

Téma:

**SZAKPOLITIKAI TANULMÁNY –
EURÓPAI UNIÓS
TÁMOGATÁSOK ELOSZTÁSA ÉS
LEHÍVÁSA**

Időszak:

2013. augusztus

Dátum:

2013. szeptember 10.



SZÁZADVÉG
ALLOTTVÁNY



SZÁZADVÉG
gazdaságkutató zrt.



STRATEGOPOLIS
KÖZMUNKA- ÉS TANULÁSDOKTATÁSI KÖZHASZNÚ EGYESÜLET

Az anyag az NFM_SZERZ/378/1 (2012) számú
szerződés teljesítésére készült.

Tartalom

Vezetői összefoglaló.....	1
1. Monitoring	3
1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai.....	3
1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgált időszakban	8
2. Elemzés	11
2.1 Az intézményrendszer átalakulásának hatása a forrásfelhasználás ellenőrzésére ..	11
2.2 A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) rövid értékelése	15

Vezetői összefoglaló

Az Európai Unió (és kapcsolódó hazai költségvetési) forrásokból tekintetében júniushoz képest a rendelkezésre álló és a lekötött források aránya 97,2 százalékra növekedett. Az elmúlt félév havi növekedési átlagát (mintegy 1,5 százalék) tekintve a 2013. végéig hátralévő négy hónap alatt van elvi lehetőség a 100 százalékos forráslekötés elérésére, mely a kormányzati kommunikációban felhasználható.

A rendelkezésre álló források lekötöttsége vonatkozásában a KEOP júliusban jelentős előrehaladást ért el: az OP forrásarányos lekötöttsége 86 százalékról 91 százalékra nőtt. Ennek hátterében elsősorban az eljárási határidőket legalább négy héttel meghaladó késedelmes döntések számának csökkentése áll. A késedelmes döntések száma a teljes intézményrendszer vonatkozásában egy hónap alatt több mint 3400 darabról 2900 darab közelébe csökkent.

Júliusban az első félév átlagának megfelelő 98 milliárd forint került kifizetésre. Az év első hét hónapjára tervezett 848,1 milliárd forint július végével 87 százalékban teljesült. Egyenletes kifizetési ütemet feltételezve a 2015. végéig rendelkezésre álló mintegy 28 hónapban havonta közel 150 milliárd forintot kifizetése szükséges a teljes forráslehíváshoz. Ennek az intézményrendszer részéről elvi technikai akadály a nincs, hasonló összegű havi kifizetés teljesítésére korábban már volt példa.

Az ezévre megjelentetni tervezett 288,6 milliárd forintnyi felhívás július végére 90 százalékban teljesült. A hirdetési terv teljesülésének átlagát a TAMOP, a TIOP és az ÁROP rontja jelentősen. Bár a teljesítés az időarányostól ugyan nem marad el, azonban a júliust követően megjelenő felhívások esetében a lebonyolítás időigénye miatt a meghirdetett források támogatási szerződéssekkel történő időbeni lekötöttsége kérdéses.

A teljes intézményrendszer vonatkozásában a támogatási döntések átfutási ideje terén látható elmaradás, ezért indokolt a támogatási döntések átfutási idejének növekedését okozó tényezők feltárása és megszüntetése.

A forrásfelhasználás tervezése érdekében minden OP vonatkozásában szükséges a 293,1 HUF/EUR tervezési árfolyamra (árfolyam-kompenzáció) való áttérésből és az Európai Pénzügyi Stabilitási Mechanizmus keretében 85 százalékról 95 százalékra növelhető uniós támogatási hányad alkalmazására való áttérésből adódó forrásnagyság-változás részletes feltárása.

A 2014-2020-as forrásokra is számot tartó, jelenlegi ciklusban megkezdett közútfejlesztési projektek (KÖZOP bridge projektek) esetében számolni kell azzal, hogy a célterület nem támogathatóvá válása esetén azok megvalósítása a központi költségvetést fogja terhelni.

A közútfejlesztési projektek esetében sorozatosan tapasztalt jelentős támogatási igény növekedésével kapcsolatban fel kell készülni egy hivatalos Európai Bizottsági megkeresésre.

Az Európai Unió források felhasználását végző belső ellenőrzés 2014. január 1. utáni státusza jelenleg bizonytalan. Tekintettel az ellenőrzés forrásabszorpciót, intézményi működést befolyásoló közvetlen hatására javasolt az érintett szervezeti egységekkel, kialakítandó struktúrával és eljárásokkal kapcsolatos döntések haladéktalan meghozatala és kommunikációja.

A 2014-2020-as időszak Terület- és Településfejlesztési Operatív Programjának társadalmazásra bocsátott változata megfelelő alapot szolgáltat a tervezés folytatásához, de az uniós tartalmi elvárások és a belső/külső tartalmi koherencia tekintetében is továbbfejlesztést igényel.

1. Monitoring

1.1 Az Új Széchenyi Terv forrásabszorpció adatai¹

Kifizetések státusza

Július végén a kifizetett támogatások összege a június végi adatokat 98 milliárd forinttal haladta meg. Bár az érték az előző két hónap 110 milliárd forint fölötti értékétől valamelyest elmarad, érdemben nem tér el az elmúlt félév 100 milliárd forint körüli havi kifizetési átlagától. Az intézményrendszer az **év első hét hónapjára 848,1 milliárd forint kifizetését tervezte**, melyet 740,4 milliárd forinttal **87 százalékban teljesített.**

