

# IX. E-Cohesion és monitoring információs rendszerek

*Laposa Tamás*

DOI: 10.36250/00733.09

## A fejezet célkitűzése

Az alábbi esettanulmány elsődlegesen az e-közigazgatás és az elektronikus információs szakrendszerek témaköréhez kapcsolódik. A fejezet célja a fentiek alkalmazásának bemutatása, egy gyakorlati felhasználási terület (uniós és hazai támogatások kezelése) ismertetése révén.

Az esettanulmány segítségével a hallgató megismerheti a támogatáskezelés és monitoring alapvető koncepcióit és fogalmait, a forrásfelhasználás hatékonyságát kiemelten befolyásoló stratégiai célkitűzéseket (adminisztratív terhek csökkentése, egységes monitoring) és a megvalósításukat támogató digitális megoldásokat, szakrendszereket (e-Cohesion-koncepció, Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer és alrendszerei).

## 1. A támogatáskezelés adminisztratív terheinek csökkentése

### 1.1. Az Európai Unió fejlesztéspolitikája

Az uniós fejlesztéspolitika célja az intelligens, inkluzív és fenntartható fejlődés támogatása a gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségek mérséklése által, amelynek elsődleges okai a tagállamok eltérő fejlettségében, valamint a gazdasági és a társadalmi átalakulások hatásaiban keresendők. Az Európai Unió a fejlesztéspolitikai célok megvalósítását olyan intézkedések útján kívánja elérni, amelyek gyorsítják a lemaradó régiók felzárkózását, erősítik a fejlettebb régiók versenyképességét. Mindennek kiemelt célterületei a következők: kutatás-fejlesztés és innováció erősítése, IKT-hozzáférés és -használat javítása, kkv-k versenyképességének javítása, szén-dioxid-kibocsátás mérséklése és a környezet minőségének javítása, éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, fenntartható közlekedés, minőségi foglalkoztatás és képzés, társadalmi befogadás támogatása, valamint a hatékony közigazgatás fejlesztése (Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete).

Az unió fejlesztéspolitikáját 7 éves fejlesztési és programozási ciklusokban valósítja meg, amelynek pénzügyi kereteit előzetesen, tagállamok és célok szerint allokálva rögzítik. A tagállamok az előzetesen megállapított tagállami keret terhére speciális szabályok mentén beruházásokat, eszköz- és szolgáltatásbeszerzéseket valósíthatnak meg a fejlesztéspolitika céljainak elérése érdekében. A támogatási forrásokat az unió tematikus fejlesztési célok

szerint létrehozott pénzügyi alapjai biztosítják, amelyek a következők: Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Kohéziós Alap, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, Európai Tengerügyi és Halászati Alap. A tagállamok előre meghatározott társfinanszírozási arányok szerint nemzeti költségvetésből kiegészítik az egyes fejlesztések megvalósítása során igénybe vett támogatási forrásokat. Ily módon a fejlesztéspolitikai célok megvalósítása a tagállam és az unió közös forráskihelyezése útján történik (Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete).

### **A fejlesztéshez kapcsolódó fogalmak**

*Fejlesztés:* minden olyan építési, szolgáltatási vagy árubeszerzési tevékenység, amelyet egy vagy több támogatási forrásból valósítanak meg.

*Fejlesztési program:* meghatározott célrendszer érdekében végrehajtandó feladatok és azok végrehajtására kidolgozott keretfeltételek egysége.

*Forrás:* 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet

A fejlesztéspolitika céljainak megvalósítására a tagállamok területi és ágazati fejlesztési programokat (a továbbiakban: Operatív Programok) készítene. Az Operatív Programok a fejlesztési célok hierarchikus alábontásával határozzák meg az adott fejlesztési területen végrehajtandó intézkedéseket. A programokban vázolt fejlesztési logika mentén meghatározhatók azok a konkrét beavatkozások, amelyek alapján a tagállamok pályázati konstrukciókat készítenek a források kihelyezése céljából (Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete).

A pályázati konstrukciók keretében megvalósított projektek kezelésére a tagállamok információs rendszereket (monitoring információs rendszer) kötelesek alkalmazni. A rendszerek elsődleges célja a projektekkel kapcsolatos megvalósítási, pénzügyi és számviteli adatok tárolása, valamint a monitoring és a pénzügyi jelentéstétel folyamatainak támogatása.

## **1.2. Az adminisztratív terhek csökkentése**

Az Európai Bizottság 2007-ben megalkotta az Adminisztratív Terhek Csökkentésének Akcióprogramját (a továbbiakban: Akcióprogram) a vállalkozások adminisztratív költségeinek mérséklése érdekében, amely az uniós fejlesztéspolitikát is érintette. Az Akcióprogram a terhek 25%-os csökkentését irányozta elő 2012-ig (Európai Bizottság 2007).

### **Az adminisztratív költségek és terhek definíciója**

*Adminisztratív költségek:* a vállalatoknál, az önkéntes szektorban, a közigazgatási szerveknél és az állampolgároknál tevékenységükkel vagy termelésükkel kapcsolatos jogszabályi adatszolgáltatási kötelezettségeik teljesítése során felmerülő költségek.

*Adminisztratív terhek:* olyan adatok gyűjtésének költségei, amelyeket az érintett szervezetek jogszabály hiányában nem gyűjtenének össze.

*Forrás:* Európai Bizottság 2007

A döntéshozók felismerték, hogy az adminisztratív terhek és költségek csökkenése, valamint az egyszerűsített adatszolgáltatás kapacitáskímélő hatása révén a vállalkozások lényegesen kevesebb erőforrással teljesíthetik adminisztratív kötelezettségeiket, működési költségeik csökkennek. A felszabaduló kapacitások a működés más területeire fordíthatók, ami célzott felhasználás mellett javíthatja a vállalkozások versenyképességét (Európai Bizottság 2007).

