

Nemzeti
Közzszolgálati Egyetem

NYIKOS GYÖRGYI

Operatív programok végrehajtása, projektciklus-menedzsment



Budapest, 2014.

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.



Szerző:

© Nyikos Györgyi 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András
rektor

Tartalom

1. EU kohéziós politika és a fejlesztések jelentősége	4
2. Kohéziós politika fogalma, célja és kapcsolata az uniós politikákhoz	5
3. Kohéziós politika forrásai, célkitűzések és alapok	7
4. A fejlesztési programok kialakítási folyamata	12
5. Magyar operatív programok és módosítási lehetőségeik 2007–2013 időszakban	17
6. Magyar végrehajtási intézményrendszer 2007–2013	20
7. A projekt kiválasztás	27
8. Projektciklus-menedzsment	29
Ellenőrző tesztkérdések:	38
Irodalomjegyzék:	40

1. EU KOHÉZIÓS POLITIKA ÉS A FEJLESZTÉSEK JELENTŐSÉGE

Az uniós források felhasználása fontos kérdése életünknek, a beruházások, fejlesztések mindannyiunk életére kihatással vannak. Egyrésztől lényeges, hogy a gazdaság szempontjából minél több és hatékonyabb beruházás valósuljon meg gazdasági fejlődést és munkahelyteremtést eredményezve, másrésztől a közcélú beruházások a közszolgáltatások iránti igényeink (oktatás, egészségügy, közigazgatás, közlekedési infrastruktúra stb. területén) magasabb szintű ki-elégítése miatt fontosak számunkra. A tudományos és technikai fejlődés ugyancsak segíti a gazdasági fejlődést és a mindennapi komfortunkat. Természetesen első megközelítésre ezeket a beruházásokat, fejlesztéseket gazdasági vagy állami szereplőktől várjuk, de ezen tevékenységüket illetve ezeknek a finanszírozását – különösen a jelenlegi nehéz gazdasági és pénzügyi helyzetben – jelentősen segíti az elmaradottabb gazdasági helyzetben lévő térségekben az Európai Unió kohéziós politikája. Ha tehát saját erőből sem a gazdasági szereplők, sem az állam nem képes megoldani a fejlesztések finanszírozását, a kohéziós források igénybevételével mégis megvalósulhatnak a beruházások.

Természetesen az uniós forrásokat nem elvárások nélkül kapják a tagállamok. Bonyolult feltételrendszer biztosítja, hogy az európai adófizetők pénzét a célok megvalósítása érdekében hatékonyan és eredményesen használják fel a támogatásra jogosultak, figyelemmel az uniós alapelvekre.

Így elmondható, hogy szükséges, de nem egyszerű feladat egy uniós forrásból is finanszírozott fejlesztési projekt megvalósítása, amelyhez célszerű és hasznos a kohéziós rendszer, így különösen az operatív programok és a végrehajtási szabályok működésének ismerete. Ráadásul a szabályok jelentős része valóban azt biztosítja, hogy a közpénzek ellenőrzött módon, hasznosan és jól kerüljenek felhasználásra – amely elvárások alkalmazása valójában a nemzeti források esetében sem lenne haszontalan.

Nem egyszerű tehát a feladat, azonban az uniós elvek és célkitűzések ismeretében, a beavatkozási logika alapján megismerhető a struktúra és a végrehajtási eljárás: ezek ismeretében pedig – jó fejlesztési elképzelések birtokában – hatékonyan és eredményesen valósíthatók meg a beruházások a kohéziós források igénybevételével is. Minden hibájával (amelyek persze itt is előfordulnak) és nehézségével együtt működik a rendszer, amely logikájának és a fő szabályainak a megismeréséhez kíván segítséget nyújtani az oktatási segédanyag.

A jelenleg is állandó fejlődésben lévő téma megismeréséhez mind az előadások, mind a tananyag elsajátítása, illetve az aktuális történések, események figyelemmel kísérése is elengedhetetlen.

2. KOHÉZIÓS POLITIKA FOGALMA, CÉLJA ÉS KAPCSOLATA AZ UNIÓS POLITIKÁKHOZ

Az operatív programok bemutatásához szükség van a szakpolitika bemutatására, ahol alkalmazásuk a végrehajtásban megtalálható: ez az Európai Unió kohéziós politikája, korábbi elnevezéssel regionális politikája.

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) kohéziós politikája a közösségi politikák egyike, a közösség belső fejlesztési politikája, a pénzügyi szolidaritás eszköze, egyúttal pedig a kohézió és a gazdasági integráció hajtómotorja.

A szolidaritás a legszegényebb uniós polgárok és térségek számára hivatott kézzelfogható előnyöket biztosítani, a kohéziós politika pedig arra az alapelvre épül, miszerint mindenki nyer azzal, ha csökkennek a különbségek a gazdagabb és szegényebb régiók jövedelme és lakóik jóléte között.

Jóllehet a regionális kiegyensúlyozatlanságot érintő közösségi politikák eredete a Római Szerződésre nyúlik vissza, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) csak 1975-ben jött létre.

Az első években működése tisztán nemzeti volt, és előre meghatározott projekteket finanszírozott a tagállamokban úgy, hogy csekély volt az európai vagy az államinál alacsonyabb szintű befolyás. Hasonlóképpen alkalmazták a meglévő projektek kiválasztásának és refinanszírozásának éves rendszerét az egyéb, területi hatású közösségi alapok, így az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap. Emiatt az 1980-as évek elején napirendre került a közösségi eszközök „hatékonysága”, és számos kísérleti programban próbálták integrálni őket. Az 1986-os év fő eseményei – nevezetesen az Egységes Európai Okmány, Görögország, Spanyolország és Portugália csatlakozása, valamint az egységes piac programjának elfogadása – lendületet adtak egy sokkal hitelesebb, „európai” kohéziós politikához. 1988 márciusában az Európai Tanács Brüsszelben úgy döntött, hogy 64 milliárd ECU-t oszt fel a Strukturális Alapok között, ami az 1989–93 közötti időszakban az éves források megduplázódását jelentette.

1988. június 24-én az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) elfogadta az első rendeletet, amely a Strukturális Alapokat a kohéziós politika ernyője alatt integrálta. Ez a mérföldkönek számító reform olyan alapvető elveket vezetett be, mint a legszegényebb és legelmaradottabb régiókra való összpontosítás, a többéves programok készítése, a beruházások stratégiai orientálása és a regionális és helyi partnerek bevonása a programok előkészítésébe és végrehajtásába

A Maastrichtban, 1992. február 7-én elfogadott, az Európai Uniót létrehozó szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosítása a kohéziós politika tekintetében új eszközt vezetett be: a Kohéziós Alapot, és egy új intézményt: a Régiók Bizottságát, továbbá bevezette a szubszidiaritás elvét is.

1992 decemberében az Európai Tanács döntésével a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap számára a korábbi források kétszeresét¹, az EU költségvetésének egyharmadát kitevő forrást biztosított.

A Tanács 1993. július 20-án új kohéziós politikai rendeleteket fogadott el, amelyek immár magukban foglalták a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközt és a Kohéziós Alapot is.

A rendeletek megerősítették a kohéziós politika alapelveit – koncentráció, programozás, kiegészítő jelleg és partnerség –, és többé-kevésbé érintetlenül hagyták az öt meglévő célkitűzést. Egyes rendelkezéseket – például az EU egyéb intézményeinek, különösen az Európai Parlamentnek a bevonására, valamint a partnerségre, az értékelésre és a nyilvánosságra vonatkozó szabályokat – megerősítettek. Ausztria, Finnország és Svédország 1995. január 1-jei csatlakozásakor egy módosító rendelet egy hatodik célkitűzés megváltoztatását, amelynek kedvezményezettjei Finnország és Svédország rendkívül alacsony népességű régiói voltak, és amely pénzügyi forrásokat osztott fel a három új tagállam között.

A 2000–2006-ig tartó időszak két fő témája a kohéziós politika modelljének és folyamatának egyszerűsítése és – ezzel párhuzamosan – a bővítés előkészítése volt. Az EU mindeddig legnagyobb bővítését felvázoló „Agenda 2000” már az 1990-es évek második fele óta előkészítés alatt állt, és 2004 májusában 10 új tagállam csatlakozásához vezetett. Ez a történelmi jelentőségű bővítés az EU népességét 20%-kal emelte meg, azonban az Unió GDP-je csak 5%-kal nőtt. A bővítéssel megnövekedett jövedelmbeli és munkapiaci egyenlőtlenségek is érkeztek, mivel az egy főre jutó GDP ezekben az új tagállamokban az EU-átlag fele alatt volt, és lakosságuknak csak 56%-a volt aktív kereső, szemben az EU-15-ök 64%-os foglalkoztatottságával. Az új tagállamok területe, fejeletlen régiói a lehető legmagasabb szintű támogatásra voltak jogosultak a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból. A felzárkóztatási munka azonban már a bővítés előtt megkezdődött, és ennek része volt az előcsatlakozási eszközök rendelkezésre bocsátása az akkori tagjelölt országok részére, hogy felkészüljenek a kohéziós politikára.

1 1994–1999-es időszakra 168 milliárd ECU

Az Európai Tanács Berlinben tartott ülésén, 1999 márciusában meghozott döntést követően a kohéziós politika 2000–2006-os költségvetése 213 milliárd €-t tett ki a tizenöt tagállamra vonatkozóan. További 22 milliárd € forrást biztosítottak az új tagállamok részére a 2004–2006-ig tartó időszakra. A „lisszaboni stratégiáról” az Európai Tanács 2000 márciusában állapodott meg Lisszabonban, és a növekedést, a foglalkoztatást és az innovációt középpontba helyezve egyre inkább számos EU politika hajtóerejévé vált, egyúttal a kohéziós politika paradigmaváltásának is lendületet adott.

A 2007-2013-as időszakban az erőforrások az eddigi legmagasabb szintű összpontosítást jelentik a legszegényebb tagállamokra és régiókra; valamennyi régió bevonása és a növekedés serkentése érdekében történő prioritás-váltás – dióhéjban ezek az EU kohéziós politikájának legnagyobb változásai az elmúlt időszakban.

A 27 tagállamból álló EU-ban minden harmadik EU polgár – azaz összesen 170 millió ember – jelenleg a legszegényebb régiókban él, amelyek a „Konvergencia” célkitűzés keretében kapnak támogatást. A gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek jelentősen elmélyültek a közelmúlt bővítési hatására.

Az egy főre jutó nemzeti jövedelem tekintetében Luxemburg jelenleg hétszer gazdagabb Romániánál. Regionális szinten a különbség még nagyobb: a leggazdagabb régió Belső-London, ahol az egy főre eső jövedelem az EU-27 egy főre eső jövedelmének 290%-a, míg a legszegényebb régió a Észak-kelet Romániában, az EU-átlag 23%-ával.

A „kohéziós politika” sokrétűen szolgálja a közösségi alapelvek - úgymint az egységes belső piac létrehozása, a kiegyensúlyozott és harmonikus gazdasági fejlődés, munkalehetőségek és társadalmi gondoskodás biztosítása, a nők és férfiak közötti esélyegyenlőség, a fenntartható növekedés, a gazdasági konvergencia, a környezet védelme, az életminőség javítása, valamint a tagállamok közötti kohézió és szolidaritás előmozdítása – érvényesülését is.

Az EU elsősorban a kevésbé fejlett régiókban történő új befektetéseket támogatja, melyek e segítség nélkül nem valósulhatnának meg, de nem feledkeznek meg a többi, lehetőségek hiányával küzdő régióról sem, és támogatást kíván nyújtani a világméretűvé vált gazdaság nyomán egyre erősödő konkurenciával szembeni érvényesülésükhöz. Az EU kohéziós politikája egyszerre letről felfelé és fentről lefelé irányuló folyamat. Lentről felfelé irányuló, mivel egyrészt a régióknak ki kell alakítaniuk és javítaniuk kell meglévő társadalmi-, gazdasági-, környezeti és versenyfeltételeiket, másrészt 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.

3. KOHÉZIÓS POLITIKA FORRÁSAI, CÉLKITŰZÉSEK ÉS ALAPOK

Az EU politikáinak fedezetét a közös költségvetés jelenti, aminek keretét un. többéves pénzügyi keret kerül kialakításra és elfogadásra, amely biztosítja az uniós kiadások tervezhetőségét és egyúttal szigorú költségvetési normáknak való megfelelését. Az Európai Parlament és a Tanács – amelyek együttesen alkotják az EU „költségvetési hatóságát” – minden évben e kereten belül döntenek a soron következő év költségvetéséről. A többéves pénzügyi keret meghatározza a következő évek tényleges politikai prioritásait, azaz nemcsak költségvetési, hanem politikai keretet is alkot. A többéves jelleg különösen megfelelő, ha több évre szóló fejlesztési programok és ezen belül több éven belül megvalósuló fejlesztési projektek finanszírozását kell megoldani.

Az EU pénzeszközei az Unió által meghatározott prioritásokkal összhangban kerülnek a tagállamokhoz felhasználásra. A költségvetési sorok felhasználási szabályait az uniós ágazati jogszabályok rögzítik. A mezőgazdasági/vidékfejlesztési és kohéziós források ezen szabályozási logika nyomán un. „tagállami borítékként” működnek, amely kötelezettségvállalási keretként áll az adott ország rendelkezésére, az egyéb költségvetési sorok közösségi szinten (általában kiválósági vagy szükségességi alapon) kerülnek elosztásra.