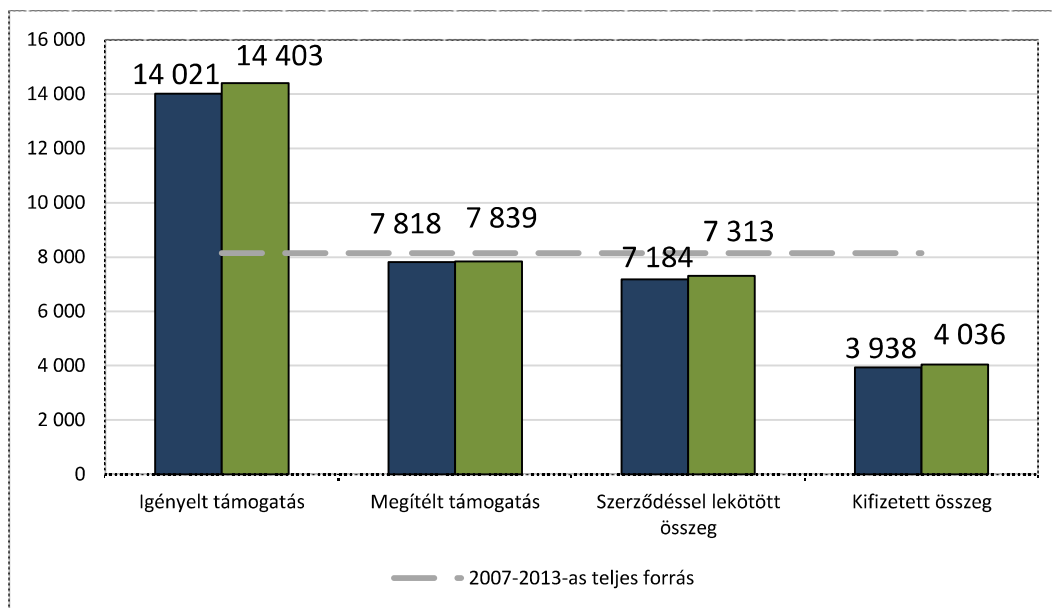
Az Új Széchenyi Terv keretében kifizetett kumulált támogatási összeg július végére 4 036 milliárd forintra emelkedett. A kifizetett támogatás a teljes 2007-2013-as időszakban rendelkezésre álló forrás arányában 49,5 százalékos arányt jelent. **Figyelemre méltó, hogy az elszámolásra (2015. év végéig) rendelkezésre álló nagyságrendileg 28 hónapban havi szinten folyamatosan közel 150 milliárd forintot kellene kifizetni** a keret maradéktalan lehívása érdekében. Ekkora összegű kifizetésnek technikai akadály a intézményrendszer részéről nincs, ugyanakkor megállapítható, hogy:

- erre az elmúlt 12 hónapban mindössze egy alkalommal (decemberben) került sor, köszönhetően a késedelmes kifizetések felpörgetésének, az N+3-as szabály jelentette időkényszernek, melyek az intézményrendszer teljesítményének csúcsra-járatását jelentették;
- a havi 100 milliárd forint körüli kifizetési átlag mintegy 50 százalékos emelése szükséges.

A teljes forráslehívás alapvető feltétele természetesen a rendelkezésre álló (illetve a túlvállalás lehetősége szerint azt meghaladó) keret mértékének megfelelő leszerződött projektállomány megléte és a projektek sikeres megvalósítása, valamint elszámolása.

¹ A fejezet elkészítéséhez a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Központi Monitoring Főosztálya szolgáltatott adatokat, az EMIR-ből lehívott adatok alapján

1. ÁBRA: FORRÁSFELHASZNÁLÁS VÁLTOZÁSA AZ ELŐZŐ HÓNAPHOZ KÉPEST (MRD FT)



Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A 98 milliárd forintos havi összes kifizetésből az USZT forrásból legnagyobb arányban részesülő négy ágazati OP (a Közlekedésfejlesztési Operatív Program KÖZOP, a Társadalmi Megújulás Operatív Program TAMOP, a Gazdaságfejlesztési Operatív Program GOP és a Környezet és Energia Operatív Program KEOP) 57,2 milliárd forint kifizetést teljesített. Ez kissé elmaradt az ezen OP-kra allokált források arányától (66 százalék). A regionális operatív programok júliusban 28,6 milliárd forintos összesített havi kifizetést teljesítettek, mely ismételten meghaladta a legjobban teljesítő ágazati OP-k értékét is.

Új pályázatok kiírása

Az intézményrendszer 2013. évben 288,6 milliárd forint forrásra tervezett felhívásokat megjelentetni. Július végére 259 milliárd forinttal a tervet 90 százalékban teljesítette. A hirdetési terv összesített teljesítési arányát a TAMOP (68 százalék), a TIOP (84 százalék) és az ÁROP (80 százalék) rontja jelentősen. **A július végi állapot szerint a teljesítés az időarányostól ugyan nem marad el, azonban a júliust követően megjelenő felhívások esetében** (a pályáztatás/szerződéskötés minimum 4 hónapos intézményrendszeri átfutási idejére tekintettel) **a meghirdetett források támogatási szerződéssekkel történő időbeni lekötöttsége kérdéses.**

Támogatási döntések

Májusban 558 db projektre született támogatási döntés. A döntések száma az ezévi legalacsonyabb érték. A támogatási döntések száma tekintetében kiemelendő a KEOP, mely 429 támogatási döntéssel messze meghaladta a havi néhány tíz darabos átlagát, sőt több mint az eddigi egész éves értéke (382 darab). A kedvező KEOP teljesítmény háttérében elsősorban az eljárási határidőket legalább négy héttel meghaladó döntések meghozatala áll. A késedelmes döntések száma a Nemzeti Környezetvédelmi és Energia Központ Nonprofit Kft.-nél július végére 800 darabra csökkent. **A felpörgetett döntéshozatal 86 százalékról 91 százalékra növelte az OP forrásarányos lekötöttségét** (összes OP forrás és megítélt támogatások aránya), melynek szükségességére korábbi jelentéseinkben többször felhívtuk a figyelmet. **A késedelmes döntések számának nullára csökkentésével a KEOP lekötési mutatója közel 100 százalékosra lenne növelhető.** A közreműködő szervezet információja alapján részben megtörtént a nyár eleji nagyszámú hiánypótlási eljárás és projektértékelés mely augusztusban tovább folytatódik. Ennek eredményeként nem csak a késedelmes döntések száma csökkenhet, hanem megtörténhet a túligényelt és kevésbé népszerű komponensek közti forrásátcsoportosítás, valamint ezt követően további projektek támogatási döntésének meghozatala.

