



Végrehajtás Operatív Program ex-post értékelése

Zárójelentés

2016. december



Tartalomjegyzék

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	3
1. BEVEZETŐ	5
2. AZ ÉRTÉKELÉS SORÁN ALKALMAZOTT MÓDSZERTAN	6
3. A VOP ÁTFOGÓ BEMUTATÁSA	8
3.1. <i>Az operatív program célrendszere</i>	11
3.2. <i>Prioritási tengelyek és forrásallokáció</i>	13
4. A FORRÁSFELHASZNÁLÁS ELEMZÉSE	15
5. A MEGVALÓSÍTÁS ELEMZÉSE	20
5.1. <i>Szabályozás, eljárásrendek</i>	20
5.2. <i>Végrehajtás és finanszírozás</i>	21
5.3. <i>Szervezeti kérdések, intézményi átalakulás</i>	23
5.4. <i>Humánerőforrás-gazdálkodás az intézményrendszerben</i>	24
5.5. <i>Horizontális célok érvényesítése a VOP keretében</i>	25
6. A VOP KIMENETEINEK ÉS EREDMÉNYEINEK ELEMZÉSE	27
6.1. <i>Kimenetek</i>	27
6.2. <i>Eredmények</i>	34
7. A VÉGREHAJTÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER MŰKÖDÉSÉRE VONATKOZÓ ÉRTÉKELÉSEK MEGÁLLAPÍTÁSAI – A VOP HATÓKÖRE SZEMPONTJÁBÓL	37
8. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK.....	40
MELLÉKLETEK.....	43
1. SZ. MELLÉKLET: FELHASZNÁLT DOKUMENTUMOK, ÉRTÉKELÉSEK.....	43
2. SZ. MELLÉKLET: INTERJÚKÉRDÉSEK LISTÁJA.....	44

Vezetői összefoglaló

A Végrehajtás Operatív Program (VOP) utólagos (ex-post) értékelésére a Miniszterelnökség megbízásából, külső, független értékelő, a Collective-Intelligence Kft. bevonásával került sor. A dokumentumelemzés, valamint interjúk segítségével elvégzett értékelés bemutatja a VOP programszintű jellemzőit, a kimenetek, eredmények, hatások, valamint a megvalósítás értékelését, és javaslatokat fogalmaz meg a 2014-2020 közötti programozási időszakra.

A VOP a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (Új Magyarország Fejlesztési Terv - ÚMFT, majd 2010-től Új Széchenyi Terv - ÚSZT) egészének átfogó megvalósítását, illetve horizontális programként valamennyi operatív program végrehajtásához kötődő, stratégiai, rendszerszintű tevékenységeket támogatta. **A program átfogó célja az ÚMFT/ÚSZT hatékony és eredményes megvalósítása és a 2007-2013-as időszakban felhasználható források teljes és időben történő abszorpciójának elősegítése volt.** A program két prioritási tengelyen keresztül valósult meg: 1) a támogatások felhasználásáért felelős központi és horizontális intézmények működtetése és fejlesztése; és 2) a támogatások minőségi felhasználásához szükséges eszközrendszer. A tevékenységek szintjén a VOP a végrehajtáshoz szükséges kapacitások (humán- és infrastrukturális kapacitások) kialakítását és fejlesztését (képzés és szervezetfejlesztés) és az operatív programok egységes szemléletű, koordinált megvalósításához szükséges eszközöket és támogató tevékenységeket finanszírozta. A VOP speciális operatív programnak tekinthető végrehajtási szempontjából is, hiszen mind a támogatói és a kedvezményezetti oldalon intézményrendszeri szereplők vettek részt.