Az EU 2007–2013-as keretköltségvetésén belül a kohéziós politika finanszírozására rendelkezésre álló források nagysága 348 milliárd euró. Ezen belül:

- 81,54 százalék a konvergencia célkitűzést finanszírozza,
- 15,95 százalék a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzéshez tartozik,
- 2,52 százalék a területi együttműködés célkitűzést szolgálja.

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

A 2014–2020-as pénzügyi keretre irányuló javaslataiban az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság):

- kifejtette, hogy a kohéziós politika, a vidékfejlesztés, a tengeri és halászati politika támogatásának – az Európa 2020 stratégiában játszott fontos szerepük miatt – alapvető részét kell képeznie a 2014–2020-as pénzügyi csomagnak is;
- azt javasolta, hogy a strukturális politikák az Európa 2020 stratégiához erősen kapcsolódó, kevesebb prioritásra összpontosítsanak, a pénzügyi odaítélés eredményközpontú legyen, az illetékesek kövessék nyomon az elfogadott célkitűzések megvalósításában elért eredményeket, és egyszerűsödjön a végrehajtás.

A Tanács által az Európai Parlament egyetértésével 2013. december 2-án elfogadott többéves pénzügyi keret² meghatározza a 2014–2020 közötti időszakra az uniós kiadásokat hat azonosított kiadási kategóriára (fejezetekre) vonatkozóan, melyek széles szakpolitikai területeknek felelnek meg: versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért, gazdasági, társadalmi és területi kohézió, fenntartható növekedés, természeti erőforrások, biztonság és uniós polgárság, globális Európa, igazgatás, ellentételezések.

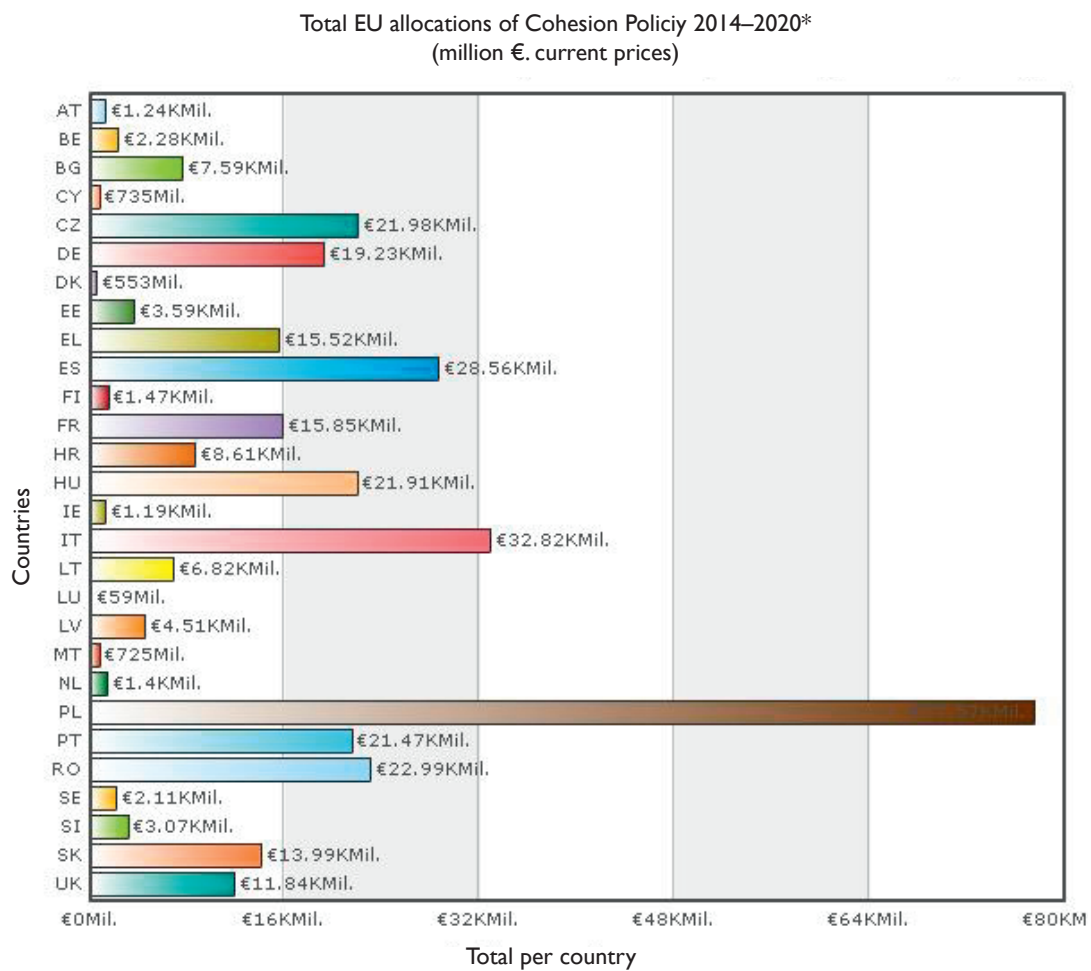
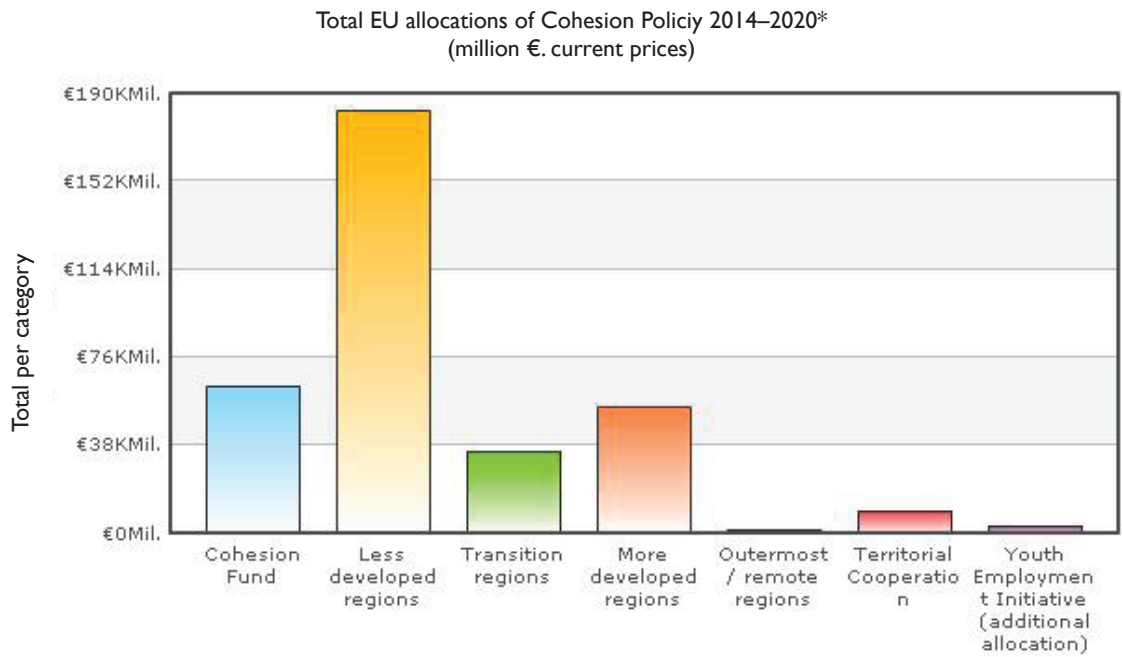
A 2014. évi uniós költségvetés Európai Parlament és Tanács általi jóváhagyása előkészíti a források jelenlegi évre történő elosztását. A társjogalkotók jóváhagyták az ágazati finanszírozási programokat mind a centralizált, mind a megosztott irányítás tekintetében, és azok 2014. január 1-jétől alkalmazandók.

A kohéziós politika főösszege a 2014–2020-ra 325,1 milliárd euró, ami alacsonyabb a 2007–2013-as időszak adatánál (355 milliárd euró). A kohéziós politika alapvető struktúrája nem változik, újdonság az átmeneti régió kategória, amely az uniós fejlettségi átlag 75%-a és 90%-a közötti régiókat jelenti.³

2 A Tanács 1311/2013/EU rendelete a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0884:0891:HU:PDF>

3 Nincs ilyen magyar régió.

1. ábra: 2014–2020 kohéziós politikai allokáció régiókatégoriánként és tagállamonként



Forrás: Európai Bizottság

A kohéziós politika 2007–2013 időszakra történő újjászervezése három új prioritással rendelkező célkitűzés mentén történt: ezek a konvergencia, a regionális versenyképesség és foglalkoztatás, valamint az európai területi együttműködés:

1. Konvergencia: a célkitűzés arra irányul, hogy ösztönözze a növekedést és a foglalkoztatást a kevésbé fejlett régiókban. Külön hangsúlyt helyez az innovációra és a tudásalapú társadalomra, a gazdasági és társadalmi változásokhoz való alkalmazkodóképességre, a környezetvédelemre és a közigazgatás hatékonyságára. A Konvergencia célkitűzésre azon régiók jogosultak, ahol az egy főre jutó GDP nem éri el az EU-átlag 75%-át.
2. Regionális versenyképesség és foglalkoztatás: a célkitűzés az EU minden olyan térségére vonatkozik, mely nem jogosult támogatásra a konvergencia célkitűzés keretében. A célja az, hogy a gazdasági és társadalmi változásokra felkészülve növelje a régiók versenyképességét és vonzerejét, illetve a foglalkoztatási rátáját.
3. Európai területi együttműködés: kiegészíti a másik két célkitűzést, mivel a támogatásra jogosult régiók a konvergencia vagy a regionális versenyképesség és foglalkoztatás címen is támogatottak lehetnek. Célja a különböző országok hatóságai részére a közös megoldások elősegítése a városi, vidéki vagy tengerparti fejlesztéseknél, a gazdasági kapcsolatok előmozdításában, valamint a kis- és középvállalkozások (KKV-k) hálózatépítésénél. Az együttműködés a kutatás, a fejlesztés, az információs társadalom, a környezetvédelem, kockázatmegelőzés és az integrált vízgazdálkodás kérdései köré csoportosul.

Acélkitűzésre való jogosultság az alábbiak szerint szabályozott:

- A határokon átnyúló együttműködésre jogosult minden NUTS 3 szintű, belső es egyes külső szárazföldi határok mentén, illetve a tengeri határok mentén fekvő, egymástól legfeljebb 150 km távolságra található régió.
- A transznacionális együttműködésre minden régió jogosult, de a Bizottság, a tagállamokkal történt egyeztetés után, tizenhárom együttműködési térséget határozott meg. (E térségeket a 2006. október 31-i döntésében jelölte ki⁴).
- Az interregionális együttműködésre, hálózatépítésre, tapasztalatcserére minden európai régió jogosult.

4 A Bizottság 2006. október 31-i 2006/769/EK határozata az Európai Regionális Fejlesztési Alapból az európai területi együttműködés célkitűzés határokon átnyúló és transznacionális alkotóeleme alapján a 2007-2013-as időszakra nyújtott támogatásra jogosult régiók és területek jegyzékének felállításáról

Az alábbi táblázat rövid összefoglalását adja a 2007–2013 időszak támogatási célkitűzéseinek és megjelöli a megvalósításhoz biztosított forrásokat tartalmazó fejlesztési alapokat:

2. Ábra: Célok és finanszírozási eszközök 2007–2013

Célok	Finanszírozó alapok		
<p>Konvergencia Cél a kevésbé fejlett régiók gazdasági felzárkóztatásának felgyorsítása.</p> <p>Támogathatóság: – 2000–2002-ben mért GDP/fő kevesebb, mint a közösségi átlag 75%-a. – Átmeneti, 2013-ig fokozatosan csökkentő támogatás: olyan régióknak, amelyek a bővítés statisztikai hatásai miatt kerülnek a 75%-os mutató fölé. – Kohéziós Alap támogatásban részesülnek: ahol a 2001–2003-ban mért GNI (bruttó nemzeti jövedelem) kevesebb, mint a közösségi átlag 90%-a.</p>	ERFA	ESZA	Kohéziós Alap
<p>Versenyképesség és foglalkoztatottság A Közösségnek a „Konvergencia” által nem érintett részére vonatkozik.</p> <p>Az ERFA által támogatott tevékenységek: a régiók versenyképességének és vonzerejének megerősítése, számítva a társadalmi, gazdasági változásokra, támogatva az innovációt, a tudásalapú társadalmat, a vállalkozó szellemet, a környezetvédelmet és a kockázat megelőzést.</p> <p>Az ESZA által támogatott tevékenységek: elsőbbség biztosítása a munkavállalók és a vállalatok alkalmazkodóképességének és a munkaerőpiacok fejlesztésének.</p> <p>Támogathatóság: – A konvergencia célkitűzés által nem érintett minden térség. A tagállamok feladata ezen régiók jegyzékének benyújtása. (Így megszűnik a jelenlegi 2. célkitűzés előző közösségi térségi besorolása is.) – Különleges és átmeneti, 2013-ig fokozatosan csökkenő mértékű támogatás (phasing-in): A jelenlegi 1. célkitűzés azon régiói, amelyek a gazdasági fejlődésük miatt 2007-ben nem esnek a Konvergencia célkitűzés alá.</p>	ERFA	ESZA	
<p>Európai területi együttműködés A célkitűzés az együttműködést erősítési 3 szinten: – határokon átnyúló együttes programok, – transznacionális együttműködési térségek, valamint – együttműködési hálózat és tapasztalatcsere az Unió egészében.</p> <p>Emellett hozzájárul a jövőbeni Európai Szomszédsági és Partnerkapcsolati Pénzügyi Eszköz és az Előcsatlakozási Pénzügyi Eszköz határokon átnyúló részeihez.</p> <p>Támogathatóság: – NUTS 3. szintű, valamennyi belső és egyes külső szárazföldi határok mentén fekvő régiók, – NUTS 3. szintű, a tengeri határok mentén fekvő, egymástól max. 150 km távolságra található régiók, – Unió egész területe jogosult az európai együttműködési és cserehálózatok finanszírozására.</p>	ERFA		
	Minden tagállam és régió		Tagállamok: GNI/fő 90% alatt

A „Konvergencia” célkitűzés 17 tagállam 84 régióját, ezáltal 170 milliós lakosságot, és – fokozatosan megszűnő alapon – további 16 régiót és 16,4 millió embert érint, olyan régiókban, ahol a GDP csak alig haladja meg a küszöbértéket a bővítés statisztikai hatása miatt. A „Konvergencia” célkitűzés alapján 282,8 milliárd € áll rendelkezésre, ami a teljes összeg 81,5%-a. Ebből 199,3 milliárd € jut a konvergencia-régiókra, 13,9 milliárd € a fokozatosan kiváló (úgynevezett „phasing-out”) régiókra és 69,6 milliárd € a Kohéziós Alapra, amelyből 15 tagállam részesül.