Az Akcióprogram a terhek csökkentésének 13 prioritási területét azonosította, amelyek egyike az uniós fejlesztéspolitika volt. E területen szakértői számítások szerint az adminisztratív költségek 24%-a takarítható meg, amely az Akcióprogram által célzott teljes megtakarítás 0,7%-ának felel meg.

A fejlesztéspolitika tekintetében a korábbiakban nem volt előírás az elektronikus pályázatkezelés, a meglévő elektronikus szakrendszerek jellemzően a monitoring és pénzügyi információk nyilvántartására szolgáltak. Szakértői vélemények szerint az úgynevezett *clearing house* típusú elektronikus információs rendszerek kialakítása révén jelentős tehercsökkenés érhető el. A clearing house olyan központi rendszer, amely összeköti a nemzeti és a regionális információs rendszerek adatbázisait, és online szolgáltatásokat nyújt a kedvezményezettek adminisztratív teendőinek ellátására. A javaslatok alapján e rendszerek a forrásfelhasználás hatékonyságának jelentős javulását eredményezik.

A javasolt információs rendszer biztosítja a projektekkel kapcsolatos információk megosztását, így a különböző támogatáskezelő szervezetek nem kérik be azokat ismételten a kedvezményezettektől, s mindez szűkíti a papíralapú adminisztratív kötelezettségek körét is. A javaslatok a támogatásokkal kapcsolatos információnyújtás közel minden területét érintik, így megvalósításukkal az adminisztratív terhek számottevő csökkenése érhető el (Európai Bizottság 2011).

A szakértői javaslatok és az Akcióprogram eredményei alapján a Bizottság a fejlesztéspolitika adminisztratív terheinek csökkentését célzó kezdeményezést (e-Cohesion) indított útjára, amelynek révén a kedvezményezettek információnyújtási kötelezettségei korszerűbb formában, elektronikus portálszolgáltatások révén válnak teljesíthetővé. A kezdeményezést a későbbiekben a vidékfejlesztési támogatásokra is kiterjesztették. A Bizottság a tagállamok szakértőinek bevonásával elemezte a javaslatok hatásait, informatikai és biztonsági követelményeit, a tagállami sajtóságokat, valamint meghatározta az elektronikus szolgáltatások fő működési elveit.

A szakértői egyeztetések eredményei alapján a Bizottság megfogalmazta az e-Cohesion megvalósításának jogi követelményeit, amelyeket beépítettek a 2014–2020-as programozási időszak szabályozásába. A komponensek alkalmazásának részletes szabályait a Bizottság 1011/2014/EU és a 821/2014/EU végrehajtási rendeletei rögzítik.

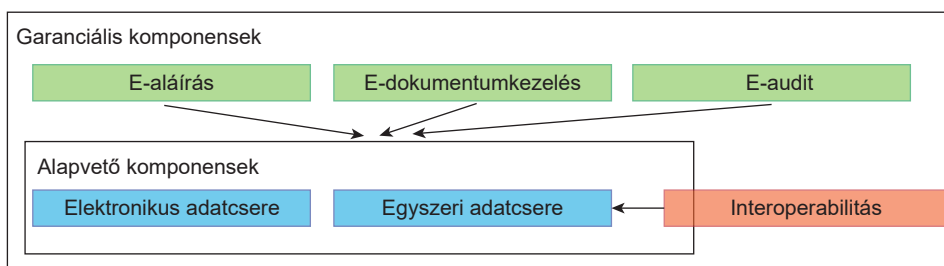
### **Az e-Cohesion szabályozási alapja**

A tagállamok biztosítják, hogy legkésőbb 2015. december 31-éig a kedvezményezettek és az irányítóhatóság, az igazolóhatóság, az audithatóság és a közreműködő szervezetek közötti minden információcsere elektronikus adatcsere-rendszereken keresztül történjen. Az első albekezdésben említett rendszerek biztosítják a nemzeti és az uniós keretekkel való átjárhatóságot, és lehetővé teszik a kedvezményezettek számára, hogy minden, az első albekezdésben említett információt csak egyszer nyújtsanak be.

*Forrás: Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete*

Az e-Cohesion megvalósítása nemcsak informatikai kérdéseket érint, sikeréhez jogi, biztonsági és szervezeti tényezők széles körének figyelembevétele szükséges. Az e-Cohesion speciális tényezők keretrendszere, amelynek célja az adminisztratív terhek csökkentését célzó e-kormányzati szolgáltatások megvalósítása (Európai Bizottság 2011).

Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013-as rendelete meghatározza az e-Cohesion alapvető komponenseit, amelyek a következők: elektronikus adatcsererendszerek működtetése, az egyszeri adatbekérés elvének alkalmazása és a rendszerek interoperabilitása. E tényezők révén a kedvezményezettek adminisztratív terhei közvetlenül csökkenthetők. A komponensek megvalósítását három további, úgynevezett garanciális komponens (e-aláírás, e-dokumentumkezelés, e-audit) egészíti ki. A garanciális komponensek elsődleges célja nem az adminisztratív tevékenységek hatékonyságának javítása, hanem az alapvető komponensek stabilizálása, az elektronikus működési környezet megbízhatóságának és a tranzakciók hitelességének garantálása. Az interoperabilitás az e-Cohesion speciális komponense, mivel egyszerre jelenik meg alapvető és garanciális szerepkörben is. A komponensek összefüggéseit az 1. ábra mutatja be (NYIKOS–LAPOSA 2018).