A VOP pénzügyi kerete – a félidőben végrehajtott átcsoportosítást követően – 388,6 millió euró volt. **A program megvalósítása javarészt az operatív programban vállalt eredeti terveknek megfelelően zajlott.** A VOP utolsó (záró) Éves végrehajtási jelentésének tervezete (továbbiakban Zárójelentés) szerint az $n+3/n+2$ célok teljesítése biztosított, a VOP esetében forrásvesztés nem történt. A legtöbb forrást – több, mint az összes kifizetett támogatás felét – a támogatások felhasználásáért felelős központi intézményrendszer működésére fordították. A kifizetett támogatás közel negyede az informatikai rendszer (EMIR) fejlesztését finanszírozta. **Kritikaként jegyezhető meg, hogy a HR-fejlesztére fordítható keret lehívására nem került sor annak ellenére sem, hogy ezen a téren több értékelés is fejlesztési igényeket jelzett.**

Megállapítható, hogy a **VOP segítségével számos eredményt sikerült elérni a magyar uniós támogatásokért felelős – támogatásközvetítési, végrehajtási – intézményrendszernek** (továbbiakban végrehajtási intézményrendszer):

1. kialakult egy standard képzési rendszer;
2. kialakult a monitoring rendszer;
3. létrejött az értékelés rendszere és gyakorlata;
4. létrejött egy működő vezetői információs rendszer.

Az operatív programban foglalt kimeneti és eredményindikátorok célértékei teljesültek. Az OP eredeti szövegében a horizontális szempontok érvényesítése kapcsán tett vállalások teljesültek.

Összeségében megállapítható, hogy a VOP által biztosított stabil finanszírozási háttérnek fontos szerepe volt abban, hogy az intézményrendszerben létrejöttek és működtek a jogszabályi kötelezettségekből, illetve gyakorlati igényekből fakadó funkciók, és az intézményrendszer elérte a 2007-2013-as időszakra tervezett számszerűsíthető célok többségét.

A VOP végrehajtásának tanulságai alapján az alábbi javaslatokat tartjuk megfontolásra érdemesnek a 2014-2020 közötti időszakra vonatkozóan:

- A megfelelő mennyiségű és minőségű HR-kapacitás rendelkezésre állása érdekében **célszerű lenne a végrehajtási intézményrendszer egészében a HR-gazdálkodást célzottan támogatni.**
 - Az intézményes tanulás rendszerének kialakítása és a végrehajtási intézményrendszer önreflexiójának erősítése érdekében **célszerű lenne minden egyes programértékelés részévé tenni a végrehajtási intézményrendszer működésének értékelését,** vizsgálva, hogy mely pontokon segítette vagy éppen hátráltatta az adott program megvalósítását.
 - A végrehajtási intézményrendszer egészének működtetését alapvetően befolyásolja az **informatikai rendszer** működése. Ezért a **működésének és a fejlesztési igényekhez való alkalmazkodásának folyamatos értékelése** az egész támogatási rendszer működésének eredményességét javíthatja.
 - **A teljesítményösztönzést szolgáló bónuszrendszert a hatékonyabb működtetés érdekében célszerű lenne alacsonyabb vezetői szintre delegálni.**
-

1. Bevezető

A Végrehajtás Operatív Program (VOP) utólagos (ex-post) értékelésére a Miniszterelnökség megbízásából külső, független értékelő, a Collective-Intelligence Kft. bevonásával került sor. Az elkészült tanulmány dokumentumelemzésre, valamint interjúkra építve értékeli a technikai segítségnyújtás támogatását célzó VOP eredményeit, valamint tanulságokat is megfogalmaz annak érdekében, hogy a VOP tervezése és megvalósítása során nyert tapasztalatok a 2014-2020 közötti programozási időszakban hasznosíthatók legyenek.