19 tagállam összesen 168 régiója vehet részt a „Regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzésben, ami összesen 314 millió polgárt jelent. Ezen régiók közül 13 (19 millió lakossal) úgynevezett fokozatosan bekapcsolódó („phasing-in”) terület, amelyek különleges pénzügyi juttatásban részesülnek amiatt, mert korábban az 1. célkitűzés hatálya alá tartozó régióknak minősültek. Ezen célkitűzés keretei között 54,9 milliárd € áll rendelkezésre, ami alig kevesebb a teljes támogatási összeg 16%-ánál. 11,4 milliárd € jut a fokozatosan bekapcsolódó („phasing-in”) régiókra.

Az „Európai területi együttműködés” célkitűzés szerint az országhatárok melletti területeken élő lakosság 181,7 millió fő (a teljes EU-népesség 37,5%-a), miközben minden EU-régióra és európai állampolgárra vonatkozik legalább egy a jelenlegi 13, nemzetek közötti együttműködési terület közül. Erre a célkitűzésre 8,7 milliárd € (a teljes összeg 2,5%-a) áll rendelkezésre, és az alábbiak szerint oszlik meg: 6,44 milliárd € a határokon átnyúló, 1,83 milliárd € a nemzetek közötti

és 445 millió € a régiók közötti együttműködésre és hálózatokra. A célkitűzés részeként a Bizottság elindította a „Régiók a gazdasági változásért” kezdeményezést, hogy támogassa a legkiválóbb hálózatokat a régió és a városok fenntartható fejlődése érdekében.

A 2014-2020 időszak új kohéziós politikája értelmében a régióknak és a tagállamoknak négy fő, gazdasági növekedést és a munkahelyteremtést szolgáló területre kell fókuszálniuk az uniós támogatásokat:

- Kutatás és innováció
- Információs és kommunikációs technológiák
- A kis- és középvállalatok (kkv-k) versenyképességének javítása
- Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasági modellre való áttérés támogatása

Emellett a célkitűzések rögzítésénél meghatározó jelentőségű az un. tematikuskoncentráció alkalmazása, amely az általános rendeletben került előírásra (bemutatását lásd. területfejlesztési tananyag utolsó fejezetében).

A kohéziós politikai célkitűzések három alap támogatásával valósulnak meg: az ERFA, a Kohéziós Alap és az ESZA.

Az ERFA feladata a befektetések elősegítése és az Unió különböző régiói közötti egyenlőtlenségek csökkentése. A konvergencia célkitűzés keretében az ERFA tevékenységei az infrastruktúra, a gazdasági versenyképesség, a kutatás, az innováció valamint a fenntartható regionális fejlődés megerősítésére összpontosítanak. A versenyképesség célkitűzés keretében az ERFA három prioritást tart szem előtt: innovációt és a tudásalapú gazdaságot, környezetvédelmet és kockázatmegelőzést, valamint városokon kívül a közlekedéshez és távközlési szolgáltatásokhoz való hozzáférést.

Az ESZA a foglalkoztatás és a munkalehetőségek javítása révén hozzájárul az Unió gazdasági és szociális politikája erősítéséhez. Az ESZA keretében támogatható négy kulcsfontosságú cselekvési terület a következő: a dolgozók és vállalkozások alkalmazkodóképességének növelése, a foglalkoztatáshoz való hozzáférés és munkaerőpiaci részvétel növelése, a hátrányos helyzetű személyek társadalmi beilleszkedésének megerősítése – a megkülönböztetett bánásmód megszüntetésével és a munkaerőpiachoz való hozzáférés megkönnyítésével –, valamint a reform támogatása a foglalkoztatásban és a társadalmi integrációban. A konvergencia célkitűzés keretében az ESZA támogatja az oktatás és a képzés javítására tett erőfeszítéseket és segíti az intézmények és általában a közigazgatás hatékonyságának fejlesztését.

A Kohéziós Alap a legnagyobb tökeigényű, leghosszabb megtérülési idejű beruházások, vagyis a közlekedési és környezetvédelmi infrastrukturális beruházások támogatja. A Kohéziós Alap forrásai mindazon tagállamokban hozzáférhetőek, ahol a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) nem éri el az uniós átlag 90%-át. Az EU a Kohéziós Alap támogatás folyósításának előfeltételeként előírja, hogy a kedvezményezett tagállam is törekedjen az ehhez szükséges pénzügyi feltételek teljesítésére. Ennek érdekében a kedvezményezett országoknak ki kell dolgozniuk és az EU számára be kell nyújtaniuk **a konvergencia kritériumok teljesítésére és a túlzott költségvetési deficit elkerülésére irányuló ún. konvergencia programjukat.** Amennyiben egy kedvezményezett tagállam nem teljesíti konvergencia programját, a Kohéziós Alap támogatása felfüggeszthető, mindaddig, amíg az ország megteszi a szükséges intézkedéseket.

A Kohéziós Alapból támogatható területek jelenleg a következők:

- környezetvédelem,
- transz-európai közlekedési hálózat fejlesztése,
- fenntartható közlekedés fejlesztése (például a transzeurópai közlekedési hálózaton kívüli vasútvonalak, tömegközlekedés),
- megújuló energia használatának (például biomassza, geotermia) és az energia-hatékonyság javításának (például épületszigetelés) támogatása.

4. A FEJLESZTÉSI PROGRAMOK KIALAKÍTÁSI FOLYAMATA

A Strukturális Alapok és Kohéziós Alap - 2014 utáni időszakban: Európai Strukturális és Beruházási Alapok - keretében megvalósuló intervenciókra csak többéves regionális fejlesztési programok alapján kerülhet sor. A Bizottság áttekinthető eljárásokkal, a tagállamokkal folytatott tárgyalásokat követően elvégzi a források előzetes elosztását a tagállamok között a célkitűzések szerint a következő tényezők figyelembevételével: támogatásra jogosult népesség, nemzeti és regionális prosperitás és munkanélküliségi ráta. **A finanszírozás nem haladja meg az adott tagállam bruttó hazai termékének meghatározott százalékát (capping)**. Ezen felső határon belül a támogatási források elérhető maximális mértéke tagállamonként eltérő konkrét százalékos aránnyal került megállapításra⁵.

A 2007-2013 időszakra a kedvezményezett térségek meghatározását követően a Bizottság a tagállamokkal való előzetes egyeztetés után az Uniónak kohéziós stratégiai iránymutatásokat javasolt, amelyet a Tanács hivatalosan is elfogadott. Minden tagállam egy, a stratégiai iránymutatásokkal koherens **nemzeti stratégiai referenciakeretet** terjesztett elő, mely referenciaként szolgál az alapok programterveivel.

A kohézióra vonatkozó közösségi szabályok és útmutatások alapján az átfogó tervezés a nemzeti szinten történik, míg a végrehajtás az operatív programok keletében történik, amelyek nemzeti és regionális szintűek is lehetnek. A rendeletek és irányelvek azonban megkövetelik, hogy a programok az erőforrások bizonyos hányadát a EU lisszaboni stratégiájához kapcsolódó beruházásokra fordítsák.

Ide tartozik a kutatás és fejlesztés, az európai jelentőségű infrastruktúra, az ipari versenyképesség, a megújuló energia, az energia-hatékonyság, az öko-innováció és az emberi erőforrás. A „Konvergencia” régiókban ezeknek a prioritásoknak 60%-ot kell kapniuk a teljes finanszírozásból, minden egyéb régióban pedig 75%-ot. Az EU-27-ben az alapvető lisszaboni beruházásokra rendelt erőforrások átlagos aránya 61,2% a „Konvergencia” célkitűzés keretei között, illetve 76,7% a Regionális versenyképességi és foglalkoztatási célkitűzés hatálya alá tartozó régiókban.

A nemzeti stratégiai referenciakeret a konvergencia és a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzésekre vonatkozik, azonban a tagállam úgy is határozhatott, hogy azt alkalmazza az európai területi együttműködés célkitűzésre is. A nemzeti stratégiai referenciakeret a tagállamok a partnerekkel történt konzultáció és a Bizottsággal való egyeztetés alapján készítették el.

A nemzeti stratégiai referenciakeretnek a következő főbb elemeket kell tartalmaznia:

- az előkészítésében közreműködött partnerek⁶ és résztvevők listája;
- a társadalmi-gazdasági helyzet elemzése, a lehetőségek és a gyengeségek elemzése a terület egészére vonatkozóan, az európai és a világgazdaság tendenciáinak figyelembe vételével;
- a választott stratégia leírása, a konvergencia és a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzésekhez tartozó operatív programok listája, indikatív éves allokációk alaponkénti és programonkénti bontásban;
- annak leírása, hogy a nemzeti stratégiai referenciakeret miként járul hozzá a lisszaboni prioritások teljesítéséhez;
- a konvergencia célkitűzés régiói esetében a következők: az EMVA-val (Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap) és az EHA-val (Európai Halászati Alap) való koordinációra vonatkozó információk; az addicionalitás elve betartásának előzetes vizsgálatához szükséges információk; a tagállam igazgatási hatékonyságának megerősítése céljából tervezett intézkedései.

A nemzeti stratégiai referenciakeret alapján került sor az operatív programok elfogadására: minden érintett partnernek, többek között a tagállamoknak, a régióknak, az egyéb testületeknek és a Bizottságnak egyaránt aktívan részt kellett vennie az elkészítésében. **A 2014–2020-as időszak tervezési hierarchiájának csúcán a Partnerségi Megállapodás nevű dokumentum áll.** 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: magában foglalja az EU Kohéziós Politikájának pénzügyi alapjai (Strukturális Alapok és Kohéziós Alap – SA/KA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) forrásait is, ezeknek a hazai felhasználását rögzíti. A Partnerségi Megállapodás nem hagyományosan felépülő tervdokumentum. Erősen kötött formátumban készül, a dokumentumnak az EU Bizottsága által kiadott sablonoknak kell megfelelnie. A Partnerségi Megállapodásnak be kell mutatni a tagállam legfontosabb kihívásait és ki kell tűznie a **fő fejlesztési prioritásait a 2014 és 2020 közötti időszakra** illetve küldetése az, hogy

