



---

ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

# ELEMZÉS

---

**Az Európai uniós források önkormányzati felhasználásának mértéke és  
eredményessége**

**2024. október**

[www.asz.hu](http://www.asz.hu)



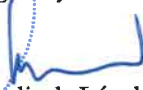
---


**ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK**

**Az Európai uniós források önkormányzati felhasználásának mértéke és  
eredményessége**

---

2024. október

Engedélyező:  
  
dr. Windisch László  
elnök



### Szerkesztő:

DR. VARGHA BÁLINT TAMÁS elemzésvezető

### Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. PULAY GYULA főosztályvezető, vezető közgazdász

### Készítették:

KISTÓTH KRISZTINA elemző

MIHÁLSZKY KÁLMÁN elemző

Az Elemzés  
az interneten  
a [www.asz.hu](http://www.asz.hu)  
oldalon  
olvasható.

### Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-3811-048/2024

# TARTALOM

<b>Vezetői összefoglaló</b> .....	<b>3</b>
<b>Az elemzés célja, fókuszterületei, módszere</b> .....	<b>5</b>
Cél .....	5
Fókuszterületek .....	5
Limitáció .....	5
Az elemzés által vizsgált időszak .....	6
Adatforrások .....	6
Elemzési módszerek .....	7
Az elemzésben használt kulcsfogalmak .....	7
<b>Az önkormányzatok számára elérhető operatív programok, valamint a projektek megvalósulása a 2014-2020. ciklusban</b> .....	<b>10</b>
<b>A kifizetések és a projektek megvalósulásának időbeli alakulása</b> .....	<b>16</b>
A projektmegvalósítás szakaszai és időigénye .....	19
A projektmegvalósulás elhúzódásának okai .....	20
<b>Pályázatok késői kiírása, módosítása</b> .....	<b>20</b>
<b>Magas arányú előleg finanszírozás</b> .....	<b>21</b>
<b>Konzorciumi megvalósítás</b> .....	<b>21</b>
<b>Műszaki tartalom változása</b> .....	<b>22</b>
Kifizetések elhúzódásának hatásai .....	24
Összegzés .....	24
<b>Indikátorok meghatározása, a projektek célkitűzéseinek teljesülése</b> .....	<b>25</b>
Az indikátorok meghatározásának folyamata és szereplői, Magyarország mozgásterét az indikátorok kitűzésében .....	25
<b>A közös indikátorok 2014-2020</b> .....	<b>26</b>
<b>Az operatív programokhoz tartozó indikátorok meghatározása</b> .....	<b>27</b>
<b>A pályázati kiírás indikátorai</b> .....	<b>27</b>
<b>A támogatási szerződés indikátorai</b> .....	<b>28</b>
<b>A FAIR rendszerben szereplő indikátorok</b> .....	<b>28</b>
<b>Az indikátor munkacsoport</b> .....	<b>28</b>
<b>Az indikátorok nemteljesülésének jogkövetkezményei</b> .....	<b>28</b>
Az önkormányzatokat elérő támogatásokhoz kapcsolódó indikátorok .....	29
<b>A projektek teljesülése az indikátorok szerint</b> .....	<b>29</b>
<b>Összegzés</b> .....	<b>31</b>
<b>Az indikátorok tartalmi vizsgálata</b> .....	<b>33</b>
Nulla célértékkel rendelkező indikátorok .....	33

Eredményindikátorok alkalmazása .....	34
Az eredményindikátor tartalmában nem outcome, hanem output jelenséget mér .....	36
A cél és az indikátor közötti összhang hiánya .....	37
Formális, könnyen teljesíthető indikátor célok.....	38
Várható értékek megjelenítése.....	39
Az összefüggő konstrukció indikátorok összekapcsolásának lehetősége .....	39
Összegzés.....	40
<b>1. SZ. MELLÉKLET</b> .....	41
<b>2. SZ. MELLÉKLET</b> .....	42
<b>IRODALOMJEGYZÉK</b> .....	43
<b>FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK</b> .....	45
<b>RÖVIDÍTÉSEK</b> .....	47

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

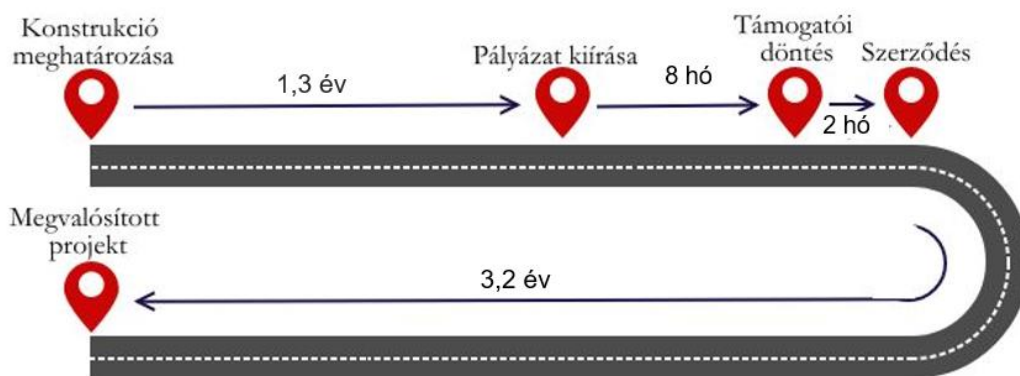
A 2014-2020-as uniós pénzügyi ciklus keretében az uniós források és a hazai társfinanszírozás összesen 2 333,7 Mrd Ft keretet biztosított 2 722 települési önkormányzat fejlesztéséhez. A legjelentősebb operatív programok középpontjában a gazdasági környezet, a várostérség és a közszolgáltatások fejlesztése állt. Emellett az ágazati operatív programokból is kaphattak támogatásokat a helyi önkormányzatok, amelyek nagy része humánerőforrás-fejlesztésre, infrastruktúra-fejlesztésre, környezetvédelemre és energiahatékonyságra volt fordítható.

Az Állami Számvevőszék elemzése a 2014-2020 közötti uniós pénzügyi ciklus keretében a helyi önkormányzatok támogatásait vizsgálta. Arra kerestük a választ, hogy miként alakult a projektek megvalósulása és eredményessége, a kifizetések dinamikája, az indikátor célértékek teljesülése. Az elemzés a projektek eredményességét mérő indikátorokat is értékelte, abból a szempontból, hogy azok mennyiben képesek kifejezni a projekt célját, a valós társadalmi, gazdasági hatást, az indikátorkészlet alkalmas-e arra, hogy azok alapján a projektek célrattartottságáról a döntéshozó és a közvélemény tájékozódhasson.

Az uniós kifizetésekért felelős intézmények az önkormányzati kört célzó uniós támogatásokról ilyen jellegű elemzéseket nem készítenek. Az elemzés eredményei tehát támpontokat adhatnak az önkormányzatokat elérő uniós támogatások rendszerének és intézményi infrastruktúrájának a továbbfejlesztéséhez.

### A programok megvalósulásának súlypontja az időszak végére esett

Az elszámolási időszak végére a szerződött támogatások 96,1%-a kifizetésre került, 95,8%-a pedig záróbeszámolóval rendelkezett. Ugyanakkor a kifizetések dinamikáját elemezve egyértelműen az a kép rajzolódott ki, hogy a projektek finanszírozása és megvalósítása a ciklus végére összpontosul, tehát a projektek egyfelől későn indulnak el, másfelől jelentős részben a ciklus utolsó éveire esik azok megvalósítása is. Az első jelentősebb kifizetésekre 2018 utolsó negyedévében került sor, a záróbeszámolót a projektek 25,4%-áról a 2023. évben, majd további 31,4%-áról csak 2024-ben nyújtották be. A projektek átlagos végrehajtási időtartama 3,2 év volt, ugyanakkor a projektek 44,2%-a esetében ennél tovább tartott a megvalósítás.



A projektek eredményes megvalósulását az indikátorok teljesülése jelzi. Kockázatot az jelent, ha a kimeneti indikátorok teljesülése nem éri el a 75,0%-ot, mert az az érintett támogatások visszafizetéséhez is vezethet. A célértékkal rendelkező indikátorok 73,4%-a az időszak végére elérte vagy meghaladta a 75,0%-ot, miközben a projektek eredményes lezárulását jelző indikátorok is jellemzően az időszak végére teljesültek. Ezzel együtt az elemzés öt olyan prioritási tengelyt - Turisztikai és természetvédelmi fejlesztések, Hulladékgazdálkodással és kármentesítéssel

kapcsolatos fejlesztések, Turizmus, Vállalkozások versenyképességének javítása, Térségi gazdasági környezet fejlesztése - azonosított be, ahol még 2024-ben is 75% alatt volt a kimeneti indikátorok átlagos teljesülése.

Bár lehetséges, hogy a projektek lezárásának időszak végi túlsúlya a támogatások szabályszerű felhasználása és sikeres projektmegvalósítás mellett következett be, de ezzel együtt is az a késelem negatív következménye, hogy a projektektől elvárt eredmények késve mutatkoznak meg. Emellett a 2023. éves inflációs környezet és a kedvezőtlen EUR/HUF árfolyamváltozás értelemszerűen költségnövelő hatással járt.

### **A projektek megvalósulásának elhúzódását több tényező okozta**

Az elemzés a háttérben álló okokat is számba vette. Értelemszerűen késelemhez vezettek a ciklus végén kiírt pályázatok, az elhúzódó projektmegvalósítás pedig a lebonyolító intézményrendszer és a kedvezményezett önkormányzatok tevékenységére is visszavezethető. Az interjúeredmények arra utalnak, hogy az időben történő befejezést elősegíthette volna az alaposabb műszaki és pénzügyi előkészítés és a konzorciumi megvalósítás általában nem gyorsította, hanem az egyeztetési igény miatt lassította a megvalósulást. Olyan önkormányzatok is konzorciális megvalósításra kényszerültek, amelyek egyébként rendelkeztek volna kapacitással a projektmenedzsmentre. Ezen túl eseti körülmények is szerepet játszottak, mint pl. a hulladékkezelési közszolgáltatás koncepcionális átszervezése. A kapcsolatvizsgálat eredménye azt mutatta, hogy a magasabb összegű projektek jellemzően lassabban valósultak meg.

### **Az indikátorok egy része korlátozottan alkalmas a projektek hatásának mérésére**

Az elemzés emellett tartalmi szempontból is vizsgálta a projektek eredményességét mérni hivatott indikátorokat. Arra voltunk kíváncsiak, hogy a pályázati felhívásokban meghatározott indikátorok szerinti eredmények visszaadják-e a projektek érdemi hatását, hasznosulását. Az elemzés feltárta, hogy a projektek 1,3%-a esetében vagy egyáltalán nem volt indikátor meghatározva, vagy annak célértéke nulla volt. Fontos látni, hogy az indikátorok meghatározása túlbürokratizált folyamat, amelyben az Európai Bizottság szempontjainak meghatározó szerepe van. Ezzel magyarázható, hogy előfordult, hogy a szerződésben megjelölt indikátor nyilvánvalóan nem a projekt célját mérte. Például buszok beszerzése esetén a felújított vasúti pálya hossza jelent meg indikátorként. Ilyen esetekben elvi okokból sem érvényesülhetett a pályázati pénzek elköltésének eredmény szempontú kontrollja.

Egy-egy fejlesztés szélesebb hatását értelemszerűen nem a kimeneti, hanem az eredmény (outcome) indikátorok képesek mérni. Ebből a szempontból kedvezőtlen, hogy az eredményindikátorok aránya az összes indikátoron belül 23,2% volt, így **az összes pályázat 10,3%-a rendelkezett csak eredményindikátorral**. Ezen túl az elemzés arra is rámutatott, hogy több eredményindikátor valójában csupán kimeneti követelményt tartalmazott. Egyes humán erőforrás fejlesztő programok például az outcome értékelés körében beérték a résztvevők számának mérésével, ahelyett, hogy vizsgálták volna a program eredményét, például a munkaerőpiaci elhelyezkedés sikerét, vagy a kábítószerhasználat visszaszorulását.

Az indikátorok 14,8%-a 100% fölötti túlteljesülést mutatott. Ez arra utal, hogy a célérték meghatározását számos esetben a könnyen teljesíthetőség motiválja, illetve az indikátorértékeket a projekt hatásán kívüli tényezők is mozgatják. Ezen túl az indikátorok funkcióját aláássa, ha a beruházás tényleges életciklusánál rövidebb az a fenntartási időszak, amely alatt az eredményindikátornak teljesülnie kell, erre vonatkozó gyakorlat is az elemzés látókörébe került.

## AZ ELEMZÉS CÉLJA, FÓKUSZTERÜLETEI, MÓDSZERE

A 2014-2020. éves ciklusra Magyarország számára a Partnerségi Megállapodás az Európai Strukturális és Beruházási Alapokból (továbbiakban: ESB alapok) 32,0 Mrd euró<sup>12</sup> felhasználható támogatást biztosított. Az ESB alapok legnagyobb hányadát a kohéziós politika alapjai teszik ki, amelynek legfőbb céljai a gazdasági, társadalmi és területi kohézió. A kohéziós politika alapjainak támogatása nagyobb részt a nem közszférába tartozó gazdasági szereplők, valamint a központi költségvetés intézményeinek támogatását jelenti. Az önkormányzatok, önkormányzati intézmények, illetve önkormányzati többségi tulajdonú gazdasági társaságok az általunk vizsgált kohéziós politika operatív programjai támogatási keretének 21,8%-ában voltak kedvezményezettek.

Az uniós források felhasználásáról nagyszámú értékelés, jelentés született, operatív programonként és tematikus célkitűzésenként, de az önkormányzati szféráról a programokon átívelő szektor szintű elemzés még nem készült. A jelentések elsődlegesen a programonként kitűzött célértékek, illetve a megvalósult fejlesztések közösségi, valamint hazai célokhoz történő hozzájárulásáról szólnak, azonban nem térnek ki a kedvezményezettek által a támogatási szerződésben vállalt indikátorok teljesülésére.

Az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) elemzése ezért azt tűzte ki célul, hogy az önkormányzati szféráról adjon átfogó, a programokon átívelő bemutatást a 2014-2020. éves ciklus vonatkozásában. Az elemzés ezen túl széles körű kép bemutatására törekszik a települési önkormányzatok által felhasznált uniós forrásokról és azok felhasználásának eredményességéről, kiemelt figyelemmel a kifizetések és a projektek, valamint az indikátorok megvalósulásának időbeli alakulására.

### Cél

Az Állami Számvevőszék elemzése azt vizsgálja, hogy a 2014-2020. éves pénzügyi ciklus keretében Magyarország rendelkezésére álló uniós forrásokból a települési önkormányzatok milyen célokra és mekkora támogatásban részesültek, hogyan alakult a kifizetések dinamikája, valamint ezen forrásokat milyen eredménnyel használták fel. Az elért eredmény alatt az elemzés a szerződésekben vállalt indikátorok teljesülését érti.

Az elemzés az indikátorok teljesülése mellett vizsgálta, hogy az indikátorok segítették-e a támogatások hatékony felhasználását, alkalmasak voltak-e a támogatással megvalósuló projekt kimenetének, eredményének a mérésére.

### Fókuszterületek

- Mekkora volt az önkormányzatok részére nyújtott európai uniós támogatások mértéke a 2014-2020. éves költségvetési ciklusban?
- Hogyan alakult a projektek készültsége, miként teljesültek a kifizetések?
- Hogyan teljesültek a projektek kimeneti és eredményindikátorai?
- Támogatták-e az indikátorok a támogatások hatékony felhasználását, megfogalmaztak-e a társadalom számára is releváns célokat?

### Limitáció

Az elemzés célzottan a helyi önkormányzatok, intézményeik és többségi tulajdonú gazdasági társaságaik támogatásának lefutását és eredményességét vizsgálja, nem képezi tárgyát a piaci, az állami és egyéb nem önkormányzati szektorokat érintő támogatások vizsgálata. Az elemzés a támogatási prioritások közül az 1. sz. mellékletben szereplőkre fókuszál, ezen prioritások adják az önkormányzati szféra összes uniós támogatásának a 98,4%-át. Az elemzés a kapott adatszolgáltatás

<sup>1</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU/14-20#>

<sup>2</sup> a Partnerségi Megállapodás aláírási időpontjának (2014. augusztus 15.) árfolyamán 9 988,5 Mrd Ft



hiányosságai miatt nem vizsgálja a Vidékfejlesztési Programot sem. Az elemzésnek nem célja sem az operatív programoknak, sem a kiválasztás szempontjainak, sem a lebonyolításában résztvevők munkájának, sem az egyes önkormányzatok szerepvállalásának az értékelése. Az elemzés azokat a támogatásokat vizsgálja, amelyek kedvezményezettjei a fő pályázó vagy konzorciumi tag<sup>3</sup> helyi önkormányzatok, intézményeik és többségi tulajdonú gazdasági társaságaik.

### Az elemzés által vizsgált időszak

A támogatási szerződés megkötése, illetve a projekt kezdetének évét követően 3 év áll maximum rendelkezésre a fejlesztés megvalósítására (N+3 szabály). Ezért az elemzés által vizsgált 2014-2020. éves uniós ciklus támogatásainak felhasználását és zárását az utolsó év, a 2023. év végéig kell teljesíteni. A kedvezményezetteknek a végrehajtásról és a költségek elszámolásáról szóló záróbeszámolót legkésőbb 2024. április 30-ig kellett benyújtaniuk, amennyiben az elszámoláshoz már további kifizetés nem tartozott. Azon projekteknél, ahol további kifizetést igényeltek, a benyújtási határidő korábbi, legkésőbb február végi volt. Az elemzés az adatok teljeskörűsége érdekében a FAIR rendszer által kezelt kohéziós programok legutolsó, azaz 2024. április 30-ig feldolgozott szerződéses, pénzügyi, elszámolási adatai, valamint az indikátor célértékek és megvalósult értékek alakulásának adatait használta fel. Az adatszolgáltatás időpontja 2024. május 13-a volt.

### Adatforrások

Az elemzés áttekintette a kohéziós politikát támogató alapok stratégiai dokumentumait, azok célkitűzéseit, az alokált forrásokat és az elért eredmények kiértékeléséhez alkalmazott szerződés szerinti mutatószámait (kimeneti és eredmény indikátorait), valamint a kapcsolódó uniós és hazai jogforrásokat. Az elemzés előkészítési fázisában interjúra került sor a Miniszterelnökség Európai Unió Fejlesztésekért Felelős Államtitkársága és az Agrárminisztérium Mezőgazdaságért és Vidékfejlesztésért Felelős Államtitkársága, valamint a KSH illetékes szakterületeivel és szervezeti egységeivel. Az interjúk az elemzéshez felhasználható adatforrások, adatok beazonosítását, az adatfeldolgozás és értékelés szempontjainak kiválasztását szolgálták. Az elemzés elkészítése során interjúra került sor a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (továbbiakban: TOP) és a Környezeti- és Energiahatékonysági Operatív Program (továbbiakban: KEHOP) Irányító Hatóságának (továbbiakban: TOP IH és KEHOP IH) képviselőivel. Az interjúk az operatív programok kifizetés dinamikájának értelmezését szolgálták. A támogatott projektek időbeli lefutásának vizsgálatához önkormányzati interjúkat folytattunk, Bányászati és Értéktudományok Minisztériuma, Erdélyi Megyei Jogú Város Önkormányzata, Érd Megyei Jogú Város Önkormányzata, Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata, valamint Tatabánya Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala képviselőivel. Az indikátorok kialakítása témában megkerestük az **Integrált Közlekedés-fejlesztési Operatív Program** (továbbiakban: IKOP) programok irányító hatóságát.