A 2007-2013 közötti időszakban a technikai segítségnyújtás támogatása a források megosztásával történt. Az operatív programok (a továbbiakban OP) technikai segítségnyújtási prioritásai az egyes programok technikai-operatív lebonyolítását, elsősorban az OP-k projektjeinek végrehajtásához kötődő tevékenységeket finanszírozták. A Végrehajtás Operatív Program pedig a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (a továbbiakban Új Magyarország Fejlesztési Terv - ÚMFT, 2010-től az Új Széchenyi Terv - ÚSZT) egészének átfogó megvalósítását, illetve horizontális programként valamennyi operatív program végrehajtásához kötődő, stratégiai, rendszerszintű tevékenységeket támogatta. Ennek megfelelően a VOP speciális operatív programnak tekinthető, amelynek funkciója az ÚMFT/ÚSZT egészéhez kötődik. A gyakorlatban a VOP a központi koordináció, az irányító hatóságok feladatainak ellátásához biztosított forrásokat a technikai segítségnyújtás (az angol nyelvű megnevezés - technical assistance - rövidítése alapján: TA) keretében.

Ebben az értékelési jelentésben bemutatjuk a VOP programszintű jellemzőit, valamint a program értékelésének módszertanát és a kimenetek, eredmények, valamint a megvalósítás tapasztaltainak értékelését. Tekintettel a VOP fentiekben bemutatott speciális jellegére, az értékelés megállapításait célszerű az ÚMFT/ÚSZT operatív programjainak értékelései, valamint az átfogó intézményértékelések¹ keretében tett megállapításokkal összefüggésben értelmezni.

¹ Átfogó intézményértékelés - a 2007-2013 időszak végrehajtási funkcióinak értékelése - AAM Tanácsadó Zrt., 2013., Átfogó intézményértékelés – Collective-Intelligence Kft., 2016

2. Az értékelés során alkalmazott módszertan

A VOP funkciója a többi operatív program végrehajtásának támogatása volt. Ilyen módon a VOP eredményességét a többi operatív program eredményessége alapján lehet ténylegesen megítélni. Ez a megközelítés fejeződik ki a program stratégiájában és célrendszerében is. Ugyanakkor ez a kapcsolat kétirányú: mivel a VOP tartalmazta a végrehajtási intézményrendszer megfelelő működéséhez szükséges erőforrások jelentős részét, ezért a VOP sikeres vagy sikertelen megvalósítása befolyásolja a többi operatív program megvalósításának sikerességét is.

Az értékelés kiindulópontjaként azt a **hipotézist** fogalmazzuk meg, hogy **a VOP megvalósítása abszorpciós szempontból, valamint a megvalósítás folyamatát és az elvárt kimeneteket és eredményeket tekintve is sikeres volt.** Feltételeztük, hogy a végrehajtási szabályok egy részét megalkotó, illetve arra javaslatot tevő végrehajtási intézményrendszer zökkenőmentesen tudta felhasználni az általa működtetett rendszer keretei között a saját funkcióinak működtetésére rendelkezésre álló támogatásokat.

A hipotézis helytállóságának vizsgálata során az alábbi módszerekre támaszkodtunk:

- dokumentumelemzés: operatív program dokumentumai, akciótervek, Zárójelentés tervezete,
- interjú: félig strukturált interjúk az intézményrendszer korábbi és jelenlegi vezető beosztású munkatársaival,
- szintetizálás: az intézményrendszer működését vizsgáló korábbi értékelések tapasztalatainak feldolgozása.

A fent megfogalmazott kiinduló hipotézis vizsgálatához három területet vizsgáltunk kiemelten:

- a VOP pénzügyi abszorpciója,
- a megvalósítás folyamata a gyakorlatban,
- az elvárt kimenetek és eredmények teljesülése.

A pénzügyi abszorpció vizsgálata során a VOP Zárójelentésének tervezetében rendelkezésre álló pénzügyi adatokra hagyatkoztunk. Ez alapján vizsgáltuk, hogyan alakult az abszorpció üteme, mely konstrukció keretében mennyi forrást használt fel a végrehajtási intézményrendszer valamint, hogy a kifizetések miként alakultak a megítélt és leszerződött támogatási összegekhez viszonyítva.