1. ábra

*Az e-Cohesion komponensei*

*Forrás: NYIKOS–LAPOSA 2018*

### 1.3. Az e-Cohesion alapvető komponense: elektronikus adatcsere

A fent hivatkozott rendeletek szerint a tagállamoknak garantálniuk kell, hogy a kedvezményezettek és a támogatáskezelő szervezetek közötti minden információcsere elektronikus-adatcsere-rendszerek útján történhessen (Az Európai Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete).

#### **Az elektronikusadatcsere-rendszerek definíciója**

*Elektronikusadatcsere-rendszer:* olyan eszközök és mechanizmusok, amelyek dokumentumok és adatok elektronikus cseréjét teszik lehetővé, ideértve az audiovizuális tartalmakat, szkennelt dokumentumokat és egyéb elektronikus fájlokat.

*Forrás: Az Európai Bizottság 821/2014/EU végrehajtási rendelete*

Az elektronikus adatsere biztosításának különböző eljárásrendi, technológiai és biztonsági követelményei vannak. A rendeletek az adatsere minimális követelményeit határozzák meg, hogy a várt adminisztratív tehercsökkenés elérhető legyen. Mindemellett a követelményeket hozzá kell igazítani a tagállamok jogi és működési környezetének sajátosságaihoz, ennek részletei tagállami szabályozásban rögzítendőek (Az Európai Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete).

A szabályozás értelmében az elektronikus adatsere lehetőségét nem kötelező a pályázatkezelés minden életszakaszában lehetővé tenni. Az e-Cohesion felületeket egyedül a támogatott projektek esetében, azaz pályázati döntést követően, a szerződéskötés szakaszától kell rendelkezésre bocsátani minden adminisztratív kötelezettség tekintetében. Az e-kormányzati szolgáltatások pályázati szakaszra (azaz a teljes projektélekciklusra) történő kiterjesztése tagállami hatáskörben szabályozható.

Az uniós rendeletek értelmében e-Cohesion megvalósítása tehát kötelező érvényű a tagállamok számára, de használata opcionális lehetőség a kedvezményezettek oldalán, hacsak a tagállam ezt kötelezővé nem teszi. Ilyen esetben biztosítani kell, hogy az elektronikus folyamatok ne gátolják a kedvezményezettek forrásokhoz való hozzáférését. Ugyanakkor ha a tagállam a korábbi programozási időszakban is előírta az elektronikus alkalmazások kötelező használatát, akkor e gyakorlat a továbbiakban is folytatható (Az Európai Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete).

A hazai pályázati rendszerben egységes támogatási portál biztosítja a fejlesztéspolitikai források igénybevételét. Az e-Cohesion alkalmazás a [www.palyazat.gov.hu](http://www.palyazat.gov.hu) oldalról érhető el. Az úgynevezett Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs Rendszer (EPTK) a támogatási igény benyújtásától, azaz a teljes projektélekciklus során segíti az adminisztratív teendők ellátását. Az EPTK egységes felületen teszi lehetővé valamennyi fejlesztéspolitikai Operatív Program támogatásainak elérését. A portál használata a vonatkozó szabályozás értelmében kötelező [272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet].

Az e-Cohesion a folyamatok hatékonyságának jelentős javulását eredményezheti, mivel a korábbi papíralapú kötelezettségek fizikai és időbeli kötöttségek nélkül, online teljesíthetők, így lényeges idő- és költségmegtakarítás érhető el. Az elektronikus felületek számos eszközzel teszik lehetővé a kötelezettségek hibamentes teljesítését, így a várható hiánypótlások, korrekciók száma szignifikánsan csökkenthető, mindez további erőforrás-megtakarítást eredményez. Az elektronikus portálok teljes körű funkcionalitását a tagállamok határozhatják meg, azonban a tehercsökkenés garantálása érdekében az uniós szabályozás meghatároz bizonyos portálfunkciókat, azaz előírja az e-Cohesion-portálok minimumkövetelményeit.

#### **Az e-Cohesion funkcionális követelményrendszere**

Az elektronikusadatsere-rendszereket legalább az alábbi funkciókkal kell ellátni:

- a) interaktív formanyomtatványok és/vagy az eljárások egymást követő lépései során elmentett adatok alapján a rendszer által automatikusan előre kitöltött formanyomtatványok;
- b) adott esetben automatikus számítások;

- c) automatikus beágyazott ellenőrzések, amelyek a lehető legnagyobb mértékben csökkentik a dokumentum- vagy információcsere ismétlődését;
- d) rendszer által generált jelzések a kedvezményezett tájékoztatására, hogy bizonyos műveletek elvégezhetőek-e;
- e) online nyomon követés, amely lehetővé teszi, hogy a kedvezményezett ellenőrizze a projekt aktuális állapotát;
- f) az elektronikusadatsere-rendszerben feldolgozott valamennyi korábbi adat és dokumentum hozzáférhetővé tétele.

Forrás: Az Európai Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete

A támogatáskezelési folyamatok digitalizálása során elvárt hatékonyságjavulás azonban csak a biztonság megfelelő szintje mellett érhető el. A projektek kezelése akár teljes életútjuk során elektronikus információs rendszerekben történik, így a folyamatok megfelelőségének szavatolása elválaszthatatlan a biztonság kérdésétől. A hatályos rendeletek előírják az információs rendszerek megfelelő szintű védelmét, amely garantálja az adatok biztonságát, sértetlenségét és bizalmas kezelését, valamint a küldő azonosítását. Az adatok feldolgozása során biztosítani kell az egyének személyes adatainak és a jogi személyek üzleti titkainak védelmét (Az Európai Bizottság 1011/2014/EU és 821/2014/EU végrehajtási rendelete).

