pénznemben)		
53.	A Bizottságnak bejelentett elszámolható kiadások, amelyek a ténylegesen felmerült és kifizetett költségek alapján kerültek megállapításra, adott esetben a természetbeni hozzájárulás és értékcsökkenés figyelembevételével	
54.	Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének 15. pontja szerinti közkiadások, amelyek megfelelnek a Bizottságnak bejelentett – a ténylegesen felmerült és kifizetett költségek alapján, adott esetben a természetbeni hozzájárulás és értékcsökkenés figyelembevételével megállapított – elszámolható kiadásoknak	
55.	A szerződés típusa, amennyiben a szerződés-odaítélés a 2004/17/EK irányelv vagy a 2004/18/EK irányelv (építési beruházások/szolgáltatásnyújtás/áru értékesítése) vagy a 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezéseinek hatálya alá tartozik	
56.	Szerződés összege, amennyiben a szerződés-odaítélés a 2004/17/EK irányelv vagy a 2004/18/EK irányelv, illetve a 2014/23/EU irányelv rendelkezéseinek hatálya alá tartozik	
57.	Elszámolható, szerződés alapján felmerült és kifizetett kiadások, amennyiben a szerződés-odaítélés a 2004/17/EK irányelv vagy a 2004/18/EK irányelv, illetve a(z) [...] irányelv rendelkezéseinek hatálya alá tartozik	
58.	Az alkalmazott közbeszerzési eljárás, amennyiben a szerződés-odaítélés a 2004/17/EK irányelv vagy a 2004/18/EK irányelv, illetve a 2014/23/EU irányelv rendelkezéseinek hatálya alá tartozik	
59.	A vállalkozó neve vagy egyedi azonosítója, amennyiben a szerződés-odaítélés a 2004/17/EK irányelv vagy a 2004/18/EK irányelv, illetve a 2014/23/EU irányelv rendelkezéseinek hatálya alá tartozik	
A kedvezményezett kifizetési kérelmében feltüntetett – általánalapú egységköltségen alapuló – kiadásokra vonatkozó adatok (a műveletre alkalmazandó pénznemben kifejezett összegek)		
60.	A Bizottságnak bejelentett – általánalapú egységköltség alapján megállapított – elszámolható kiadások összege	
61.	Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének 15. pontja szerinti közkiadások, amelyek megfelelnek a Bizottságnak bejelentett – általánalapú egységköltségek alapján megállapított – elszámolható kiadásoknak	
62.	Az általánalapú egységköltség meghatározásához használandó egység meghatározása	
63.	A teljesített egységek száma az egyes egységtételekre a kifizetési kérelemben meghatározottak szerint	
64.	Az egyes egységtételek tekintetében az egyedi egységek egységköltsége	