A ROP-ok vonatkozásában ez év januárjától figyelhető meg, hogy több hónap tekintetében a támogatási döntésszám negatív, azaz a visszavont döntések száma meghaladja az új döntések számát. Ennek oka alapvetően a meg nem valósuló (visszahulló) projektek adminisztrációja.

Júliusban mindössze 40 támogatási döntéssel a **TAMOP** is alulteljesítő volt korábbi eredményeihez képest, mely január-június viszonylatában 150 és 1000 darab között változott. A mérsékelt döntésszám a TAMOP forrás lekötöttségének arányában értékelhető, mely 87 százalék. Ennek fényében **a forráslekötés gyorsítása szükséges.** Az ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft.-nél az eljárási határidőket meghaladó döntések száma eközben – az előző havi, igen kedvező – 170 darabról 300 darab közelébe nőtt.

A GOP szintén alacsony havi értéke (150 darab), illetve jelentős ingadozása (220 – 1200 darab/hó) az OP 103 százalékos július végi lekötöttsége miatt nem ad aggodalomra okot. A közreműködő szervezet által meghozott támogatási döntések havi értékének jelentős része július hónapban a késedelmes döntések meghozatalából adódott, melyet a közreműködő szervezet a nyár folyamán már előre jelzett.

Az intézményrendszer júliusi működése eredményeként **az eljárási határidőt legalább négy héttel meghaladó támogatási döntések állománya egy hónap alatt több mint 3400 darabról 2900 darab közelébe csökkent.** Az érték a teljes havi döntésszám figyelembe vételével továbbra is jelentős.

Szerződéskötés

A vizsgált időszakban 730 támogatási szerződés megkötésére került sor, mely elmarad ugyan az elmúlt negyedév átlagától, a szerződött összeg (129 milliárd forint) azonban érdemben azonos a korábbi hónapok átlagával.

A kiemelkedően magas júniusi, közel 2200 darabos támogatási döntésszám – az intézményrendszer szerződéskötési időigényét figyelembe véve – a júliusi szerződési adatokban még nem volt nyomon követhető, az várhatóan az augusztusi szerződésszám jelentős növekedésében lesz látható.

1. TÁBLÁZAT: KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI TERV TELJESÜLÉSE JÚLIUS VÉGÉN

OP	2013-as terv (Mrd Ft)	2013. első három negyedéves terv (Mrd Ft)	Július végi tény Mrd Ft)	Első háromnegyed éves terv teljesülése (%)
ÁROP	13,8	13,8	3,5	25,4
EKOP	27,9	27,9	27,1	97,2
GOP	98,1	98,1	193,2	197,0
KEOP	337,8	287,3	189,3	65,9
KÖZOP	261	261	113	43,3
TÁMOP	236,2	234,7	138,8	59,1
TIOP	104,3	101,3	27,6	27,3
VOP	12,6	8	0	0,0
ROP-ok	105,8	99	108,3	109,4
Összesen	1 197,5	1 131,1	800,8	69,4

Forrás: saját szerkesztés EMIR adatok alapján

A kötelezettségvállalási terv július végi teljesülését az 1. sz táblázat mutatja be. A tervet július végéig 880 milliárd forintos kötelezettségvállalás teljesítette volna, melytől az összes OP-ra vonatkozó 70,8 százalékos **teljesülés** (800,7 milliárd forint) mintegy **10 százalékkal** (80 milliárd forinttal) **marad el** az időarányostól. A tervtől való elmaradás annak fényében értékelendő, hogy az éves kötelezettségvállalás 95 százaléka az év első három negyedévére került tervezésre. Az utolsó negyedévre a forrásvesztés veszélyének minimalizálása érdekében nem célszerű kötelezettségvállalást időzíteni, melynek érdekében a fenti kérés mielőbbi csökkentése is indokolt.

Forrásabszorpció státusza

Júniushoz képest a rendelkezésre álló és a lekötött források arányában csak a KEOP esetében volt – a korábbi hónapok üteméhez képest – számottevő változás, melynek értéke mintegy 5 százalékkal, 90 százalék fölé nőtt. Ugyanez az arány az összes OP vonatkozásában alig több

mint 1,6 százalékkal 97,2 százalékra növekedett. Az elmúlt félév havi növekedési átlagát (mintegy 1,5 százalék) tekintve **a 2013. végéig hátralévő négy hónap alatt van elvi lehetőség a 100 százalékos forráslekötés elérésére, mely a kormányzati kommunikációban felhasználható.** Egyértelmű azonban, hogy a kedvező összesített forráslekötési státuszt a jelentős túlvállalással bíró OP-k (GOP 103 százalék, KÖZOP 115 százalék, EKOP 103,6 százalék) adatai torzítják. A túlvállalással rendelkező OP-kat figyelmen kívül hagyva a forráslekötés aránya 90 százalék alatt maradt július végére.

A január-júliusi időszakban a teljes USZT vonatkozásában havonta leszerződött összeg átlagát (135 milliárd forint/hó) figyelembe véve a szerződéssel még le nem kötött mintegy 840 milliárd forintot lekötéséhez – a rendelkezésre álló öt hónappal szemben – több mint hat hónapra lenne szükség.

Közreműködő Szervezetek teljesítménye

A kedvezményezetti oldal kormányzati eszközökkel csak korlátozottan befolyásolható tevékenysége mellett az intézményrendszer működése alapvetően befolyásolja a forrásabszorpciót, ezért annak rendszeres monitoringja szükséges.