A Vidékfejlesztési Program elemzése érdekében az ÁSZ megkereste az Agrárminisztérium illetékes helyettes államtitkárságát is, majd interjú megbeszélést folytatott a rendelkezésre álló és bekérhető adatok áttekintése céljából 2023. július elején. A Vidékfejlesztési Program önkormányzati támogatásainak nincs a kohéziós politikai operatív programokhoz hasonló, az indikátorok körére, illetve az adatok aggregált körére is kiterjedő informatikai összesítést lehetővé tevő elektronikus

---

<sup>3</sup>A konzorcium több kedvezményezett támogatásával megvalósuló projektet jelent, ahol a tagok polgári jogi szerződésben szabályozott munkamegosztáson alapuló együttműködése valósul meg a projekt közös megvalósítására, valamint ennek érdekében a közös gazdasági érdekek előmozdítására. (Forrás: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről 3. § (1) bekezdés 19. pont.) Fő pályázónak tekintjük azt az önkormányzatot vagy annak intézményét, amely önállóan nyújtott be pályázatot, illetve konzorcium keretében történt pályázat esetén a konzorcium vezetőjét. A konzorciumvezető a konzorcium tagjai által a konzorciumot létesítő szerződésben a többi tag harmadik személyekkel szembeni képviselőre feljogosított tagja. (Forrás: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről 3. § (1) bekezdés 19a. pont)

nyilvántartási rendszere. Az Agrárminisztérium az indikátorokra ki nem terjedő, részleges adatszolgáltatást 2024. február 16-án teljesítette, azt az indikátorok hiányára tekintettel az elemzés nem tudta hasznosítani.

A kohéziós alap támogatásainak nyilvántartási adatait településenként a FAIR rendszerben rögzítik. Az elemzés feldolgozta a FAIR rendszerben fellelhető projekt pénzügyi adatokat és indikátor adatokat egyaránt. A pénzügyi adatok a kedvezményezettenként nyilvántartott támogatási és elszámolási adatokon alapulnak. A kedvezményezettek között a helyi önkormányzatok többségi tulajdonú gazdasági társaságai az OPTEN adatbázisa alapján kerültek meghatározásra. Az elért eredményeket az egyes operatív programokhoz rendelt indikátorok alakulása alapján értékeljük.

## Elemzési módszerek

Az elemzés a fő pályázó vagy konzorciumi tag önkormányzatok 2014-2020. ciklusban szerződött **támogatások megvalósulásának időbeli lefutását** a számla alapú kifizetések, valamint a lezárt, befejezett projektek alakulásán keresztül vizsgálja.

A támogatások hatásvizsgálatánál fontos szempontnak tekintjük az operatív programok eredményességét mérő, a szerződésekben rögzített **indikátorok teljesülésének** elemzését, amely kiegészül az indikátorok tartalmi vizsgálatával. A vizsgálati szempontok között szerepelt a célok és indikátorok összhangja, hogy az indikátor képes-e teljesen lefedni a projekt kimeneteit, vagy annak csak egy részét méri. Továbbá, hogy az eredményindikátorok a valós társadalmi, gazdasági célokat tükrözik-e, vagy csupán az egyedi tevékenységek részscéljait határozzák meg. Az indikátor célértéke mutatja az elvárt teljesítményt, ezért külön vizsgáltuk a célértékkel nem rendelkező indikátorokat, valamint azokat, amelyeknél a tény érték többszörösen meghaladta a célértéket. Operatív programonként kerültek összesítésre az azonos dimenzióval (például fő, km) rendelkező indikátor változás célértékek és tényértékek. A teljesülés ezek hányadosa, amelyek átlaga a teljes operatív program szerinti teljesülési arány.

## Az elemzésben használt kulcsfogalmak

Az elemzésben több szakmai kifejezés is előfordul, amelyek meghatározása szükséges a megállapítások értelmezéséhez.

A **Partnerségi Megállapodás** a 2014. január 1. és 2020. december 31. közötti időszakra vonatkozóan azonosítja Magyarország legfontosabb kihívásait és kitűzi a fő fejlesztési prioritásokat. Rögzíti, hogy az érkező uniós fejlesztési források hogyan fogják támogatni az Európai Unió Európa 2020 stratégiájának céljait, továbbá meghatározza e források eredményes és hatékony felhasználásának feltételeit. (Partnerségi Megállapodás)

Az 1303/2013/EU rendelet<sup>4</sup> szerint valamennyi tagállamnak minden egyes operatív program számára ki kell jelölni egy nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatási hatóságot vagy szervet, illetve egy magántestületet **irányító hatóságként**. Ugyanaz az irányító hatóság több operatív program irányító hatóságként is kijelölhető.

Az **operatív program** rögzíti a Partnerségi Megállapodásban kijelölt fejlesztési irányok részleteit, a visszatérítendő, a vissza nem térítendő és a kombinált termékek alkalmazásának szabályait. (Partnerségi Megállapodás)

Az uniós (11 db) tematikus célkitűzés alábontására a **beruházás prioritás elnevezést** használják. Azonban a hazai operatív program alábontását, annak fő szerkezeti elemeit a **prioritások**, azaz a **prioritás tengelyek** jelentik. Általános elvként egy prioritási tengely egy tematikus célkitűzésre, egy alapra és egy régiókatégoriára vonatkozik. (1303/2013/EU rendelet<sup>5</sup>)

---

<sup>4</sup> 1303/2013/EU Európai Parlamenti és Tanácsi rendelet 123. cikk

<sup>5</sup> 1303/2013/EU Európai Parlamenti és Tanácsi rendelet 96. cikk (1) bekezdés

A **támogatási konstrukció** a pályázati felhívások, támogatási programok összefoglaló elnevezése, az operatív programok céljainak a megvalósítására. A támogatási konstrukció a konkrét támogatási formát, támogatási célt és meghatározott kedvezményezett kört tartalmazza, ez alapján írható ki a konkrét pályázati felhívás. A pályázati felhívás keretösszege nem haladhatja meg a konstrukcióra előírányzott keretet.

A **projekt** egy szerződésben megfogalmazott támogatási cél megvalósítását szolgáló fejlesztés. Az egy helyszínen megvalósított fejlesztések mellett átfogja azon eseteket is, ahol a fejlesztés több szereplővel konzorciumban, vagy több helyszínen valósul meg.

A **konzorcium** több kedvezményezett támogatásával megvalósuló projektek esetében a részes felek (tagok) polgári jogi szerződésben szabályozott munkamegosztásán alapuló együttműködése a projekt közös megvalósítása, valamint ennek érdekében közös gazdasági érdekeik előmozdítása és erre irányuló tevékenységük összehangolása céljából. (lásd 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés 19. pontja)

A **konzorciumvezető** a konzorciumnak a tagjai által a konzorciumot létesítő szerződésben a többi tag harmadik személyekkel szembeni képviselőjére feljogosított tagja. (lásd 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés 19a. pontja)

Az **indikátor** az uniós jogszabályokban és az operatív programban nevesített eredményt vagy teljesülést mérő mutató a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés 12. pontja alapján a kitűzött mérföldkövek és célok megvalósulásának monitoringját szolgálja.

**Kimeneti és eredmény** indikátorokat különböztetünk meg. Az eredmény indikátor a támogatás révén megvalósított fejlesztés konkrét társadalmi-gazdasági eredményét kívánja megragadni, míg a kimeneti indikátor a fejlesztés közvetlen „outputjának” mérhető ismérveit határozza meg. Az elemzés a projekt szintű, a támogatási szerződésben vállalt kimeneti és eredmény indikátor célérték teljesülését vizsgálja.

A kedvezményezettel kötött támogatási szerződés tartalmazza a **szerződött összeget**. A szerződött összeg és a teljesítési határidő egyaránt módosítható.

A tevékenység elindításához, a kedvezményezett likviditásának biztosításához **előleg** nyújtható a szükséges legkisebb összegben, amelyet a támogatási szerződésben rögzítenek. A **támogatási előleg** akár a 100%-ot is elérheti többek között a vizsgált helyi önkormányzat esetében. (272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 116. § (2) bekezdés c) pontja) Az előleg egy vagy több részletben is folyósítható.

A kifizetés feltétele, hogy a projekt keretében tervezett tevékenységek megvalósultak, a hozzájuk kapcsolódó költségek igazoltak (272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 110. § (1) bekezdés), azaz a felmerült költségeket teljeskörűen számlákkal kell alátámasztani. Az elemzésben ezen kifizetéseket **számla alapú kifizetésnek** nevezzük. Pénzügyileg teljesült, kifizetett összeg alatt az elemzés a számla alapú kifizetéseket és az elszámolt előleget érti.

A projekt akkor zárható le, ha a támogatási szerződésben vállalt valamennyi kötelezettség teljesült és a kedvezményezett a megvalósulás eredményeiről és a pénzügyi elszámolásról **záróbeszámolót** készít, amelyet az irányító hatóság hagy jóvá. Ezt követően a fenntartási időszak végén benyújtásra kerül a záró projekt fenntartási jelentés. Az elemzés a záróbeszámolóval lezárt projektekre használja a megvalósult, befejezett vagy záróbeszámolóval lezárt elnevezéseket.

Az elemzés a támogatás folyósításának és elszámolásának fő lépéseit vizsgálja. A folyamat lépéseit az 1. számú ábra szemlélteti.

### A projekt támogatás folyósításának és elszámolásának fő lépései



*Forrás: ÁSZ saját szerkesztés*

## AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZÁMÁRA ELÉRHETŐ OPERATÍV PROGRAMOK, VALAMINT A PROJEKTEK MEGVALÓSULÁSA A 2014-2020. CIKLUSBAN

Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásakor, 1957-ben a regionális fejlesztés, a fejlettségbeli különbségek kiegyenlítése mint cél még nem jelent meg, tekintettel arra, hogy magától az integrációtól az egységes piac által biztosított áru, tőke, szolgáltatások és munkaerő szabad áramlása – más néven „négy alapszabadság” – érvényesülése révén várták a fejlettségi különbségek csökkenését. Az integráció önmagában azonban nem tudta csökkenteni a regionális egyenlőtlenségeket és az integráció déli irányú bővítése ezen különbségeket még fokozta is.

Az integrációs folyamat annál inkább polarizált volt, minél inkább eltérő volt a tagországok gazdasági fejlettségi foka és gazdasági szerkezete. Ezért hatékony kompenzációs, illetve fejlesztési eszközök alkalmazása nélkül az integráció inkább kiélezte, mint kiegyenlítette a partnerek közötti fejlettségi különbségeket. A folyamat rámutatott a regionális politika szükségszerűségére. (Kengyel, 2010.)

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (továbbiakban: ERFA) volt az első alap, amely a regionális gazdasági különbségek csökkentése érdekében született 1972-ben. Később a kohéziós politika érvényesülését szolgálta az Európai Szociális Alap (továbbiakban: ESZA) mint a munkaerő képzési támogatásának rendszere. Az 1992-ben aláírt Maastrichti szerződés az euró bevezetése céljának és feltételeinek rögzítése mellett létrehozta a Kohéziós Alapot (továbbiakban: KA), amelynek fő célja, hogy a kevésbé fejlett tagországokat felkészítse a gazdasági és a monetáris unióban való részvételi kritériumok elérésére. A KA fő célja elsősorban nem a régiók, hanem az érintett tagállamok közötti gazdasági-társadalmi különbségek csökkentése. Az alapból azok a tagállamok részesülnek támogatásban, amelyek (GNI alapú) fejlettsége nem éri el az EU átlagos fejlettségének 90%-át. 2007-től az ERFA, az ESZA és a KA alapok támogatásait összefoglaló néven a kohéziós politika támogatásainak nevezik. A 2014-es programozási ciklusban történt változások közül fontos, hogy az EU további két alapja, az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (továbbiakban: ETHA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (továbbiakban: EMVA) is közös eljárási szabályozás alá került a kohéziós politikai alapokkal. Az öt támogatási alap közös szabályait az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendeletében rögzítették.

A 2014-2020. ciklusban az EU költségvetés kiadásainak 35,8%-át (324,94 Mrd EUR-t) tervezték gazdasági, társadalmi és területi kohéziós kiadásokra, az uniós kohéziós politika megvalósítására. (2014-2020. EU pénzügyi keret)

Az Európai Bizottság és a Magyar Kormány között **2014-ben aláírt Partnerségi Megállapodás** rögzíti a Magyarországra jutó keretösszegeket az uniós alapok és a hazai operatív programok szerinti bontásban. A Partnerségi Megállapodásban meghatározott operatív programok kidolgozására 2014. év végén került sor az uniós kötelező formai és tartalmi elemek megadásával, amelyek tartalmazták a prioritás tengelyeket, azok allokált kereteit. Az uniós támogatások keretösszegei emellett kiegészítésre kerültek a hazai költségvetési társfinanszírozás összegeivel.

Az operatív programok tartalmazzák a prioritás tengelyeket, az uniós beruházási prioritásokat, az indikátorokat, azaz a kiválasztott műveletek révén elérendő eredményeket. Ezt követően a támogatási konstrukciók az operatív programok alapján kerülnek meghatározásra, majd a támogatási konstrukciók alapján hirdetik meg az egyedi pályázati kiírásokat.

A programok elfogadását követően nyílik lehetőség a tagállam által az Európai Bizottságtól történő előlegek lehívására. A 2015-2016. évekre a hét éves keret 5%-a érkezett meg előleg formájában. Ezt követően a köztes kifizetés keretében érkeznek a források. Az igazoló hatóság a programok keretében felhasznált forrásokról meghatározott időközönként elszámolást nyújt be az Európai

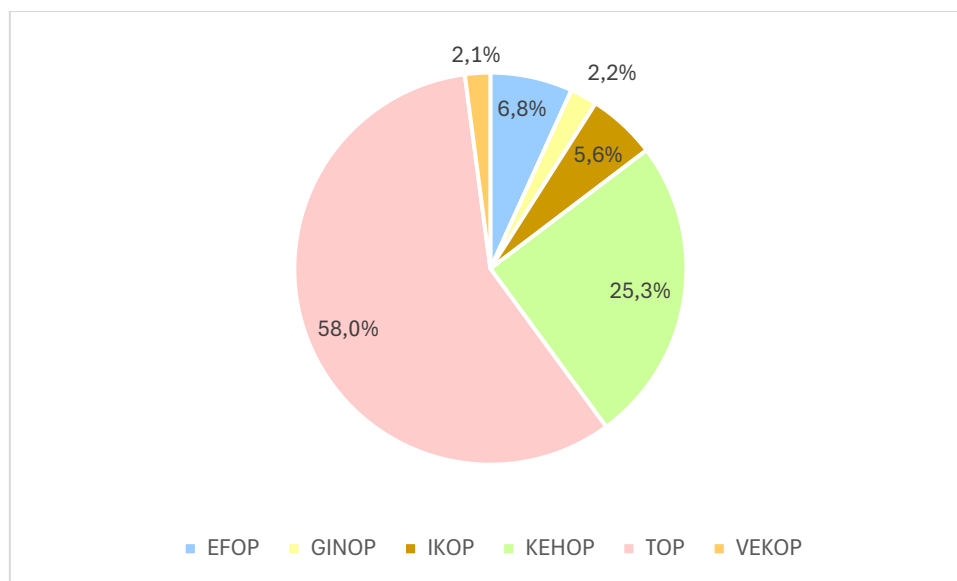
Bizottságnak, amely ezt követően utólag teljesíti a kifizetést, addig a hazai költségvetés előfinanszírozza a kedvezményezetteknek kifizetendő támogatást.

A hazai intézményrendszer szereplőit, feladatait, illetve az európai uniós támogatások felhasználásának szabályait a 2014-2020. programozási időszakra vonatkozóan a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet rögzítette. A támogatásból megvalósuló fejlesztések központi monitoringjának és nyilvántartásának szabályait a 60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet határozta meg.

A ciklus kohéziós politikai céljainak meghatározását erős gazdaságfejlesztési fókusz jellemezte. A témánk szempontjából legfontosabb operatív programok a terület- és településfejlesztési programok, azaz a TOP és a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (továbbiakban: VEKOP) voltak. Ezek középpontjában a gazdasági környezet, a várostérség és a közszolgáltatások fejlesztése állt. Emellett az ágazati operatív programokból is kaphattak támogatásokat a települési önkormányzatok, amelyek nagy része jellemzően humán erőforrás-fejlesztésre, infrastruktúrafejlesztésre, környezetvédelemre és energiahatékonyságra volt fordítható. Az uniós források és a hazai társfinanszírozás a 2014-2020. éves pénzügyi ciklus keretében a vizsgált prioritásokra összesen 2 333,7 Mrd Ft szerződött keretet biztosított mindösszesen 2 722 helyi önkormányzat fejlesztési igényeihez. A támogatások jellemzően 86% uniós és 14% hazai forrást tartalmaztak.

A helyi önkormányzatok uniós támogatásai hat operatív program keretében valósultak meg. A megyei jogú városok számára külön keretet hoztak létre (TOP-6), de ezen városok az ágazati energetikai és közlekedési operatív programokból is részesülhettek. A 2000 főt meghaladó településeket jellemzően a TOP és a VEKOP forrásaiból, valamint az ágazati energetikai és a közlekedési programokból támogatták. A szerződött érték operatív programok szerinti alakulását az 2. számú ábra mutatja be.

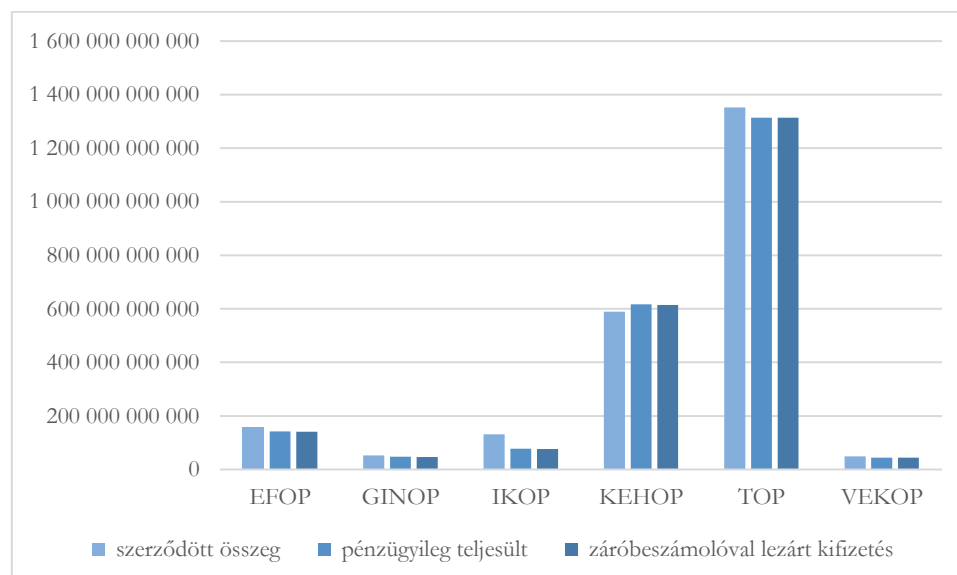
**Az önkormányzati kör 2014-2020. éves ciklusban szerződött támogatásainak operatív programonkénti megoszlása (%)**



*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, ÁSZ saját szerkesztés, 2024. május 13-i állapot*

A támogatási összeg operatív programok közötti pénzügyi adatainak megoszlását a 3. számú ábra szemlélteti. A szerződött összeg a ciklusban megkötött szerződött támogatások összegét, a pénzügyileg teljesült érték az elemzés időpontjáig történt számla alapú kifizetéseket és az elszámolt előlegeket, míg a megvalósult, lezárt kifizetés a záróbeszámolóval rendelkező megvalósult fejlesztésekre kifizetett összeget jelenti.