Adatmezők	Azon alapok megjelölése, amelyekre vonatkozóan nem kell adatot szolgáltatni	
A kedvezményezett kifizetési kérelmében feltüntetett – átalányalapú kifizetéseken alapuló – kiadásokra vonatkozó adatok (a műveletre alkalmazandó pénznemben kifejezett összegek)		
65.	A Bizottságnak bejelentett – átalányalapú kifizetések alapján megállapított – elszámolható kiadások összege	
66.	Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének 15. pontja szerinti közkiadások, amelyek megfelelnek a Bizottságnak bejelentett – átalányalapú kifizetések alapján megállapított – elszámolható kiadásoknak	
67.	Az egyes egyösszegű átalányok esetében a támogatás feltételeit tartalmazó dokumentumban egyeztetett célok (teljesítés vagy eredmények), amelyek az átalány kifizetések folyósításának alapját képezik	
68.	Az egyes egyösszegű átalányok esetében a támogatás feltételeit tartalmazó dokumentumban meghatározott összeg	
A kedvezményezett kifizetési kérelmében feltüntetett – átalányon alapuló – kiadási adatok (a műveletre alkalmazandó pénznemben kifejezett összegek)		
69.	A Bizottságnak bejelentett – átalány alapján megállapított – elszámolható kiadások összege	
70.	Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének 15. pontja szerinti közkiadások, amelyek megfelelnek a Bizottságnak bejelentett – átalány alapján megállapított – elszámolható kiadásoknak	
A kedvezményezett által visszafizetett összegekre vonatkozó adatok		
71.	Az egyes visszafizetési határozatok időpontja	
72.	Az egyes visszafizetési határozatok által érintett, közpénzből nyújtott támogatás összege	
73.	Az egyes visszafizetési határozatok által érintett teljes elszámolható kiadás	
74.	A visszafizetési határozat alapján a kedvezményezett által visszafizetett egyes összegek kézhezvételének időpontja	
75.	A visszafizetési határozat alapján a kedvezményezett által visszafizetett, közpénzből nyújtott támogatás összege (kamat vagy bírság nélkül)	
76.	A kedvezményezett által visszafizetett, közpénzből nyújtott támogatásnak megfelelő teljes elszámolható kiadás	
77.	A visszafizetési határozatot követően behajthatatlan, közpénzből nyújtott támogatás összege	
78.	A behajthatatlan, közpénzből nyújtott támogatáshoz kapcsolódó teljes elszámolható kiadás	
Bizottságnak benyújtott kifizetési kérelmekre vonatkozó adatok (EUR-ban)		
79.	A művelethez kapcsolódó elszámolható kiadást tartalmazó egyes kifizetési kérelmek benyújtásának időpontja	
80.	Az egyes kifizetési kérelmekben szereplő, a kedvezményezett felmerült és a műveletek végrehajtása során általa kifizetett elszámolható kiadások teljes összege	
81.	Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének (15) bekezdése szerinti, a művelethez kapcsolódó közkiadás teljes összege	

Adatmezők	Azon alapok megjelölése, amelyekre vonatkozóan nem kell adatot szolgáltatni
82. Amennyiben a művelet pénzügyi eszköz, az egyes kifizetési kérelmekben feltüntetett, a pénzügyi eszközökhöz fizetett program-hozzájárulás teljes összege	
83. Amennyiben a művelet pénzügyi eszköz, az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének (15) bekezdése szerinti közkiadás teljes összege, amely megfelel az egyes kifizetési kérelmekben feltüntetett, a pénzügyi eszközökhöz fizetett program-hozzájárulás teljes összegének	
84. Amennyiben a művelet pénzügyi eszköz, az 1303/2013/EU rendelet 42. cikke (1) bekezdésének a), b) és d) pontja szerinti elszámolható kiadásként ténylegesen kifizetett, az egyes kifizetési kérelmekben feltüntetett program-hozzájárulások teljes összege	
85. Amennyiben a művelet pénzügyi eszköz, az 1303/2013/EU rendelet 42. cikke (1) bekezdésének a), b) és d) pontja szerinti elszámolható kiadásként ténylegesen kifizetett, az egyes kifizetési kérelmekben feltüntetett program-hozzájárulások teljes összegének megfelelő közkiadások teljes összege	
86. Állami támogatás esetén, amennyiben az 1303/2013/EU rendelet 131. cikkének (5) bekezdése alkalmazandó, a művelet során a kedvezményezettnek előlegként kifizetett, az egyes kifizetési kérelmekben feltüntetett összeg	
87. Állami támogatás esetén, amennyiben az 1303/2013/EU rendelet 131. cikkének (5) bekezdése alkalmazandó, a művelet során a kedvezményezettnek előlegként kifizetett, az egyes kifizetési kérelmekben szereplő összeg, amelyet a kedvezményezett által az előleg folyósításától számított három éven belül kifizetett kiadás fedez	
88. Állami támogatás esetén, amennyiben az 1303/2013/EU rendelet 131. cikkének (5) bekezdése alkalmazandó, a művelet során a kedvezményezettnek előlegként kifizetett, az egyes kifizetési kérelmekben feltüntetett összeg, amelyet a kedvezményezett által kifizetett kiadások nem fedeznek, és amelyekre vonatkozóan a hároméves időszak még nem telt le	
89. Az egyes kifizetési kérelmekben feltüntetett elszámolható kiadások összege az 1304/2013/EU rendelet 14. cikkének (1) bekezdése alapján	Az ERFA-ra, a Kohéziós Alapra és az ETHA-ra nem alkalmazandó
90. Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének (15) bekezdése szerinti közkiadások egyes kifizetési kérelmekben szereplő összege, az 1304/2013/EU rendelet 14. cikkének (1) bekezdése alapján	Az ERFA-ra, a Kohéziós Alapra és az ETHA-ra nem alkalmazandó
Az 1303/2013/EU rendelet 138. cikkének megfelelően a Bizottságnak benyújtandó elszámolásokra vonatkozó adatok (EUR-ban)	
91. A művelethez kapcsolódó kiadásokat tartalmazó egyes elszámolások benyújtásának időpontja	
92. A lezárt művelet végső kiadásait tartalmazó elszámolások benyújtásának időpontja (amennyiben a teljes elszámolható kiadás legalább 1 000 000 EUR (az 1303/2013/EU rendelet 140. cikke))	
93. A művelet elszámolható kiadásainak az elszámolásokban feltüntetett, az igazoló hatóság számviteli rendszerében rögzített teljes összege	
94. Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének 15. pontja szerinti, a művelet végrehajtása során felmerült, az elszámolásokban feltüntetett közkiadás teljes összege, amely megfelel az igazoló hatóság	