Az előző hónaphoz képest júliusban a teljes intézményrendszer átlagában:

- A) a támogatási döntések átfutási ideje – sajnálatos módon, a korábbi hónapok trendjét folytatva – tovább nőtt.
 - kiemelt és könnyített eljárásrendben az előírt 50 nappal szemben elérte a 114, illetve 115 napot;
 - pályázati eljárásrendben 139 napra nőtt, a 68 napos döntési határidővel szemben.
- B) a szerződéskötési átfutási idő érdemben nem változott:
 - kiemelt eljárásrendben 36 nap maradt, mely alig több mint fele az előírt 63 napos határidőnek;
 - pályázati eljárásrendben 42 nap az előírt 60 nappal szemben.

A teljes intézményrendszer vonatkozásában a támogatási döntések átfutási ideje terén látható elmaradás, míg a döntések megszületését követő szerződéskötést az intézményrendszer bőven az előírt határidőn belül teljesíti. Indokolt a támogatási döntések átfutási idejének növekedését okozó tényezők feltárása és megszüntetése.

Az egyes közreműködő szervezeteket vizsgálva megállapítható, hogy a támogatási döntések átfutási ideje kivétel nélkül mindegyik szervezet esetében meghaladja az előírt határidőt.

A harminc napnál rövidebb határidő túllépéssel rendelkező közreműködő szervezetek:

- kiemelt eljárásrendben a: MAG Zrt, a Pro Régió nKft.;
- könnyített eljárásrendben az RFÜ-k és a MAG Zrt.;

- pályázati eljárásrendben a KIKSZ Zrt. és a Pro Régió nKft.

1.2 Érdemi szabályozási események a vizsgált időszakban

KEOP Akcióterv módosítás

A Kormány 1543/2013. (VIII. 15.) Korm. határozatával módosította a Környezet és Energia Operatív Program 2011–2013. évekre szóló akciótervét. A módosítás eredményeként (melyet az Európai Bizottságnak is jóvá kell hagynia) lehetővé válik a 280 HUF/EUR tervezési árfolyamról a 293,1 HUF/EUR árfolyamra való áttérés során adódó 25 milliárd Ft árfolyamtöbblet allokálása és felhasználása. A többlet forrás fogadására átmenetileg egy „árfolyam-kompenzáció technikai sor” került kialakításra, melyről az AT módosítás brüsszeli elfogadását követően megtörténik a kedvező forrásabszorpcióval rendelkező prioritásokra történő átcsoportosítás.

A KEOP korábban bemutatott abszorpciós státuszát figyelembe véve említésre érdemes, hogy – költségvetési kompenzáció nélkül – az Európai Pénzügyi Stabilitási Mechanizmus keretében 85 százalékról 95 százalékra növelhető uniós támogatási hányad a rendelkezésre álló keretet csökkenti, azaz az abszorpciót – egyúttal a KEOP-ra nehezedő forráslekötési nyomást csökkentve – javítja. A tervezési árfolyam változásából adódó többletforrás ezzel ellentétes irányba hat, ezért annak ütemezett felhasználását – az év végéig való szerződéses lekötését – indokolt figyelemmel kísérni.

A KEOP IH-tól származó információ szerint jelenleg még nem ismert a két hatás eredményeként előálló egyenleg, ezért ennek vizsgálata javasolt.

Fejlesztési projektek összehangolása

Az egységes elektronikus közműnyilvántartásról szóló 324/2013. (VIII. 29.) Korm. rendelet a víziközmű-szolgáltatást biztosító közművezetésekre is kiterjedő e-közmű nyilvántartás üzemeltető szervezeteként az építésügyért felelős miniszter felügyelete alatt működő Lechner Lajos Tudásközpont Nonprofit Kft-t jelölte ki.

Az 1488/2013. (VII. 26.) Kormány határozattal jóváhagyott KEOP-1.4.0/12-2013-0001 azonosító számú „Országos közhiteles víziközmű kataszter elkészítése” című kiemelt projektjavaslatot 100 százalék támogatási intenzitás mellett 10 milliárd forintból valósíthatja meg a Nemzeti Fejlesztési Programiroda Nonprofit Kft. A szervezet a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium irányítása alatt működik.

A két fejlesztés párhuzamosan zajló megvalósítása során javasolt a két megvalósító szervezet, illetve az azokat felügyelő tárcák közti kooperáció megerősítése a víziközmű kataszter e-közmű rendszerbe integrálhatósága érdekében.

KÖZOP projektek megvalósítása

A Kormány 1551/2013. (VIII. 15.) sz. határozatával döntött a KÖZOP-2.5.0-09-11-2012-0019 azonosító számú [„Szolnok (kiz.)–Szajol (kiz.) vasútvonal rekonstrukciójának kivitelezése” című] nagyprojekt javaslat jóváhagyásáról és a projekt 2015. december 31-e után felmerülő költségeinek fedezetének biztosításáról, valamint 1554/2013. (VIII. 15.) Korm. határozatával a KÖZOP–3.5.0-09-11-2012-0027 azonosító számú [„M4 autópálya Abony–Fegyvernek új Tisza-híddal (kivitelezés)” című] egymilliárd forintot meghaladó támogatási igényű projektjavaslat jóváhagyásáról és a projekt 2015. december 31-e után felmerülő költségei fedezetének biztosításáról.

A 2007-2013-as időszak forrásaiból 2015. végéig elszámolásra nem kerülő, 2014-2020-as időszakra áthúzódó projektek/projektrészek (bridge projektek) tekintetében az alábbi kockázatokra/körülményekre indokolt felhívni a figyelmet:

- a 2014-2020-as időszakban támogatható közlekedésfejlesztési beavatkozások vonatkozásában az Európai Bizottság és a tagállamok, így Magyarország között is még egyeztetések folynak. A közutak fejlesztését is magába foglaló hazai állásponttal szemben az EB jelenleg a kötőtpályás közlekedési módok fejlesztését, az elővárosi közlekedés fejlesztését preferálja. **Hazánk számára kedvezőtlen döntés esetében a jelenleg bridge projektként megjelölt közútfejlesztésekre uniós támogatás 2014-2020 között nem lesz igénybe vehető;**
- tekintettel a megkezdett projektek megvalósítási kötelezettségére (a 2007-2013-as források igénybevétele érdekében), valamint a közbeszerzések nyerteseivel szembeni jogi kööttségekre **az áthúzódó projektek megvalósítása a központi költségvetést terheli majd**, mellyel – százmilliárdos nagyságrendben – annak tervezésekor számolni kell.