A megvalósítás folyamatát elsősorban a végrehajtási intézményrendszer különböző szereplőivel folytatott interjúk segítségével vizsgáltuk. Az értékelés keretében öt interjú valósult meg, a korábbi és jelenlegi irányító hatóság vezetőivel, valamint az Uniós Fejlesztési Főosztály munkatársaival, lefedve az érintett szerepköröket.

Az elvárt kimenetek és eredmények teljesülését elsősorban az OP-ban rögzített kimeneti és eredményindikátorok célértékei és tényértékei alapján vizsgáltuk. Az indikátoradatok mellett figyelembe vettük a programidőszak folyamán készült értékelések közül azoknak a tapasztalatait, amelyek magának az intézményrendszernek a működését vizsgálták.

Az értékelés során, a módszertan kialakításakor figyelembe vettünk további szempontokat is:

- a VOP elsődlegesen a végrehajtási rendszer átfogó fejlesztését célozta;
- céljainak teljesülése a többi operatív program eredményességének függvénye volt;
- végrehajtása során – a többi operatív programtól eltérően – az irányító hatósági és közreműködő szervezeti funkciók kialakítására egyaránt a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, majd a Miniszterelnökség szervezeti keretein belül került sor, és ez speciális végrehajtási megoldásokat – pl. folyamatszervezést – igényelt; valamint,
- a végrehajtás időszakában az operatív program beavatkozási területét jelentő intézményrendszerben jelentős átszervezésekre, átalakításokra került sor.

Az értékelés során további fontos feladat volt a végrehajtás tapasztalatainak összegzése annak érdekében, hogy azok a soron következő támogatási időszakban hasznosíthatóak legyenek. A különböző elemzések és vizsgálatok megállapításainak összefoglalása és a 2014-2020 közötti programozási időszakra vonatkozó javaslatok megfogalmazása során a szintézis módszerét alkalmaztuk.

3. A VOP átfogó bemutatása

Magyarország az Új Magyarország Fejlesztési Tervet (ÚMFT) – későbbi nevén Új Széchenyi Tervet (ÚSZT) – a 2007-2013-as uniós költségvetési ciklusban, 24,9 milliárd eurós uniós forrásból valósította meg². Az ÚMFT hét ágazati, hét regionális és egy végrehajtást segítő operatív programból állt (ez utóbbi a jelen értékelésben vizsgált VOP). A támogatásokat az Európai Szociális Alap (ESZA), az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és a Kohéziós Alap (KA) biztosította. Az ÚMFT keretében a hazai hozzájárulással kiegészítve összesen mintegy 8200 milliárd³ forintnyi támogatás állt rendelkezésre.

A VOP tervezetten ennek a támogatásnak a cél szerinti felhasználását segítette elő, és a zökkenőmentes végrehajtáshoz biztosított forrásokat a végrehajtási intézményrendszer számára. Létjogosultságát elsősorban az adta, hogy ilyen nagy – a korábbi időszakhoz képest nagyságrendekkel nagyobb – mértékű támogatási forrás szabályszerű, az uniós elvárásoknak megfelelő felhasználása számos - a hazai forrásból biztosított támogatások esetében nem jellemző - többletfeladat ellátását tette szükségessé, a legkülönbébb területeken, pl. tervezés, monitoring, jelentéstétel, ellenőrzés, értékelés, illetve tájékoztatás és nyilvánosság. A többletfeladatok nem csak a feladatok jellegét, hanem mennyiségét illetően is új kihívást jelentettek az egyébként kevés uniós végrehajtási tapasztalattal rendelkező intézményrendszer számára. Mindezek alapján különösen indokolt volt olyan dedikált források tervezése, amelyek az intézményrendszer megfelelő működését támogatták.