Adatmezők	Azon alapok megjelölése, amelyekre vonatkozóan nem kell adatot szolgáltatni
számviteli rendszerében rögzített elszámolható kiadások teljes összegének	
95. Az 1303/2013/EU rendelet 132. cikkének (1) bekezdése szerint a kedvezményezettnek teljesített, az elszámolásokban feltüntetett kifizetések teljes összege, amely megfelel az igazoló hatóság számviteli rendszerében rögzített elszámolható kiadások teljes összegének	
96. A művelethez kapcsolódó, a számviteli év során visszavont, az elszámolásokban feltüntetett elszámolható kiadások teljes összege	
97. Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének 15. pontja szerinti közkiadás összege, amely megfelel a számviteli év során visszavont, az elszámolásokban feltüntetett elszámolható kiadások teljes összegének	
98. A művelethez kapcsolódó, a számviteli év során visszafizettetett, az elszámolásokban feltüntetett elszámolható kiadások teljes összege	
99. A közkiadások teljes összege, amely megfelel a művelethez kapcsolódó, a számviteli év során visszafizettetett, az elszámolásokban feltüntetett elszámolható kiadások teljes összegének	
100. A művelethez kapcsolódó, az elszámolásokban feltüntetett, a számviteli év végén visszafizettetendő elszámolható kiadások teljes összege	
101. A közkiadások teljes összege, amely megfelel az elszámolásokban feltüntetett, a számviteli év végén visszafizettetendő elszámolható kiadások teljes összegének	
102. Az elszámolásokban szereplő műveletek esetében az 1303/2013/EU rendelet 71. cikke szerint a számviteli év során visszafizettetett kiadások teljes elszámolható összege	
103. Az elszámolásokban szereplő műveletek esetében az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének 15. pontja szerinti közkiadás, amely megfelel az említett rendelet 71. cikke szerint a számviteli év során visszafizettetett kiadások teljes elszámolható összegének	
104. Az elszámolásokban feltüntetett, a művelethez kapcsolódó behajthatatlan elszámolható kiadások teljes összege a számviteli év végén	
105. A műveletek végrehajtása során felmerült közkiadások teljes összege, amely megfelel a számviteli év végén behajthatatlan, az elszámolásokban feltüntetett elszámolható kiadások teljes összegének	
A felső összeghatárhoz kötött egyes kiadástípusokra vonatkozó adatok	
106. Az 1303/2013/EU rendelet 98. cikke (2) bekezdésének megfelelően az ESZA-ból társfinanszírozott, felmerült és kifizetett ERFA-típusú kiadás összege	Az ERFA-ra, a Kohéziós Alapra és az ETHA-ra nem alkalmazandó
107. Az 1303/2013/EU rendelet 98. cikke (2) bekezdésének megfelelően az ERFA-ból társfinanszírozott, felmerült és kifizetett ESZA-típusú kiadások összege	Az ESZA-ra, a Kohéziós Alapra és az ETHA-ra nem alkalmazandó
108. A programterületen kívül, de az unióban felmerült és kifizetett kiadások összege, az 1303/2013/EU rendelet 70. cikke (2)	