Az információs rendszerhez való hozzáférések kiadásának előre meghatározott jogszabályi rendszeren kell alapulnia, valamint annak feleslegessé válása esetén a felhasználó hozzáféréseit vissza kell vonni. A rendszernek naplózni kell a dokumentumok és adatok rögzítését, módosítását vagy törlését. A rendszerek működése során a keletkezett adatokról rendszeres biztonsági másolatot kell készíteni, valamint garantálni kell az adatbázis teljes tartalmáról készült biztonsági másolat veszélyhelyzet esetén való használhatóságát. Az elektronikus adattárolót védelemmel kell ellátni bármely, az integritás elvesztését vagy módosulását előidéző veszéllyel szemben. Ennek a védelemnek magában kell foglalnia a nem megfelelő hőmérséklettel és páratartalommal szembeni fizikai védelmet, tűz- és lopásérzékelő rendszereket, valamint megfelelő védelmi rendszereket vírustámadással, hackerekkel és nem engedélyezett hozzáféréssel szemben (Az Európai Bizottság 821/2014/EU végrehajtási rendelete).

A biztonság követelményeit illetően a szabályozás nem nevesít konkrét piaci szabványokat vagy módszertanokat, egyedül az alkalmazott megoldások nemzetközi szabványoknak és a nemzeti jogi követelményeknek való megfelelését írja elő (Az Európai Bizottság 821/2014/EU végrehajtási rendelete).

#### **1.4. Az e-Cohesion alapvető komponensei: egyszeri adatbekerés, interoperabilitás**

A projektekkal kapcsolatos adatokat és dokumentumokat az egyes támogatáskezelő szervezeteknek hozzáférhetővé kell tenniük az azonos Operatív Program kezelésében érintett további szervezetek számára. A meglévő adatok a kedvezményezettől más szervezet által

nem kérhetők be ismételten. Az egyszeri adatbekérés elvének alkalmazása a lehetséges tranzakciók számának limitálásával csökkenti a kedvezményezettek terheit, és javítja a folyamatok hatékonyságát. Az elv érvényesítése nem terjed ki azon esetekre, amikor a támogatáskezelő szervezetek adatok vagy dokumentumok pótlását kérik (Az Európai Bizottság 821/2014/EU végrehajtási rendelete).

Az adatbekérések számának csökkenése érdekében a vonatkozó uniós rendeletek a támogatáskezelő szervezetek programszintű együttműködését írják elő. Az egyszeri adatbekérés elvének értelmében a tagállamoknak vagy egy egységes informatikai rendszert kell használniuk, vagy össze kell kapcsolniuk érintett informatikai rendszereiket. Az egyszeri adatbekérés elvének garanciális tényezője tehát a támogatáskezelő szervezetek interoperabilitása.

### **Az interoperabilitás definíciója**

*Interoperabilitás:* az interoperabilitás az a képesség, amelynek révén az egymástól eltérő szerkezetű, különböző szervezetek együtt tudnak működni kölcsönösen előnyös, konszenzuson alapuló, közös célok érdekében, ami magában foglalja a szervezetek egyedi munkafolyamatait követő, saját adatátviteli információs rendszereiken keresztül bonyolított ismeret- és információátadást is.

*Forrás:* Európai Bizottság 2010

Az uniós szabályozás alapján az interoperabilitás követelménye az azonos Operatív Program kezelésében érintett szervezetek esetében értelmezhető, azonban a tagállamok rendszereiket további közhiteles adatbázisokkal is összekapcsolják. A tagállamokban számos olyan informatikai szakrendszer működik, amely releváns adatokat tartalmaz a projektek kedvezményezettjeit (például cégadatbázis, ingatlan-nyilvántartás) illetően. Amennyiben ezen adatok rendszerek közötti kapcsolatok révén közvetlenül elérhetők, e téren a kedvezményezetti adatszolgáltatás kiváltható, hiszen e rendszerek hiteles adatokat tartalmaznak (Európai Bizottság 2017).

Az interoperabilitás e lehetősége számottevő hatékonysági tényező, hiszen a releváns adatok tekintetében a kedvezményezettek adminisztratív terhei megszűnnek. Az adatok hitelesek, így az adatok ellenőrzése is kiváltható, amely intézményi oldalon is jelentős megtakarítást eredményez. Mindemellett ezen adatok vonatkozásában nem merülhet fel az esetleges pótlás igénye, így a pótlási tranzakciók száma is csökken. Ilyen módon az interoperabilitás az e-Cohesion alapvető tényezőjeként is azonosítható.

Hazánkban az úgynevezett Operatív Programokat kezelő szervezetek (az európai területi együttműködési programok kivételével) egységes informatikai rendszert használnak, így az egyszeri adatbekérés és az interoperabilitás követelménye a rendszer természetéből fakadóan teljesül. A rendszer az ingatlan-nyilvántartási, a cégnyilvántartási és céginformációs rendszerből, valamint a civil szervezetek informatikai rendszeréből adatokat vesz át a támogatáskezelési folyamatok támogatása érdekében, így az interoperabilitás mindkét szerepkörében megjelenik (60/2014. Korm. rendelet).

### **1.5. Az e-Cohesion garanciális komponensei: e-dokumentumkezelés, e-audit, e-aláírás**

Az elektronikus tranzakciók megváltoztatják a támogatáskezelés során keletkező dokumentumok kezelésének követelményeit. Tekintettel arra, hogy a támogatáskezelési dokumentumok jelentős része elektronikus formában jön létre, és fizikai formában nem tárolják azokat, az e-Cohesion rendszereknek speciális biztonsági és funkcionális kritériumoknak kell megfelelniük. A rendszerek kiépítése során figyelembe kell venni a felhasználhatóság és a tagállami ellenőrzési és auditszabályok követelményeit.