**A 2014-2020. éves ciklusban az operatív programok pénzügyi adatai az elemzett önkormányzati körben (Ft)**



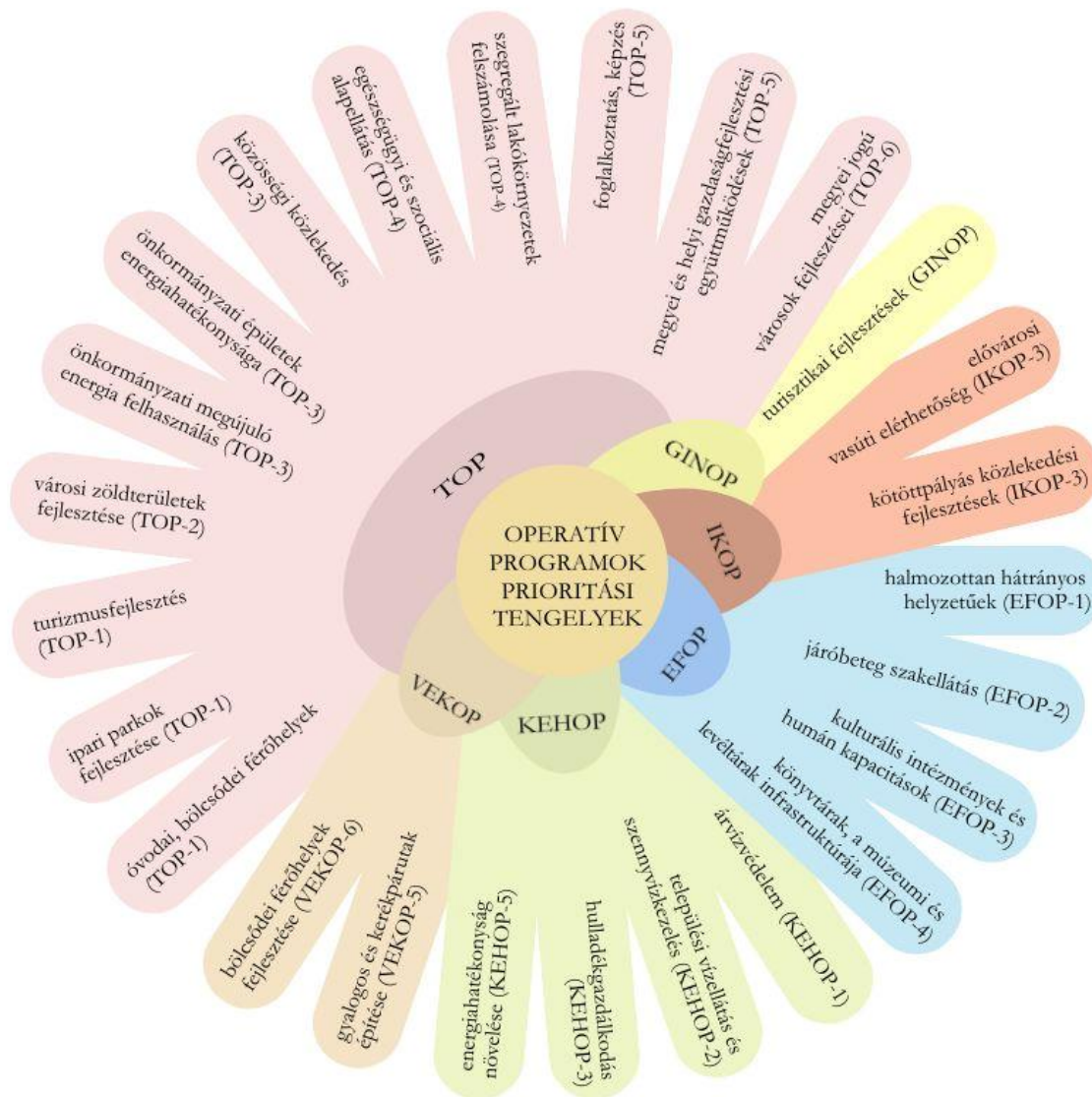
*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, ÁSZ saját szerkesztés, 2024. május 13-i állapot*

Az elszámolási időszak végére a szerződött támogatások 96,1%-a kifizetésre került, 95,8%-a pedig már záróbeszámolóval lezárt, megvalósult projektekhez tartozott.

Az operatív programok fő szerkezeti elemei a **prioritási** tengelyek, amelyek a Partnerségi Megállapodás keretében meghatározott egy vagy több beruházási prioritást foglalnak magukba. A 4. számú ábra foglalja össze az operatív programok prioritásainak fő céljait.

4. sz. ábra

### Az elemzett operatív programok prioritási tengelyei



Forrás: ÁSZ saját szerkesztés

A **Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP)** a települési önkormányzatok támogatásának legfontosabb programja az összes elemzett támogatás szerződött értékének több mint a felét, 58,0%-át jelentette. A TOP 2 286 elemzett önkormányzatot ért el, a támogatás fő céljait prioritásonként határozták meg. Két értékben legjelentősebb prioritása a gazdasági környezet fejlesztése (TOP-1) és a megyei jogú városok fejlesztései (TOP-6) voltak. A TOP-1 a **gazdasági környezet fejlesztése keretében** a célterületek között szerepel a vállalkozásokat is támogató önkormányzati üzleti infrastruktúra (pl. ipari parkok), valamint a helyi és térségi turisztikai vonzerő fejlesztése, továbbá a kisgyermekesek munkaerőpiacra történő visszatérésének segítése az óvoda, bölcsőde, családi napközi férőhelyek kialakításával. A prioritás keretében 1 226 helyi önkormányzat 357,8 Mrd Ft támogatásban részesült.



A TOP-2 tartalmazta a **népességmegtartó településfejlesztéseket**. Az operatív program a városi zöldterületek és a települési környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztését, pl. belterületi csapadékvíz elvezetését, a települési hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó tevékenységek megvalósítását és a zöld város kialakítását támogatta. A fejlesztésekre 262,2 Mrd Ft támogatás jutott, amely 971 település között oszlott meg. A TOP-3 az **alacsony széndioxid kibocsátású gazdaságra való áttérést** támogatja, ennek legfontosabb fejlesztései a közösségi közlekedés (pl. a busz- és kerékpáros közlekedés), a közlekedésbiztonság javítása, valamint az önkormányzati tulajdonú épületek, illetve az önkormányzati intézmények energiahatékonyságának növelése és az önkormányzati szektor megújuló energia felhasználásának támogatása. Ez a prioritás érintette a legtöbb települést, mintegy 227,1 Mrd Ft támogatást biztosított 1 337 település számára.

A TOP-4 a **helyi közösségi szolgáltatások fejlesztésére** fókuszált, ezek közé tartozott az egészségügyi és a szociális alapellátás fejlesztése, az alapellátást nyújtó önkormányzati intézmények infrastruktúrájának és szolgáltatásainak fejlesztése, és a szociális városrehabilitáció, a városi szegregált lakókörnyezetek felszámolása. Az önkormányzatok részére juttatott forrás nagysága szempontjából ez a prioritás kevésbé volt jelentős, a szerződött érték 67,9 Mrd Ft azonban 757 település között oszlott el. A TOP-5 a TOP operatív program legalacsonyabb összegű prioritása volt, amely **gazdaságfejlesztéshez kapcsolódó foglalkoztatási, képzési célú támogatásokat** nyújtott elsősorban a megyei és helyi foglalkoztatási és helyi gazdaságfejlesztési együttműködések keretében, valamint a szociális városrehabilitációhoz kapcsolódó közösségi és humán fejlesztéseket támogatta. A szerződött 36,9 Mrd Ft-ban 1 130 település részesült.

A TOP-6 az elemzett körben a 2014-2020. éves ciklus legmagasabb összegű prioritása, a **megyei jogú városok fejlesztéseit** támogatta az 1-5. prioritások szerinti témák mentén. A TOP-6 támogatásaiban 22 megyei jogú város részesült, a szerződött összeg egymagában a TOP programok majdnem egyharmadát (29,7%) és a ciklus összes elemzett szerződött programjának 17,2%-át jelentette. A városenkénti átlagos szerződéses érték kiemelkedően magas, 16,1 Mrd Ft volt.

A **Környezeti- és Energhatékony Operatív Program (KEHOP)** jelentette az operatív programok közül a második legnagyobb támogatási összeget a vizsgált kör számára, a ciklusban a szerződött érték 25,3%-a tartozott hozzá. Az önkormányzati szektort érintő fő támogatási terület az 1. prioritásnál az árvízi kockázatoknak kitett önkormányzatok állandósított **védelmi rendszerekkel, árvízvédelmi falakkal** történő fejlesztéseinek támogatása, a 2. prioritása esetében a **települési vízellátás és szennyvízkezelés** fejlesztése volt. A 3. prioritás a települések **hulladékgazdálkodással kapcsolatos fejlesztéseit**, míg az 5. prioritás az **energhatékony növelését** célzó fejlesztéseket finanszírozta, mindösszesen 210 településen.

A szerződött értékek szempontjából a harmadik legnagyobb operatív program a társadalmi felzárkózást támogató **Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program** (továbbiakban: EFOP) volt. A programra az elemzetti körben a szerződött támogatások 6,8%-át fordították. Keretében az önkormányzatok összességében a legnagyobb mértékben a humán szolgáltatások fejlesztésére, az integrált térségi gyermekprogramokra, a szegregált élethelyzetek felszámolására, a járóbeteg szakellátó szolgáltatások és a humán kapacitások fejlesztésére jutottak támogatásokhoz. Az EFOP a TOP program után a második legtöbb, 1260 vizsgált települést érintette, de az egy településre jutó átlagos szerződött érték alacsony, 125,6 Mft volt.

A **Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP)** Budapest és Pest Megye ágazati és települési fejlesztéseit támogatja, azonban a régió fejlettsége miatt az allokált támogatási források volumene csekély, a vizsgált települési önkormányzatok összes szerződött támogatásának 2,1%-át jelentette. A 48,7 Mrd Ft támogatásban összesen 91 helyi önkormányzat részesült.

A szerződött támogatások 1,3%-át adta az **Integrált Közlekedés-fejlesztési Operatív Program (IKOP)**, amely 3. prioritása támogatta többek között az önkormányzatok fejlesztéseit. A **Gazdaságfejlesztés és Innovációs Operatív Program** (továbbiakban: GINOP) a legnagyobb keretösszegű program volt, de elsődlegesen a piaci szereplők támogatásait tartalmazta. Az

önkormányzati fejlesztésekhez csak kis mértékben járult hozzá, a GINOP-7 prioritás keretében finanszírozott turisztikai fejlesztések az elemzett önkormányzati támogatásoknak csupán 2,2%-át jelentették.

A települési önkormányzatok, valamint azok intézményei és gazdasági társaságai részére a prioritási tengelyek (továbbiakban: prioritás) keretében a szerződött, valamint a számla alapon kifizetett támogatások volumenét tételesen a 2. számú melléklet tartalmazza.

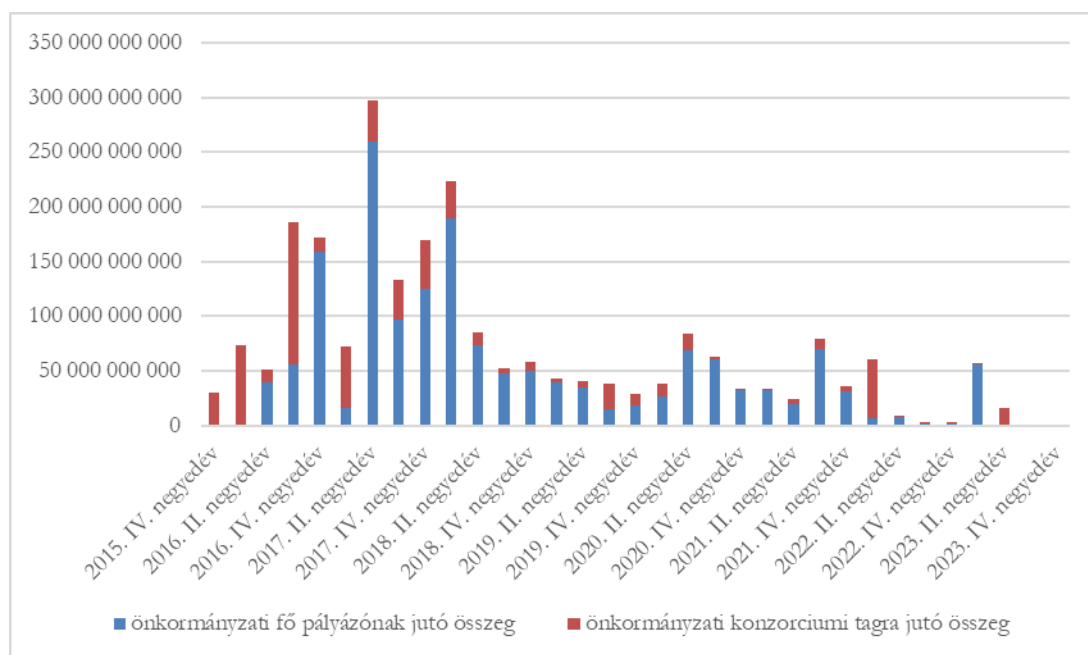
## A KIFIZETÉSEK ÉS A PROJEKTEK MEGVALÓSULÁSÁNAK IDŐBELI ALAKULÁSA

A vizsgált prioritások tekintetében az önkormányzati (fő pályázóra és konzorciumi tagra jutó) szerződött összeghez képest a **számla alapú kifizetési arány a támogatási szerződésben vállalt határidőt követő (2024. május 13-i) állapot szerint 96,1% volt.** Az összes kifizetés negyede a két utolsó évben teljesült, ezen belül 15,8% 2023-ban és 6,9% a 2024. évben. A projektek befejezése jól megragadható a valamennyi kötelezettség teljesüléséről, a megvalósulás eredményeiről és a pénzügyi elszámolásról készült záróbeszámoló benyújtási időpontjával. Az adatszolgáltatásig beszámolóval **a projektek 99,5%-át zárták le.** A záróbeszámolót a projektek 25,4%-áról a 2023. évben, majd további 31,4%-áról 2024-ben nyújtották be.

A támogatások kifizetésének és a projektek megvalósításának időbeli alakulását vizsgálva kijelenthető, hogy a támogatások számla alapú kifizetése és a projektek megvalósítása nagy arányban az elszámolási időszak utolsó évében történtek, valamint egy részük áthúzódott a 2024. évre. Az időszak végi túlsúly okainak megismerése és megértése érdekében célszerű részletesen megvizsgálni a szerződések és a felhasználás, valamint a projektek lezárásának időbeli alakulását. Az 5. és 6. számú ábrák mutatják be a ciklus vizsgált önkormányzati projektjeihez tartozó szerződött összegek, valamint a kapcsolódó pénzügyi teljesítés (számla alapú kifizetés) időbeli alakulását, negyedéves bontásban.

5. sz. ábra

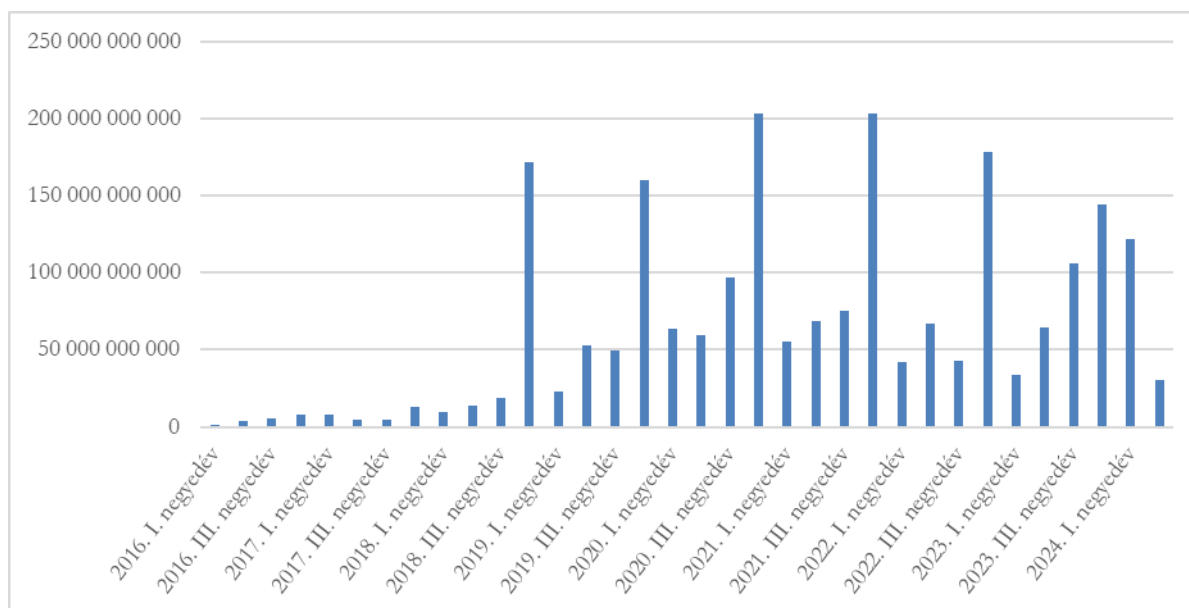
**A 2014-2020. ciklusban az önkormányzati projektek szerződött támogatásainak negyedéves alakulása (Ft)**



Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, 2024. május 13-i állapot

Az ábráról leolvasható, hogy az önkormányzati projektekre 2015. IV. negyedévtől egészen 2023. II. negyedévig kötöttek szerződéseket, illetve módosították annak összegét. 2023. harmadik negyedévtől a szerződött összeg már nem változott. A projektérték majdnem fele (1 068,5 Mrd Ft), 46,5%-a a 2016. április és 2018. március közötti időszakban kötött szerződésekhez kapcsolódott. Ugyanakkor a ciklus utolsó évében, 2020-ban és azt követően kötött szerződések támogatási összege a ciklus teljes szerződött összegének a negyedét (23,6%) tette ki.

**A 2014-2020. ciklusban az önkormányzati projektek számla alapú kifizetésének negyedéves alakulása (Ft)**



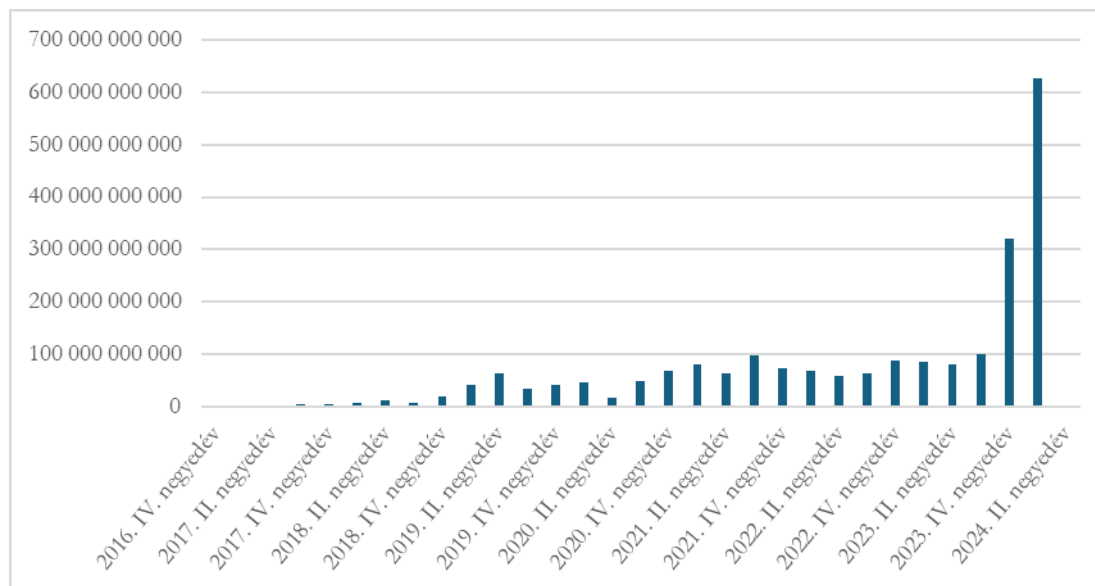
*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, 2024. május 13-i állapot*

Az önkormányzati projektek első jelentősebb számla alapú kifizetésére 2018 utolsó negyedévében került sor. Az ábra jól szemlélteti, hogy a 2014-2020. ciklus pénzügyi teljesítésének csupán 44,0%-a került kifizetésre a 2014-2020. években, a fennmaradó 1 235,7 Mrd Ft ezt követően teljesült. Ebből 501,3 Mrd Ft kifizetés történt a 2023. évben és azt követően 2024. április végéig, az összes kifizetés 22,7%-a. Ugyanakkor a pályázati pénzek kifizetését erős éven belüli ciklikusság jellemezte. A számla alapú kifizetések majdnem fele, 49,1%-a a naptári évek utolsó negyedévére esett.

A diagramok alapján megállapítható, hogy a támogatások kifizetésének időszak végi súlyát részben magyarázza a 2020-as és azt követő szerződéskötés vagy módosítás (támogatási érték növekedés) amely a kapcsolódó kivitelezés, megvalósítás későbbi indulását okozta.

A projektek befejezését jól mutatja a záróbeszámoló benyújtásának időpontja, amely vonatkozásában még kiemelkedőbb az időszak végének hangsúlya. A **záróbeszámoló** beküldésének időbeli alakulását negyedéves időközökben a 7. számú ábra szemlélteti.