Adatmezők		Azon alapok megjelölése, amelyekre vonatkozóan nem kell adatot szolgáltatni
	bekezdésének és az 1304/2013/EU rendelet 13. cikke (2) bekezdésének megfelelően	
109.	Az 1304/2013/EU rendelet 13. cikke (3) bekezdésének megfelelően az unión kívül felmerült és kifizetett kiadások összege	Az ERFA-ra, a Kohéziós Alapra és az ETHA-ra nem alkalmazandó
110.	Az 1299/2013/EU rendelet 20. cikke (2) bekezdésének megfelelően a programterület uniós részén kívül felmerült és kifizetett kiadások összege	Az ESZA-ra, a Kohéziós Alapra és az ETHA-ra nem alkalmazandó
111.	Az 1303/2013/EU rendelet 69. cikke (3) bekezdése b) pontjának megfelelően földvásárlással összefüggésben felmerült és kifizetett kiadások összege	
112.	Az 1303/2013/EU rendelet 69. cikkének (1) bekezdése szerinti természetbeni hozzájárulás összege	
113.	Harmadik országokban felmerült és kifizetett – az európai területi együttműködés keretében végrehajtott műveletek esetében az európai szomszédsági eszköz, valamint az előcsatlakozási segítségnyújtási eszköz által fedezett – kiadások összege	Az ESZA-ra, a Kohéziós Alapra és az ETHA-ra nem alkalmazandó

22. táblázat

Az ETHA vonatkozásában szükséges további, a monitoring rendszerben tárolandó adatok listája

Mező	A mező tartalma	Leírás	Adatigények és szinergiák
1	CCI	Az operatív program közös azonosító kódja (CCI)	A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (1) III. mellékletében található 19. adatmező
2	A művelet egyedi azonosítója (ID)	Az Alap által támogatott összes művelet esetében kötelező	A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet III. mellékletében található 5. adatmező
3	A művelet neve	Ha rendelkezésre áll, és ha a 2. adatmezőben szám szerepel	A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet III. mellékletében található 5. adatmező
4	A hajó közösségi flot-anyil-ván-tar-tási száma (CFR-szám) (2)	Adott esetben	ETHA-specifikus
5	NUTS-kód (3)	A leginkább releváns NUTS-szint megadása (alapértelmezett: III. szint)	ETHA-specifikus
6	Kedvezményezett	A kedvezményezett neve (csak jogi személyek és természetes személyek, a nemzeti jognak megfelelő formában)	A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet III. mellékletében található 1.a adatmező

7	A kedvezményezett neme	Adott esetben (lehetséges érték: 1: férfi, 2: nő, 3: egyéb)	ETHA-specifikus
8	A vállalkozás mérete	Adott esetben (4) (lehetséges értékek: 1:a mikrovállalkozás, 2: kisvállalkozás, 3: közép vállalkozás 4: nagyvállalkozás)	ETHA-specifikus
9	A művelet előrehaladása	1 számjegy: 0-ás kód = a művelethez jóváhagyták a támogatást, de a kiadásokat még nem jelentették be a Bizottságnak 1-es kód = részleges végrehajtást követően ideiglenesen megszakított művelet (néhány kiadást már bejelentettek a Bizottságnak) 2-es kód = részleges végrehajtást követően leállított művelet (néhány kiadást már bejelentettek a Bizottságnak) 3-as kód = befejezett művelet (az összes kiadást bejelentették a Bizottságnak)	ETHA-specifikus

23. táblázat

Kiadásokra vonatkozó előrejelzés (a művelet tekintetében alkalmazott pénznemben)