Felhasználói oldalról a rendszereknek biztosítaniuk kell a kizárólag digitális formátumú dokumentumok tárolását, felhasználóbarát kezelését, támogatniuk kell az intézmények adminisztratív feladatainak elvégzését, s ennek megfelelő funkcionalitással kell rendelkezniük.

A támogatáskezelés szabályszerűsége érdekében az egyes adminisztratív tevékenységeket megfelelő hitelességű dokumentációval szükséges alátámasztani, amit a támogatáskezelő szervezetek és a forrásfelhasználást ellenőrző audithatóság ellenőriz. A támogatási folyamatok digitális térbe történő áthelyezése speciális megfelelési követelményeket támaszt, így a támogatáskezelő rendszereknek garantálniuk kell az elektronikus dokumentumok hitelességét, ellenőrzési és auditcélokra való felhasználhatóságát. A rendszereknek olyan archiválási és dokumentumkezelési képességekkel kell rendelkezniük, amelyek garantálják a dokumentumok biztonságát, sértetlenségét és azok megőrzési időszak végéig való előkereshetőségét, kezelhetőségét.

Az uniós szabályozás meghatározza a dokumentumok megőrzésének idejét és az elfogadható dokumentumformátumok körét, amelyek lehetnek papíralapú eredetiek, azok hitelesített másolatai, papíralapú dokumentumok elektronikus verziói vagy eredetileg elektronikus formában keletkezett dokumentumok. A tagállamok az uniós szabályozási keretek figyelembevételével saját ellenőrzési és auditkövetelményeket alakíthatnak ki (Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete).

Az audit- és ellenőrzési előírások teljesítése szavatolja az elektronikus dokumentumok megfelelőségét, ugyanakkor a fenti előírások nem okozhatnak indokolatlan adminisztratív terheket a kedvezményezettek számára. A folyamatok megfelelő elektronikus dokumentáltsága esetén az audithatóság nem kérheti korlátozás nélkül, hogy a támogatások felhasználását papíralapú dokumentumokkal támasszák alá. Az uniós rendeletek értelmében az audithatóság kivételes esetben kérhet a kedvezményezettektől papíralapú alátámasztó dokumentumokat, s kizárólag olyan esetben, ha azok az e-Cohesion-portálok feltöltött, szkennelt dokumentumainak eredetijei (Az Európai Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete).

Az elektronikus adatcsere papírentességére, valamint az audit- és ellenőrzési előírásokra való tekintettel szükség van a tranzakciók megfelelő biztonsági szintű elektronikus aláírással történő hitelesítésére. Az 1999/93/EK irányelve az elektronikus aláírások három típusát és biztonsági szintjét definiálja, az e-Cohesion szabályozása e három típus valamelyikének alkalmazását írja elő. A három aláírástípus definícióját a következő szövegdoboz ismerteti.



### Az elektronikus aláírások típusai

*Elektronikus aláírás:* olyan elektronikus adat, amely más elektronikus adathoz van csatolva, illetve logikailag hozzárendelve, és amely hitelesítésre szolgál.

*Fokozott biztonságú elektronikus aláírás:* olyan elektronikus aláírás, amely megfelel az alábbi követelményeknek:

- a) kizárólag az aláíróhoz kötött;
- b) az aláíró azonosítására alkalmas;
- c) olyan eszközzel hozták létre, amely kizárólag az aláíró ellenőrzése alatt áll.
- d) úgy kapcsolódik azokhoz az adatokhoz, amelyekre vonatkozik, hogy az adatok minden későbbi változása nyomon követhető.

*Minősített tanúsítványokon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírás:* olyan fokozott biztonságú elektronikus aláírás, amelyet az irányelvnek megfelelő hitelesítésszolgáltató bocsát ki.

*Forrás:* Az Európai Parlament és a Tanács 1999. december 13-i 1999/93/EK irányelve

A tranzakciók hitelesítési módja széles spektrumon mozoghat, történhet jelszavas azonosítással (egyszerű e-aláírás), fizikai eszköz (token) útján (fokozott biztonságú e-aláírás) vagy akár külső hitelesítésszolgáltató által kiállított tanúsítvány (minősített tanúsítványokon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírás) útján. Az optimális biztonsági szint meghatározása tagállami hatáskörben történik, a megfelelés követelménye a tagállami audit- és ellenőrzési előírások teljesítése. Az alkalmazott hitelesítési eljárás típusát a támogatási szerződésekben rögzíteni szükséges, amelynek értelmében a meghatározott eljárás alapján történő kommunikáció és adatcsere hitelességét az aláíró felek kölcsönösen elismerik.

A hitelesség további követelménye, hogy a rendszer nem teheti lehetővé az elektronikus aláírással ellátott dokumentumok tartalmának módosítását. Az elektronikus aláírással ellátott dokumentumok hitelességét a dokumentumhoz kapcsolódó, megváltoztathatatlan időbélyegnek kell igazolnia. Az ilyen dokumentumok törlését a rendszerben naplózni kell (Az Európai Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete).

A hazai e-Cohesion-portálon a felhasználók azonosítása és a tranzakciók hitelesítése jelszavas autentikációhoz kötött, azonban a támogatási igény benyújtásakor a felhasználónak egy nyilatkozatot is továbbítania szükséges, amelyben az elektronikus kapcsolattartás feltételrendszerét elfogadja. E nyilatkozat hitelesítése történhet papíralapon vagy minősített elektronikus aláírással. A támogatáskezelés folyamata során a további adminisztratív tevékenységek jelszavas azonosítással hitelesíthetők. Magasabb szintű hitelesítésre csak a támogatási jogviszony létrehozásakor (szerződéskötés) vagy annak megváltozásakor (szerződésmódosítás) van szükség [272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet].