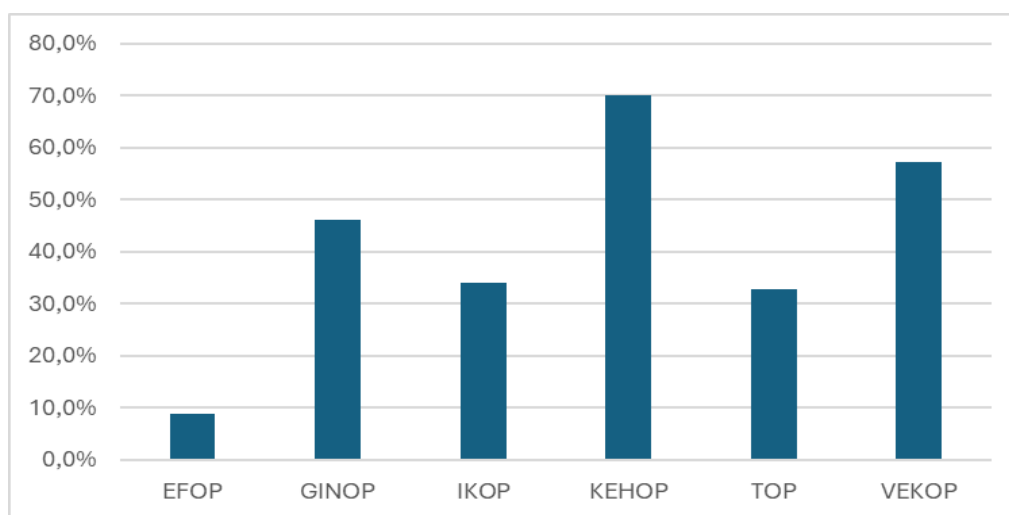
**A 2014-2020. ciklusban az elemzett önkormányzati projektek záróbeszámolói benyújtásának negyedéves alakulása (Ft)**



*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, 2024. május 13-i állapot*

Az elkészült projektek értékének több mint háromnegyede (77,4%-a) a 2020-as évet követően került lezárásra, míg 42,4%-uk 2023 utolsó negyedévében vagy azt követően fejeződött be. A 2023. év végén és azt követően lezárt mindösszesen 949,1 Mrd Ft kifizetést jelentő projektek jellemzően a KEHOP (432,1 Mrd Ft) és TOP (430,6 Mrd Ft) operatív programokat érintették. A 8. számú ábra operatív programonként mutatja be a 2023. év utolsó negyedévében vagy azt követően lezárt projektek arányát.

**A 2023 utolsó negyedévében és 2024. április végéig lezárt projektek aránya operatív programonként (%)**



*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, 2024. május 13-i állapot*

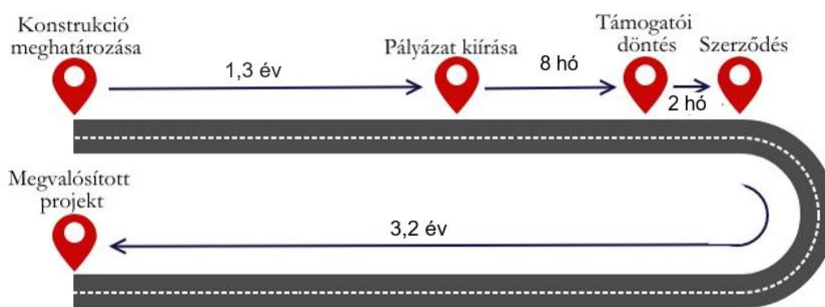
A befejezés elhúzódása mögött a műszaki kivitelezési, szervezési, finanszírozási, de akár a kedvezményezett által nem befolyásolható külső okok egyaránt meghúzódnak. Ezért megvizsgáltuk a befejezett projektek lefutásának szakaszait, azok időigényét, valamint interjúkat folytattunk le az egyedi kihívások megismerése érdekében.

## A projektmegvalósítás szakaszai és időigénye

Az elemzés megvizsgálta, hogy a befejezett projekteknél átlagosan mennyi idő telt el a konstrukció meghatározásától a záróbeszámoló benyújtásáig. Az elemzéshez az időigény szükségletet három szakaszra osztottuk. Az első szakasz az irányító hatóságok rendelkezésére álló idő a konstrukció meghatározásától a pályázat kiírásáig. A második szakasz a pályázat kiírásától a szerződéskötésig terjed, ezt az időtartamot az önkormányzatok és a hatóságok közösen használták fel a pályázatok benyújtására, elbírálására, valamint a szerződéskötés előkészítésére. A harmadik, a szerződés hatálybalépésétől a záróbeszámoló benyújtásáig terjedő időszakot a projektek kedvezményezett általi végrehajtási idejének tekintettük. A szerződések hatálybalépését követő módosítások hatása a végrehajtás időszakában jelenik meg. A teljes folyamat adatbázis alapján számított átlagos időigényét a 9. sz. ábra szemlélteti.

9. sz. ábra

### A 2014-2020. ciklusban záróbeszámolóval rendelkező önkormányzati projektek átlagos időigénye a konstrukció meghatározásától a záróbeszámoló elkészítéséig (év)



*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, 2024. május 13-i állapot, ÁSZ saját szerkesztés*

A vizsgálat azt mutatta, hogy a teljes folyamathoz átlagosan 5,4 évre volt szükség a konstrukció meghatározásától a projekt végrehajtásáig, a záróbeszámoló benyújtásáig. Ebből a szerződés megkötéséig átlagosan 2,2 év telt, majd ezt követően a kivitelezés, végrehajtás 3,2 évet igényelt. Ha a résztvevők közötti időigény megoszlását vizsgáljuk, kijelenthető, hogy a teljes időigény 24,2%-át az irányító hatóságok fordították a pályázati kiírásra, az 58,5%-át pedig az önkormányzatok a projekt végrehajtására. A teljes időigény fennmaradó 17,3%-át az önkormányzatok és a hatóságok közösen használták fel a pályázatok benyújtására, elbírálására, valamint a szerződéskötés előkészítésére.

Az összesített átfutási időt a nem lezárt projektek kis darabszámukra (az elemzett körben 47 db) tekintettel érdemben nem befolyásolták. A nem lezárt projektek jellemzően a sok projekttel rendelkező operatív programokban (EFOP-1 – EFOP-2, TOP-1 – TOP-5) fordultak elő. A **még nem lezárt projektek** esetében az adatok azt mutatják, hogy a megvalósítás időigénye két fázisban is jelentősen eltér a befejezett projektek átlagától. A még folyamatban lévő projekteknél a konstrukció meghatározásától már 1,9 évre volt szükség a pályázat kiírásáig, amely a lezárt projektek értékének majdnem másfélszerese (141,6%-a). Továbbá a végrehajtásra átlagosan már 4,9 évet fordítottak, amely a lezárt projektek átlagának a másfélszerese (154,4%-a).

A végrehajtás időtartama a lezárt önkormányzati projektek 24,0%-a esetében kevesebb, mint 2 év; 49,7%-a esetében ez 2-4 év, 20,4%-a esetében 4-6 év közé esett; míg 5,9%-a esetében a 6 évet is meghaladta. A projektek átlagos végrehajtási időtartama 3,2 év volt, a projektek 44,2%-a esetében ennél tovább tartott a megvalósítás. Összefüggés mutatható ki a szerződött támogatás összegének nagysága és a projekt végrehajtásának időtartama között. A 6 évet meghaladó végrehajtási időtartammal rendelkező projektek esetében 968,9 MFt, míg a többi lezárt projekt esetében 201,7 MFt volt az átlagos támogatási összeg. A nem lezárt projektek átlagos támogatási összege 374,2 MFt volt. Azaz mind a szélsőségesen hosszú kivitelezésű, mind a még nem lezárt projektek az átlagosnál jóval magasabb szerződött összeggel valósultak meg. A vizsgált önkormányzati projektek 93,8%-a esetében a szerződéskötés a támogatói döntéstől számított fél éven belül megtörtént.

A támogatások lefutását befolyásolta, hogy a fejlesztéseket egy kedvezményezett, vagy a konzorciumon keresztül több kedvezményezett valósította meg. Az adatok alapján megállapítható, hogy a többszereplős **konzorciumi projekteknél** mind a konstrukció és a pályázati kiírás között eltelt idő (1,5 év), mind a végrehajtás (3,4 év) hosszabb volt, mint az egy kedvezményezett esetében. A konzorciumi projekteknél a konstrukciótól a pályázat kiírásig és a végrehajtásnál is 0,3 év többlet időráfordítás mutatható ki átlagosan az egy kedvezményezett projektjeihez képest. Az elemzés kitért a projektek végrehajtási időtartama (a szerződés hatályba lépése és a záróbeszámoló beküldése közötti idő) és a projekt összege közötti esetlegesen fennálló kapcsolat elemzésére. A korrelációs kapcsolatvizsgálatot prioritásonként külön-külön végeztük. Az eredmények a prioritások felénél mutattak legalább közepesen erős pozitív korrelációt. A GINOP-7, a KEHOP-3 – KEHOP-5 a TOP-1 – TOP-4 és TOP-6, az EFOP-2 – EFOP-4, valamint a VEKOP-1 és VEKOP-6 prioritások esetében igazolódott, hogy a **magasabb összegű projektek jellemzően lassabban valósultak meg.**

Az egyes prioritások között jelentős különbség mutatható ki a projektek megvalósítási idejét illetően. A leghosszabb végrehajtási időt igénylő prioritások között megtalálhatóak a konzorciumi formában megvalósuló, nagy összegű szennyvíz és hulladék infrastrukturális fejlesztések (4,9-6,1 év KEHOP-2 – KEHOP-3) és a közlekedésfejlesztések (4,0 év IKOP-3). De egyaránt hosszú megvalósítást igényeltek a sok szereplős megyei szintű foglalkoztatási paktumok (4,4 év TOP-5), valamint a turisztikai projektek (4,3-4,4 év VEKOP-4 és a GINOP-7). Ezzel szemben a kivitelezésre kevesebb, mint két évet fordítottak az egy kedvezményezett által megvalósított pályázatos középületek energetikai fejlesztése során (1,4 év KEHOP-5), továbbá az egy kedvezményezettel kötött kis szerződött összegű művelődési intézmény és könyvtár infrastruktúra fejlesztéseknél (1,7 év EFOP-4).

## **A projektmegvalósulás elhúzódásának okai**

A megvalósítás elhúzódását okozhatták egyrészt a pályázat kiírásáig, a szerződések megkötéséig a kiírói oldal késedelmek, valamint a kedvezményezett oldalán a megvalósítás és az elszámolás elhúzódását okozó tényezők. Ez utóbbiak között tervezési hibák, külső nem tervezett tényezők, a műszaki tartalom változása, majd a kapcsolódó szerződés módosításának időigénye egyaránt megjelenhettek.

### **Pályázatok késői kiírása, módosítása**

Az elhúzódó befejezés okai között mindenképpen megemlítendő a konstrukciók **ciklus végi (2020. évi) vagy azt követő meghatározása** (EFOP-1.9.10-22, EFOP-2.2.25-22, KEHOP-2.1.11-21, TOP-1.5.1-20, VEKOP-6.1.1-21), valamint a korábbi pályázati kiírások **módosítása**, a keretek megemlése (például TOP-5.1.1.). A ciklus utolsó, 2020. évet követően az önkormányzati projekteknél 321,3 Mrd Ft értékben kötöttek szerződést, ez a teljes szerződött állomány 14,0%-át adta.

## Magas arányú előleg finanszírozás

A jogszabály lehetőséget biztosított akár **100% előleg finanszírozásra**<sup>6</sup> is. A TOP IH képviselői az interjún elmondták, hogy a TOP önkormányzati projektekben az előleg mértéke egységesen 100% volt. (TOP IH interjú) Jól látható, hogy a 100% előleg ugyan biztosította a megfelelő likviditást a projektek végrehajtására, de nem eredményezett gyorsabb végrehajtást, nem motivált a mielőbbi elszámolásra.

Az önkormányzatok vonatkozásában a támogatási előlegek magas állományára egy elemzés már 2019-ben rámutatott. (Berczik et al, 2019) Az önkormányzatok el nem számolt támogatási előlegből származó kötelezettség állománya 2016-tól jelentős összeget ért el, 2016-ban 210 Mrd Ft, 2017-ben 560 Mrd Ft, 2018-ban 430 Mrd Ft volt.

## Konzorciumi megvalósítás

A projektek végrehajtását lassíthatta a konzorciumi lebonyolítás, **több szereplős közös közbeszerzési tenderek, a hosszú és komplex kivitelezési feladat, a több résztvevős, együttműködést igénylő beruházások**. A TOP-5.1.1.-15 konstrukció által támogatott projektek a megyei önkormányzatok konzorciumvezetésével valósultak meg. A konstrukció első pályázati felhívásai és támogatási szerződésai aláírását követően akár 8 év is eltelt a megvalósulásig. A TOP IH képviselőivel folytatott interjún elhangzottak szerint a lassabb indulást követően a későbbi években további igények jelentkeztek, amelyek mentén többször is sor került a pályázati kiírások és a kapcsolódó **szerződések módosítására**. Ezen túlmenően a szerződött összeghez képest a számla alapú elszámolás időszak végi túlsúlyához járult hozzá az is, hogy a foglalkoztatási paktumok esetében az elszámolás jellemzően a projekt végén történik. (TOP IH interjú)

Az önkormányzati konzorciumok vezetője a szennyvíz, hulladék és ivóvíz javító projektek tekintetében 2017 márciusától a Nemzeti Fejlesztési Programiroda Nonprofit Kft., majd 2023. január 1-től az Építési és Közlekedési Minisztérium<sup>7</sup> volt.

A KEHOP IH képviselőivel folytatott interjú alapján a tapasztalatok azt mutatják, hogy a központi konzorcium nem mindig tudta ellátni a feladatát, továbbá a konzorciumvezető és az egyes önkormányzatok közötti koordináció esetenként lassulást okozott a projektekben. Ennek mértéke féléves, egyes esetekben ennél hosszabb is lehet. A késedelmes kivitelezés mellett szakmai hibák is történhettek. A KEHOP projektekben a konzorcium vezetője gondoskodik a közbeszerzési eljárások lebonyolításáról és a projektmenedzsment-feladatok ellátásáról, míg a szerződéseket már az önkormányzatok kötik meg. Volt olyan projekt beszerzés, amelynek elszámolását az Európai Bizottság kifogásolta, vagy ahol az auditor a szolgáltató ár-ellenszolgáltatás arányt kifogásolta, illetve amikor a közbeszerzési szerződés szabálytalan volt. Az okok feltárása a KEHOP IH szerint további elemzést igényel. (KEHOP IH interjú) Nehézséget jelentett a konzorciumvezető szervezetben előforduló gyakori személyi fluktuáció és az információáramlás is elégtelen volt. (Bátonyterenyé interjú)

A szennyvízelvezetési és -tisztítási, hulladékgazdálkodási, valamint az ivóvízminőség-javító projekteknél a támogatási szerződés megkötésére kizárólag az ÉKM konzorciumvezetésével létrejött konzorciummal volt lehetőség<sup>8</sup>. Így **azon önkormányzatok is kénytelenek voltak konzorciumi tagként csatlakozni, amelyek rendelkeztek a saját kivitelezéshez szükséges**

---

<sup>6</sup> 2016. június 14-től a helyi önkormányzat és annak költségvetési szerve akár 100% előlegre jogosult, ha a támogatások kezelésére a MÁK-nál külön fizetési számlával rendelkezik, vagy a megítélt támogatás összege nem éri el az 50 MFt-ot. Forrás: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről 116. § (2) bekezdés c) pontja

<sup>7</sup> 339/2014. (XII. 19.) Korm. rendelet az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő, a 2007–2013 programozási időszakban a Kormány által a nemzeti fejlesztési miniszter hatáskörébe utalt beruházások, valamint a 2014–2020 programozási időszakban a szennyvízelvezetési és -tisztítási, a hulladékgazdálkodási és az ivóvízminőség-javító beruházások megvalósításáról

<sup>8</sup> 339/2014. (XII. 19.) Korm. rendelet 15. §-a alapján



**szakembergárdával, erőforrással.** A konzorciumi tag önkormányzatok szemszögéből vizsgálva általánosságban megállapítható volt, hogy a konzorciumi kivitelezés lassította a megvalósítást, az önkormányzati igények kezelése, a változások átvezetése, valamint a konzorcium vezető és a tag közötti kapcsolattartás nehézkes volt. A projekt átfutási idejét növelte, hogy a kivitelezés befejezési idejét a leghosszabb kivitelezési idejű település határozta meg, így az egyedi helyi problémák a teljes projekt átfutási idejét meghosszabbíthatták. A mérhető hatékonyságtól várható hatékonyabb megvalósítást az elemzés nem tudta igazolni.



A szennyvízelvezetést fejlesztő konzorciumban 14 település vett részt, de a műszaki megvalósítás tekintetében a helyszínek között nem volt kapcsolat, a kivitelezés településenként egyedileg történt. A pályázati kiírás csupán 5%-ban támogatott szennyvíz hálózat felújítást és 95%-ban új vezeték létesítését. A településen az előregedett vezetékhalózat miatt azonban nagy igény volt a felújításra, amelyet végül sikerült beemelni a projektbe.

A támogatási szerződés megkötésétől a megvalósításig 7,6 év telt el. A szerződéskötést követő négy évben a konzorciumi tag önkormányzat a projektről alig rendelkezett információval, a projektben csak az utolsó három évben vett részt. Az együttműködést hátráltatta, hogy a konzorcium vezető képviselőjének személye gyakran változott. Volt olyan képviselő, akivel jó volt az együttműködés és olyan is, amikor minimális volt az információáramlás. A településen a szennyvíz hálózat bővítés és felújítás műszaki átadása 2022 augusztusában befejeződött. Az önálló megvalósításra saját szakembergárdával, szervezettel rendelkező önkormányzat számára a konzorciumi megvalósítás lassabb és rugalmatlanabb kivitelezést eredményezett. (Bátonyterenye interjú)

#### Műszaki tartalom változása

Tatabányán egy közösségi tér rekonstrukciós projekt a tervezettnél jóval hosszabb ideig, összesen 6,9 év alatt valósult meg. A kivitelezés elhúzódását egy előre nem látott műszaki probléma okozta. A többemű projekt egyik szakaszában a magas talajvíz miatt nem egy, hanem kétszintes mélygarázs technológiát kellett választani. A műszaki tartalom megváltozása, a többlettámogatás jóváhagyásának időigénye, majd a kapcsolódó tevékenységek csúszása okozta a projekt elhúzódását.



Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata a zöld város kialakítása konstrukció keretében valósította meg a „A városközpont és Dózsakert közösségi tereinek rekonstrukcióval kapcsolatos fejlesztése” projektet. (TOP-6.3.2-15-TB1-2016-00001) A szerződés hatálybalépése és a záróbeszámoló benyújtása között 6,9 év telt el. A város mind az adminisztrációt, mind a projekt bonyolítását maga látta el, ahol nem volt belső szakértelem, ott külső szakértőt alkalmaztak. A magasabb szintű döntéseket az irányító hatóság hozta, az alacsonyabb szintű kérdéseket a közreműködő szervezetnél intézték. Az együttműködés mindkét szervezettel rugalmas és gyors volt, segítve ezzel az önkormányzat munkáját. A pályázati felhívás azon előírása miatt, hogy a projekt gazdaságélénkítő tevékenységet valósítson meg, a korábban külön benyújtásra tervezett 3 projektet<sup>9</sup> végül egy közös pályázat keretében vonták össze. A projekt első két elemét párhuzamos kivitelezéssel tervezték, azonban még a tervezés időszakában a felszíni parkoló megszüntetéséhez a műszaki tartalmat módosítani kellett, mert a magas talajvízszint miatt nem egy, hanem kétszintes mélygarázs technológiát kellett választani, amely miatt közműhálózat kiváltásra is szükség volt. Az eredeti támogatási szerződést végül 6 alkalommal módosították, ebből a támogatási összeg kétszer, a befejezési határidő háromszor, az önerő négyszer változott. (Tatabánya interjú)

<sup>9</sup> A Dózsa György úti sétáló utca felújítása, korszerűsítése, a meglévő zöldfelület javítása helyreállítása. A Megyeháza tér felszíni parkoló megszüntetése, mélygarázs és közösségi tér építése. Fő tér környéki zöldfelületek helyreállítása.