A Kormány 1553/2013. (VIII. 15.) sz. határozatával a KÖZOP-3.5.0-09-2010-0005 azonosító számú („68. sz. főút Nagyatád elkerülés kivitelezési munkáinak elvégzése” című) kiemelt projekt támogatási összege növeléséről. A közel 60 százalékos támogatási összeg növekedés háttérében a fejlesztés előkészítésekor kalkulált költségek és a közbeszerzésre érkezett ajánlati árak közti jelentős különbség áll. Az elmúlt hónapokban több közúti infrastruktúra fejlesztési projekt esetében meghozott hasonló döntéssel kapcsolatban megjegyzendő, hogy:

- **a többletforrások biztosításával**, mely (a KÖZOP többi OP-hoz képest kedvező) forrásabszorpciós státuszát javítja, **ellentétben áll a** lehető legnagyobb számú projekt megvalósítására vonatkozó **fejlesztéspolitikai érdek.**

- a szűkülő összes forráskeretből megvalósítható **további projektek támogatása jelenleg elsősorban a közbeszerzési eljárások befejezésének sorrendjétől függ**, a projektek szakmai szempontú prioritizálása nem megoldott;
- az **Európai Bizottság már jelenleg is** informális egyeztetéseken **érdeklődik** a KÖZOP IH-nál a **jelentős költségnövekmények oka/háttéré** iránt. Az irányító hatóság többek között benchmark vizsgálatokkal igyekszik összehasonlító adatokhoz jutni a költségek alátámasztására, azonban **fel kell készülni egy hivatalos EB megkeresésre**, illetve az arra adandó válaszra.
- véleményünk szerint vizsgálni érdemes, hogy az immáron menetrendszerűen jelentkező jelentős költségnövekedés háttérében kizárólag a projekt tervezése óta eltelt idő miatti technológia- és anyagdrágulás/szabályozási környezet változása/stb áll-e.

2. Elemzés

2.1 Az intézményrendszer átalakulásának hatása a forrásfelhasználás ellenőrzésére

Az Európai Unió források felhasználásában közreműködő intézményrendszert érintő közelmúltban lezajlott és tervezett változások indokolják az egyes szervezeti egységekre és feladatvégzésükre gyakorolt hatásuk feltárását. A vizsgálat célja elsősorban azoknak a kockázatoknak a feltárása, melyek az intézményrendszer működését, végső soron a forrásabszorpciót hátrányosan befolyásolhatják. Jelen elemzésünk az eddigi és tervezett intézményi/működési változások jelenleg az NFÜ keretén belül működő belső ellenőrzésre gyakorolt hatását igyekszik bemutatni.

A belső ellenőrzés státusza

Az Európai Unió források felhasználásának belső kontrollját az NFÜ Belső Ellenőrzési és Ellenőrzés-koordinációs Főosztálya (BEF) látja el, melyet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Szervezeti és Működési Szabályzatának (SZMSZ) kiadásáról szóló 5/2013. (VIII. 16.) Miniszterelnöki utasítás szerint az NFÜ elnöke közvetlenül irányít. (Megjegyzendő, hogy az IH-k szinte mindegyikénél működik továbbá önálló osztály az ellenőrzés/felügyelet/korrekció/szabályosság vizsgálatára/ellátására, melyek feladatköre azonban csak kis részben van átfedésben a BEF tevékenységével, illetve kizárólag az adott OP felelősségi területére fókuszál. Ennek korábbi hatásáról lesz még szó.)

Az SZMSZ alapján a BEF négy osztálya az alábbi feladatokat látja el:

- a) belső ellenőrzést végez az NFÜ és azon belül az irányító hatóságoknál, továbbá rendszerszintű ellenőrzést és tanácsadói tevékenységet végez az európai uniós, valamint az NFÜ által kezelt más nemzetközi és hazai támogatások vonatkozásában a támogatások lebonyolításában részt vevő szervezeteknél és a kedvezményezetteknel;
- b) nyilvántartja és koordinálja az NFÜ-nél végzett külső – hazai, európai uniós és más nemzetközi – ellenőrző szervezetek ellenőrzéseit;
- c) részt vesz a szabálytalansági bizottságok munkájában;
- d) koordinálja az NFÜ belső ellenőrzési tervét megalapozó kockázatelemzési folyamatokat.

A BEF feladatainak ellátása során szakmailag önállóan jár el. A belső ellenőrzés részletes szabályait a Belső Ellenőrzési Kézikönyv kiadásáról szóló elnöki utasítás tartalmazza.

A BEF tevékenysége alapvetően tehát három részre osztható:

- az NFÜ tevékenységének belső ellenőrzése;

- az NFÜ által kezelt támogatások lebonyolításában részt vevő szervezetek (KSZ-ek) és a kedvezményezettek külső ellenőrzése;
- az intézményrendszer képviselte hazai és nemzetközi külső partnerek felé (Állami Számvevőszék (ÁSZ), Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF), Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF), Európai Számvevőszék).