Mező	A mező tartalma	Leírás	Adatigények és szinergiák
10	Összes elszámolható költség	A művelet teljes, a támogatás feltételeit tartalmazó dokumentumban jóváhagyott, elszámolható költségének összege	A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet III. mellékletében található 41. adatmező
11	Összes elszámolható közkiadás	Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének 15. pontja értelmében közkiadásnak minősülő teljes elszámolható költség összege	A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet III. mellékletében található 42. adatmező
12	ETHA-támogatás	A közpénzből nyújtott támogatás összege a támogatás feltételeit tartalmazó dokumentumban meghatározottak szerint	ETHA-specifikus
13	Jóváhagyás dátuma	A támogatás feltételeit tartalmazó dokumentum dátuma	A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet III. mellékletében található 12. adatmező

24. táblázat

A művelet pénzügyi lebonyolítása (pénznem: EUR)

Mező	A mező tartalma	Leírás	Adatigények és szinergiák
14	Elszámolható kiadás összesen	A Bizottságnak bejelentett elszámolható kiadások, amelyek a ténylegesen felmerült és kifizetett költségek alapján kerültek megállapításra, adott esetben a természetbeni hozzájárulás és értékcsökkenés figyelembevételével	A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet III. mellékletében található 53. adatmező
15	Elszámolható közkiadás összesen	Az 1303/2013/EU rendelet 2. cikkének 15. pontja szerinti közkiadások, amelyek megfelelnek a Bizottságnak bejelentett – a ténylegesen felmerült és kifizetett költségek alapján, adott esetben a természetbeni hozzájárulás és értékcsökkenés figyelembevételével megállapított – elszámolható kiadásoknak	A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet III. mellékletében található 54. adatmező
16	Az ETHA által támogatható kiadások	Az ETHA által támogatható, a Bizottságnak bejelentett elszámolható kiadásoknak megfelelő kiadások	ETHA-specifikus
17	A kedvezményezett számára teljesített végső kifizetés dátuma		A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet III. mellékletében található 45. adatmező (csak a kedvezményezett számára nyújtott végső kifizetés dátuma)

25. táblázat

A művelet végrehajtásával kapcsolatos adatok

Mező	A mező tartalma	Megjegyzés	Adatigények és szinergiák
18	Érintett intézkedés	Az intézkedés kódja (lásd a II. mellékletet)	ETHA-specifikus
19	Teljesítménymutató	Numerikus érték	ETHA-specifikus
20	A művelet végrehajtásával kapcsolatos adatok	Lásd a II. mellékletet.	ETHA-specifikus
21	A végrehajtással kapcsolatos adatok értéke	Numerikus érték	ETHA-specifikus

26. táblázat

Eredménymutatók

Mező	A mező tartalma	Megjegyzés	Adatigények és szinergiák
22	A művelethez kapcsolódó eredménymutató(k)	Az eredménymutató kódszáma (5)	ETHA-specifikus
23	A kedvezményezett által várt indikatív eredmény	Numerikus érték	ETHA-specifikus
24	A végrehajtás után hitelesített eredménymutató értéke	Numerikus érték	ETHA-specifikus

16. melléklet – FAIR-ben elérhető monitoring adatok

27. táblázat
FAIR-ben elérhető fejlesztéspolitikai adatok

Támogatási kérelem azonosítója
Szerződés (vagy a támogatási jogviszonyt alátámasztó okirat) száma
Pályázó neve
Adószám
Adóazonosító jel (magánszemély esetén)
Gazdálkodási forma
Minősítési kód
A főtevékenység a Gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszere, 2008 (a továbbiakban: TEÁOR '08) szerinti kódja
Projekt címe
Projekt megvalósítási helye (a helység megnevezése)
Projekt megvalósítási helye irányítószáma
Támogatói döntés dátuma
Igényelt támogatás
Projekt elfogadott saját forrása
Projekt egyéb forrása
Megítélt állami támogatásban érintett összeg
Megítélt de minimis támogatás
Beérkezés dátuma
Támogató végső döntése
A projekt célcsoportja
Támogató által megítélt támogatás
Támogató által támogatott összköltség
A szerződéskötés dátuma
Biztosíték nyújtására kötelezett
Projekt tervezett kezdete – szerződés
Projekt tényleges kezdete szerződés alapján
Projekt tényleges dokumentált befejezési dátuma
Szerződés hatálybalépése
Szerződésben meghatározott összeg
Szerződésben meghatározott összköltség
Visszalépés dátuma
Szerződés zárásának dátuma
Szerződés zárásának oka
Szerződésmódosítások száma
Indikátor megnevezése
Bázisérték
Összes változás tervértéke
Bázis és összes változás összegének tervértéke