5 2007-13: GDP 3,29-3,79%-a, 2014-20: 2,35 %, de – HU+Baltiák: 2,59%

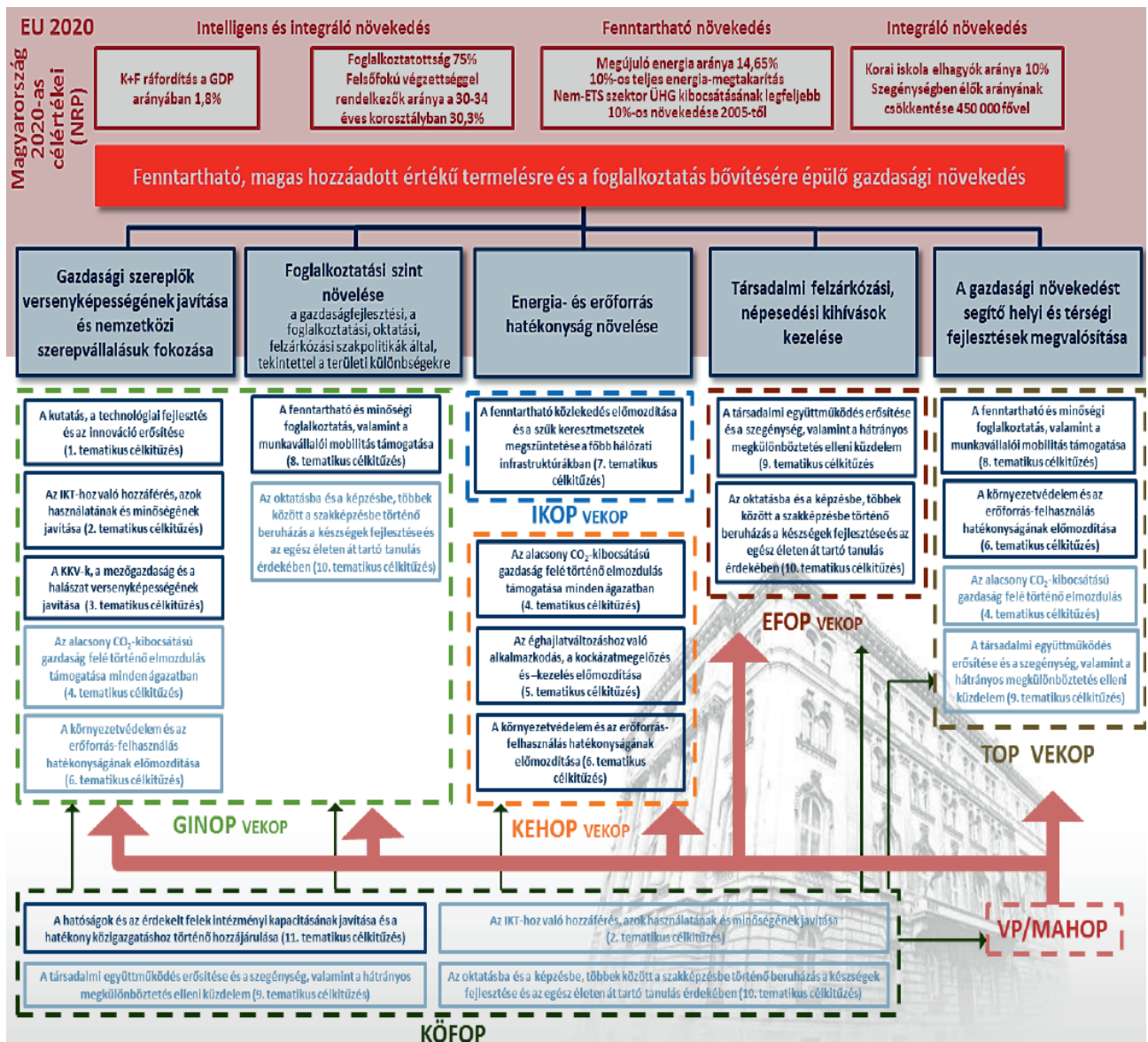
6 A partnerek lehetnek az illetékes regionális, helyi városi és egyéb hatóságok, gazdasági és társadalmi partnerek, bármely egyéb megfelelő, a civil társadalmat képviselő szervezet, a környezetvédelmi partnerek, nem kormányzati szervek stb.

ismertesse a tagállam hozzájárulását az EU 2020-as céljaihoz. A Partnerségi Megállapodást a Bizottság hagyja jóvá a tagállammal való egyeztetések után. Magyarországon a PM az 1600/2012. (XII. 17.) Kormányhatározat alapján a Nemzetgazdasági Minisztérium irányításával, a szakértők közreműködésével készül.

3. ábra: Tagállamok kohéziós politikai forrásai (2014-2020)

	Kohéziós Alap	Fejlettebb régiók	Átmeneti régiók	Fejlettebb régiók	Külső és ritkán lakott régiók	Európai Területi Együttműködés		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
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
Urban innovative actions									371,9
Technical assistance									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

4. ábra: 2014-2020 időszak magyar fejlesztési célkitűzések és OP-k⁷



Az operatív programok olyan, a Bizottság által jóváhagyott dokumentumok, amelyek a nemzeti stratégiai referenciakeretben/partnerségi megállapodásban foglalt fejlesztéspolitikai célkitűzések végrehajtását szolgálják, prioritások szerint meghatározva a konkrét többéves intézkedéseket. Az operatív programok lehetnek regionálisak, vagy horizontális, ágazati megközelítésűek.

Az operatív programok négy fő részből állnak: a prioritások meghatározásából, az intézkedések leírásából, a pénzügyi tervből és a végrehajtás rendjéből.

A 2007-2013 időszakban egy operatív program csak a három célkitűzés egyikére vonatkozhat és csak egy alapról finanszírozható.⁸ Ez onnan ered, hogy az alapok kezelésének egyszerűsítése jelszóval a 2007-2013-as időszakra új szabály lépett életbe: egy program = egy alap. Ez a szabály változik a 2014-2020 időszakra – visszaállításra kerül a többalapos finanszírozású OP kialakítási lehetősége, hasonlóan a 2000-2006 időszak szabályozásához.

⁷ Forrás: NGM

⁸ Egy kivétel van e szabály alól: az ERFA és a Kohéziós Alap együttesen is támogathat infrastrukturális és környezetvédelmi programokat.

A Bizottság minden egyes programjavaslatot megvizsgál, hogy megfelelnek-e a következőkben leírt célkitűzéseknek és a prioritásoknak. A főbb pontok, melyeket az operatív programoknak tartalmazniuk kell a következők:

- a támogatásra jogosult térség helyzetének elemzése (erősségek és gyengeségek);
- a választott prioritások indoklása;
- a prioritási tengelyek egyedi céljai;
- a pénzügyi tervek;
- a programra vonatkozó végrehajtási rendelkezések (a lebonyolító, ellenőrző és hitelesítő hatóságok kijelölése; az értékelési és monitoringrendszer leírása);
- a nagyprojektek⁹ indikatív listája.

Az operatív program végrehajtási rendjének az alábbiakat kell tartalmaznia:

- az irányító hatóság, illetve a kifizető hatóság megnevezését, a felelős munkatársak nevének, elérhetőségének megjelölésével;
- a programok napi végrehajtásáért felelős ún. közreműködő szervezetek¹⁰ pontos meghatározását,

a társfinanszírozó pénzügyi intézmények megjelölését, illetve az irányító hatóság részéről történő minden további hatáskör delegálást;

- a monitoring bizottság megjelölését, működésének és feladatainak meghatározását;
- a pénzmozgások útjának egyértelmű leírását, úgy a programban résztvevő társfinanszírozóktól érkező hozzájárulásokat, mint a közösségi kifizetéseknek a végső kedvezményezettekhez vezető útját;
- a pénzügyi ellenőrzés szabályait és gyakorlatát.

A tagállamok operatív programjai a 7 éves költségvetési időszakot fedik le, azzal, hogy a források az N+2/3 szabályok alapján további években felhasználhatók.

Az operatív programok tekintetében a költségvetési kötelezettségvállalásokat minden alap és célkitűzés tekintetében éves alapon hajtják végre. A Bizottság első költségvetési kötelezettségvállalása az operatív program jóváhagyása előtt történik.

A Bizottság a kifizetéseket három szakaszban teljesíti:

- előfinanszírozás;
- időközi kifizetés;
- végső egyenleg-kifizetés.

Az adott operatív program részére a Bizottság döntését követően egy, a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó előfinanszírozási összeg kerül különböző részletekben kifizetésre. Összege nem haladhatja meg az alapok operatív programhoz való hozzájárulásának bizonyos százalékát.

A 2014–2020. közötti programozási időszakban az elszámolás rendszere módosul, ugyanis évente kell majd a Bizottsággal elszámolni és évente számviteli zárás lesz a forrásoknál. Az elszámolási időszak a számviteli év, amely július 1-től, a következő év június 30-ig tart, kivéve az elsőt, amely a kiadások elszámolhatóságának első napjától 2015. június 30-ig tartó időszak, az utolsó számviteli év pedig 2023. július 1-től 2024. június 30-ig tart. A pénzügyi év január 1-től december 31-ig tart, a mezőgazdasági pénzügyi év 1306/2013 rendelet 39. cikke szerint október 16-tól október 15-ig tart. Az N+3 szabály a pénzügyi évre vonatkozik.

Az előfinanszírozás is változik az eddigi előleggel szemben két fajta előfinanszírozás lesz, amelynek kiszámításakor a teljes programozási időszakra szóló támogatás összegéből ki zárják az operatív programnak az eredményességi tartalékból eredetileg nyújtott összegeket:

- kezdeti előfinanszírozás 2014–2016 között az alapokból nyújtott hozzájárulás összegének 1%-a, ezt csak a kedvezményezetteknek a program végrehajtására kifizetésekre lehet felhasználni, amelyet a záró elszámoláskor vezetnek ki,
- éves előfinanszírozás 2016–2023 közötti időszakban minden év július 1-ig kerül kifizetésre mértéke a teljes programozási időszakban nyújtott támogatás százalékában kifejezett összeg (2016-ban 2%, 2017-ben 2,625%, 2018-ban 2,75%, 2019-ben 2,875% és 2020–2023 között 3%)

A közösségi társfinanszírozás számításának alapját a tagállam döntésének megfelelően vagy a teljes elszámolható költség, vagy pedig az elszámolható közkiadások képezik. A társfinanszírozási arányok maximális mértéke a tagállamok fejlettségi színvonalával összhangban állapítja meg a hatályos szabályozás. A társfinanszírozási arányokat, valamint a közösségi hozzájárulás értékét operatív program, valamint prioritás szinten rögzítik.

9 Azon projektek, ahol a költségvetés meghaladja a környezetvédelem esetében a 25 millió eurót és a többi projekt esetében az 50 millió eurót.

10 Bármely közjogi vagy magánjogi intézmény, amely egy irányító vagy az igazoló hatóság illetékessége alatt jár el, vagy ilyen hatóság nevében hajt végre feladatokat a műveleteket végrehajtó kedvezményezettek vonatkozásában.

A pénzügyi eszközök hatáskörének fontos mutatója, hogy egységnyi állami forrás ténylegesen mekkora nagyságú forrást mozgat meg. Ezt támogatás-multiplikációnak, az állami források és a ténylegesen bevont források hányadosát támogatás-multiplikátornak nevezzük.

A támogatáspolitikát, annak eszköztára pozitív és negatív hatásokkal is jár. A negatív hatások közül kiemelendő, hogy a támogatáspolitikát (a támogatási célok kijelölés, a pályázati allokációs mechanizmus, a társfinanszírozás elve) torzíthatja a támogatott fejlesztési prioritásait azzal, hogy a támogatások „felszívása” érdekében nem a tényleges rangsorokból, hanem a támogatások elérhetőségéből indulnak ki.

A programok megvalósítása konkrét projekteken keresztül történik. 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.

Az abszorpció képesség a különböző forrásokhoz való hozzáférést és annak eredményes felhasználási képességét jelenti, amely függ a tervezési folyamat eredményességétől, a támogatásintenzitás mértékétől, a pályázat sikerességétől, a szükséges saját erő felmutatásától, a támogatásokat biztosító intézményrendszer megfelelő működésétől, valamint a projektek korrekt, sikeres és szabályos időbeni megvalósításától.

5. MAGYAR OPERATÍV PROGRAMOK ÉS MÓDOSÍTÁSI LEHETŐSÉGEIK 2007–2013 IDŐSZAKBAN

A 2007–2013-as időszakra Magyarország részére összesen 25,307 milliárd eurót különítettek el: 22,890 milliárd eurót a „konvergencia” célkitűzés, 2,031 milliárd eurót a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzés és 386 millió eurót az „európai területi együttműködés” keretein belül.

Magyarországnak 15 programja tartozik a „konvergencia” célkitűzés és a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzés alá. Ezek közül 13 az ERFA-ból, 2 pedig az ESZA-ból részesül támogatásban. Hét operatív program regionális, a fennmaradó nyolc pedig ágazati program.

5. Ábra: Magyarország kohéziós forrásai 2007-2013 (Milliárd EUR)¹¹

Célkitűzés	Alap	Unió	Nemzeti önrész	Összesen
Konvergencia	KA	8,6	1,5	10,1
	ERFA	11,2	2	13,2
	ESZA	3,2	0,5	3,7
Konvergencia összesen		23	4	27
Regionális versenyképesség	ERFA	1,5	0,3	1,8
	ESZA	0,5	0,1	0,6
Regionális versenyképesség összesen		2	0,4	2,4
Európai területi együttműködés ¹	ERFA	0,4		0,4
Mindösszesen		25,3	4,4	29,7

Magyarország több területi együttműködési programban vesz részt (összesen 386 millió eurós ERFA-támogatással):

- 4 kétoldalú, határokon átnyúló együttműködési programban más EU-tagállamokkal (Szlovákiával, Ausztriával, Szlovéniával és Romániával), valamint
- 2 transznacionális együttműködési programban: a „Közép-Európa” és a „Délkelet-Európa” programban, melyek közül az utóbbi Magyarország irányításával zajlik.

Ezeket kívül Magyarország mind a négy interregionális együttműködési programnak (INTERACT, URBACT, ESPON és INTERREG IVC) részese (ezek teljes költségvetése mind a 27 tagállamra vetítve: 443 millió euró).

Magyarország részt vesz továbbá:

- 2 IPA (előcsatlakozási támogatási eszköz) támogatásával zajló határokon átnyúló együttműködési programban tagjelölt és potenciális tagjelölt országokkal;
- 1 „szomszédság programban” (Magyarország–Szlovákia–Románia–Ukrajna részvételével).

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 módosítása is erősen rögzített feltételrendszer mellett lehetséges. Különböző esetek vannak aszerint, hogy milyen tartalmú módosításról van szó.