Előfordul, hogy a kedvezményezett a pályázott fejlesztés olyan nagymértékű módosítására kényszerülhet, akár már a projekt előkészítés, tervezés fázisában, a műszaki, kivitelezési tervek elkészítésekor, hogy a tervezett beruházás a **rendelkezésre álló költségkeretek között nem megvalósítható**.



Érden az üzleti infrastruktúra fejlesztésének támogatása projektben önkormányzati tulajdonú területen, a kis- és középvállalkozások számára inkubátor házat és raktárbázist terveztek kialakítani két épületben.

A 2019-2020-ban elkészült részletes terv szerint a megvalósítás költsége a támogatás dupláját tette ki. Az önkormányzat egy takarékosabb megvalósítás érdekében a projektet újra tervezette. Az új terv egy épületre készült, amelynek az alsó szintjén a raktárbázis, a felső szintjén az inkubátorház kap helyet. A tervezés körülbelül 1 évet vett igénybe. A megvalósítás tervezett költsége azonban ebben a formában is másfélszerese lett volna a támogatás összegének.

Ezért az önkormányzat egy csökkentett műszaki tartalmú projekt kivitelezéséről döntött. A terület megközelítését biztosító útfejlesztés mellett a közmű (áram, víz, csatorna) hálózat fejlesztésével egy beruházásra alkalmas területet biztosítanak a kis- és középvállalkozások számára. A tevékenységhez szükséges további infrastruktúrát azonban a vállalkozásoknak kell kialakítaniuk. A támogatás 1,8 Mrd Ft-ról 0,8 Mrd Ft-ra csökkent. (Érd interjú)

A pályázat benyújtását követően megváltozó **külső feltételek** a projekt műszaki tartalmának jelentős változását okozhatják. A körülmények változása miatti kiviteli tervek elkészítésének, az engedélyek beszerzésének, a támogatási szerződés módosításának időigénye, esetlegesen többlet önerő biztosítása, valamint az új projekt elem megvalósítása nagy mértékben meghosszabbíthatja a kivitelezési időszakot.



Nyíregyházán 8 Mrd Ft támogatásból a város közösségi közlekedésének fejlesztése érdekében 41 db új CNG meghajtású autóbusz beszerzése, CNG töltőállomás létesítése és autóbusz telephely kialakítása valósult meg. (IKOP-3.2.0-15-2016-00013) Az autóbuszok beszerzése 2018 elejére megtörtént, de a projektet csak 2023 végén zárták le. Az eredeti támogatási szerződés a buszok beszerzését és a töltőállomást tartalmazta, a tervezéskor arra számítottak, hogy az új autóbusz flotta a Volán meglévő infrastrukturális és karbantartó bázisát fogja használni. 2019 decemberében a projekt műszaki tartalmát ki kellett egészíteni egy telephely kialakításával is. A szerződésmódosítás, a vonatkozó kiviteli tervek elkészítése, az engedélyek beszerzése és az építési munkálatok elvégzése jelentősen megnyújtották a kivitelezési időt. (Nyíregyháza interjú)

Az önkormányzatoktól **független tényezők** is hátráltatták a pályázatok végrehajtását. Erre példa a KEHOP-3 prioritás esetében a hulladék koncepció megváltoztatása. A 2023. július 1-től 35 évre szóló, évi 4-5 millió tonna hulladék kezelésére vonatkozó magyarországi hulladékkoncessziót a MOL Nyrt. nyerte. A MOL hulladékkoncesszióval kapcsolatos feladatait a MOHU MOL Hulladékgazdálkodási Zrt. (MOL Nyrt. leányvállalat) irányítja és fogja össze. A szakmai koncepció váltás miatt voltak olyan projektek, amelyek megvalósítása már nem volt indokolt.

Azt azonban megállapíthatjuk, hogy a **Covid időszak (2020-2021.)** nem jelentett jelentős lemaradást a számla alapú kifizetések, a pályázatok megvalósítása szempontjából. Ugyanakkor hatása minden bizonnyal lassította a jellemzően építőipari beruházásokat tartalmazó KEHOP-2 és a KEHOP-3 konstrukciók kivitelezését.

## **Kifizetések elhúzódsának hatásai**

Az utolsó évre maradó kivitelezés hátráltatja a beruházások hasznosulását, a kapcsolódó gazdasági-társadalmi hatások érvényesülését. További hátrányt jelent az elhúzóds, mivel a 2023. évtől felfutó infláció nem megőlegetett projektek drágulásához járulhatott hozzá.

## **Összegzés**

A beruházások indulásának késedelmét okozta a pályázatok késői kiírása, módosítása, továbbá a kivitelezés elhúzódsát és a hasznosulást hátráltatták a konzorciumi megvalósítás esetén a szervezeti és személyi változások, a több szereplős közbeszerzés és előkészítés igénye. A kivitelezés befejezési idejét a leghosszabb kivitelezési idejű település határozta meg. A támogatások kifizetésének és a projektek lezárásának időszak végi jelentős túlsúlyához hozzájárultak a pályázat benyújtásakor alulbecsült költségek, a műszaki tervezés elégtelensége. Ugyanakkor késleltették a kivitelezést az önkormányzatoktól független tényezők is.

A projektek gyorsabb előkészítését és kivitelezését eredményezheti a ciklus pályázatainak minél korábbi kiírása, a sok szereplőt, több beruházás összekapcsolását előmozdító pályázatok súlyának csökkentése, míg a kedvezményezetti oldalon a körültekintő műszaki és pénzügyi tervezés, a kiadások alultervezésének megelőzése érdekében.

## INDIKÁTOROK MEGHATÁROZÁSA, A PROJEKTEK CÉLKITŰZÉSEINEK TELJESÜLÉSE

### Az indikátorok meghatározásának folyamata és szereplői, Magyarország mozgásteret az indikátorok kitűzésében

Az Európai Unió a támogatások monitoringjának információ igényéhez és a célkitűzések megvalósításához képest elért előrehaladás értékeléséhez indikátorokat alkalmaz.<sup>10</sup> Az egyes beruházási prioritásokhoz kimeneti indikátorokat, valamint konkrét célkitűzéseket és azokhoz kapcsolódó eredmény indikátorokat rendeltek. A konkrét célkitűzések határozták meg az egyes prioritásokkal elérni kívánt változást, vagyis a támogatás révén megvalósított fejlesztés konkrét társadalmi-gazdasági eredményét. Ennek mérhető ismérvét fejezték ki **eredmény indikátorokban**. Amennyiben például konkrét cél volt a munkavállalók mobilitási feltételeinek javítása, a célkitűzés eredmény indikátoraként az átlagos utazási idő csökkenését határozták meg. A **kimeneti indikátorok** a fejlesztés közvetlen „outputjának” mérhető ismérveit ragadták meg, például ilyen az épített vagy felújított közutak hossza km-ben.

Az indikátorok meghatározása és alkalmazása több szinten valósul meg. A legszélesebb kör az EU rendeletek<sup>11</sup> által meghatározott és a 27 tagállamban kötelező jelleggel alkalmazott **közös indikátorok** köre.

A prioritási tengelyek, beruházási prioritások és specifikus célkitűzések kiválasztását követően a közös indikátorokon felül került sor a **programspecifikus indikátorok** meghatározására. Ezek segítségével az irányító hatóság specializáltabb monitoringot végezhet a program végrehajtásának egyes kiválasztott elemei tekintetében, mint amit a közös indikátorok lehetővé tennének. Tagállami szinten az egyes operatív programokban rögzítik az irányító hatóságok és az Európai Bizottság által elfogadott programspecifikus indikátorok csoportját.

Ezt követik a pályázati kiírások szintjén megadott és alkalmazott indikátorok. A **pályázati felhívás indikátorait** a közös uniós, valamint az operatív programok indikátorai alapján az adott program irányító hatósága határozza meg és az egységes működési kézikönyv<sup>12</sup> szerinti eljárásban a központi koordináció<sup>13</sup> véleményezi és hagyja jóvá.

Az egyedi **projekt szintjén teljesítendő indikátorokat** a pályázati kiírás indikátorai közül választják és a támogatási szerződésekben rögzítik. Az indikátorok meghatározásának szintjeit a 10. számú ábra foglalja össze.

<sup>10</sup> 1303/2013/EU rendelet 27. cikk (4) bekezdés

<sup>11</sup> 1300/2013., 1301/2013., 1304/2013/EU rendelet

<sup>12</sup> 547/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet szerinti

<sup>13</sup> jelenleg a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium - Monitoring és Értékelési Főosztály

### Az indikátorok meghatározásának szintjei



*Forrás: ÁSZ saját szerkesztés*

A közös indikátorok esetében az adatgyűjtés kötelező, azonban a tagállamoknak a közös indikátorokat értelemszerűen kell használni<sup>14</sup>, ami azt jelenti, hogy azokat az indikátorokat kell alkalmazni, amelyek várhatóan hozzájárulnak az eredményekhez<sup>15</sup>. Például, ha egy program nem támogatja utak építését, úgy pl. az „Új utak hossza km-ben” közös indikátor nem alkalmazandó. Ezen felül előfordulhat, hogy a közös indikátorok listájáról kiválasztott kimeneti vagy eredmény indikátorok nem tükrözik az adott program tartalmát, ez esetben a tagállamnak jogában áll programspecifikus kimeneti indikátorokat meghatározni<sup>16</sup>. Továbbá az irányító hatóságok dönthetnek úgy, hogy kizárólag hazai használatra is szabnak meg indikátorokat. Ezek nem jelennek meg a programban, így nem befolyásolják az Európai Bizottság operatív programmal kapcsolatos döntését<sup>17</sup>, azonban támogathatják a tagállami előrehaladás monitoringját. **Magyarországnak, mint tagállamnak tehát van mozgásteret az előírt indikátorokon túli további mérőszámok alkalmazására, de a megadottaknál kevesebb indikátort is alkalmazhat.**

#### A közös indikátorok 2014-2020

A 2014-2020. éves programozási ciklusban a kohéziós politika közös indikátorait és azok alkalmazásának fő kereteit a 2013-ban hatályba lépett három európai uniós rendelet határozza meg<sup>18</sup>.

Az infrastrukturális fejlesztéseket számszerűsítő KA és ERFA indikátorok jelentősen eltérnek a szociális, képzési fejlesztéseket jelentő ESZA indikátoroktól. **Az infrastrukturális fejlesztésekhez**

<sup>14</sup> Európai Bizottság 2014. évi ERFA, KA értékeléséhez kapcsolódó útmutató 3.1.3 pont 11. old.

<sup>15</sup> ERFA rendelet 6. cikk, KA rendelet 5. cikk, ETE rendelet 16. cikk; 1303/2013/EU rendelet 27. cikke (4) bekezdése, 96. cikke (2) bekezdése b) pontja ii. és iv. alpontja és 96. cikke (2) bekezdése c) pontja i. és iv. alpontja

<sup>16</sup> Európai Bizottság 2014. évi ERFA, KA értékeléséhez kapcsolódó útmutató 3.1.2. pont 10. old.

<sup>17</sup> Európai Bizottság 2015. évi ESZA értékeléséhez kapcsolódó útmutató 3.2. pont 16. old.

<sup>18</sup> Az 1300/2013/EU rendelet I. számú melléklet a KA (Kohéziós Alap), az 1301/2013/EU rendelet I. számú melléklet az ERFA (Európai Regionális Fejlesztési Alap), míg a 1304/2013/EU rendelet I. számú melléklet az ESZA (Európai Szociális Alap) közös indikátorait rögzítette.

**a rendeletek 40 darab, kizárólag kimeneti indikátort határoztak meg**, rögzítve, hogy azokat programspecifikus eredményindikátorokkal, és – adott esetben – programspecifikus kimeneti indikátorokkal kell kiegészíteni<sup>19</sup>. A **szociális és képzési (ESZA) fejlesztésekhez 23 darab kimeneti és kilenc darab eredmény mutatót tűztek ki**<sup>20</sup>.

Fontos megjegyezni, hogy a kimeneti- és eredményindikátorok teljesítésének az időhorizontja eltérő. A kimeneti indikátorok főszabály szerint a megvalósításkor teljesítendő, mivel ezeket a projekt végrehajtásának a nyomon követésére határozzák meg. Az eredmény pedig tipikusan csak a projekt végrehajtását követően jelentkezik, ez jellemzően a projekt végrehajtás lezárulását követően mérhető.

Sajátosság továbbá, hogy míg a kimeneti indikátorok mennyiségi mutatók, addig az eredménymutatók és a kapcsolódó célok tekintetében mennyiségi és minőségi célok egyaránt meghatározhatók.<sup>21</sup>

### Az operatív programokhoz tartozó indikátorok meghatározása

Az egyes operatív programok a hazai tervezésért felelős kormányzati szervek és az Európai Bizottság közötti egyeztetéseket és a tervezési folyamatot követően kerültek elfogadásra 2014. év őszén a Bizottság által.

A programok elemei a prioritási tengelyek, amelyek a tagállamok, régiók speciális szükségletei szerint meghatározott egy vagy több beruházási prioritást foglalnak magukban. Az egyedi célkitűzés pedig annak kifejezése, hogy az adott beruházási prioritás mit kíván elérni<sup>22</sup>. Az operatív programok **beruházási prioritásonként rögzítették a programspecifikus kimeneti- és eredményindikátorokat** és a kumulált, vagyis összesített konkrét célértékeket.

A programspecifikus eredményindikátorok kialakításakor alapelv, hogy célkitűzésenként az elérni kívánt változás egyetlen (vagy nagyon kevés) eredményindikátorban fejeződjön ki<sup>23</sup>, valamint, hogy elsősorban a már létező, hivatalos statisztikai adatgyűjtésekből származzanak. Ezért értékei jellemzően a mutatószámhoz rendelt állami szervek adatszolgáltatásán alapulnak (pl. KSH, munkaügyi központok stb.). Amennyiben létező adatgyűjtés nem áll rendelkezésre, akkor az irányító hatóság meghatározza a rendszeres adatfelvétel típusát és gyakoriságát.

Az önkormányzati szférában a szerződésben vállalt teljesítést követő (2024. májusi) adatszolgáltatás szerint mindösszesen 152 darab indikátort alkalmaztak, ebből 122 darab csak egy-egy operatív programhoz tartozott.

A pályázati kiírásokban és azok alapján megkötött szerződésekben szerepeltetett indikátorok tekintetében a hazai intézmények járnak el. A hazai tagállami indikátorok meghatározásának felelőseit és az indikátorok kiválasztásának módját, eljárását két kormányrendelet rögzíti<sup>24</sup>.

### A pályázati kiírás indikátorai

A közös és a programspecifikus indikátorok alapján a **pályázati felhívásban előírásra kerülő indikátorok meghatározása az Irányító Hatóság (IH) feladata**. A hazai szabályozás szerint az indikátor létrehozása során törekedni kell arra, hogy egy pályázati kiíráshoz a már létrehozott hazai

---

<sup>19</sup> 1300/2013/EU rendelet bevezetés (13) pont, 1301/2013/EU rendelet bevezetés (18) pontja

<sup>20</sup> 1304/2013/EU rendelet I. számú melléklete

<sup>21</sup> 1300/2013/EU rendelet 5. cikk (3) pont, 1301/2013/EU rendelet 6. cikk (3) pont, 1304/2013/EU rendelet 5. cikk (1) pont harmadik bekezdés

<sup>22</sup> 1303/2013/EU rendelet 2. cikk (34) pont

<sup>23</sup> Európai Bizottság 2014. évi ERFA, KA értékeléséhez kapcsolódó útmutató 3.1.1. pont 9. old

<sup>24</sup> 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről), valamint a 547/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet az egységes működési kézikönyvről

indikátor készletből kerüljön hozzárendelésre mutató. Ettől eltérni, új indikátorszettet létrehozni csak indokolt esetben lehetséges<sup>25</sup>.

A jogszabály<sup>26</sup> a pályázati felhívásokban rögzített indikátorokra további követelményeket is megállapít. Eszerint a felhívásnak – két kivételtől<sup>27</sup> eltekintve – legalább egy, a programba foglalt indikátort kell tartalmaznia. A felhívásban azonfelül az adott felhívás esetében releváns közös indikátoroknak, továbbá az előrehaladás méréséhez feltétlenül szükséges és indokolt számú indikátornak kell szerepelnie. Ugyanakkor a jogszabály nem definiálja, hogy mit ért releváns indikátor vagy feltétlenül szükséges és indokolt szám alatt. A követelmények pontos meghatározása elengedhetetlen a célzott folyamat eléréséhez.

#### A támogatási szerződés indikátorai

A támogatott projektek esetében a támogatás megítélését követően kerül sor a kedvezményezettekkel a támogatási szerződés megkötésére. **A támogatási szerződés tartalmazza a műszaki-szakmai tartalom leírásán túl a teljesítendő indikátorokat és azok célértékeit**, teljesítésük határidejét<sup>28</sup>. A támogatási szerződésbe a pályázati felhívás által megadott indikátorok közül csak azok esetében kell konkrét vállalást tenni, amelyek a projekt szakmai, illetve műszaki tartalmához kapcsolódnak. Ezen indikátorokat – a támogatási kérelem monitoring és információs rendszeren keresztüli elkészítés során – a kedvezményezett választja ki a pályázati felületen feltöltött indikátor listából és az irányító hatóság ellenőrzi.

#### A FAIR rendszerben szereplő indikátorok

A monitoring- és indikátorrendszer szakmai nyomon követésének biztosítására minden ország egységes informatikai rendszert köteles létrehozni. A hazai Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer (továbbiakban: FAIR) rögzíti az összes alkalmazható indikátort, a közös uniós jogszabályokban meghatározottak mellett a pályázati kiírásokhoz definiált programspecifikus hazai indikátorokat egyaránt. A kapcsolódó adatgyűjtési, adatszolgáltatási rendszer kialakítását, működtetését a központi koordináció szervezete biztosítja.

#### Az indikátor munkacsoport

Magyarországon az Egységes Működési Kézikönyvnek megfelelően **indikátor munkacsoport**<sup>29</sup> működik, amely legalább negyedévente tartja üléseit, amelyen tájékoztatást kap az indikátorrendszerre vonatkozó javaslatokról, észrevételekről és megoldási javaslatokról<sup>30</sup>.

#### Az indikátorok nemteljesülésének jogkövetkezményei

A pályázati felhívás meghatározza azon indikátorok körét, amelyek esetében a pályázónak számszerű vállalásokat kell tennie. A támogatási szerződés tartalmazza a konkrét vállalásokat. A számszerűen teljesítendő kimeneti indikátorok vállalt értékeken aluli teljesítésének jogi következménye van. A kormányrendelet<sup>31</sup> rögzíti, hogy amennyiben a teljesített érték nem éri el a támogatási szerződésben meghatározott érték 75,0%-át, akkor a támogatás csökkentésre kerül. A csökkentés összegét pedig vissza kell fizetni. A visszafizetendő összeget annak az arányában számítják, amennyivel a teljesítés alacsonyabb volt, mint 75,0%. Több indikátor esetén pedig az arányosítást a legalacsonyabb arányban teljesült indikátorral kell elvégezni. A kormányrendelet és a

---

<sup>25</sup> 547/2013. (XII.30.) Korm. rendelet 1. melléklet 669.1. pontja

<sup>26</sup> 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 372.2.-372.4. pontja

<sup>27</sup> a technikai segítségnyújtás felhívásai és az előkészítési célú felhívások jelentik a kivételt

<sup>28</sup> 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 79. § (1) bekezdés a) pontja

<sup>29</sup> Állandó tagjai az IH-k indikátor-felelősei, a monitoringért és értékelésért felelős egység vezetője és indikátor-felelőse, valamint a monitoring és információs rendszer üzemeltetőjének képviselője. Forrás: 547/2013. (XII.30.) Korm. rendelet 673.2. pontja

<sup>30</sup> 547/2013. (XII.30.) Korm. rendelet 672.1. a) pontja

<sup>31</sup> 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről 88. § (1)-(5) bekezdés

pályázati kiírások<sup>32</sup> ezt a szabályt azzal könnyítik, hogy a visszafizetési kötelezettségtől a kedvezményezett vis major esetén mentesül.