A BEF eredményei

A BEF szervezési/eljárásrendi változások eredményeként az elmúlt két évben jelentős eredményeket ért el:

- korábbi EUTAF/brüsszeli auditok során visszatérő probléma volt az egyes IH-k adott problémára/kérdésre a külső szervezetek felé küldött válaszainak heterogenitása. A nemzeti (NFÜ) szinten nem egységes álláspont gyakran a negatív vizsgálati megállapításokat és hosszas egyeztetési folyamatokat eredményezett. Elnöki utasítás alapján új belső eljárásrend kialakításával a BEF vált az ellenőrzési tevékenység koordinátorává, mely együtt járt az IH-k feladatvégzésének összefogásával, és szakmailag/tartalmilag/formailag **egységes ellenőrzési jelentések és válaszok külső partnerek felé való továbbításával**. Külső partnerek felé az SZMSZ alapján a BEF vált kontaktponttá, melyet kezdetben a brüsszeli auditorok és az IH-k is sérelmeztek. (Megjegyzendő, hogy az IH-k NFÜ-n belüli önállósága a jelenlegihez képest korábban nagyobb volt, melyet politikai/szakpolitikai és az Európai Bizottsággal való közvetlen kapcsolatuk indokolt.) Az **ellenőrzési tevékenység minőségének javulásával** (adatszolgáltatás, gyorsuló eljárások, kifogások kezelése) az „egykapus rendszer” a külső partnerek részéről teljesen, az IH-k esetében azok többségénél elfogadottá vált. A koordinált tevékenység sikerességét a partnerek több alkalommal visszaigazolták;

- a BEF általi koordináció előnye, hogy a – korábban IH-k által közvetlenül kiküldött helyett – kontrollált adatszolgáltatás biztosítja a **külső audit hatóságok által nem igényelt információk** – korábban gyakran előforduló – **megküldésének kiszűrését**. Ezáltal nem szolgáltat alapot eredetileg nem tervezett külső auditokhoz, melyek **esetleges pénzügyi korrekciót vonnak maguk után**;

- az EUTAF a BEF bevonásával évi 400-450 ellenőrzést végez. Ezek eredményeként kerülhet sor **rendszerszintű** – tehát nem IH specifikus – **szabálytalanságok** megállapítására. A megállapított szabálytalanságok (pl. eljárások, egyedi ügyek) megalapozottságának vizsgálatára, illetve a szabálytalanság **megszűntetése** az NFÜ más funkcionális (jogi, pénzügyi, közbeszerzési) egységeinek közreműködésével a BEF összefogásában kerül sor. Az auditok több IH-t érintő eredményének (pl. eljárásrend szükségszerű változtatása) érintettek részére történő továbbításáról a BEF gondoskodik;

- az auditok megállapításaival kapcsolatos intézményi álláspont kidolgozására, illetve adatszolgáltatása az EUTAF felé 15 nap, az ÁSZ felé 5 nap áll az NFÜ rendelkezésére. **A BEF koordinatív tevékenységét megelőzően ezen határidők sok esetben** – elsősorban több

szervezeti egységet érintő feladatok – **nem voltak tarthatók**. Különösen igaz ez azokban az esetekben, amikor a hatósági vizsgálat a meglévőhöz képest új adathalmaz előállítását tette szükségessé.

A BEF tevékenysége továbbá több esetben akadályozta meg, hogy olyan **kedvezőtlen következtetések jelenjenek meg** nyilvánosságra kerülő dokumentumokban (pl. ÁSZ jelentés), melyek csak a gördülékeny intézményi együttműködés hiányából adódtak volna, nem reális képet festve a vizsgálat tárgyáról. A gördülékeny együttműködés fontosságát támasztja alá az ÁSZ pozíciójának megerősödése, illetve pl. az NFÜ büntetőjogi felelőssége adatszolgáltatás elmaradása/előírás nem teljesítése esetén;

- A BEF kialakította a belső/külső auditok eredményeként feltárt vagy kidolgozott **jó gyakorlatok** szervezeti egységek közti **megosztásának** rendszerét;

- A BEF a külső auditokat megelőzően támogatást nyújt a vizsgált szervezetek részére, melynek során **elő-auditot végezve** készíti fel a szervezeteket a kockázatokra, várható megállapításokra és azokra adható válaszokra;

Belső ellenőrzés az intézményi átalakulások után

Az alcím által felkarolt témát két időszakra célszerű szétválasztani:

- A) a 2013. végéig tartó időszak változásai
- B) 2014. január 1-et követő átalakulások.

A) A belső ellenőrzést érintően eddig bekövetezett változások elsősorban az intézményrendszeri átalakulásokra vonatkozó (külső és NFÜ-n belüli) kormányzati intézkedések és a kommunikáció vonatkozásában értékelhetők. A működést napi szinten befolyásoló érdemi változást a BEF Miniszterelnökséget vezető államtitkár általi irányítás alá kerülése jelentette, mely egyértelműen a terület jelentőségét növelte. Ez segít a 2007-2013-as forrásabszorpció javításában, illetve támogatja a problémás ügyek kezelését (pl. OP kifizetések zárolásának feloldása). Ez utóbbiban többek között információt biztosít az Európai Bizottság által kifogásolt eljárásokhoz kapcsolódó eddigi auditokról, támogatja a nemzeti állaspont kialakítását. A magas szintű döntést nem igénylő esetekben **a BEF napi működését azonban segítené a felső vezetői (államtitkári) jogosítványok részleges delegálása** az ügymenet gyorsítása érdekében.

A kormányzati kommunikáció kapcsán **nem szerencsés az NFÜ-nek, illetve közvetlenül a humán állományának a 2007-2013-as forrásfelhasználás problémáival való azonosítása**, mely a szervezet demoralizálásához vezet. A nemzetközi audit hatóságok előtti nemzeti pozíciót rontja továbbá olyan problémák hangoztatása, melyet azok korábban nem vizsgáltak, és amiket esetleg csak belpolitikai célok indokolnak. A BEF is tapasztalta, hogy **az OLAF élénken figyeli a nemzeti médiatartalmat és tevékenységét sokszor az abban megjelent információk alapján is szervezi**.