Az uniós jogszabályok¹³, illetve bizottsági jóváhagyási gyakorlat az alábbi korlátokat támasztja forrásátcsoportosítás tekintetében:

- a Kohéziós Alap forrásai gazdaságfejlesztési célra nem használható források,
- minimális a realitása annak, hogy az ESZA forrásai az ERFA forrásainak javára csökkenthetőek, illetve
- nem lehetséges forrásátcsoportosítás a KMOP (Közép-magyarországi Operatív Program) és a többi operatív program között.

A tanácsi rendelet értelmében mind az Európai Bizottság, mind pedig a tagállam (a magyar szabályozás értelmében a Magyar Köztársaság Kormánya) kezdeményezheti az operatív programok felülvizsgálatát/módosítását.

11 Forrás: NFÜ

12 Az európai területi együttműködési programban a résztvevő tagállamoknak minimum 15% társfinanszírozással kell hozzájárulni a programhoz

13 Az Operatív Program (OP) módosítás jogi hátterét és kereteit közösségi szinten az Európai Tanács 1083/2006/EK rendelete, tagállami szinten, a tagállam vonatkozó szabályozása (Magyarországon a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet) együttesen határozzák meg.

A Bizottság hivatalos kommunikációja szerint minden változtatás az operatív program, mint stratégiai dokumentum tartalmában (céljaiban, mutatóiban, keretösszegeiben), vagy formájában (szöveg-módosítás) operatív program (OP) felülvizsgálatnak, OP módosításnak minősül, így ugyanazok az eljárási elvek, szabályok vonatkoznak rájuk.

Minden OP módosítást érdemes megelőznie a tagállam és az Európai Bizottság¹⁴ közötti egyeztetésnek.

A módosítás kapcsán a következő dokumentumok szükségesek:

- módosított OP szöveg,
- egy, a módosítást alátámasztó dokumentum (formája lehet értékelés, elemzés v. metaanyag¹⁵),
- a tagállamnak a módosítást elfogadó határozata (Kormányhatározat formájában),
- az érintett monitoring bizottságok (MB) jóváhagyása (azaz az elvonással érintetté és a többletforrásban részesedőé is)
- a Bizottság a módosítást elfogadó nyilatkozata.

Az egységes eljárásrend ellenére a különféle lehetséges OP módosítások mégis meglehetősen eltérőek lehetnek jellegük és nagyságrendjük szerint:

- lehetnek pusztán technikai jellegűek,
- egy vagy néhány operatív programot érintő, illetve
- az egész Nemzeti Stratégiai Referencia Keretet (NSRK-t) érintő változtatások¹⁶.

A három kategória nem különül el élesen, a legfontosabb különbség a módosítás erőforrás- és időigényében, valamint a Bizottság pozíciójának erősségében van: az NSRK-t érintő változásoknál több, vagy akár az összes főigazgatóság véleményezi az anyagot, ami az egyeztetések számának növekedésével, a folyamat lassulásával jár.

A módosítani kívánó tagállamnak - a módosítás gyors levezénylésének igénye miatt - a változtatást minél egyszerűbb formában, típusban célszerű bemutatni.

A módosítási lehetőségeket a végrehajtást szabályozó rendeletek további keretek közé szorítják. Ezek közül a legfontosabbak:

- Az egyes célkitűzések közötti forrásátcsoportosításra az uniós jogszabályok alapján nincs lehetőség.
- A Kohéziós Alap forrásai nem alakíthatóak át sem ERFA, sem pedig ESZA forrásokká és viszont.
- Elvi lehetőség van az Európai Szociális Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap források közötti átcsoportosításnak,¹⁷ gyakorlati megvalósítására kicsi az esély.¹⁸ A módosításnak minden esetben hivatkoznia kell a vonatkozó tanácsi rendeletben megadott lehetséges indokok valamelyikére.¹⁹

A 2014–2020 időszakra Magyarország számára fejlesztésre rendelkezésre álló források 7480 milliárd forintot tesznek ki. Ezeknek a felhasználásához kötődően az a döntés született, hogy a források 59,2%-a (4431 Mrd HUF) gazdaságfejlesztésre kerül.

A programozás során a forrásoknál érvényesített főbb prioritások:

- min.15% KKV-nak, fókuszáltabban [2007-13 < 2014-20]
- 15% jut munkahelyteremtésre, [2007-2013 × 1,5]
- -11%-t fordítunk KFI-re, [2007-2013 × 3]

14 Az Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásait érintő változtatások esetében elsősorban a Directorate General for Regional Policy/ DG Regio, az Európai Szociális Alap forrásait érintő változtatások esetében elsősorban a Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities/DG Employ, de érintett lehet a DG Envi, a DG Trans stb. is.

15 Az ide vonatkozó rendeleti rész feltehetőleg módosul, enyhébb kondíciókat teremt, az értékelés helyett elegendő lesz bizonyos esetekben egy rövidebb elemzés.

16 Technikai módosítás lehet az alapadatok, indikátorok korrekciója, nem jelentős eljárárendi változtatások eszközölése. Az NSRK (az adott hét éves uniós költségvetési ciklusra készített végrehajtási, kifizetési, forrásallokációs terv) egészét akkor érinti a módosítás, ha az OP-k eredetileg elfogadott listája változik (új OP kerül indításra, OP megszűnik), az NSRK indikatív forráseloszlása változik (akár programszinten, akár az alapok szintjén), az addicionalitásra vonatkozó vállalások változnak.

17 A vonatkozó 1083/2006/EK rendelet 22. cikkének egyik lehetséges értelmezése alapján, amely azonban nem elég világos: Az alapok egyes célkitűzései és azok alkotóelemei keretében a tagállamonként elosztott előirányzatok nem csoportosíthatók át azok között.

18 A főigazgatóságok egymás közti erőviszonyait nagyon meghatározza az általuk felügyelt szakpolitikák száma, fontossága, valamint az általuk felügyelt források nagysága. Így egy ESZA – ERFA átcsoportosítást a két érintett főigazgatóság (DG Employment és a DG Regio) egymás közti versengése befolyásolja, kétségessé téve azt, hogy bármelyik lemondjon a másik javára jelentős forrásról. Ilyen típusú változtatás ezért plusz OP módosítási erőforrás- és időigényt, és egyben kétséges megvalósulást jelent.

19 OP módosítási szándék: Operatív programok felülvizsgálatát és módosítását az Európai Tanács 1083/2006/EK rendelete (33. cikk (1) bekezdés) alapján négy esetben kezdeményezheti a tagállam vagy a Bizottság:

1. jelentős társadalmi-gazdasági változásokat követően;
2. a közösségi, nemzeti vagy regionális prioritásokban bekövetkezett jelentős változások nagyobb mértékben vagy eltérő módon való figyelembevételére céljából;
3. a 48. cikk (3) bekezdésében említett értékelés fényében;
4. végrehajtási nehézségek következtében.

- 9%-a energiahatékonyságra [2007-2013 × 2]
- 4% közvetlenül IKT-re fordítható, [2007-2013 × 2]

Mindezek nyomán az operatív programok struktúrája és forrásainak rögzítése az alábbiak szerint került kialakításra.

6. ábra: A 2014-2020 időszak operatív programjai

Operatív Program	Indikatív forrásallokáció a források %-ában	Indikatív forrásallokáció EU+hazai Mrd Ft
Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program [GINOP] (Tervezhető alapok: ERFA, ESZA)	36,4%	2 718,5
Terület- és Településfejlesztési Operatív Program [TOP] (Tervezhető alapok: ERFA, ESZA)	15,5%	1 157,0
Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program [VEKOP] (Tervezhető alapok ERFA, ESZA) (A rendelkezésre álló források kiegészíthetők a 15%-os földrajzi rugalmasság terhére.)	3,6%	269,3
Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program [EFOP] (Tervezhető alapok: ESZA, ERFA)	11,8%	884,9
Környezeti és Energetikai Hatékonysági OP [KEHOP] (Tervezhető alapok: Kohéziós Alap, ERFA)	14,9%	1 117,8
Integrált Közlekedésfejlesztés Operatív Program [KOP] (Tervezhető alapok: Kohéziós Alap, ERFA)	13,8%	1 034,2
Közigazgatás-és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) (Tervezhető alap: Kohéziós Alap)	4,0%	298,5
Összesen	= 100,00%	= 7 480,2

Tekintettel arra, hogy a partnerségi megállapodás végleges változata – a hivatalos benyújtást lehetővé tevő uniós és hazai (pl.: 1122/2014. (III.6.) Korm. határozat a 2014-2020 közötti Partnerségi Megállapodás elfogadásáról és Európai Bizottság számára történő benyújtásáról) jogszabályokban foglaltakhoz igazodva – 2014. március 7-én benyújtásra került az Európai Bizottság részére és a benyújtást követően megkezdődtek a hivatalos egyeztetések, az operatív programok (OP-k) is hivatalosan benyújthatók a Bizottságnak. Ennek tervezett időpontja 2014. március vége. A PM elfogadására a benyújtást követően négy hónap áll rendelkezésre, míg az OP-k egyeztetésére hat hónap. Az egyeztetések lezárásával megkezdődhetnek a 2014-2020-as időszak tervezett fejlesztései.

6. MAGYAR VÉGREHAJTÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER 2007–2013

A kohéziós politika egyik fő jellemzője a decentralizált végrehajtási rendszer a bizottság és tagállami szervezetek tekintetében. A programvégrehajtás 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. Ez magában foglalja a projektkiválasztást, az ellenőrzést és monitoringot - megelőzendő, felfedezendő és kijavítandó a szabálytalanságokat is ideértve - illetve a megvalósult projektek értékelését is. A tagállamnak biztosítani kell azt is, hogy más uniós jogi területek – úm. közbeszerzés, állami támogatási szabályok, környezetvédelem – szabályai is megfelelően alkalmazásra kerüljenek. A Bizottságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállam olyan végrehajtási és ellenőrzési rendszert állított fel és működtet, amely összhangban van a szabályozással és megfelelően, hatékonyan működik.²⁰

Az uniós szabályok elsődleges célkitűzéseként jelenik meg az uniós pénzügyi érdekek védelme minden területen. Ez a kötelezettség különösen magától értetődő azokon a területeken, ahol a forrásokkal kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátása tagállami hatáskörbe tartozik, így különösen a kohéziós és mezőgazdasági politika területén (a kiadási oldalon) és a saját forrásoknál (a bevételi oldalon).

A fejlesztési programok végrehajtási feladatai különösen az alábbiak: program-tervezés, projektgenerálás és -kiválasztás, projektvégrehajtáshoz kötődő igénykezelés és kifizetés, monitoring és ellenőrzés, értékelés.

A tagállam felelős az irányítási és ellenőrző rendszerek kialakítása, a költségek igazolása, a közösségi jogszabályok helytelen alkalmazásának vagy megsértésének megelőzése, felderítése és helyesbítése tekintetében, hogy ezáltal biztosítható legyen az operatív programok hatékony és megfelelő végrehajtása. Különösen az irányítás és ellenőrzés tekintetében szükségszerű azon körülmények meghatározása, amelyek a tagállamok részéről biztosítékot jelentenek arra, hogy a rendszereket létrehozták és azok megfelelően működnek. A tagállamok ezért elfogadják a megfelelő intézkedéseket az irányítási és az ellenőrző rendszer megfelelő működésének biztosítására. Ennek keretében egyetlen irányító hatóságot kell kijelölni minden egyes operatív program esetében, illetve egyértelművé kell tenni e hatóság kötelezettségeit és az ellenőrzési hatóság feladatát.

Valamennyi operatív program számára a tagállam kijelöli a következő hatóságokat:

- **irányító hatóság:** a tagállam által az operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv, amely felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért. Az irányító hatóság biztosítja a projektek kiválasztási kritériumokkal való megfelelését és azt, hogy a kedvezményezettek megértették és megfelelően alkalmazzák a támogatási szerződés rendelkezéseit. Ellenőrzi a seg támogatás feltételeivel való megfelelést és rendszeresen végez szűrőpróbaszerű ellenőrzéseket annak érdekében, hogy megállapítsa az előrehaladást és a tervezett ráfordítás pontosságát. Szabálytalanságok esetén az irányító hatóság pénzügyi korrekciót alkalmaz, „kijavítja” vagy a teljes támogatásra visszafizetési kötelezettséget állapít meg, vagyis „visszaveszi” az uniós támogatást. Ezenkívül éves jelentéseket készít a végrehajtás állásáról, eredményeiről, valamint egy végső jelentést állít össze, amely összefoglalja az egész program végrehajtását. jelentéseket a Bizottság ellenőrzi.
- **igazoló hatóság:** a tagállam által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve szervezet, amely a Bizottság részére történő megküldést megelőzően igazolja a költségnyilatkozatokat és az átutalási kérelmeket. Az igazoló hatóság időszakos költségszámolásokat és kifizetési kérelmeket nyújt be a Bizottságnak. Leellenőrzi és igazolja, hogy a visszafizetési kérelmek pontosak, megbízható elszámolási rendszerekből származnak, és megfelelnek az alkalmazandó uniós és nemzeti jogszabályoknak. Ellenőrzéseket hajt végre és szükség esetén szűrőpróbaszerű vizsgálatokat tart. Az igazoló hatóság nyomon követi a szabálytalanságokat. Beszámol

20 EUMSZ 317. cikk: “A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását.

A rendelet meghatározza a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget. A rendelet valamennyi intézmény számára megállapítja a saját kiadásai végrehajtásában betöltött felelőségekre és szerepekre vonatkozó részletes szabályokat...”

ezeokról, valamint az alapok forrásainak a kedvezményezettektől való visszavonásáról, vagy az általuk történő visszafizetéséről.