A projekt záróbeszámolóval történő befejezésekor számszerűen alátámasztható értékkel a kimeneti (output) indikátorok rendelkeznek, de vannak már a végrehajtás során teljesített eredmény indikátorok is. Egyes indikátorok, így pl. az eredmény indikátorok teljesülésének megállapítására hosszabb idő áll rendelkezésre, a projekt befejezésétől számított 3-5 év<sup>33</sup>. Ehhez egyes eredményindikátorok esetében az adott állami szervek (pl. KSH, KTI Magyar Közlekedéstudományi és Logisztikai Intézet) szolgáltatnak programszintű adatokat.

Egyes indikátorok (főleg az ESZA nagy számú indikátorai) kiegészítő horizontális és esélyegyenlőségi, vagy klíma célokat érintő uniós adatszolgáltatáshoz kapcsolódnak, ezen kiegészítő indikátorok esetében csak adatszolgáltatási kötelezettséget írnak elő a kedvezményezett részére, de a támogatási szerződésben nem kerülnek olyan módon meghatározásra, hogy alulteljesítésük esetén pénzügyi vagy támogatáscsökkentési következményük legyen.

### **Az önkormányzatokat elérő támogatásokhoz kapcsolódó indikátorok**

Az önkormányzati szférában a FAIR rendszer a kohéziós politikai alapok, illetve operatív programok támogatási szerződési esetében 35 db a célkitűzéshez kapcsolódó eredmény indikátort, valamint a fejlesztés közvetlen „outputjának” mérésére 117 db kimeneti indikátort tartalmazott. A projektek 89,7 %-a nem rendelkezett eredményindikátorral. Az indikátorok több mint a kétharmadát (70,6%-át) csak egy program, egy prioritás eredmény / kimenet mérésére használták, míg a fennmaradó indikátorok 2-3 prioritás hasznosulásának a megragadására is alkalmasak voltak. A három prioritásnál alkalmazott indikátorok között szerepelt például az új óvodai, valamint bölcsődei férőhelyek száma, amely a TOP-1 és TOP-6 (bölcsődei férőhelyek kialakítása, bővítése) mellett megjelent a VEKOP-6 (kisgyermeket nevelő szülők munkavállalási aktivitásának növelése) prioritásnál is. A fenntartható közlekedésfejlesztéshez kialakított kerékpárforgalmi létesítmények (kerékpárutak) hossza indikátor mind a TOP-3, TOP-6, mind a VEKOP-5 prioritásoknál szerepelt. A jobb egészségügyi szolgáltatásokban részesülő lakosság mérőszámmal pedig a TOP-4 és TOP-6 esetében (egészségügyi alapellátás infrastrukturális fejlesztése), valamint az EFOP-2-nél (járóbeteg szakellátó szolgáltatások fejlesztése) éltek. Az indikátorok többirányú alkalmazása is jelzi, hogy az operatív programok indikátorai több prioritási tengely projektjeiből állhatnak össze.

#### **A projektek teljesülése az indikátorok szerint**

A fejezetben az indikátorok teljesülésének elemzése a támogatási szerződésben vállalt teljesítési határidőt követő, (2024. május 13-ig) **feldolgozott FAIR rendszer adatokat használta fel.**

A programok saját mutatószámai alapján mért eredményességet, teljesülést a kedvezményezettek által vállalt (elérendő) indikátor célértékek, illetve azoknak az adatszolgáltatás időpontjáig jelentett tényleges teljesülése adatából számítottuk. Az indikátorok a célértékhez képest alul- és túlteljesülhetnek. A ciklus végén jellemzően alulteljesítést okoz, hogy vannak olyan indikátorok (eredmény indikátorok) amelyek esetében nem a projekt végrehajtásakor, hanem azt követően a projekt fenntartási időszakában kell a célértéket elérni. A 11. sz. ábra szemlélteti az indikátorok teljesítésének időbeli alakulását.

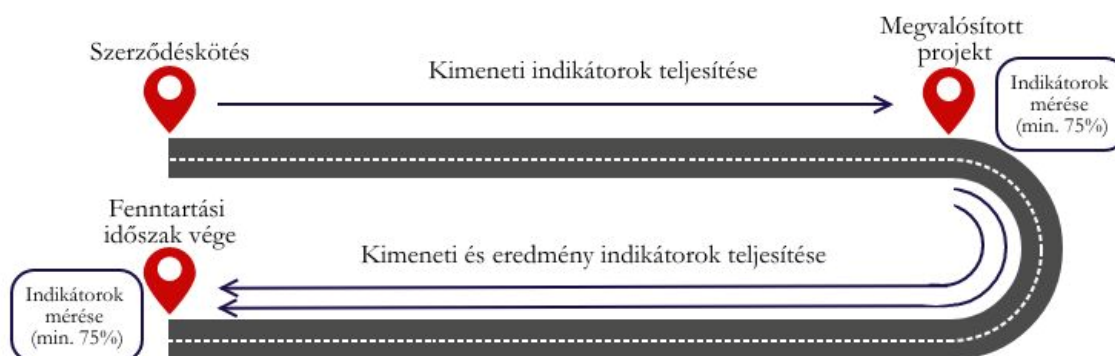
---

<sup>32</sup> <https://archive.palyazat.gov.hu/lezult-terlet-s-telepfejlesztési-operatív-programok-top-plyzatok>

<sup>33</sup> 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről 178. § (1) bekezdés



### Az indikátorok teljesítésének időbeli megvalósulása



*Forrás: ÁSZ saját szerkesztés*

Az elemzett önkormányzatok körében az indikátorok átlagban 73,9%-ban teljesültek, míg értelemszerűen magasabb a célértékek teljesítése a már befejezett projekteknél (76,0%). A számítás eredményét az operatív programok szerinti bontásban a 2. sz. táblázat mutatja be. Az időszak végének alakulását jól mutatja, ha megvizsgáljuk az utolsó egy évben történt változásokat. A szerződésben vállalt teljesítést követő (2024. májusi) adatokat a 2023. júniusi adatokkal összehasonlítva látható, hogy jelentős változás történt az összes elemzett projekt vonatkozásában. Az összesítés során két mértékegység (GJ/év és a PJ/év) – kiugró értékére tekintettel – kiszűrésre került.

2.sz. táblázat

### A szerződésben meghatározott indikátorok összesített teljesítési aránya

OP	Elemzett önkormányzati projektek		Elemzett <b>lezárt</b> önkormányzati projektek		Kimeneti indikátorok 2024.05.13.	
	2023.06.26	<b>2024.05.13</b>	2023.06.26	<b>2024.05.13</b>	Elemzett projektek	<b>Lezárt projektek</b>
EFOP	69,80%	<b>111,5%</b>	98,80%	<b>111,7%</b>	117,18%	<b>117,5%</b>
GINOP	64,00%	61,5%	51,30%	70,6%	61,53%	70,6%
KEHOP	52,80%	55,3%	75,60%	56,3%	65,60%	66,9%
TOP	43,20%	74,0%	76,90%	74,2%	73,05%	73,3%
VEKOP	44,70%	67,2%	73,30%	67,2%	<b>60,99%</b>	<b>61,0%</b>
<b>Átlag</b>	<b>54,90%</b>	<b>73,9%</b>	<b>75,20%</b>	<b>76,0%</b>	<b>75,7%</b>	<b>77,8%</b>

*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, ÁSZ saját szerkesztés*

Jól látható, hogy a támogatási szerződésben vállalt teljesítést követő (2024. május) időpontban az indikátorok teljesítési százaléka jelentősen elmaradt a 3. számú ábrában bemutatott 90%-ot meghaladó számla alapú kifizetés és a lezárt projekt arányától. Az indikátorokon belül a kimeneti indikátorok a célérték 79,7%-t az eredmény indikátorok a célérték 94,9%-át valósították meg a dimenziónkénti teljesülési arányok átlagában. Az átlag értékek mögött azonban jelentős túl- és alulteljesülések állnak.

A vizsgált önkormányzati körben végzett részletes elemzés azt mutatta, hogy **100% feletti teljesülést** a TOP, az EFOP és a VEKOP programokban realizáltak. Például átlagban a kitűzött indikátor célérték 323,3%-ában valósult meg a helyi foglalkoztatási együttműködések keretében álláshoz jutók és a támogatás után hat hónappal állással rendelkezők száma átlagosan (TOP-5, TOP-6), továbbá átlagosan 113,6%-ban teljesült a munkaerőpiaci integráló programokba bevont hátrányos helyzetű személyek száma (EFOP-1, VEKOP-7). Továbbá átlagosan az indikátor célérték 419,9%-ban valósult meg az egészségfejlesztő és betegségmegelőző programokban részt vevő személyek száma (EFOP-1, VEKOP-7).

Az 3. számú táblázat mutatja a helyi önkormányzati adatbázis alapján azokat a prioritási tengelyeket, ahol a kimeneti indikátorok átlagos teljesítési aránya nem érte el a 75,0%-t.

3.sz. táblázat

### Alulteljesítő prioritási tengelyek a kimeneti indikátorok átlagos teljesítési aránya alapján

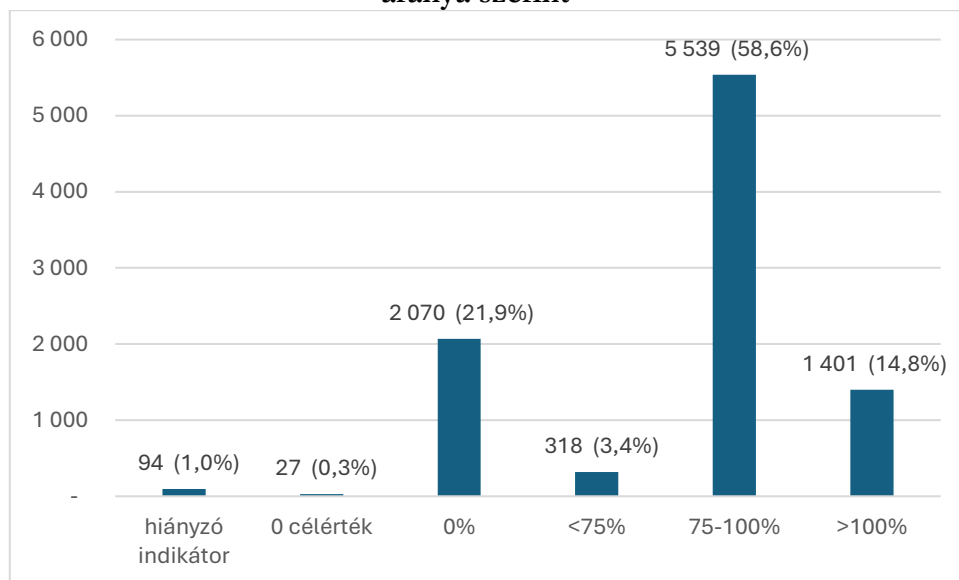
Prioritás tengely	A prioritás tengely neve	Átlagos teljesítési arány
VEKOP4	Turisztikai és természetvédelmi fejlesztések	20%
KEHOP3	Hulladékgazdálkodással és kármentesítéssel kapcsolatos fejlesztések	27%
VEKOP1	Vállalkozások versenyképességének javítása	29%
GINOP7	Turizmus	47%
TOP1	Térségi gazdasági környezet fejlesztése	60%

*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, ÁSZ saját szerkesztés 2024. május 13-i állapot*

A ciklusban a helyi önkormányzatok mindösszesen 9 451 darab pályázat keretében jutottak forráshoz. A vállalt indikátorok teljesítése pályázatonként is megvizsgálható. A pályázatok teljesítési arány szerinti eloszlását a 12. számú ábra mutatja be. Az egyes oszlopok a gyakoriságot, az adott indikátor teljesítési értékkel rendelkező pályázatok darabszámát jelölik.

12. sz. ábra

### Pályázatok eloszlása (darabszáma) a pályázathoz tartozó kimeneti indikátorok teljesítési aránya szerint<sup>34</sup>



*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, 2024. május 13-i állapot*

A projektek 14,8%-ában az indikátorok 100% felett teljesültek, míg a teljesítési minimum elvárást jelentő 75,0%-os, vagy azt meghaladó teljesülés a projektek 73,4%-nál valósult meg. A bemutatáshoz a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 88. § (4) bekezdésével összhangban a projekt legalacsonyabb arányban teljesült indikátorát vettük figyelembe.

### Összegzés

Megállapítható, hogy a támogatások eredménye, a szerződésekben vállalt indikátorok teljesítése az utolsó egy évben – a projektek nagy arányú lezárásával összhangban – jelentősen nőtt. A projektenkénti indikátor teljesítések a célértékekhez viszonyítva számottevő túlteljesítést, de gyakran alulteljesítést mutattak. Együttesen a szerződött projektek **indikátorainak összesített átlagos teljesítési aránya** a szerződésben vállalt teljesítést követően (2024 májusában) csupán

<sup>34</sup> A 12. sz. ábrán a pályázatok számának összege 9 449 darab. A teljes 9 451 pályázati darabszámtól való eltérés oka, hogy 2 további pályázat esetében csak eredményindikátor állt rendelkezésre.

73,9% volt. Ez részben magyarázható a még nem lezárt projektekkel, továbbá a fenntartási időszakban teljesítendő eredmény indikátorok alacsonyabb teljesítési arányával.

## AZ INDIKÁTOROK TARTALMI VIZSGÁLATA

Az indikátorok hivatottak egyrészt a megvalósulás nyomon követésére, másrészt támogatják a kitűzött célok elérésének értékelését. Emellett alkalmasak arra, hogy az alapvetően nem piaci logika mentén megvalósult beruházás társadalmi hasznát mérhetővé tegyék, ennek alapján a társadalmat is tájékoztassák arról, hogy a fejlesztések eredményesen valósultak-e meg. Amennyiben az indikátor tartalmi szempontból erre nem alkalmas, a fejlesztések eredménye sem ítéltető meg a közjó szempontjából.

Erre tekintettel azt vizsgáltuk, hogy a támogatási szerződésben meghatározott indikátorok és a projekt céljai között a tartalmi összhang biztosított-e, vagyis alkalmas-e az indikátor a cél elérésének mérésére, az indikátort meghatározó szervezetek milyen megfontolások mentén jártak el az egyes indikátorok kiválasztása során. Elemeztük, hogy meghatároztak-e indikátor célértéket, illetve milyen esetekben fordult elő az, hogy nem határoztak meg eredményindikátort, és ez milyen okokra vezethető vissza. Vizsgáltuk, hogy az indikátor mértékegysége alkalmas-e az összehasonlítható eredmények felmutatására és mi a magyarázat a nulla célértékű indikátorok alkalmazására.

### Nulla célértékkel rendelkező indikátorok

Minden teljesítmény mérés alapfeltétele az egyértelmű, átlátható követelmény meghatározása. Bár a támogatás felhasználásának rendjét szabályozó kormányrendelet rögzíti, hogy a támogatási szerződések kötelező eleme az indikátor és annak célértéke, a vizsgált adatbázisban több esetben találtunk olyan projektet, amely csak nulla célértékű indikátorral rendelkezett, azaz egyáltalán nem fogalmazott meg indikátor követelményt.

Az önkormányzati szféra adatbázisában szereplő indikátorok 7,9%-ánál a célérték nulla volt, amelyek között kimeneti és eredmény indikátorok egyaránt szerepeltek. Ezt az esetek többségében az okozta, hogy a pályázati kiírásokban szereplő, de az adott projekt esetében nem releváns indikátor célértékét nullán, vagy üresen hagyták, ez esetben tény értéket sem rögzítettek. A másik esetben a nulla célértékű indikátorok valójában csak adatgyűjtést szolgáltak. Például, amikor a programokban résztvevők számát tervezték, azt nem bontották meg külön férfi és nő résztvevőkre. Ugyanakkor az az érintett célcsoportok európai szintű tendenciáinak elemzése érdekében a programokban résztvevők adatait nemenként kell gyűjteni, ezért a férfi és női résztvevők száma cél értéket nem, csak tény adatot tartalmazott. Megállapítható, hogy ezen esetekben, bár az indikátor elnevezést használták, de azokat nem funkciójuk szerint alkalmazták.

Emellett az adatbázis 94 olyan projektet tartalmazott – ez az összes projekt 1,0%-át jelentette –, amelyek egyáltalán nem rendelkeztek indikátor célértékkel. A projektek harmada stratégiai és projektszintű előkészítésre vonatkozott, amelyekre nem kell indikátor követelményt meghatározni. A fennmaradó 63 projektnél azonban teljesítmény követelmény hiányában nem érvényesült a pályázati pénzek elköltésének a kimenet és vagy az eredmény szempontú kontrollja, a projekt tevékenységének, előrehaladásának ellenőrzése. Ezáltal nem biztosított a források eredményes felhasználása. A 63 támogatási szerződés nem tartalmazta a teljesítendő indikátorokat, azok célértékeit, teljesítésük határidejét<sup>35</sup>. Az indikátorral nem rendelkező konstrukciók listáját a 4. számú táblázat mutatja.

---

<sup>35</sup> 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről 79. § (1) bekezdés a) pontja

**Az elemzett adatbázisban azon konstrukciók, amelyekben indikátorral nem rendelkező projekt fordult elő**

Konstrukció kód	Konstrukció név	Indikátorral rendelkező projektek száma	Indikátorral nem rendelkező projektek száma
EFOP-2.1.2-16	Gyerekesély programok infrastrukturális háttere	79	29
IKOP-3.2.0-15	Fenntartható városi közlekedés fejlesztése és elővárosi vasúti elérhetőség javítása a kevésbé fejlett régiókban	4	3
KEHOP-2.1.3-15	Felhívás a derogációval érintett, valamint ammónium-ionra vonatkozó ivóvízminőség-javító projektek megvalósítására	66	8
TOP-1.5.1-20	A 2021-27 tervezési időszak stratégiai és projektszintű előkészítése		31
TOP-3.2.1-15	Önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése	753	3
TOP-6.4.1-15	Fenntartható városi közlekedésfejlesztés	36	8
TOP-6.4.1-16	Fenntartható városi közlekedésfejlesztés	25	1
TOP-6.5.1-16	Önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése	76	3
VEKOP-5.3.2-15	FENNTARTHATÓ KÖZLEKEDÉSFEJLESZTÉS PEST MEGYÉBEN	18	1
VEKOP-5.3.3-17	Fenntartható közlekedésfejlesztés Érden		7
<b>Összesen</b>		<b>1 057</b>	<b>94</b>

*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, ÁSZ saját szerkesztés, 2024. május 13-i állapot*

A Fenntartható közlekedésfejlesztés Érden (VEKOP-5.3.3-17) konstrukció célja, hogy a mindennapi közlekedési célú utazások esetén növekedjen a gyalogos, kerékpáros és vagy közösségi közlekedési módot választók részaránya a közlekedők körében, hozzájárulva ezzel az élhetőbb és fenntarthatóbb városi környezet kialakulásához, valamint az alacsonyabb károsanyag-kibocsátási szint eléréséhez.

A pályázati felhívásban kiválasztási szempontként az szerepel, hogy a beruházásnak a települési mobilitás környezetileg (levegőszennyezés, zajterhelés) és pénzügyileg (működtetők és a közlekedők oldalán) fenntarthatóbbá tételét kell szolgálnia, és hozzá kell járulnia az operatív program „a napi utazások esetén fő közlekedési eszközként gyalogos, kerékpáros vagy közösségi közlekedési módot választók részaránya” prioritási eredményindikátor értékének a települési és országos növekedéséhez.

Ennek következtében a támogatott pályázatokhoz, projekt szinten meghatározott indikátor nem tartozik, következésképpen ezen konstrukciókhoz kapcsolódó hét projekt esetében mind az indikátor célérték, mind a teljesítés értéke nulla. (Önkormányzati projektek szerződött összege: 0,6 Mrd Ft)

A másik konstrukció, ahol a pályázati kiírás szerinti indikátornál mind a célérték, mind a teljesítés értéke nulla, a Fenntartható városi közlekedés fejlesztése és elővárosi vasúti elérhetőség javítása a kevésbé fejlett régiókban (IKOP-3.2.0-15) konstrukció (részletesen a cél és az indikátor közötti összhangra vonatkozó bekezdésben).

### Eredményindikátorok alkalmazása

**Az eredményindikátorok alkalmazásával** valósulhat meg a kimenetnek köszönhetően kialakuló eredmény, teljesítmény értékelése, annak a célokkal történő összehasonlítása. A kimeneti és eredmény indikátorok együttesen biztosítják a projektek teljesítményének többirányú mérését és értékelését.