Összes változás tényértéke
Bázis és összes változás összegének tényértéke
Kifizetett előleg
Elszámolt előleg
Kifizetett utófinanszírozás
Szerződés lezárása
Beérkezett számlák száma
Kifizetett számlák száma
Elszámolt utófinanszírozás
Helyszíni szemle vagy helyszíni ellenőrzés eredménye
Helyszíni ellenőrzés oka
Kifogás oka
Kifogással érintett összeg
Kifogáshoz kapcsolódó döntés
Közbeszerzés tárgya
Közbeszerzési eljárás típusa
Szerződéskötés dátuma (tényadat)
Szerződésben meghatározott ellenszolgáltatás nettó összege (magyar forintban)
Nyertes szállító neve
Nyertes szállító adószáma

17. melléklet – Példák értékelésekhez felhasználható külső adatbázisokra

Közlekedés

- Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer adatai: helyi közutak adatai
- KSH közúti szakstatisztika
- Vasúti Pályakapacitás-Elosztó Kft.: vasútvonalak adatai (hossz és max. sebesség)
- KSH: vasúti szakstatisztika
- KSH: közlekedési infrastruktúra

Egészségügy

- KSH: egészségügyi kiadások alakulása; orvosi, háziorvosi, kórházi, gyógyszerári, fogászati ellátás; otthoni szakápolás és terápiás szolgáltatás adatai
- Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer: Szociális Közszolgáltatás
- Magyar Orvosi Kamara, Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal: orvosok, szakorvosok adatai (2000–2007)
- OEP: betegszám, táppénzadatok
- ÁNTSZ: fekvőbeteg-ellátás (2012, 2011) szűrővizsgálatok adatai (2001–2013)
- KSH/EMMI: Az egészségügyi ágazat bér- és munkaügyi adatai; Állami Egészségügyi Ellátó Központ ágazati statisztikai adatgyűjtési rendszer (ÁStAR)
- OSAP:
 - jelentés a gyermekotthonok, a nevelőszülői hálózatok és a külső férőhelyek helyzetéről,
 - családtámogatási ellátások adatai, családsegítő szolgálatok működési adatai,
 - alapszolgáltatások a szociális és gyermekellátást végző szervezetekről,
 - kérdőív a szociális szolgáltatásokról és gyermekellátásokról;
- Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Kft.: Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia indikátorrendszere:
 - bizalom indikátorok és diszkriminációérzet,
 - szegénységben élő gyermekek aránya, tartós anyagi deprivációban élő gyermekek aránya, tartósan munkanélküli háztartásban élő gyermekek aránya,

- szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők aránya, jövedelmi szegénységben élők aránya, súlyos anyagi deprivációban élők aránya.

Kkv-versenyképességi támogatások

- NAV adóadatbázisok
- céginformációs adatbázisok (pl. OPTEN)
- Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat

Foglalkoztatási támogatások

- személyi szintű foglalkoztatási és munkaerőpiaci program részvételi adatok (Országos Egészségbiztosítási Pénztár, Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Nemzeti Munkaügyi Hivatal, Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat)
- céginformációs adatbázisok (pl. OPTEN)

Energetika

- Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer: E-PRTR, LAIR
- a Nemzeti Alkalmazkodási Központ által indított ÜHG módszertani projekt eredményei
- MVM: Villamos energia-termelésre és fogyasztásra vonatkozó országos adatok (2000–2012)
- MEKH: Energiainformációs Adattár