- **ellenőrzési (audit) hatóság:** a tagállam által az egyes operatív programok számára kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság vagy szerv - feltéve, hogy működése az irányító hatóságtól és az igazoló hatóságtól független -, amely az irányítási és ellenőrzési rendszer hatékony működésének ellenőrzéséért felel. Az audit hatóság audit rendszereket és projektvizsgálatokat hajt végre. Emellett az irányító és az igazoló hatóságnak beszámol a rendszer hiányosságairól, „gyenge pontjairól” és a szabálytalan kiadásokról. A 2007–13-as időszakban a nemzeti auditáló szervek felelőssége nőtt. Egyfelől véleményt kell adniuk az irányítási és az ellenőrzési rendszer megfelelőségéről, másfelől minden programra ki kell nevezni egy audit hatóságot, mely hivatalos felelősséget vállal a programra vonatkozó audit munkára. Az audit hatóságnak a program elfogadásától számított kilenc hónapon belül be kell nyújtania egy audit stratégiát, és éves audit véleményt kell adnia a rendszer működéséről. Ezenkívül a program befejezésekor át kell néznie az egész audit munkát. A Bizottság alaposan megvizsgálja az említett jelentéseket.

Ugyanaz a hatóság több operatív program számára is kijelölhető.

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 működő hatóságok egymás közötti kapcsolatait.

A tagállamok az irányító hatósággal egyetértésben minden operatív program számára az operatív programot jóváhagyó határozatról szóló, a tagállamnak megküldött értesítés időpontjától számított három hónapon belül monitoring bizottságot hoznak létre. Több operatív program számára egyetlen monitoring bizottság is felállítható. A monitoring bizottság elnöki tisztségét a tagállam vagy az irányító hatóság egy képviselője tölti be, összetételét az irányító hatósággal egyetértésben a tagállam határozza meg. Tagjai a gazdasági, szociális és regionális partnerek. Feladata, hogy biztosítsa az operatív program lebonyolításának hatékonyságát és minőségét.

Az irányító hatóság és a monitoring bizottság szavatolja az operatív program végrehajtásának minőségét. Ennek érdekében meg kell határozni a monitoring bizottságok feladatait, a Bizottságnak továbbítandó információkat és ezen információk vizsgálatának kereteit. Az operatív programok végrehajtásával kapcsolatos információcsere javítása érdekében pedig biztosítani kell az elektronikus úton történő adatcserét.

A Bizottság auditáló szervei felülvizsgálati ellenőrzéseket végeznek, főleg a tagállamok és régiók irányítási és az ellenőrzési rendszerének auditjával, amely a kedvezményezettek szintjén magában foglalja a lebonyolítási teszteket, valamint a pénzügyi alapok tagállamok felé történő áramlásának ellenőrzését. Tematikus auditokat is végeznek, amelyek során a rendszerben talált főbb hiányosságok, gyengeségek felszínre kerülnek. Első lépésként a Bizottság és a tagállamok egyeztetik a gyengeségek kiküszöbölését célzó akcióterveket. Abban az esetben, ha a korrigáló intézkedéseket egy tagállam nem indítja meg tüstént, a Bizottság megszakíthatja vagy felfüggesztheti a fizetéseket, és pénzügyi kiigazításokat alkalmazhat a rendszer gyengeségei által okozott előző kifizetés visszaszerzésére.

Magyarország a fejlesztési intézményrendszerben párhuzamos és centralizált modellt épített ki. Az operatív programok struktúrája és a végrehajtási intézményrendszere is a központi közigazgatási szint relatív megerősödését hozta. A területfejlesztési intézményrendszer nem kapott jelentős szerepet az uniós források elosztásához kapcsolódó döntésekben, szerepük csak néhány intézkedés pályázatkezelői közreműködő szervezeti feladataira korlátozódott.

A kohéziós politika területén rendelkezésre álló források felhasználásával kapcsolatos magyar intézményi és eljárási kérdéseket a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet tartalmazza. Elsősorban a kormány – az uniós követelményekhez illeszkedő – szerepértelmezése szabja meg a kormányzati feladatokat és hatásköröket. Az országgyűlés szerepe azoknak a hazai törvényeknek megalkotására és módosítására korlátozódik, melyek az uniós források felhasználásának hazai kereteit, háttérfeltételeit biztosítják (pl. az államháztartási törvény, a közbeszerzési törvény, a közigazgatási eljárási törvény, építésügyi, környezetvédelmi tárgyú jogszabályok stb.). Természetesen az uniós támogatások felhasználásának kereteit alapvetően meghatározza az éves költségvetési törvény elfogadása.

A stratégiai tervezés koherenciájának biztosítása érdekében a Kormány illetve kormánybizottság dönt a fejlesztéspolitikai tevékenység irányítási, finanszírozási, intézményi és szabályozási rendszerének kialakításáról.

A „szaktárca” az OP szakterületén illetékes szakminisztérium. A szaktárca szerepe az adott szakpolitika érvényesítése a program végrehajtásában és az irányító hatósági és közreműködő szervezeti feladatok ellátása.

Az államháztartásért felelős miniszter (jelenleg nemzetgazdasági miniszter) feladata az alapokból származó támogatások ellenőrzésének szabályozása, harmonizációja, koordinációja, valamint az ellenőrzési hatósági és igazoló hatósági feladatok ellátásának biztosítása.

A kohéziós források fejlesztési forrásaival foglalkozó hazai intézményrendszerben kulcsszerepet játszik a Miniszterelnökség. Feladata az operatív programok tervezésének, programozásának és megvalósításának koordinációja. Az egyes szaktárcák szervezetén belül működnek az Irányító Hatóságok (NGM: Gazdaságfejlesztési Programok Irányító Hatósága, Regionális Fejlesztési Programok Irányító Hatósága

EMMI: Humán Erőforrás Programok Irányító Hatósága

NFM: Környezetvédelmi Programok Irányító Hatósága, Közlekedési Programok Irányító Hatósága

ME: Közigazgatási Reform Programok Irányító Hatósága, Nemzetközi Együttműködési Programok Irányító Hatósága).

A közreműködő szervezetek feladataikat az irányító hatóság által átruházott hatáskörben látják el. A közreműködő szervezetek feladatait részletesen a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet, valamint az 547/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet rögzíti, emellett a feladatok részletezését, ellátásának módját és a finanszírozási feltételeket az irányító hatóság és a közreműködő szervezet között létrejött feladat-ellátási szerződés rögzíti.

A korábbi struktúra (közreműködő szervezeti feladatokat jellemzően állami tulajdonú cégek látták el) megváltoztatásáról a stratégiai célok hatékonyabb és eredményesebb elérése érdekében a közreműködő szervezetek útján ellátott feladatokkal kapcsolatos egyes koncepcionális kérdésekről szóló 1085/2014. (II.28.) Korm. határozattal és annak folyamatban lévő módosításával a Kormány döntött arról, hogy

- a Gazdaságfejlesztési Operatív Program,
- a Közlekedés Operatív Program,
- a Környezet és Energia Operatív Program,
- a Társadalmi Megújulás Operatív Program,
- a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program,
- Államreform Operatív Program,
- Elektronikus Közigazgatás Operatív Program

pályázatainak kezelésével kapcsolatos, jelenleg közreműködő szervezetek útján ellátott feladatokat a jövőben az érintett operatív programok végrehajtásáért felelős irányító hatóságokat működtető minisztériumok – az irányító hatóságok részeként - lássák el, saját erőforrásaikra támaszkodva. A Regionális Operatív Programok valamennyi prioritása tekintetében a közreműködő szervezeti feladatokat a jelenleg is közreműködő szervezetként regionális fejlesztési ügynökségek fogják ellátni.

7. Ábra: 2004-2006 időszak tekintetében eljáró közreműködő szervezetek feladatainak változása

A	B	C	D	E
Operatív program	Prioritás	Intézkedés	Jelenlegi közreműködő szervezet	Változást követően a közreműködő szervezeti feladatokat ellátó szerv
Gazdasági Versenyképesség Operatív Program			MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	Nemzetgazdasági Minisztérium
Humán Erőforrás Operatív Program			ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	Emberi Erőforrások Minisztériuma
Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program				
	Környezetvédelmi prioritás		NKEK Nemzeti Környezetvédelmi és Energia Központ Nonprofit Kft.	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
	Közlekedési infrastruktúra fejlesztés prioritás		KIKSZ Közlekedésfejlesztési Zrt.	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

8. ábra: 2007-2013 időszak tekintetében eljáró közreműködő szervezetek feladatainak változása

A	B	C	D	E
Operatív program	Prioritás	Intézkedés	Jelenlegi közreműködő szervezet	Változást követően a közreműködő szervezeti feladatokat ellátó szerv
Államreform Operatív Program			MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	Miniszterelnökség
Elektronikus Közigazgatás Operatív Program			MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	Miniszterelnökség
Gazdaságfejlesztési Operatív Program			MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	Nemzetgazdasági Minisztérium
Környezet és Energia Operatív Program			NKEK Nemzeti Környezetvédelmi és Energia Központ Nonprofit Kft.	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
Közlekedés Operatív Program			KIKSZ Közlekedésfejlesztési Zrt.	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
Dél-alföldi Operatív Program				
	Humán-infrastruktúra fejlesztések		MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	DARFÜ Dél-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Nonprofit Kft.
Dél-dunántúli Operatív Program				
	Humán közszolgáltatások fejlesztése		MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	DDRFÜ Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
Észak-alföldi Operatív Program				
	Humán infrastruktúra fejlesztése		MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	ÉARFÜ Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság

Észak-magyarországi Operatív Program				
	Humán közösségi infrastruktúra fejlesztése		MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	NORDA Észak-Magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
Közép-dunántúli Operatív Program				
	Regionális turizmusfejlesztés		Közép-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft. és MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	KDRFÜ Közép-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
	Fenntartható településfejlesztés		Közép-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft. és MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	KDRFÜ Közép-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
	Humán-infrastruktúra fejlesztés		MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	KDRFÜ Közép-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
Nyugat-dunántúli Operatív Program				
	Helyi és térségi közszolgáltatások fejlesztése		MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
Közép-magyarországi Operatív program				
	A tudásalapú gazdaság innováció- és vállalkozásorientált fejlesztése	Összes intézkedés, kivéve Helyi gazdaságfejlesztés, KKV-k pénzügyi eszközökhöz való hozzáféréseinek fejlesztése	MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	Pro Regio Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság

	A humán közszolgáltatások intézményrendszerének fejlesztése	A munkaerő-piaci részvételt támogató infrastruktúra fejlesztése	ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	Pro Regio Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság
		A felsőoktatási intézmények infrastruktúra fejlesztése	ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	Pro Regio Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság
		Az egészségügyi intézmények infrastruktúra fejlesztése	ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	Pro Regio Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság
		A társadalmi befogadást támogató infrastruktúra fejlesztése	ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	Pro Regio Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság
		A lakosságközeli szociális szolgáltatási infrastruktúra fejlesztése	MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	Pro Regio Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság
		A közoktatási intézmények infrastruktúra fejlesztése	MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	Pro Regio Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság
		Elektronikus helyi közigazgatási infrastruktúra fejlesztése	MAG - Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.	Pro Regio Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság
Társadalmi Megújulás Operatív Program			ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	Emberi Erőforrások Minisztériuma
Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program			ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	Emberi Erőforrások Minisztériuma

Az államháztartásról 2011. évi CXCV. törvény 11/A- 11/F §-ai szabályozzák az állami tulajdonú társaságok – közreműködő szervezetek - közfeladatának, illetve az egyéb általa ellátott tevékenységeknek az állam általi átvételét, és azt, hogy a feladatellátást a továbbiakban központi költségvetési szerv – irányító hatóságokat működtető minisztériumok - útján biztosítja. A szabályozás értelmében a közreműködő szervezetek megszüntetésre kerülnek, és ezzel egyidejűleg a feladatellátás érdekében az irányító hatóságokat működtető minisztériumok szerzik meg az állami tulajdonba kerülő vagyon feletti vagyonkezelési jogot, - bizonyos, a törvényben meghatározott, államra szálló ügyletek kivételével - a közreműködő szervezetek szerződésállományát, és az irányító hatóságot működtető minisztérium foglalkoztatja tovább a munkavállalókat. A törvényi szabályozás értelmében a kormányrendeletben szükséges meghatározni, hogy mely központi költségvetési szerv fogja átvenni az állami feladatot, valamint, hogy mely szereplő látja el a szervezeti változtatásokkal, a feladatátvétellel járó végrehajtási feladatokat.

Magyarországon valamennyi operatív program vonatkozásában ugyanazon szervezet látja el az ellenőrzési hatóság feladatait: az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF), a Nemzetgazdasági Minisztérium fejezetén belül önállóan működő központi költségvetési szerv.

7. A PROJEKTKIVÁLASZTÁS

Az operatív programok bemutatásánál jelzettek szerint ezen 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 projekt kiválasztás lehetséges módjai a következők:

- pályázat útján, a pályázati kiírásban közzétett szempontok alapján, vagy
- egyedi döntés alapján.

Az EU tagállamokban a pályázat útján történő projekt kiválasztásnak 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 érdekeltség biztosítása a projekt megvalósításában a kedvezményezett részéről.