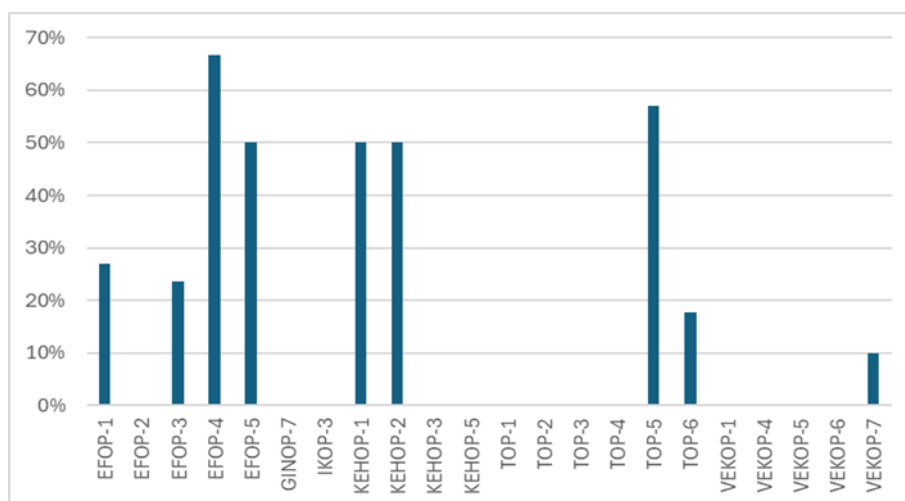
Ahogy már említettük az eredmény indikátorok aránya az összes indikátorhoz képest az önkormányzati szférában alacsony, csupán 23,2% volt. Azonban meg kell jegyezni, hogy az eredménymutatók aránya az unió más országaiban is alacsony volt. Az Európai Unió hivatalos intézménye, az európai forrásokból részesedő, illetve azokat kezelő szervezetek pénzügyeit és gazdálkodását ellenőrző Európai Számvevőszék négy ország (Németország, Lengyelország,

Olaszország, Románia) vonatkozásában megállapította<sup>36</sup> hogy az 5802 alkalmazott mutatóból mindössze 13 (azaz kevesebb mint 1%) mérte a program teljesítményét. Az Európai Számvevőszék az eredménymutatók alacsony számának okát abban látta, hogy a célok teljesítésére rendelkezésre álló, a teljesítmény-felülvizsgálatig tartó időkeret viszonylag rövid (legfeljebb négy év) volt, így az nem volt elegendő a beruházások esetében, ahol az eredményekhez hosszabb időre van szükség.

A 13. számú ábra mutatja be az önkormányzati szférában alkalmazott eredmény indikátorok arányát prioritásonként az összes alkalmazott indikátoron belül.

13. sz. ábra

### Az eredményindikátorok aránya az önkormányzati projektekben az összes indikátoron belül (%)



Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, 2024. május 13-i állapot

Az elemzés azt mutatta, hogy az alkalmazott eredmény indikátorok aránya számos prioritásnál alacsony, illetve nulla volt. A prioritásonként jelentősen különböző arányokat elsődlegesen az uniós kimeneti és eredmény indikátor készlet arányai magyarázták. Az ESZA szociális, fejlesztő programjaihoz több közös eredmény indikátort is meghatároztak, míg az infrastrukturális beruházások közös indikátorai között csak kimeneti indikátorok voltak. **A kimeneti indikátorok túlsúlyát a programszintű, valamint hazai meghatározású eredmény indikátorok csökkenthetnék volna, azonban ez nem történt meg.**

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az operatív programok több esetben tartalmaztak olyan programspecifikus eredménymutatókat, amelyeket nem a projektek szintjén alkalmaztak, hanem csak program szinten összesítve értékelték. Ilyen például a 13. számú ábrán nulla % eredmény indikátor arányt mutató TOP-1 „Térségi gazdasági környezet fejlesztése” prioritás keretében kialakított a „A KMR<sup>37</sup> és a kevésbé fejlett régiók közsféra adatai nélkül számított foglalkoztatási rátáinak (20-64 évesek) különbsége” (százalékpont) indikátor. Hasonlóan az IKOP-3 Fenntartható városi közlekedés fejlesztése és elővárosi vasúti elérhetőség javítása prioritásban a „A városi közösségi közlekedés PM10 és NOx emissziója” (tonna) indikátor. Az eredményindikátorok tényértékét az első esetben a KSH, a második esetben a KTI Magyar Közlekedéstudományi és Logisztikai Intézet éves adatszolgáltatása biztosította.

Az önkormányzati szféra 9 451 darab projektjéből csupán 971 darab, az összes pályázat 10,3%-a rendelkezett eredmény indikátorral.

<sup>36</sup> Európai Számvevőszék, Teljesítményalapú finanszírozás a kohéziós politikában külön jelentés (75 pont)

<sup>37</sup> Közép-magyarországi régió

A kimeneti- és eredménymutatók összehangolt alkalmazásának jó gyakorlatára példa a Felhívás víziközmű hálózatok átalakítására, hatékonyságnövelő fejlesztésére, víziközmű rendszerek műszaki állapotának felmérésére, problémák feltárására (KEHOP-2.1.11-21) konstrukció. A konstrukció három célterületet ölelt fel, amelyek a regionális ivóvízellátó hálózatok átalakítása, fejlesztése, a víziközmű hálózatok hatékonyságnövelő fejlesztése, valamint a víziközmű rendszerek műszaki állapotának felmérése, a problémák feltárása voltak. A KEHOP ezen konstrukciójában határozták meg a legtöbb indikátor célértéket, összesen 11 darabot. Az indikátorok között négy a kimeneti és hét az eredmény követelményt mérte. A kimeneti indikátorok az üvegházhatást okozó gázok és a primer energiafelhasználás csökkenését, valamint a jobb vízellátásban, szennyvíz-kezelésben részesülő további népesség számát írták elő. Az eredmény indikátorok pedig például az idegenvíz, a vízvesztés csökkenés mértékét (százalékpont), vagy a vízelőállítás fajlagos költségének csökkenését (Ft/ m<sup>3</sup>) mérték. (Önkormányzati projektek szerződött összeg: 5,2 Mrd Ft)

Több EFOP konstrukció keretében fordult elő, hogy míg **a kimeneti indikátor a programokon résztvevők számára koncentrált**, eredmény indikátort nem jelöltek meg. Ennek hiányában nem lehetett meggyőződni arról, hogy a fejlesztések<sup>38</sup> valóban hoztak-e eredményt, például az elköltött támogatások hatására csökkent-e a gyermekek körében azok aránya, akik ki vannak téve a szegénység vagy kirekesztődés kockázatának, csökkent-e a kábítószer használók száma a programban résztvevők körében, alacsonyabb-e az utcán élők száma, nőtt-e a helyben maradt településen élő fiatalok száma.

Az Elsőként lakhatás (EFOP-1.1.4-16) konstrukció a hajléktalan emberek társadalmi visszailleszkedését, foglalkoztathatóságát segítette. A hajléktalan emberek széles körű szociális segítségét, egészségügyi ellátását, képességbeli és mentális fejlesztését kiegészítették a megfizethető, tartós és biztonságos önálló lakhatás lehetőségével. Bár a konstrukció több célt is megfogalmazott – az utcán élők és a krízishelyzetek számának csökkentését, a frissen utcára kerülők mielőbbi lakhatásának biztosítását, az utcán élő emberek életben maradási esélyeinek javulását stb. – a pályázati kiírás egyetlen kimeneti indikátort határozott meg. Az indikátor a támogatott műveletek keretében részt vevő „25 éven aluli személyek száma” volt. (Önkormányzati projektek szerződött összege: 0,6 Mrd Ft)

Amennyiben sem a közös indikátorok, sem a programspecifikus eredmény indikátorok nem alkalmazhatók, a belső használatra kialakított eredmény mutatók támogathatják a szociális, képzési programoknak a pályázati kiírásban megjelenő céljainak elérését, visszamérését. Ugyanakkor minden további indikátor meghatározásánál megfontolandó a többlet információ gyűjtésének költségvonzata is.



Az indikátor struktúra meghatározásánál az egyszerűséget, a könnyen ellenőrizhetőséget tartották fontosnak. Például egy bicikliút esetében az eredmény mérhető lehet egy hétvégén a bicikliutat használók számával, azonban az adatgyűjtés többlet költséget jelentene az önkormányzatnak. (Tatabánya interjú)

Az eredményindikátor tartalmában nem outcome, hanem output jelenséget mér

Több **eredményindikátor** esetében is előfordult olyan, hogy a projekt eredménye helyett tartalmában output, azaz kimeneti mérést végzett, így nem volt alkalmas a projekt eredményének a megragadására.

<sup>38</sup> Biztos Kezdet Gyerekházak- EFOP-1.4.3-16, Célzott prevenciók programok a szenvedélybetegségek megelőzése érdekében - EFOP-1.8.7-16, Elsőként lakhatás - EFOP-1.1.4-16, Esély otthon - EFOP-1.2.11-16, Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex programokkal - EFOP-1.6.2-16

A helyi identitás és kohézió erősítése (TOP-5.3.1-16) konstrukció a közösségi kezdeményező- és cselekvőképesség fejlesztését célozta. Több részelt is meghatározott a konstrukció, közöttük a közösségi szerepvállalás, a közösségi munka, a településhez, térséghez kötődés növelését, kompetenciák kiépítését stb. A pályázati kiírás azonban eredmény indikátorként a **„Helyi társadalmi akciókban résztvevők számát”** határozta meg. Könnyű belátni, hogy a résztvevők száma nem utal arra, hogy a programok milyen eredményt értek el. (Önkormányzati projektek szerződött összeg: 9,6 Mrd Ft)

Ilyen esetekben további indikátorok is bevezethetők lettek volna, például az elvándorlás mutató, a kialakított kompetenciák visszamérése, a helyben maradt fiatalok, a településhez kötődők, az önkéntes munkát vállalók számának mérése. A támogatás elvárt hatásait, eredményét pedig a résztvevők vagy szervezetek körében például kérdőívvel is lehet mérni, értékelni.

A cél és az indikátor közötti összhang hiánya

Az indikátor célja, hogy tükrözze a kedvezményezett által vállalt egyedi célkitűzés megvalósítását, ezzel a programok teljesítményét. Ezért **alapkövetelmény az indikátor és a projekt által elérendő cél közötti összhang**. Ezen összhang hiányában nem lehetséges a teljesítmény mérése.

A Fenntartható városi közlekedés fejlesztése és elővárosi vasúti elérhetőség javítása a kevésbé fejlett régiókban (IKOP-3.2.0-15) konstrukció a vidéki elővárosi vasúti és városi személyszállítás fejlesztését, a városi közösségi közlekedés káros anyag kibocsátásának csökkentését szolgálta. A két fő fejlesztési irányt az elővárosi vasútvonalak fejlesztése és az állomások korszerűsítése, valamint az előregedett és környezetszennyező járműpark lecserélése és ezáltal az éves szállópor és nitrogén-oxidok kibocsátásának csökkentése adta. A pályázati kiírásban meghatározott egyetlen kimeneti indikátor „Az újraépített vagy felújított vasútvonalak teljes hossza” volt (mértékegysége: km). A konstrukció keretében Nyíregyháza megyei jogú város közösségi közlekedésének fejlesztése érdekében 41 db új CNG meghajtású *autóbusz beszerzésére*, töltőállomás létesítésére és autóbusz telephely kialakítására kötött szerződést. (IKOP-3.2.0-15-2016-00013) A szerződésben a kiírás szerinti *az újraépített vagy felújított vasútvonalak teljes hosszát* adták meg indikátornak, amely azonban semmilyen kapcsolatban nem állt a projekt valódi tartalmával. (Önkormányzati projektek szerződött összeg: 18,8 Mrd Ft)

Az IKOP IH képviselője szerint a csökkentett károsanyag kibocsátású buszok beszerzését támogatta az Európai Bizottság, azonban kapcsolódó kimeneti közös indikátort nem határozott meg. Az Európai Bizottsággal tárgyaló Nemzeti Fejlesztési Minisztérium jelezte ezt a problémát, de megoldás nem született. A pályázati informatikai felületen az Európai Bizottsággal nem egyeztetett kimeneti indikátort nem lehetett beállítani, ezért csak „az újraépített vagy felújított vasútvonalak teljes hossza” indikátor volt választható, ahol a célértékként értelemeszerűen nullát adták meg. A közös indikátorokat az Európai Bizottság és az Európai Parlament szavazza meg, amelynek az egyeztetési, előkészítési folyamata 3-4 évet vesz igénybe, ezért annak módosítása időigényes folyamat. A nyíregyházi projekttel szembeni eredmény elvárásokat a 41 busz beszerzését, egy töltő és egy autóbusz telephely megvalósítását műszaki, szakmai mutatóként írták elő.

Az operatív programban ugyan rögzítettek két programspecifikus eredménymutatót, az emisszió csökkentésére, valamint a városi személyszállítás teljesítményének a fenntartására, azonban ezek teljesülését nem projekt, hanem program szinten követték nyomon, tekintettel, hogy az NO és károsanyag kibocsátás nemcsak a programban megvalósuló projektek eredményeit tükrözik, azokra hatással vannak az ország egész területén megvalósuló, közlekedésfejlesztéssel kapcsolatos beruházások eredményei is. (IKOP eljárásrend<sup>39</sup>) Az új ciklusban (2020-2027. között) az

<sup>39</sup> Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP) 2014-2020. éves végrehajtási jelentés elkészítésének eljárásrendje



autóbuszos beszerzéshez új választható közös kimeneti indikátort alakítottak ki, a férőhelyek számát. (IKOP interjú)

Az esettanulmány rámutatott, hogy a közös indikátorok kialakításának, kiegészítésének folyamata nem képes rugalmasan kezelni az egyes projektek specialitásait. Ezért indokolt a közös indikátorok mellett további programspecifikus, valamint ennek hiányában akár hazai használatú indikátorok alkalmazása.

Ugyanakkor a műszaki-szakmai mutatók előírása megfogalmazott egyfajta teljesítmény követelményt<sup>40</sup>.

Formális, könnyen teljesíthető indikátor célok

**A könnyen, a projekt megvalósulása esetén szinte automatikusan teljesíthető indikátor célérték** nem fogalmaz meg valós teljesítmény követelményt, így **nem alkalmas a teljesítmény mérésére**. Az indikátorok több esetben olyan követelményt határoztak meg, amely teljesítése nem igényelt erőfeszítést a támogatás kedvezményezettjétől, az alacsony, biztosan teljesíthető célérték nem ösztönözött nagyobb teljesítményre, még akkor sem, ha annak elérése reális lett volna.

A Transznacionális együttműködések (EFOP-5.2.2-17) konstrukció a nemzetközi együttműködésben rejlő lehetőségek kiaknázását támogatta. A konstrukció rész céljai között szerepelt a társadalmi kihívásokkal és azok kezelésével kapcsolatos speciális szakmai tudásanyag bővítése, az együttműködés erősítése a Duna stratégia országai és a visegrádi országok szakpolitikai szakértői között, valamint a projektben végrehajtott kutatások eredményeinek elérhetővé tétele, hogy azok a mindennapos szakmai munkát segíteni tudják. Ennek ellenére a pályázati kiírás egy kimeneti indikátort határozott meg, amely a *”Társadalmi innovációt és transznacionális együttműködést célzó projektek száma”* volt. Az adatbázisban szereplő nyolc projektnél a célérték egységesen egy volt. Tekintettel arra, hogy a pályázat benyújtás eleve feltételezte a legalább egy projektet, így ennek elvárása nem jelentett többlet követelményt. (Önkormányzati projekt szerződött összeg: 0,1 Mrd Ft)

A jelentősen **túlteljesült indikátor értéket** a kiemelkedő teljesítmény mellett **a célérték alultervezése is okozhatja**. Az esetlegesen alultervezett indikátor cél a szerződés módosításával megemelhető. A magas indikátor túlteljesülést mutató konstrukciókat az 5. számú táblázatban soroltuk fel.

A Még jobb kezekben – bölcsődei szakemberek szakmai fejlesztése (EFOP-1.9.9-17) konstrukcióban a kedvezményezettek vállalták a bölcsődei dolgozók zenei nevelés kultúrájának fejlesztését, a mozgásfejlesztő és kompetenciafejlesztő képzések támogatását, a középfokú végzettséggel dolgozó kollégák kompetenciáinak növelését. A pályázati kiírás szerint a kimeneti indikátor az *„Egészségügyi vagy szociális szakdolgozóvá válást célzó programokon résztvevő személyek száma”* volt. Az önkormányzati adatbázisban szereplő 10 projekt közül nyolc indikátora kiemelkedően túlteljesült, a célérték teljesítése 220,0% és 2 666,7% között mozgott. (Önkormányzati projekt szerződött összeg: 0,2 Mrd Ft)

<sup>40</sup> 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet 1. melléklet Egységes Működési Kézikönyv 65.4. c) pontja

### A legmagasabb indikátor túlteljesítési aránnyal rendelkező kimeneti indikátorok konstrukciónként

Konstrukcio_kod	Konstrukcio_nev	Indikátor Mertekegység	Cel_osszes_v altozas	Teny_osszes_ valtozas	Valtozas_teljes ites
TOP-3.2.1-15	Önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése	PJ/év	0,1	756,4	866381,3%
EFOP-1.5.2-16	Humán szolgáltatások fejlesztése térségi szemléletben	Fő	100,0	23 855,0	23855,0%
EFOP-1.5.3-16	Humán szolgáltatások fejlesztése térségi szemléletben - kedvezményezett térségek	Fő	330,0	51 751,0	15682,1%
TOP-3.2.1-15	Önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése	GJ/év	410 349,9	29 351 979,4	7152,9%
TOP-5.3.1-16	A helyi identitás és kohézió erősítése	Fő	1 287,0	88 701,0	6892,1%
EFOP-1.5.2-16	Humán szolgáltatások fejlesztése térségi szemléletben	Fő	115,0	7 662,0	6662,6%
EFOP-3.7.3-16	Az egész életen át tartó tanuláshoz hozzáférés biztosítása	Fő	26,0	1 688,0	6492,3%
EFOP-1.5.3-16	Humán szolgáltatások fejlesztése térségi szemléletben - kedvezményezett térségek	Fő	258,0	16 053,0	6222,1%
EFOP-1.8.19-17	Az alapellátás és népegészségügy rendszerének átfogó fejlesztése - népegészségügy helyi kapacitás fejlesztése	Fő	2 300,0	129 209,0	5617,8%

*Forrás: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium, 2024. május 13-i állapot*

#### Várható értékek megjelenítése

Az **indikátorok szerepét továbbá csökkenti, ha az a tervezett, várható, a beruházás eredményeként létrejövő értéket tartalmaz.** Ebben az esetben a projekt befejezésekor csupán tervezett, becsült értéket kell megadni, így a támogatás visszafizetési kötelezettséggel terhelt teljesítmény követelmény érvényesítése kitolódik a fenntartási időszakra.

A Nemzeti Kastély- és Várprogram turisztikai célú fejlesztéseinek támogatása (GINOP-7.1.1.-15) konstrukció két fő területe a tartós állami tulajdonban levő műemlékek közül a kastélyok, várak megőrzése és turisztikai hasznosítása volt. A konstrukció a gazdaságfejlesztéshez is hozzájárult, a fejlesztéseken keresztül közvetlenül és közvetve is üzleti lehetőséget biztosított kis- és középvállalkozásoknak, valamint növelte a turisztikai szolgáltatások iránti keresletet, így hozzájárult a munkahelyteremtéshez is. A pályázati kiírás egy kimeneti indikátort határozott meg, amely „*A természeti és a kulturális örökségnek, illetve látványosságának minősülő támogatott helyszíneken tett látogatások várható számának növekedése*” volt. Így a projekt fizikai befejezése időpontjában csak terv adatot kellett megadni, a fenntartási időszakban, a fizikai befejezést követő 365 napon kerül sor a becsült indikátor adat visszamérésére, a tényérték felmérésére. Az ezt követező években a kedvezményezettnek csak adatszolgáltatási kötelezettsége volt. (Önkormányzati projekt szerződött összeg: 6,6 Mrd Ft)

**További probléma, hogy az ingatlan beruházások esetében az ingatlan hosszú távú kihasználása alapkövetelmény,** így indokolt a fenntartási időszakban legalább öt évre elvárni az indikátor szerinti teljesítményt. Ugyanakkor előfordult, hogy a jelentős összegű támogatással létrehozott beruházás fenntartási időszakában a vállalt indikátort csupán egy évig kellett teljesíteni.