A támogatások hatékony felhasználása szempontjából kiemelt fontosságú az adminisztratív terhek csökkentése, emellett nagy jelentősége van az uniós, hazai és egyéb támogatások koordinált kezelésének, amit a következő alfejezetben mutatunk be.

## 2. A támogatáskezelés egységes monitoringja

A támogatásból megvalósuló fejlesztések központi monitoringjának szabályozási kereteit a 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: a Rendelet) rögzíti, a monitoringtevékenység definícióját a következő szövegdoboz ismerteti.

### A monitoring fogalma

*Monitoring:* a források pénzügyi felhasználásának, valamint a beavatkozások eredményeinek és a kitűzött célokhoz viszonyított teljesítményének átfogó, különösen hatékonysági, eredményességi és célszerűségi szempontokra kiterjedő vizsgálata rendszeres jelleggel projekt-, illetve programszinten.

*Forrás:* 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet

A Rendelet értelmében az uniós támogatások felhasználásáért felelős miniszter összehangolja az uniós és a hazai támogatásokkal kapcsolatos monitoringtevékenységet, meghatározza annak módszertanát, valamint az általa kijelölt monitoringfelelős (minisztérium monitoringtevékenységek ellátásáért felelős állami vezetője) útján gondoskodik a tevékenység ellátásáról.

A monitoring információs rendszerek tekintetében a monitoringfelelős gondoskodik a jogosultságkezelési, információbiztonsági feladatok ellátásáról, a rendszerek szakmai felügyeletéről, folyamatos és biztonságos üzemeltetéséről, valamint megfelelő továbbfejlesztéséről. A monitoringtevékenységet támogató információs rendszerekről a szövegdoboz ad rövid áttekintést.

### Monitoring információs rendszerek

*Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer:* a fejlesztési források felhasználására vonatkozó eljárások során keletkező adatok egységes nyilvántartási rendszere.

*Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer Európai Unió Programok Rendszere:* a FAIR 2014–2020 közötti és az azt követő európai uniós programozási időszakokban az európai strukturális és beruházási alapokból finanszírozott programok és projektek adatainak gyűjtését, rendszerezését és szolgáltatását biztosító pályázatkezelő alrendszere.

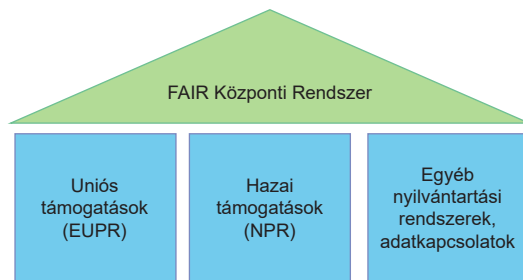
*Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer Központi Rendszere:* a FAIR fejlesztési források egységes tervezését, felhasználásuk nyomon követését, eredményességét és a fejlesztési programok hatásainak mérését támogató monitoring- és kontrollcélú nyilvántartási alrendszere.

*Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer Nemzeti Pályázatkezelő Rendszere:* a FAIR a hazai fejlesztési források kezelését támogató pályázatkezelő alrendszere.

*Egyéb nyilvántartási rendszer:* fejlesztési források kezelését támogató pályázatkezelő információtechnológiai rendszer, amely részben vagy egészben biztosítja az abban kezelt források közvetítói tevékenységének támogatását.

*Forrás:* 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet

A Rendelet szerinti monitoringtevékenység és egységesmonitoring-koncepció segíti az átfogó szakpolitikai döntéshozatalt, a forrásfelhasználás összehangolt tervezését, koordinációját. A Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer (FAIR) alrendszerei szolgálnak a fentiek támogatására, a fejlesztési forrásokkal összefüggő adatok gyűjtésére, rendszerezésére, központi nyilvántartására. A rendszer integrált megoldást biztosít a különböző típusú és eltérő eljárásrendű támogatások teljes életciklusa (tervezés, megvalósítás, előrehaladás mérése, felhasználással kapcsolatos beavatkozások, programmódosítások, programzárás) tekintetében. A FAIR felépítését, alrendszereit és rendszerkapcsolatait a 2. ábra mutatja be.



2. ábra

*A FAIR-rendszer felépítése*

*Forrás: FAIR Központi Rendszer 2016*

Az egységesmonitoring-koncepció megvalósítását a FAIR különböző támogatáskezelő rendszerek és adatkapcsolatok révén szavatolja. Az egyes rendszerelemek egységes adatszerkezete összevethetővé teszi a különböző források és programok monitoringadatait. A FAIR Központi Rendszere (FAIR KR) rendszeresen monitoringadatokat vesz át az Európai Unió Programok Rendszeréből (FAIR EUPR), valamint a Nemzeti Programok Rendszeréből (FAIR NPR), és egységes adatbázisban gyűjti azokat. A FAIR KR által gyűjtött és nyilvántartott adatok alapján a rendszerben olyan lekérdezések, statisztikák készíthetők, amelyek lehetővé teszik az egyes források felhasználásának, a támogatási programok előrehaladásának mérését és nyomon követését. A statisztikai információk segítik az egyes forrásokkal kapcsolatos tervezési és szakpolitikai döntések előkészítését és a célkitűzések teljesítése érdekében szükséges intézkedések megtételét [60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet].

A FAIR EUPR és NPR alrendszerek lehetővé teszik a támogatások teljes körű (pályázatkezelés, szerződéskezelés, finanszírozás, beszámolás, ellenőrzés, kifogáskezelés, szabálytalanságkezelés, követeléskezelés) elektronikus kezelését a támogatáskezelő szervezetek számára, valamint az e-Cohesion koncepcióval összhangban papírmentes e-kormányzati felületet (EPTK) biztosítanak a támogatást igénylőknek, kedvezményezetteknek.