Köznevelés, felsőoktatás

- KSH: kutatás-fejlesztési adatbázisa
- Felvi
- Oktatási Hivatal Felsőoktatási Információs Rendszer (FIR)
- Educatio Nonprofit Kft: Diplomás Pályakövetési Rendszer (DPR)
- Magyar Tudományos Művek Tára (MTMT)
 - a felsőoktatásba bejutó hátrányos helyzetű tanulók aránya
 - hátrányos helyzetű tanulók száma évfolyamonként
- Oktatási Hivatal: Köznevelési közszolgáltatás
- KIR-STAT

Árvízvédelem, katasztrófavédelem

- Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság: Árvíz/belvíz által érintett települések száma (2010)
- Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer: FA VI, FEVISZ
- Nemzeti Alkalmazkodási Központ: Nemzeti Alkalmazkodási Térinformatikai Rendszer
- Települési és Területi Klímastratégiák (TTKS) programkoncepció kidolgozása során gyűjtött települési kérdőíves adatok (*Települési Alkalmazkodási Barométer*)
- Felszín alatti vizek monitoring hálózata
- Országos Vízügyi-gazdálkodási Terv adatai
- EU WISE (Európai Vízi Információs Rendszer)

Közművek

- BM: VIZIR, TESZIR
- Országos Vízügyi Főigazgatóság monitoring adatai
- KSH OSAP (1062)

Környezetvédelem

- Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer: TIR
- Magyarország Élőhelyeinek Térképi Adatbázisa (MÉTA)
- Magyarország kistájainak katasztere
- Natura 2000 adatbázis
- az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikke, a madárvédelmi irányelv 12. cikke alapján készített országjelentés

18. melléklet – Az EMVA keretében javasolt eredményességmérési mutatók

28. táblázat
Az EMVA eredményességmérési mutatói

	Mutatók	Kapcsolódó kimeneti mutató (O)
	Közkiadások összesen: P2 (EUR)	O1

2. prioritás (P2)	Azon mezőgazdasági üzemek száma, amelyek szerkezetátalakítást vagy korszerűsítést célzó beruházási támogatásban részesültek (2A kiemelt terület) + azon üzemek száma, amelyek vállalkozásfejlesztési terve/beruházásai a vidékfejlesztési program keretében fiatal mezőgazdasági termelőknek szóló támogatásban részesültek (2B kiemelt terület)	O4
3. prioritás (P3)	Közkiadások összesen: P3 (EUR)	O1
	Azon mezőgazdasági üzemek száma, amelyek minőségrendszerekben, helyi piacokban és rövid ellátási láncokban, valamint termelői csoportokban való részvételük céljából támogatásban részesültek (3A kiemelt terület)	O4, O9
	Azon mezőgazdasági üzemek száma, amelyek kockázatkezelési rendszerekben vesznek részt (3 B kiemelt terület)	O4, O9
4. prioritás (P4)	Közkiadások összesen: P4 (EUR)	O1
	A biodiverzitást (4A kiemelt terület) + a hatékonyabb vízgazdálkodást (4B kiemelt terület) + a hatékonyabb talajgazdálkodást és/vagy erózióvédelmet támogató gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek (4C kiemelt terület)	O5
5. prioritás (P5)	Közkiadások összesen: P5 (EUR)	O1
	Energiamegtakarítási és energiahatékonysági (5B kiemelt terület) + megújulóenergia-termelési (5C kiemelt terület) beruházási műveletek száma	O3
	A szénmegkötéshez/-tároláshoz hozzájáruló gazdálkodás keretében kezelt mezőgazdasági és erdőterületek (5E kiemelt terület) + az ÜHG- és/vagy ammóniakibocsátások csökkentését célzó gazdálkodási szerződés keretében kezelt mezőgazdasági területek (5D kiemelt terület) + hatékonyabb öntözőrendszerre áttérő öntözött területek (5A kiemelt terület)(5A kiemelt terület)	O5
6. prioritás (P6)	Közkiadások összesen: P6 (EUR)	O1
	A vidéki térségek alapszolgáltatásainak és infrastruktúrájának javítását célzó, támogatott műveletek száma (6B és 6C kiemelt terület)	O3
	A helyi akciócsoportok által lefedett népesség (6B kiemelt terület)	O18