Ugyanakkor vannak olyan projektek, amelyeknél a pályáztatás nem hatékony, mert nehezen hasonlíthatók össze különböző projektjavaslatok: vagy azért, mert annyira különböző területen terveznek fejlesztést (ld. 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 közszféra része (állami, önkormányzati vagy egyházi szervezet). Ilyenkor is biztosítani kell azonban, hogy a projekt megfeleljen a program céloknak 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 pályáztatás, ahol a támogatható tevékenységek tágan kerülnek meghatározásra. 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 pályáztatás nem hatékony, pl. egy magas összköltségű és a fenti feltételeknek megfelelő beruházás előkészítése, vagy egy közreműködő szervezet technikai segítségnyújtás forrásból²¹ történő finanszírozása.

Gyakorlatilag minden tevékenység támogatható lehet, ami az operatív programban meghatározásra került. 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, hogy a projekt milyen hatást gyakorol majd bizonyos területekre. Az előzetes értékelés egyes részeire már a projektkidolgozás korai szakaszában szükség van, mert a terveket csatolni kell az előzetes támogatási kérelemhez (pályázathoz), illetve felhasználható a projektben érintettek tájékoztatására. Az értékelés tulajdonképpen a következő elemek megvalósíthatóságának felmérése:

Az erőforrások, a szervezet és az érdekelték 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, és elkötelezték-e magukat a projekt iránt?
- A partner szervezetek: megkapták-e a partnerek a megfelelő tájékoztatást, és elkötelezték-e magukat a projekt iránt?
- Közvetlen hasznélvezők: 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 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

21 Az operatív program technikai segítségnyújtás kerete támogatja az operatív program végrehajtását, finanszírozhatók az operatív végrehajtásához szükséges előkészítő, monitoring, értékelési, ellenőrzési és vizsgálati intézkedések.

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 projekt kiválasztásban kiemelkedő jelentőségű dokumentum a megvalósíthatósági tanulmány, amelyben a különböző projektváltozatok közötti választási alternatívák, a megvalósíthatóság komplex feltételei és alternatívái, továbbá a megvalósítás várható eredményei projektváltozatonként részletesen kerülnek elemzésre. A megvalósíthatósági tanulmány elkészítésének célja, hogy megfelelő információkat nyújtson a döntéshozók számára ahhoz, hogy azok megalapozott döntést tudjanak hozni a további finanszírozásra és megvalósításra javasolt projekt elfogadásáról, módosításáról, illetve elvetéséről. A megvalósíthatósági tanulmányok javítják a közberuházások döntéshozatali folyamatának időzítését és minőségét.

8. PROJEKTCIKLUS-MENEDZSMENT

A kezdeti időktől az emberek óriási projekteket hajtanak végre: piramisok, amfiteátrumok, várak, erődítmények, katedrálisok, mecsetek és palota komplexumok mind hosszú időbe telő, sok embert megmozgató nagy-léptékű vállalkozások voltak. A kohéziós politikai fejlesztések sikeres megvalósításához a szabályok 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?

Az olyan beruházások, fejlesztések, összetett programok, 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.

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

- egyedi (nem szokványos), egyszeri (nem rendszeresen végzett),
- jól körülhatárolt, érthető, konkrét céllal,
- korlátozott források (költség, idő, erőforrás) felhasználása mellett kell határidőre végrehajtani.

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; a fejlesztési projekt egy specifikus célt elérni kívánó tevékenységsorozat.

A jó fejlesztési projekt ismérvei a következők:

- releváns
kereslet-vezérelt
cél-orientált
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 **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 projekt-team összeállítása a végrehajtáshoz szükséges szakértelemmel;
- a működéshez szükséges változások menedzselése;
- a megvalósítás irányítása és ellenőrzése, hogy a projekt a költség- és időhatárokon belül maradva záruljon.

A projekt sikere nagyban függ a menedzsment támogató szerepétől és a menedzsment elkötelezettségétől, ami a „megfelelő emberek biztosítása a megfelelő időben”, illetve „az időben meghozott döntések a projekt-team által ismertett adatok alapján” kell, hogy realizálódjon.

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, mérhetők;
- a projektre irányuló figyelem, és ezzel összefüggésben a team tagjainak lelkesedése ugyancsak fontos sikertényező.

Valamennyi projekt folyamata jól definiált, előre meghatározott lépésekből áll, amelyeknek sorrendisége kötött, és a hozzájuk kapcsolható feladatokat az adott projekt típusától függetlenül célszerű elvégezni. **A projektek tervezésének és végrehajtásának folyamata projekt ciklus néven is ismert.**

A projekt ciklus menedzsment (PCM) a projektcikluson belüli különböző fázisok koherens és hatékony módon történő kezelésének képessége és folyamata. A projekt ciklus menedzsment az 1980-as 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 hiányosan 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.

Az EU által elvárt és javasolt projektciklus menedzsment alapelveinek lényege az alábbiak szerint foglalható össze:

- a projektciklus szakaszainak következetes betartása, amely hozzájárul a strukturált és megfelelő információn alapuló döntéshozatali eljáráshoz;
- a részvétel biztosítása. A projektciklus kulcsfontosságú szakaszaiban szervezett workshop-ok és a projekt céljainak a kedvezményezettek részére nyújtandó tartós előnyök formájában történő megfogalmazása révén;
- a tervezés során a fenntarthatósági szempontok figyelembe vételével az előnyök tartósan biztosíthatók;
- a logikai keretmátrix alkalmazása konzisztens elemzési módszert biztosít a projekttervezés és végrehajtás folyamatában;
- az integrált megközelítés, ami az egyes projektek céljait kapcsolja össze a Bizottság célkitűzéseivel és a partner-országon belüli nemzeti és szektorális célkitűzésekkel. Biztosítja, hogy a projekt-munkatervek 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 létrehozása:

- 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 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.

A projekt létrehozása szakaszban kerül sor az elemzésekre a problémák, korlátok és lehetőségek feltárása céljából. Ezt követően döntést lehet hozni arról, hogy mely ötleteket érdemes továbbvinni a kidolgozási szakaszba. Az elemzések alapján operatív projekttervek készülnek. A projektterv részletes kidolgozása a kedvezményezettek és az egyéb érdekcsoportok bevonásával történik. Az elkészült projekttervek esetén szükség van azok megvalósíthatóság-

gának és fenntarthatóságának értékelésére. Végül a finanszírozó intézmények megvizsgálják a projektjavaslatokat és döntést hoznak arról, hogy finanszírozzák-e a projektet vagy sem.

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 „erőségek” (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 „erőségek” 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 következő „veszélyeket”.

9. Ábra: SWOT elemzés ábrája

Erőségek (Strengths) Belső tényezők – Pozitív tényezők, amelyek jól működnek, és befolyásolhatók.	Gyengeségek (Weaknesses) Belső tényezők – Negatív tényezők, amelyek nem jól működnek, de befolyásolhatók a helyzet javítása érdekében.
Lehetőségek (Opportunities) Külső tényezők – Olyan kedvező adottságok, amelyek nem befolyásolhatók, de rájuk építve kihasználhatók az erőségek.	Veszélyek (Threats) Külső tényezők – Olyan korlátok, negatív tényezők, amelyek nem befolyásolhatók és csökkentik a siker esélyeit, kockázatot jelenthetnek.

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 régebbiekkel világosan megmutatja, hogy a fejlesztések valóban a megfelelő irányba haladnak-e: éltünk-e lehetőségeinkkel, orvosoltuk-e gyengeségeinket.

A logframe mátrix az elemzés és a tervezés végterméke, amely jól áttekinthetővé és értékelhetővé teszi a problémák és a project 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, amely 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.

10. Ábra: A logframe általános felépítése

Beavatkozási logika	Objektíven mérhető teljesítés indikátorok (mutatószámok)	Indikátorok forrása	Kockázatok és feltételezések
Átfogó/távlati célok			
Projekt cél			
Eredmények			
Tevékenységek	Források	Költségek	Előfeltételek

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 input-mutatók a projekt költségvetésére vonatkoznak.
 - A kimenet vagy output-mutatók 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, ami

- 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.

Az indikátorokkal kapcsolatos elvi követelményeket a szakirodalom az úgynevezett SMART (*Specific, Measurable, Available/Achievable, Relevant/Reliable, Timely*) kritériumrendszer tartalmazza, amelyek az alábbiak:

- Specifikusak (specific): az adott mutató valóban hiteles, de ugyanakkor 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.

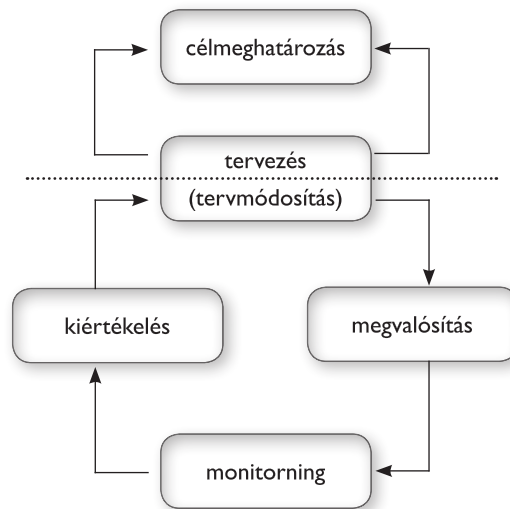
A projekt előkészítéskor nagy hangsúlyt kell fektetni a projekt tevékenységek és a projekt által igényelt erőforrások és költségek pontos becslésére. Az erőforrások közé a tervezett tevékenységek elvégzéséhez és a projekt irányításához szükséges emberi, anyagi és pénzügyi erőforrások tartoznak. A projekt végrehajtásához általában az alábbi tervek készülnek:

- munkaterv,
- humánerőforrás-terv,
- pénzügyi terv.

Ezenkívül általában szükséges belső és külső kommunikációs terv elkészítése is.

A megvalósítási ütemterv, más néven munkaterv a projekt céljainak eléréséhez szükséges tevékenységek meghatározásából és ütemezéséből áll. A munkatervben célszerű a projektben folyó tevékenységeket célszerű szakaszokra (munkacsomagokra) bontani, mely szakaszok vége egyben a projekt megvalósításának főbb ellenőrzési pontjaiként, „mérőköveiként” is szolgálnak.

11. Ábra: Programirányítási mechanizmus



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 elemzni kell ezek bekövetkeztének esélyét és a projektre gyakorolt hatását - azaz kockázatelemzést kell végezni.**

A kockázati tényezők feltárása kapcsán a munkaterven szisztematikusan végig haladva 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 pedig ki kell számítani, hogy e tényezők a projekt egyes paramétereit milyen módon és mértékben változtatják meg.

A kockázatkezelés lehetséges módjai a következők:

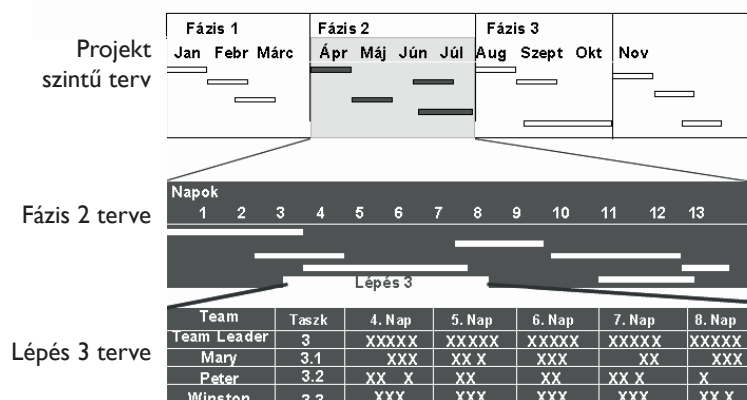
- elkerülés (pl. új és jobb döntéssel),
- csökkentés (pl. a határidőkre és költségekre vonatkozó tartalékképzéssel),
- áthárítás (pl. kezességvállalással),
- megosztás (pl. az érdekeltek olyan mértékben viseljék a kockázatot, amilyen mértékben befolyásolni tudják a bizonytalanságok alakulását).

Különösen az összetettebb, hosszabb időtávú projektek esetében hasznos **a tevékenységeket jól meghatározott al-célokkal rendelkező fázisokra bontani, szakaszolni**, ami kettős célt szolgál:

- a projekt áttekinthetőbb, kezelhetőbb lesz,
- elősegíti az ellenőrzést, ezáltal csökkenti a kockázatot.

A projekt előre haladtával 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 **mérföldkönek**.

12. Ábra: Időigény tervezés



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 keresztül 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 közöttük olyanok, amelyek egymástól függetlenül, párhuzamosan végezhetők.