B) Az eddig kormánydöntések és kommunikáció alapján megállapítható, hogy **a belső ellenőrzés 2014. január 1-utáni helyzete még rendezetlen.** Sem a szervezeti egység, sem pedig a belső ellenőrzési folyamatok elhelyezése nem került rendezésre. Ennek hatásai az alábbiakban foglalhatók össze:

A BEF napi működésében okoz ellentmondást, hogy míg NFÜ szervezeti egységként december végéig ismert a státusza, egyes feladatai tekintetében már 2014. első negyedévi határidős feladatokat végez. Ilyen pl. a támogatások 2007-ig visszamenőleg történő vizsgálata az kedvezményezettek offshore jellege (lásd. 2011. évi CXCV törvény az Államháztartásról: átlátható szervezet) szerint. Megjegyzendő, hogy a BEF SZMSZ szerinti feladatkörének ellátása mellett a feladat kapcsán mintegy ötvenezer kedvezményezett ellenőrzéséről van szó.

Nem ismert a belső ellenőrzési feladatok ellátásának intézményrendszeri szintű megosztása, azaz, hogy a jelenlegi BEF folytatja-e munkáját, vagy azt a szaktárcák belső ellenőrzési rendszere veszi át. Ez utóbbi esetben az alábbi szempontok mérlegelése indokolt:

- a **szaktárcák jelenleg nincsenek felkészülve** a fejlesztési források felhasználásának **belső ellenőrzésére**. Korábbi tevékenységükhöz értelemszerűen nem illeszkedik, a szükséges tapasztalatok hiányoznak;
- a forrásfelhasználás ellenőrzésével kapcsolatos eddig felhalmozódott **tapasztalat zökkenőmentes átadása** – a szakosodás miatt – még a BEF humán állományának átvitelével is erősen **kérdéses**;
- a fejlesztési források felhasználása belső ellenőrzésének tárcaszintű kialakítása a humánkapacitás **(létszám) fejlesztésének szükségességét** vonja maga után a tárcáknál;
- a BEF eredményei c. fejezetben bemutatott előnyök jelentős része várhatóan eltűnik;
- a 2007-2013-as, illetve 2014-2020-as fejlesztési forrásokkal kapcsolatos ellenőrzési feladatok esetleges szétválasztása az **ellenőrzési rendszer duplikációját eredményezi. A 2007-2013-as időszak pénzügyi zárását követően (2015.) még hozzávetőlegesen két évig biztosítani kell a brüsszeli auditok információigényének kiszolgálását.**
- a **rendszerszintű** (nem IH specifikus) **szabálytalanságok tárcaszintű kezelése nem tekinthető optimálisnak.**

Bár kiemelkedő fluktuáció a BEF humán állományában az elmúlt időben nem mutatkozott, érezhető a jövővel kapcsolatos bizonytalanság által okozott frusztráció. A bizonytalanság fenntartásával és az év vége közeledtével nő a BEF minőségi munkavégzését biztosító értékesebb munkaerő elvándorlásának esélye.

A korábban bemutatottak alapján a BEF tevékenységének esetleges évvégi megszüntetése az alábbi kockázatokat hordozza magában:

- inhomogén adatszolgáltatás az audit szervezetek részére;

- szolgáltatott információk szűrésének kiesésével az esetleges pénzügyi korrekciók veszélyének növekedése;
- humánkapacitás bővítésének szükségessége a szaktárcáknál;
- know-how átadás elégtelensége a tárcák részére;
- rendszerszintű szabálytalanságok kezelésének akadozása;
- határidős EUTAF/ÁSZ feladatok teljesítésének csúszása;
- jó gyakorlatok megosztásának elmaradása az intézményrendszer résztvevői között.

Fentiek összefoglalásaként javasoljuk:

- a fejlesztési források felhasználásának **2014. utáni belső ellenőrzési struktúrájára vonatkozó döntés mielőbbi meghozatalát és kommunikációját;**
- a belső ellenőrzési funkció **centralizált kialakítását;**

2.2 A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) rövid értékelése

A 2014-2020-as időszakra való felkészülés keretében egyes Operatív Programok (OP) esetében megkezdődött azok társadalmi egyeztetése. Ehavi jelentésünkben a 2007-2013-as időszak Regionális Operatív Programjai utódjának tekinthető Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) rövid értékelésére kerül sor.

A következő hétéves időszak hazai fejlesztései tervezésének alapját az Európai Bizottság által júliusban szakmai-módszertani szempontból részletes véleményezésre alkalmasnak talált Partnerségi Megállapodás adja. Az ebben meghatározott fejlesztési célkitűzéseknek megfelelően a TOP-ban tervezett fejlesztések is elsősorban a gazdaságfejlesztést és a foglalkoztatást, az energia- és erőforrás hatékonyságot illetve a társadalmi felzárkózást szolgálják.

A TOP beavatkozási célterületei

A TOP az alábbi kiemelt fejlesztési célokat határozta meg:

- I. Térségi és helyi gazdaság megerősítése, térségspecifikus fejlődési potenciál kiaknázásával
- II. Élhető és az üzleti szereplők számára vonzó települési környezet kialakítása
- III. Helyi közösségek megerősítése és öngondoskodó képességük javítása

A célok elérését segítő intézkedéseket a program a 6 prioritásba csoportosította, melyek a következők:

1. Térségi gazdaságfejlesztés a foglalkoztatási helyzet javítása érdekében (intézkedések többek között: KKV-k munkahelyteremtő beruházásai, foglalkoztatás-bővítési célú turizmus

fejlesztés, helyi termékek előállítását és piacra juttatását támogató programok, KKV finanszírozás elősegítése, vállalkozói tanácsadás);

2. Települési infrastruktúra fejlesztések (intézkedések többek között közmű és közszolgáltatási fejlesztések, megújuló energiaforrások alkalmazásának ösztönzése és az energiahatékonyság növelése, barnamezős területek rehabilitációja, szociális település rehabilitáció, közbiztonság fokozása, természeti és kulturális értékek védelme, közösségi terek fejlesztése);