A támogatáskezelő alrendszerek mellett a FAIR további külső rendszerekhez (ingatlan-nyilvántartás, cégnyilvántartás, államháztartási szervezetek adatbázisa) is kapcsolódik, s lehetővé teszi a támogatások kezeléséhez szükséges közhiteles adatok online átvételét. Az adatok átvétele megkönnyíti a támogatáskezelő szervezetek adminisztratív tevékenységeinek elvégzését, a projektgazdák által benyújtott dokumentumok, hiteles adatok alapján közvetlenül a rendszerben ellenőrizhetőkké válnak [60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet].

A közhiteles adatok egy része a projektgazdák által is lekérdezhető az e-Cohesion-portálon (EPTK), azaz a pályázatok kitöltése során számos adatmező automatikusan kitöltődik, csökkentve ezzel a kitöltés időigényét, az ügyféloldali adminisztratív terheket (lásd interoperabilitás mint alapvető komponens) (<https://eptk.fair.gov.hu>).

A rendelet hatálya alá tartozó költségvetési előirányzatok körét az uniós források felhasználásáért felelős miniszter határozza meg, amelyről a [www.palyazat.gov.hu](http://www.palyazat.gov.hu) oldalon közleményt jelentet meg. Az érintett előirányzatok kezelői kötelesek a Rendeletben foglaltak szerint a FAIR KR felé adatokat szolgáltatni. E támogatáskezelő szervezetek igénybe vehetik a FAIR támogatáskezelő alrendszerait, vagy egyéb nyilvántartási rendszereket is használhatnak. Utóbbi esetben a rendszerekben az egységes monitoringot biztosító adatokat előre meghatározott formában kell nyilvántartaniuk, s azokat egy speciális statisztikai interfész révén továbbítaniuk kell a FAIR KR felé. E tekintetben, az egységes monitoring követelményeinek teljesítéséhez a nyilvántartási rendszereknek interoperábilisnak kell lenniük a FAIR KR-rel. Más tekintetben, a Rendelet hatálya alá nem tartozó támogatáskezelő szervezet is kérelmezheti, hogy a kezelésében álló forrásokat a FAIR, illetve annak alrendszerei útján kezelje [60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet].

A Rendelet 2. és 3. melléklete rögzíti az egyéb nyilvántartási rendszerek által a FAIR KR felé továbbítandó adatok körét. A mellékletek külön adatkört adnak meg a vissza nem térítendő fejlesztési forrásokra és a visszatérítendő pénzügyi eszközökre, figyelembe véve a két támogatástípus eltérő természetét és a forráskezelés folyamatainak specifikumait. A mellékletekben szereplő adatok lefedik az egységesmonitoring-koncepció adatstruktúráját, amelyek jellemzően a projektekre és a projektgazdákra vonatkozó alapadatok, valamint a projektek életciklusának egyes eljárásrendi szakaszaihoz kapcsolódó dátumok, pénzügyi és döntési adatok [60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet].

A statisztikai adatok fontos szerepet töltenek be a közvélemény tájékoztatásában is. A 2014–2020-as programozási időszak általános szabályairól szóló 1303/2013/EU rendelet kiemeli a támogatási adatok összehasonlíthatóságát, strukturált formában való hozzáférhetőségét, keresettségét és technológiai eszközök által történő feldolgozhatóságát. A szabályozás alapján a tagállamoknak operatív programok és pénzügyi alapok szerinti bontásban, táblázatos formában közzé kell tenniük a támogatott projektek adatait az interneten. Az adatokat olyan formában kell publikálni, amely lehetővé teszi azok szétválogatását, keresését, kivonatolását, összehasonlítását. Az uniós jogszabály meghatározza a kötelezően publikálandó adatok körét, az adatok frissítésének gyakoriságát és a közzététel nyelvére vonatkozó előírásokat. Ennek megfelelően a hazai operatív programok releváns statisztikai adatai elérhetők a [www.szechenyi2020.hu](http://www.szechenyi2020.hu) portálon (Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete).

## Összegzés

Az Európai Unió fejlesztéspolitikájának célja az intelligens, inkluzív és fenntartható fejlődés támogatása a gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségek mérséklése által. A fejlesztéspolitikai célok megvalósítása 7 éves fejlesztési és programozási ciklusokban, az unió és a tagállamok közös finanszírozásával, úgynevezett Operatív Programok révén

valósul meg. A programok a fejlesztési célok hierarchikus alábontásával határozzák meg az egyes fejlesztési területeken végrehajtandó intézkedéseket, amelyek alapján a tagállamok pályázati konstrukciókat készítenek a források kihelyezése céljából. A tervezett beavatkozások megvalósítását és a források szabályos felhasználását elektronikus szakrendszerek támogatják, e rendszerek a korábbiakban jellemzően a program-végrehajtással kapcsolatos információk nyilvántartására szolgáltak.

Az Európai Bizottság 2007-ben Akcióprogramot indított a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentésére, amelynek elsődleges célja a jogszabályi előírások mentén keletkező adatszolgáltatási kötelezettségek körének és költségeinek csökkentése volt. A döntéshozók felismerték, hogy az indokolatlan adminisztratív terhek megszüntetése révén a vállalkozásoknál felhalmozódó megtakarítások jelentősen javíthatják a vállalkozások versenyképességét. A program egyik prioritási területe az uniós fejlesztéspolitika volt, ahol szakértők az adminisztratív költségek közel 25%-os megtakarítását jelezték előre, ha a tagállamok e-kormányzati megoldásokat vezetnek be a pályázatkezelés terén.