#### Az összefüggő konstrukció indikátorok összekapcsolásának lehetősége

Előfordult, hogy a célok több operatív programon és több konstrukción keresztül kerültek megvalósításra. A konstrukciók közötti összefüggő értékelés, a programok közötti kapcsolatokra és kölcsönhatásokra vonatkozó elvárások rögzítése támogatná a fejlesztendő terület, a megoldandó probléma széles körű, átfogó áttekintését, erre azonban nem került sor.

Az utcai hajléktalanság segítésére, csökkentésére szolgáló „Elsőként lakhatás” programot több konstrukció együttesen támogatta. Az EFOP-1.9.4.-VEKOP-16 felhívásban valósult meg az Elsőként lakhatás projektek módszertani segítése, a szolgáltatók, szakemberek szakmai támogatása, míg az önkormányzatokat is érintő EFOP-1.1.4-16 konstrukció keretében megvalósult helyi együttműködések az utcán élők helyzetének tartósabb rendezése érdekében már közvetlenül is hozzájárultak egy-egy célcsoporttag helyzetének javításához. (EFOP-1.1.4.-16 pályázati kiírás) A

kapcsolódó pályázatok vonatkozásában nem voltak egymással összefüggő indikátorok, az indikátorok összetartozó kezelése nem érvényesült.

## Összegzés

Tekintettel arra, hogy az irányító hatóságok jogosultak a programspecifikus indikátorokat, valamint az Európai Bizottság döntését nem befolyásoló, saját, hazai használatú indikátorokat meghatározni, ezért minden országnak megvan a lehetősége, hogy célszerű, jól definiált indikátor rendszert alakítson ki. A valós, kihívást jelentő követelmények, a társadalom számára is releváns célokat megfogalmazó indikátorok biztosítják a támogatások eredményes felhasználását.

Az indikátorok meghatározása során az irányító hatóságok főképpen a közös indikátorokat alkalmazták, míg a programszintű eredménymutatók esetében az egyszerűen előállítható, jól nyomon követhető mutatók kiválasztására törekedtek. Mindeközben saját tagállami belső használatú további indikátorok kitűzését nem látták szükségesnek. A kedvezményezettek adminisztrációs terhének csökkentése érdekében kevés számú, az uniós elvárás minimumának megfelelő indikátor kitűzését tekintették követendőnek, többlet indikátor kitűzésre nem voltak ösztönözve. A 2014-2020. ciklus támogatási szerződéseinek 0,7%-a nem tartalmazott indikátort.

Az elemzés az önkormányzati szférában alkalmazott indikátorok körében több hiányosságot is azonosított. Az alkalmazott indikátorok elsődlegesen a projektek végrehajtásának kimeneti adatait mérték, a projektek által elérendő célokhoz kapcsolódó eredmény szempontú indikátorok aránya alacsony volt. Így az indikátorok nem adnak teljes képet a projektek eredményéről, teljesítményéről és nem támogatták a kitűzött célok elérését. Az eredmény indikátorokat továbbá célszerű továbbfejleszteni annak érdekében, hogy a részcélok mellett tágabb társadalmi- gazdasági eredményeket és hatásokat is tartalmazzanak. Ezáltal nőhet a végrehajtás eredményessége. Továbblépési lehetőséget jelentene a helyi lakosság visszajelzésének, közvetlen megkérdezésének beépítése az indikátorok közé. Továbblépést jelentene **minden pályázati kiírás vonatkozásában legalább egy eredmény indikátor kialakítása.**

**A teljesítmény kontroll érvényesítése érdekében minden projekthez legalább egy kimeneti indikátor célértéket hozzá kell rendelni.** Amennyiben a projekthez a pályázati kiírás szerinti indikátor nem alkalmazható, akkor még a szerződés megkötését megelőzően további program specifikus vagy hazai használatú indikátor meghatározására van szükség. Az alacsonyan meghatározott kimeneti indikátor célérték és hasonlóan a rövid ideig fenntartandó eredmény elvárás nem jelent valós követelményt, nem ösztönöz nagyobb teljesítményre, még akkor sem, ha annak elérése reális volna. A könnyen teljesíthető indikátorok ezáltal feltehetően inkább dokumentációs, mint valós teljesítmény monitoring célokat szolgálnak, így nem teljesül a támogatás hatékony felhasználásának követelménye. Amennyiben a projekt végrehajtása során kiderül, hogy a kitűzött indikátor célérték alacsony, akkor a szerződés módosítása keretében van mód a célérték emelésére. Ezért **célszerű nagyobb figyelmet fordítani az indikátorok teljesülésének monitoringjára, a célértékek időközi felülvizsgálatára.**

Megfontolandó, hogy a fenntartási időszakban az elvárt indikátor értékek megtartásának időszaka minél hosszabb legyen, ezzel ösztönözve a **rövid távú helyett a tartós eredmények** elérésére. Továbbá, hogy a **kapcsolódó projektek együttes értékelését** adó közös indikátorral biztosítható lenne a konstrukciókat átfogó eredmények teljesülésének monitoringja.

Az indikátorok hiányosságainak, gyengeségeinek, a továbblépési lehetőségeinek példálózó bemutatása elsődlegesen azt a célt szolgálta, hogy felhívja a figyelmet azon tényezőkre, amelyek mentén az indikátorok továbbfejleszthetők.

**Az adatbekéréssel érintett operatív program prioritások**

- TOP-1 – Térségi gazdasági környezet fejlesztése
- TOP-2 – Vállalkozásbarát, népességmegtartó településfejlesztés
- TOP-3 – Alacsony széndioxid kibocsátású gazdaságra való áttérés kiemelten a városi területeken prioritási tengely
- TOP-4 – A helyi közösségi szolgáltatások fejlesztése és a társadalmi együttműködés erősítése
- TOP-5 – Megyei és helyi emberi erőforrás fejlesztések, foglalkoztatás-ösztönzés és társadalmi együttműködés
- TOP-6 – Fenntartható városfejlesztés a megyei jogú városokban (ERFA+ESZA)
- VEKOP-1 – Vállalkozások versenyképességének javítása
- VEKOP-4 – Turisztikai és természetvédelmi fejlesztések
- VEKOP-5 – Az energiahatékonyság, az intelligens energiahasználat és a megújuló energiák felhasználásának támogatása
- VEKOP-6 – Települési környezet- és közszolgáltatás-fejlesztés
- VEKOP-7 – Társadalmi hozzáférést bővítő és humánerőforrás fejlesztést támogató programok
- EFOP-1 – Együttműködő társadalom
- EFOP-2 – Infrastrukturális beruházások a társadalmi együttműködés erősítése érdekében
- EFOP-3 – Gyarapodó tudástőke
- EFOP-4 – Infrastrukturális beruházások a gyarapodó tudástőke érdekében
- EFOP-5 – Pénzügyi eszközök alkalmazása a társadalmi együttműködés erősítése érdekében, valamint társadalmi innováció és transznacionális együttműködések
- GINOP-7 – Turizmus
- IKOP-3 – Fenntartható városi közlekedés fejlesztése és elővárosi vasúti elérhetőség javítása (ERFA+KA)
- KEHOP-1 – A klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás
- KEHOP-2 – Települési vízellátás, szennyvíz-elvezetés és –tisztítás, szennyvízkezelés fejlesztése
- KEHOP-3 – Hulladékgazdálkodással és kármentesítéssel kapcsolatos fejlesztések
- KEHOP-5 – Energiahatékonyság növelése, megújuló energiaforrások alkalmazása

## 2. SZ. MELLÉKLET

**Az egyes operatív programokon belül az elemzett települési önkormányzatok, intézményei és gazdasági társaságai részére a prioritási tengelyek keretében szerződött támogatások (millió forintban) 2024. május 13-i FAIR adatok alapján**

Prioritás tengely	A prioritás tengely neve	Szerződött önkormányzati támogatás	Pénzügyi teljesítés
EFOP-1	Együttműködő társadalom	96 235	86 156
EFOP-2	Infrastrukturális beruházások a társadalmi együttműködés erősítése érdekében	28 091	24 981
EFOP-3	Gyarapodó tudástőke	29 988	26 755
EFOP-4	Infrastrukturális beruházások a gyarapodó tudástőke érdekében	3 587	3 552
EFOP-5	Pénzügyi eszközök alkalmazása a társadalmi együttműködés erősítése érdekében, valamint társadalmi innováció és transznacionális együttműködések	409	254
GINOP-7	Turizmus	52 207	47 370
IKOP-3	Fenntartható városi közlekedés fejlesztése és elővárosi vasúti elérhetőség javítása (ERFA+KA)	131 857	77 657
KEHOP-1	A klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás	13 728	12 590
KEHOP-2	Települési vízellátás, szennyvíz-elvezetés és –tisztítás, szennyvízkezelés fejlesztése	438 417	459 950
KEHOP-3	Hulladékgazdálkodással és kármentesítéssel kapcsolatos fejlesztések	115 745	123 648
KEHOP-5	Energiahatékonyság növelése, megújuló energiaforrások alkalmazása	21 560	20 344
TOP-1	Térségi gazdasági környezet fejlesztése	357 770	352 930
TOP-2	Vállalkozásbarát, népességmegtartó településfejlesztés	262 190	255 018
TOP-3	Alacsony széndioxid kibocsátású gazdaságra való áttérés kiemelten a városi területeken	227 070	217 627
TOP-4	A helyi közösségi szolgáltatások fejlesztése és a társadalmi együttműködés erősítése	67 902	66 737
TOP-5	Megyei és helyi emberi erőforrás fejlesztések, foglalkoztatás-ösztönzés és társadalmi együttműködés	36 891	34 007
TOP-6	Fenntartható városfejlesztés a megyei jogú városokban (ERFA+ESZA)	401 299	387 693
VEKOP-1	Vállalkozások versenyképességének javítása	4 425	2 299
VEKOP-4	Turisztikai és természetvédelmi fejlesztések	1 213	1 208
VEKOP-5	Az energiahatékonyság, az intelligens energiahasználat és a megújuló energiák felhasználásának támogatása	12 285	11 124
VEKOP-6	Települési környezet- és közszolgáltatás-fejlesztés	29 504	28 724
VEKOP-7	Társadalmi hozzáférést bővítő és humánerőforrás fejlesztést támogató programok	1 297	1 208
<b>Összesen</b>		<b>2 333 670</b>	<b>2 241 832</b>

## IRODALOMJEGYZÉK

- Állami Számvevőszék (2022): *A területfejlesztés, a területi különbségek kiegyenlítésére irányuló törekvések*  
[https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/elemzesek/2022/E2230\\_Teruletfejlesztes.pdf?ctid=1310](https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/elemzesek/2022/E2230_Teruletfejlesztes.pdf?ctid=1310)
- Európai Számvevőszék: Teljesítményalapú finanszírozás a kohéziós politikában külön jelentés  
<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/performance-24-2021/hu/>
- 2014-2020. EU pénzügyi keret <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-long-term-budget/long-term-eu-budget-2014-2020/>
- Európai Bizottság (2014): Európai Bizottság, 2014–2020-as programozási időszak Monitoring és értékelés, Konceptiók és ajánlások, Útmutató <https://gazdasagfejlesztas.gov.hu/nyomtatvanyok>
- Európai Bizottság, Útmutató, 2014. március, az európai kohéziós alap és az európai regionális fejlesztési alap, Konceptiók és ajánlások (Regionális és Várospolitikai), [www.palyazat.gov.hu](http://www.palyazat.gov.hu)
- Európai Bizottság 2014–2020-as programozási időszak Monitoring és értékelés az európai kohéziós politikában Európai Szociális Alap Útmutató 2015. június
- Berczik Á. - Kecskés Á. - Kelemen R. - Szilágyi H. (2021): *A helyi önkormányzati alrendszer stabilitása 2002-2020 között*, KÖZ-GAZDASÁG 2019/3. (60-82.o.), <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4301/>
- Germuska P. (2022): *Útfüggőség és szerkezetváltás Magyarország és a közös piac vitái más megvilágításban. 1968–1988*
- Miniszterelnökség (2017): Útmutatók, szabályzatok  
<https://www.palyazat.gov.hu/tmutatkszabalyzatok>
- Miniszterelnökség (2020): Elfogadott operatív programok  
[https://www.palyazat.gov.hu/az\\_europai\\_bizottsag\\_atal\\_elfogadott\\_operativ\\_programok\\_2014\\_20](https://www.palyazat.gov.hu/az_europai_bizottsag_atal_elfogadott_operativ_programok_2014_20)
- Miniszterelnökség (2022): Értékelési terv, 2022 <https://www.palyazat.gov.hu/hatlyos>
- Miniszterelnökség (2023): Éves végrehajtási jelentések, 2021 <https://www.palyazat.gov.hu/ves-vgrehajtasi-jelentsek-1>
- Miniszterelnökség (2023): Aktuális statisztikák, Széchenyi 2020  
<https://www.palyazat.gov.hu/aktstatsz2020?lang=hu>
- Kengyel Á. (2010) *Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Kovács Sz. - Weber E. (2022): *Az útfüggőség hatása a gazdaság térbeli fejlődésére*. Danubius Noster 2022/4
- KSH Jövedelem és fogyasztás (2010-2022. éves adatok)  
<https://www.ksh.hu/stadat?lang=hu&theme=jov>
- Molnár E. - Lengyel I. M. (2015): *Újraiparosodás és útfüggőség: gondolatok a magyarországi ipar területi dinamikájáról*. Tér és Társadalom, 29(4), 42-59.

Mikle, G. (2022). *Szétfejlődés vagy útfüggőség? Trianon hatásai a fejlettség földrajzi különbségeire a történeti Esztergom és Komárom vármegyék területén.* Tér és Társadalom, 36(1), 19-39.

Palánkai T., Kengyel Á., Kutasi G., Benczes I., Nagy S. Gy. (2011) *A globális és regionális integráció gazdaságtana.* Budapest: Akadémiai Kiadó

Pámer Z., Pénzár Á., Finta I., Horeczki R. (2023) *Mennyit segítettek az EU-s források Magyarország egyik legszegényebb megyéjén?* Tér és Társadalom 2023/3.  
<https://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/view/3491>

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU/14-20#>

### **Egyéb felhasznált dokumentumok**

Az európai uniós források önkormányzati felhasználásának mértéke és eredményessége című elemzéshez kapcsolódóan a TOP Irányító Hatóság képviselőivel 2024.01.26-án lefolytatott interjú emlékeztetője (TOP\_IH\_ÁSZ\_interjú\_emlékeztető\_20240126\_aláírt.pdf)

Az európai uniós források önkormányzati felhasználásának mértéke és eredményessége című elemzéshez kapcsolódóan a KEHOP Irányító Hatóság képviselőivel 2024.01.23-án lefolytatott interjú emlékeztetője (KEHOP\_IH\_ÁSZ\_interjú\_emlékeztető\_20240123\_aláírt.pdf)

A KEHOP-2.2.2-15-2016-00081 számon nyilvántartott szennyvízelvezetéssel és -kezeléssel kapcsolatos fejlesztés megvalósítása témában Bátonyterenye Város Önkormányzatának képviselőivel lefolytatott interjú emlékeztetője (Bátonyterenye JKV aláírva önk.pdf)

A VEKOP-1.2.4-17-2017-00001 Érd megyei jogú város (főpályázó) üzleti infrastruktúra fejlesztésének érdekében új iparterületek kialakítása fejlesztés megvalósítása és az alkalmazott indikátorok teljesülése témában Érd Megyei Jogú Város Önkormányzat képviselőjével lefolytatott interjú emlékeztetője (ÁSZ\_Érd\_MJV\_interjú\_240425\_aml.pdf)

A TOP-6.3.2-15-TB1-2016-00001 „A városközpont és Dózsakert közösségi tereinek rekonstrukciója” című projekt megvalósítása tárgyában Tatabánya Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala képviselőivel lefolytatott interjú emlékeztetője (emlekezteto.pdf)

Az IKOP-3.2.0-15-2016-00013 Nyíregyháza megyei jogú város közösségi közlekedésének fejlesztése érdekében 41 db új CNG meghajtású autóbusz beszerzése, töltőállomás létesítése és autóbusz telephely kialakítása projekt megvalósítása témában Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzatának képviselőivel lefolytatott interjú emlékeztetője (ÁSZ-Emlékeztető.PDF)

Az IKOP-3.2.0-15-2016-00013 - Nyíregyháza megyei jogú város közösségi közlekedésének fejlesztése érdekében 41 db új CNG meghajtású autóbusz beszerzése, töltőállomás létesítése és autóbusz telephely kialakítása projekt alapján az indikátorok meghatározásának szempontjai témában a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium - IKOP Irányító Hatóság képviselőivel lefolytatott interjú emlékeztetője (ÁSZ\_IKOP\_IH\_interjú\_240423\_aml\_alairt.pdf)

## FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK

### EU jogszabályok

Az Európai Parlament és Tanács 1300/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1300>

Az Európai Parlament és Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1301>

Az Európai Parlament és 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 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=celex:32013R1303>

Az Európai Parlament és Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32013R1304>

Partnerségi Megállapodás az Európai Strukturális és Beruházási Alapok 2014. és 2020. közötti felhasználásáról. 2014. augusztus 29.

[https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-hungary-2014-20\\_hu?prefLang=hu](https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-hungary-2014-20_hu?prefLang=hu)

### Törvények

1990. évi C. törvény - a helyi adókról

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

### Kormányrendeletek

60/2014. (III. 6.) Korm. rendelet a támogatásból megvalósuló fejlesztések központi monitoringjáról és nyilvántartásáról

255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról

272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

339/2014. (XII. 19.) Korm. rendelet az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő, a 2007–2013 programozási időszakban a Kormány által a nemzeti fejlesztési miniszter hatáskörébe utalt beruházások, valamint a 2014–2020 programozási időszakban a szennyvízelvezetési és -tisztítási, a hulladékgazdálkodási és az ivóvízminőség-javító beruházások megvalósításáról

362/2022. (IX. 19.) Korm. rendelet az Építési és Beruházási Minisztérium tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó, 100%-os állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok által ellátott feladatok központi



költségvetési szerv általi átvételéről és a társaságok megszüntetéséről, az ezzel kapcsolatos eljárási kérdések rendezéséről

547/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet az egységes működési kézikönyvről

445/2022. (XI. 7.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet és a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseinek veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról

590/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet az Unió fejlesztések fejezetbe tartozó fejezeti és központi kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről

## RÖVIDÍTÉSEK

ÁSZ	Állami Számvevőszék
EFOP	Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program
EMVA	Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
ERFA	Európai Regionális Alap
ESB	Európai Strukturális és Beruházási Alapok
ETHA	Európai Tengerügyi és Halászati Alap
ESZA	Európai Szociális Alap
EU	Európai Unió
EUR	euró
ÉKM	Építési és Közlekedési Minisztérium
FAIR	Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer
GINOP	Gazdaságfejlesztés és Innovációs Operatív Program
GJ	gigajoule
GNI	Bruttó Nemzeti Jövedelem
IH	Irányító hatóság
IKOP	Integrált Közlekedés-fejlesztési Operatív Program
ITP	Integrált területi program
KA	Kohéziós Alap
KEHOP	Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program
KEOP	Környezet és Energia Operatív Program
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
MÁK	Magyar Államkincstár
MOL Nyrt.	MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.
OPTEN	OPTEN Informatikai Kft.
Partnerségi Megállapodás	Partnerségi Megállapodás az Európai Strukturális és Beruházási Alapok 2014. és 2020. közötti felhasználásáról
PJ	petajoule
SZJA	személyi jövedelemadó
TOP	Terület- és Településfejlesztési Operatív Program
TKR	területi kiválasztási eljárásrend
VEKOP	Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program





ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 10. | 1364 Budapest 4., Pf. 54  
[www.asz.hu](http://www.asz.hu) | [szamvevoszek@asz.hu](mailto:szamvevoszek@asz.hu)  
telefon: +36 1 484 9100