3. Alacsony széndioxid kibocsátású gazdaságra való áttérés kiemelten a városi területeken, (intézkedések többek között: energiahatékonysági beruházások, alacsony szén-dioxid-kibocsátással járó gazdaságfejlesztés, kisléptékű közlekedési fejlesztések);

4. Önkormányzati közszolgáltatási és közigazgatási infrastruktúra és intézmény-fejlesztés, (intézkedések többek között: óvodák/iskolák/idősellátás/járóbeteg ellátás fejlesztése, önkormányzati és közigazgatási infrastruktúrák fejlesztése, szociálisan hátrányosa helyzetűek felzárkóztatása);

5. Községi szinten irányított várostérségi helyi fejlesztések (2014-2020- között először alkalmazásra kerülő új eszköz, mely helyi fejlesztési stratégiák alapján, helyi koordinációval valósít meg fejlesztéseket a többi prioritás intézkedéseivel azonos tartalommal. Az eszköz önálló prioritáson történő tervezése révén magasabb támogatási arány vehető igénybe. (Intézkedések többek között: helyi és közösségi gazdaságfejlesztés, vállalkozásfejlesztés, beruházás ösztönzés, helyi és térségi energetikai potenciál fenntartható hasznosítása);

6. Megyei és helyi emberi erőforrás fejlesztések, társadalmi befogadás és foglalkoztatás-ösztönzés (az Európai Szociális alaphoz finanszírozott intézkedések többek között: mentorálás, szakértői támogatás helyi fogyasztás és vásárlás ösztönzése, foglalkoztatási együttműködések, közmunka programok, ösztöndíjak, közösségfejlesztés, társadalmi felelősségvállalás, szegénység elleni küzdelem, roma integráció, civil szervezetek támogatása, projekt-előkészítés támogatása).

A TOP belső/külső koherenciája

A TOP tervezet struktúrája és tartalma megfelelő alap a 2014-2020-as időszak decentralizált forrásai további tervezésének. Egyaránt jól illeszkedik a tervezési időszak európai célkitűzéseire és hazai stratégiai/szakpolitikai irányaihoz. A korábbi időszak ROP-jaihoz képest a TOP esetében is szembeötlő, hogy – a formai előírásokhoz igazodva – a programdokumentum hazai fejlesztési elemeinek bemutatásával azonos jelentőségű a tervezett beavatkozások uniós szintű tematikus célkitűzéseire való illeszkedés bemutatása.

Tartalmát tekintve megállapítható, hogy az OP egészére vonatkozóan a tervezés hátralévő részében **biztosítani szükséges a prioritások közötti átfedések kiszűrését** és az ágazati OP-kal való szinergiák fokozottabb megteremtését. A prioritások egyes intézkedéseinek/beavatkozásainak részletesebb szakmai alátámasztása a beavatkozási logika

koherenciáját erősítené. Ez hozzájárulhatna továbbá az intézkedések és OP célok egyértelműbb összhangjának megteremtéséhez is. Egyes prioritások esetében szükséges ezenkívül a prioritás címének és tartalmának harmonizálása; a prioritások célkitűzéseinek/problémaleírásának/rövid leírásának és intézkedéseik tartalmának kölcsönös megfeleltetése. A prioritásoknál bemutatott intézkedések részletesebb kidolgozása azok célfüggő relevanciájának alátámasztása érdekében indokolt.

A TOP tervezetben **jól láthatóan keveredik a 2007-2013-as tervezési hagyomány és a 2014-2020-as időszakra vonatkozó, jelentősen megváltozott elvárás-rendszerhez való illeszkedési törekvés.** A 2014-2020-as időszakban bevezetésre kerülő új támogatáspolitikai eszközök (közösség-vezérelt helyi fejlesztések - CLLD, integrált területi beruházások - ITI) európai szinten is tapasztalható kiforratlanságából eredően a TOP-ban is még kissé bizonytalan, hiányos tartalommal jelennek meg (pl: konkrét ITI-k/intézményrendszer/eljárásrendek/prioritások közti lehatárolás/kiválasztási szempontok, stb).

A TOP sikeres végrehajtása érdekében vizsgálandó a tervben technikai segítségnyújtásra allokált forrás elégségessége, különös tekintettel a 2014-2020-as időszakra jelentősen átalakuló intézményi és működési struktúrára.

Az TOP EU rendelet tervezet szerinti tartalmi követelményeknek való megfelelés szempontjából az alábbi hiányosságok emelhetők ki:

- minden egyes prioritási tengelyre vonatkozóan a közös és egyedi kimeneti és eredmény-mutatók (indikátorok), a kiindulási értékkel és a számszerűsített célértékkel;
- az intézkedéseket alátámasztó szükségletek megállapítása és a prioritások indoklása;
- a TOP-ot más operatív programokkal való összehangolást biztosító mechanizmusok bemutatása az integrált területfejlesztési megközelítéshez való hozzájárulás kapcsán;
- integrált fejlesztésekkel célzott városok felsorolása és a tevékenységek indikatív forrásallokációja;
- a tervezett támogatások hozzájárulása a hazánkat is érintő Duna Régió Stratégiához;
- az egyes alapokból származó teljes pénzügyi előirányzat évenkénti bontása és az alapokból az operatív programra és az egyes prioritási tengelyekre juttatott támogatás teljes pénzügyi előirányzat összegét és a nemzeti társfinanszírozást az egész programozási időszakra mutató táblázat;
- Az operatív programra vonatkozó végrehajtási rendelkezések beleértve az akkreditációs testület, az irányító hatóság, az igazoló hatóság, az ellenőrző hatóság, kifizető hatóság azonosítását;
- Az OP áttekinthetőségét nagyban segítené a területi szintek (megye/nagyváros/kistérség) és a prioritásokból/intézkedésekből összeállított mátrix, mely egyértelműen bemutatná a területi szintek és intézkedések metszéspontjait.