Mindennek megvalósítására a Bizottság kidolgozta az e-Cohesion-koncepciót, amely elektronikus pályázati portálok (adatcsererendszerek), valamint az egyszeri adatbekérés elvének alkalmazása és a rendszerek interoperabilitása révén biztosítja a terhek csökkentését. A papírmentes folyamatok megfelelőségét és hitelességét a koncepció további komponensei (e-aláírás, e-dokumentumkezelés, e-audit) garantálják.

A támogatások hatékony felhasználása szempontjából kiemelt fontosságú az adminisztratív terhek csökkentése, emellett nagy jelentősége van az uniós, hazai és egyéb támogatások koordinált kezelésének. Ennek céljából a hazai szabályozás bevezette az egységes monitoring fogalmát, amelynek révén átfogó szakpolitikai döntéshozatal, a forrásfelhasználás összehangolt tervezése válik lehetővé. A Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer (FAIR) e koncepció megvalósítását segíti, átfogó informatikai támogatást nyújtva az eltérő célú és eljárásrendű támogatási források egységesmonitoring-koncepció szerinti kezeléséhez. A rendszer által nyújtott megoldások a források eredményes felhasználását egyszerre támogatják program- és projektszinten, valamint azok teljes életciklusában. Mindemellett a FAIR biztosítja a papírmentes ügyintézés és az uniós e-Cohesion koncepciójának megvalósulását is, összekapcsolva ezzel a fenti két stratégiai cél teljesülését.

## Fogalmak

- adminisztratív költségek
- adminisztratív terhek
- clearing house
- e-aláírás
- e-audit
- e-Cohesion
- e-dokumentumkezelés
- egyéb nyilvántartási rendszer
- elektronikusadatcsere-rendszer
- Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs Rendszer

- FAIR Európai Unió Programok Rendszer
- FAIR Központi Rendszer
- FAIR Nemzeti Pályázatkezelő Rendszer
- Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer
- interoperabilitás, egyszeri adatsere
- monitoring
- monitoring információs rendszer
- operatív program
- uniós fejlesztéspolitika

### Áttekintő kérdések

1. Ismertesse az adminisztratív terhek fogalmát és a tehercsökkentés elsődleges célját!
2. Melyek az e-Cohesion-koncepció fő komponensei?
3. Mi az alapvető és a garanciális komponensek szerepe?
4. Miként valósul meg az e-Cohesion a hazai támogatáskezelés gyakorlatában?
5. Mi a támogatások egységes monitoringjának szerepe és jelentősége?
6. Miként támogatja a FAIR az egységes monitoring céljainak megvalósítását?

## Felhasznált irodalom

- 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet a támogatásból megvalósuló fejlesztések központi monitoringjáról és nyilvántartásáról
- 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
- Az Európai Bizottság 1011/2014/EU végrehajtási rendelete az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek meghatározott információk Bizottsághoz való benyújtására használt minták tekintetében való végrehajtására, valamint a kedvezményezettek és az irányító hatóságok, az igazoló hatóságok, az audithatóságok és a közreműködő szervezetek közötti információcserére vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. 2014. 09. 22. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1011&from=IT> (A letöltés időpontja: 2019. 02. 01.)
- Az Európai Bizottság 821/2014/EU végrehajtási rendelete az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak a program-hozzájárulások utalására és kezelésére vonatkozó részletes szabályok, a pénzügyi eszközökről szóló jelentéstétel, a műveletekkel kapcsolatos tájékoztatási és kommunikációs intézkedések technikai jellemzői, valamint az adatok rögzítésére és tárolására szolgáló rendszer tekintetében történő megállapításáról. 2014. 07. 28. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0821&from=ES> (A letöltés időpontja: 2019. 02. 01.)

- Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. 2013. 12. 17. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=LV> (A letöltés időpontja: 2019. 02. 01.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1999/93/EK irányelve az elektronikus aláírásra vonatkozó közös-ségi keretfeltételekről. 1999. 12. 13. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999L0093&from=HU> (A letöltés időpontja: 2019. 02. 01.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. 2014. 07. 23. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32014R0910> (A letöltés időpontja: 2019. 02. 01.)
- Európai Bizottság (2007): *Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja az Európai Unióban*. 2007. 01. 24. COM(2007) 23. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0023&from=HU> (A letöltés időpontja: 2019. 02. 01.)
- Európai Bizottság (2010): *Az európai közszolgáltatások interoperabilitása felé*. 2010. 12. 16. COM(2010) 744. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0744&from=EN> (A letöltés időpontja: 2019. 02. 01.)
- Európai Bizottság (2011): *Draft opinion of the High Level Group, Administrative burden reduction; priority area Cohesion Policy – eCohesion Policy*, Elérhető: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en) (A letöltés időpontja: 2019. 02. 01.)
- Európai Bizottság (2017): *Questions & Answers on e-Cohesion – Programming period 2014–2020*. Elérhető: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/qa\\_ecohesion\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/qa_ecohesion_en.pdf) (A letöltés időpontja: 2019. 02. 01.)
- FAIR Központi Rendszer (2016). Támogatástervezés bemutató. Készítette: Széchenyi Programiroda. Elérhető: [www.szpi.hu/data/downloads/2016/11/04/141217\\_FAIR\\_K\\_Tamterv\\_egyseges\\_stat\\_bemutato\\_vegleges\\_ME.pdf](http://www.szpi.hu/data/downloads/2016/11/04/141217_FAIR_K_Tamterv_egyseges_stat_bemutato_vegleges_ME.pdf) (A letöltés időpontja: 2019. 02. 01.)
- NYIKOS Györgyi – LAPOSA Tamás (2018): *Az e-kohézió elméleti háttere és megvalósítása*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Elérhető: [https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12634/e-cohesion\\_fin\\_ISBN.pdf?sequence=1](https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12634/e-cohesion_fin_ISBN.pdf?sequence=1) (A letöltés időpontja: 2019. 02. 01.)