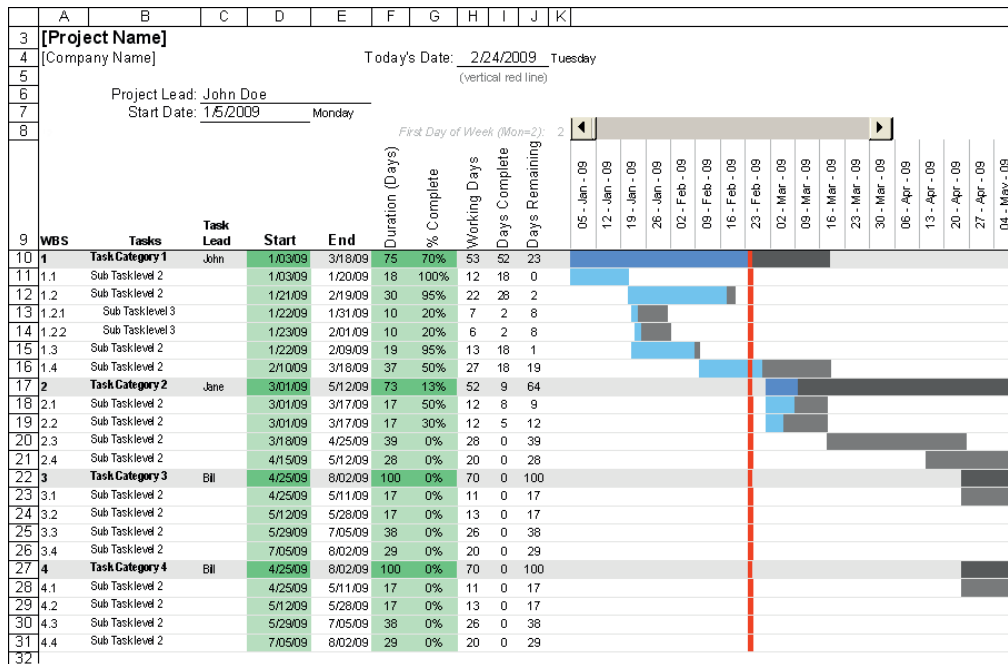
A tevékenységek közötti kapcsolatok fajtái négy alapvető kategóriába sorolhatók:

- Vég és kezdet (Finish-to-Start): a “B” esemény nem kezdődhet el az “A” esemény befejeződése előtt. Ez a leggyakoribb kapcsolattípus.
- Vég és vég (Finish-to-Finish): “B” nem végződhet az “A” befejeződése előtt.
- Kezdet és kezdet (Start-to-Start): “B” nem kezdődhet el addig, amíg az “A” el nem kezdődik. Ez kevésbé gyakori kapcsolattípus.
- Kezdet és vég (Start-to-Finish): “A” nem fejeződik be addig, amíg “B” el nem kezdődik. Ritkán előforduló kapcsolattípus.

A megvalósítási ütemterv kialakításakor az egyes szakaszok megvalósítására tervezett határidőket érdemes ésszerű ráhagyásokkal tervezni, mert csúszás számos előre nem tervezhető ok miatt bármikor előfordulhat (lásd kockázatkezelés).

Az ütemtervezés legelterjedtebb módszertani eszköze az ún. Gantt-diagram, amely sávdiaagram (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.

13. Ábra: Gantt-diagram



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.

Humán erőforrás terv kialakításánál a projektek kidolgozásának egyik fontos eleme kerül megtervezésre, 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 készségeken 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.

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 pénzösszegek sorozata, 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) és összes beruházás és rendszeres jellegű költség (pénzkiáramlás) nagyságát.
- A várható bevételek érzékenysége²² 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 adóssághoz tartozó kifizetésére. A likviditási elemzés részét képezi a pénzügyi fenntarthatóság vizsgálata. A szükséges időben rendelkezésre állnak-e majd a projekt tevékenységeinek folytatásához szükséges pénzforrások, fenntartható-e a projekt tevékenysége az adományozói segítségnyújtás megszűnése után? A likviditás vizsgálatához pénzforgalmi kimutatást kell készíteni.

A projektfinanszírozás nagyobb projektek hosszú távú hitelezésének pénzügyi tervezéssel alátámasztott módszere, ahol a hitelek nyújtása kizárólag a projekt pénzáramlása alapján történik. A projektfinanszírozást más néven cash-flow finanszírozásnak nevezik. **A „projektfinanszírozás” nem azonos a „projektek finanszírozásával”,** mert projektet számos más módon lehet finanszírozni (állami források, vállalati hitelek).

A fejlesztési projektek pénzügyi tervezésénél arra kell megoldást találni, hogy hogyan lehet biztosítani a megvalósításhoz 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;
- 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 számolható 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 költségfajta tekintetében általában rögzítésre kerül, hogy ezen költségfajta aránya a projekt összköltségének meghatározott hányadát nem haladhatja meg költségvetésben.

²² A bevételeket, hasznokat meghatározó változók (pl. használati díjak) feltételezett változásainak hatása a teljesítménymutatókban.

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,
- projekt likviditás 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 ÁFA terhének átmeneti, vagy végleges megfizetése.

Tekintve, hogy a Strukturális 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 számla teljes értéke a kedvezményezett rendelkezésére kell álljon. Ez részben kezelhető az előleg illetve a szállítói finanszírozás²³ 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, érzékenység vizsgálatból 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 költség-hatékonyságának elemzése,
- a pénzügyi megtérülés vizsgálata,
- a támogatás mértékének meghatározása,
- a likviditás vizsgálata.

A költség-hatékonyság 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.

Például a szennyvízcsatorna építés egy lakosra jutó költsége lényegesen eltér egy sűrűn lakott nagyvárosban és egy vidéki térségben, ezért a szennyvízkezelés a hagyományos technológiákkal kevésbé költség-hatékony a vidéki térségekben.

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.²⁴ A gazdasági értékelést alátámasztó logikai alap az, hogy a projektráfordításokat hozamlehetőség-költségeiken, a kibocsátásokat pedig a fogyasztók fizetési hajlandóságára tekintettel kell értékelni. Meg kell jegyezni, hogy a hozamlehetőség-költség nem szükségképpen felel meg a megfigyelt pénzügyi költségnek; ehhez hasonlóan a fizetési hajlandóságot nem mindig tárják fel helyesen az – esetlegesen torzított vagy akár hiányzó – megfigyelt piaci árak.

Míg a pénzügyi elemzés a projekt szempontjából, 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 haszonnal. Utóbbiak a projekten kívül jelentkező hatások az ún. externáliák, amelyek lehetnek pozitívak vagy negatívak.

23 A szállító finanszírozás során a kedvezményezett vagy a támogatási szerződésben megnevezett, a projekt végrehajtásában részt vevőt megillető támogatás összegének kifizetése közvetlenül a szállító vagy engedményes pénzforgalmi számlájára történő utalással történik.

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

Például egy elkerülő útnak pozitív környezeti hatása van a város belső területein élőkre, azonban a levegőszennyezés révén negatív hatása lehet a nyomvonalától jobbra és balra egy 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 projekteknel 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.²⁵ 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.²⁶ Amennyiben a jövőbeli bevételek megbecslése nehéznek bizonyul, különös figyelmet kell fordítani **az érzékenységi és kockázatelemzésre.**²⁷

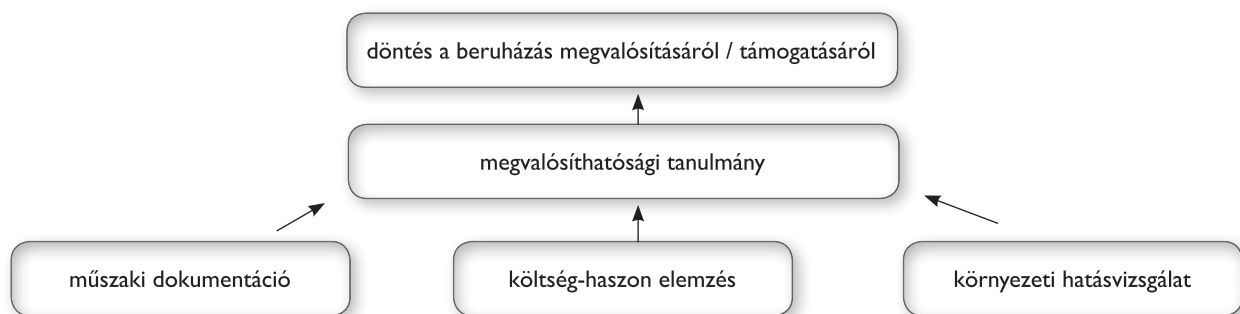
A közösségi támogatás szintjének meghatározása a projekt „finanszírozási hiány” rátáján, azaz a kezdeti beruházás azon diszkontált költségének arányán alapul, amit a projekt diszkontált nettó bevételei nem fedeznek. A támogatható kiadás fenti szabályozásnak megfelelő azonosítása biztosítja, hogy a projekt elegendő pénzügyi forrással rendelkezzen a végrehajtáshoz és megelőzi azt, hogy – például a projekt túlfinanszírozásával – indokolatlan előnyt nyújtsanak a támogatás kedvezményezettje számára.

Az alapok intervencióit úgy kell megtervezni, hogy megfelelően figyelembe vétele kerüljön a szokásosan elvárt jövedelmezőség,²⁸ és hogy ne fordulhasson elő túlfinanszírozás. Ez a vetület különösen akkor lényeges, ha a projektben egy magánpartner is részt vesz. Ebben az esetben az alapokból származó hozzájárulást körültekintően kell meghatározni, hogy a magánbefektető ne szerezzen indokolatlan nyereséget.

A **környezeti hatásvizsgálat célja** a beruházás környezetre gyakorolt hatásainak és a hatások mértékének felmérése, valamint intézkedések kidolgozása az esetlegesen fellépő negatív hatások mérséklésére. Az uniós irányelvnek megfelelően a hazai szabályozás is a környezetre jelentős hatást gyakorló beruházásokra írja elő a hatásvizsgálat elvégzését. A hatásvizsgálat-köteles tevékenységekre a kérelmezőnek környezetvédelmi engedélyt kell szereznie. Ennek az engedélynek meg kell előznie minden más hatósági engedélyt. Egy általános engedélyezési folyamat során a környezetvédelmi és (a tervezéshez szükséges) elvi engedélyk megszerzését követően az illetékes hatóságok az ún. engedélyezési tervek alapján létesítési engedélyt adnak ki a beruházásra, majd jóváhagyják a kivitelezési terveket.

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.

14. Ábra: Megvalósítási- és támogatási döntést előkészítő dokumentumok



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.

²⁵ A 2000–2006-os időszakhoz képest azonban a támogatható kiadást, nem pedig a társfinanszírozási rátát igazították ki annak érdekében, hogy az alapokból származó hozzájárulást a projekttel létrehozott bevételekhez viszonyítsák.

²⁶ Egy adott projekt esetében – azonos feltételek mellett – minél alacsonyabbak a díjtételek, annál magasabb az EU-támogatás. Tehát feltételezve azt, hogy a díjtételeket úgy állapítják meg, hogy azok figyelembe veszik a regionális (nemzeti) jövedelmi szinteket, minél alacsonyabb a regionális (nemzeti) jövedelem, annál magasabb az alapok hozzájárulása.

²⁷ Az érzékenységi vizsgálat és a kockázatelemzés során arra keressük a választ, hogy az alapvetően eszközölt legjobb becsléstől való eltérés, illetve az eltérések bekövetkezésének valószínűsége milyen hatással van a teljesítménymutatókra.

²⁸ Vagyis a beruházás elegendő bevételt nyújtson ahhoz, hogy fedezze a ráfordítások hozamlehetőség-költségét (a legjobb alternatív megtérülés, ami a befektető munkáján, irányításán és saját tőkéjén keresztül teremthető meg).

ELLENŐRZŐ TESZTKÉRDÉSEK:

Operatív programok végrehajtása

1. *Mutassa be a kohéziós forrásokat és a területeket ahol felhasználhatóak, mik azok a kohéziós célkitűzések?*

.....

.....

.....

.....

.....

2. *Mutassa be a kohéziós politikában a tervezési dokumentumok rendszerét, mi az az operatív program?*

.....

.....

.....

.....

.....

3. *Mutassa be a magyar operatív programokat, hogyan és mikor lehet módosítani az operatív programot?*

.....

.....

.....

.....

.....

4. *Mutassa be a kohéziós politika végrehajtási intézményrendszerét.*

.....

.....

.....

.....

.....

Projektciklus-menedzsment

1. *Mi az a projekt és mi a projektciklus-menedzsment, mi indokolja alkalmazását a fejlesztési projekteknél?*

.....

.....

.....

.....

2. *Milyen tervezési feladatok vannak és milyen eszközöket alkalmazunk projektervezésnél, milyen indikátorok vannak?*

.....

.....

.....

.....

3. *Melyek a projektervezés- és előkészítés fő tervei, mutassa be a mi a munkaterv?*

.....

.....

.....

.....

4. *Melyek a projektervezés- és előkészítés fő tervei, mutassa be a mi a humánerőforrás-terv?*

.....

.....

.....

.....

5. *Melyek a projektervezés- és előkészítés fő tervei, mutassa be a mi a pénzügyi terv?*

.....

.....

.....

.....

IRODALOMJEGYZÉK:

NEVITT, PETER K. – FABOZI, Frank: *Projektfinanszírozás*. Budapest, 1997.

NYIKOS (2012): *Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában*, Polgári Szemle, 2012. december – 8. évfolyam, 3-6. szám

NYIKOS (2010): *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában*. ELTE Eötvös Kiadó ISBN 978 963 312 007 1

NYIKOS (2007): *Az európai uniós támogatások felhasználásához kapcsolódó hazai intézményrendszer*. In: Perger Éva(szerk): *Az Európai Unió támogatási rendszerének joga és intézményrendszere*. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest.

A kohéziós politika 2007–2013, Kommentárok és hivatalos szövegek, Kézikönyv 2007, Európai Bizottság