Magyarország esetében a technikai segítségnyújtás felhasználására két – egymással komplementer – csatornán keresztül került sor. A központi koordinációt igénylő, illetve az operatív programok közötti horizontális jellegű feladatok ellátásához szükséges forrásokat az önálló operatív programként elindított VOP, míg az egyes OP-k végrehajtásához kötődő feladatok forrásait az ágazati OP-k technikai segítségnyújtási prioritásai tartalmzták. A feladatmegosztás mennyiségi aspektusai tükröződnek a források megosztásában is: a VOP bár összességében kevesebb, arányaiban mégis több forrással gazdálkodott, mint az egyes OP-k TA prioritásai.

Az ÚMFT teljes költségvetésének 3,9%-a állt rendelkezésre technikai segítségnyújtás címén, ezen belül a VOP kerete a források 1,3%-át, míg az operatív programok technikai segítségnyújtás prioritásai a források 2,6%-át fedték le. A technikai segítségnyújtási

² ágazati: Gazdaságfejlesztési OP, Közlekedési OP, Környezet és Energia OP, Társadalmi Megújulás OP, Társadalmi Infrastruktúra OP, Elektronikus Közigazgatás OP és Államreform OP, regionális: Közép-magyarországi OP, Dél-dunántúli OP, Közép-dunántúli OP, Nyugat-dunántúli OP, Dél-alföldi OP, Észak-alföldi OP és Észak-magyarországi OP, végrehajtást segítő: VOP

³ Forrás: Stratégiai jelentés, 2012. Október, VOP Irányító Hatóság

források lehatárolását az OP szövege egyértelműen rögzítette. Ennek megfelelően a VOP az ÚMFT és valamennyi operatív program végrehajtásához kötődő, stratégiai, rendszerszintű tevékenységeket, míg az operatív programok TA-prioritásai az egyes programok technikai-operatív lebonyolítását, elsősorban az adott OP projektjeinek végrehajtásához szükséges tevékenységeket támogatták.

Technikai Segítségnyújtás tevékenység-csoportok	Végrehajtás OP keretében végzett	Operatív programok TA prioritásai keretében végzett
NFÜ (később Miniszterelnökség) és horizontális intézmények kapacitásának biztosítása	X	
OP Közreműködő Szervezetek feladatainak ellátása		X
OP monitoring bizottságok működtetése, azok titkársági feladatainak ellátása		X
Értékelési módszertanok, értékelési tevékenységek koordinációja, az NSRK-szintű értékelési tervben szereplő értékelések támogatása	X	
Az NSRK-szintű értékelési tervben nem szereplő, valamint a monitoring bizottságok kezdeményezésére indított értékelések		X
Az ÚMFT/ÚSZT egészére vonatkozó kommunikációs tevékenységek	X	
Meghatározott operatív programhoz, vagy OP prioritáshoz kötődő, célzott kommunikációs tevékenység		X
Szakértői hálózat a minőségi projektek előkészítése és megvalósítása érdekében	X	
Egységes monitoring információs rendszer (EMIR)	X	
Éves megvalósítási jelentések, OP végrehajtását érintő tanulmányok, elemzések		X

1. táblázat: A VOP és OP TA-k közötti lehatárolás

A tevékenységek szintjén a VOP a végrehajtáshoz szükséges kapacitások (humán- és infrastrukturális kapacitások) kialakítását és fejlesztését (képzés és szervezetfejlesztés), és az operatív programok egységes szemléletű, koordinált megvalósításához szükséges eszközöket és támogató tevékenységeket finanszírozta. Ez utóbbi részeként a hatékony támogatásközvetítést szolgáló informatikai rendszer kialakítását és fejlesztését, a végrehajtástól független értékelések rendszerének és gyakorlatának kialakítását, az

információs és tájékoztatási tevékenységek fokozását, valamint a kedvezményezettek számára helyben elérhető támogatást biztosító tanácsadói hálózat kialakítását.

Ami az OP területi lehatárolását illeti, fontos megjegyezni, hogy a VOP finanszírozási szempontból kizárólag az 1. célkitűzés alá tartozó régiókra, azaz a konvergencia régiókra irányult. Mindez azt jelentette, hogy a VOP keretében a Közép-Magyarországi Régió (KMR) vonatkozásában megvalósított tevékenységek finanszírozására az NSRF és az operatív programok forrásain kívül, a hazai költségvetésből került sor (a KMR ÚMFT-ből történő részesedése alapján tervezetten 8,15%-os arányban).

A VOP pénzügyi kerete az OP eredeti, 2007-ben jóváhagyott változata szerint, a hazai társfinanszírozással együtt 370,7 millió euró volt⁴, ez az átcsoportosításokat követően 388,6 millió euró összegre nőtt. Az OP végrehajtása során kétszer került sor átcsoportosításra. Az első átcsoportosításra a két prioritás között került sor: az 1. prioritásról 53,99 millió euró került átcsoportosításra a 2. prioritásra⁵. A második átcsoportosítás a 2. prioritást érintette, ennek nyomán 17,86 millió euró került átcsoportosításra KÖZOP 6. „Technikai segítségnyújtás” prioritásról a VOP 2. prioritására⁶.

A VOP speciális operatív programnak tekinthető a gyakorlati végrehajtás szempontjából is, hiszen a támogatói és a kedvezményezetti oldal egyaránt az intézményrendszerhez tartozott. Az ebből fakadó összeférhetetlenségi kérdések rendezése ezért fontos feladat volt.

A végrehajtás időszaka alatt a végrehajtási intézményrendszer – a közigazgatás egészéhez hasonlóan – átalakuláson ment át. 2007 és 2013 között az irányító hatósági feladatokat a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Koordinációs Irányító Hatósága látta el, majd 2014 és 2015 márciusa között a Miniszterelnökség VOP Irányító Hatóság főosztálya, 2015 márciusától pedig a Miniszterelnökség Közigazgatási Programok Irányítási Főosztálya. A közreműködő szervezeti feladatokat egy külön szervezeti egység látta el, amelynek neve a szervezeti átalakulások miatt többször megváltozott (NFÜ Fejlesztési Főosztály, majd NFÜ Pénzügyi Lebonyolítási Főosztály, majd az ME Uniós Fejlesztési Főosztály). A közbeszerzések ellenőrzését az NFÜ (majd: ME) Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya, a projektek helyszíni ellenőrzését pedig a Magyar Államkincstár végezte.

⁴ Forrás: Végrehajtás Operatív Program 2007. július 4-én elfogadott szövege (CCI szám: 2007HU161PO010)

⁵ VOP módosítása az Európai Bizottság 2012. április 27-én meghozott C(2012) 2763 final sz. határozatával

⁶ VOP módosítása az Európai Bizottság 2013. december 16-án meghozott C(2013) 9499 final sz. határozatával

3.1. Az operatív program célrendszere

A Végrehajtás Operatív Program **átfogó célja** az *ÚMFT hatékony és eredményes megvalósítása és a 2007-2013-as időszakban felhasználható források teljes és időben történő absorpciójának elősegítése* volt.⁷

A VOP tehát a regionális és szektorális operatív programok technikai segítségnyújtás prioritásainak forrásaival, valamint a hazai költségvetés forrásaival összhangban az intézményrendszer megfelelő működését volt hivatott szolgálni. Az átfogó cél teljesülésével kapcsolatos programszintű elvárás az NSRK forrásainak teljes mértékű absorpciója és az NSRK eredményeinek lakossági elfogadottsága volt.

Az operatív program átfogó célhoz rendelt **specifikus céljai** a következők voltak:

- 1) Az EU kohéziós politikájának lebonyolításában résztvevő magyar intézményrendszer magas színvonalú működése;
- 2) A támogatások lebonyolításához szükséges hatékony monitoring- és értékelő rendszerek rendelkezésre állásának biztosítása; valamint
- 3) Tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos valamennyi követelmény teljesítése, tanácsadói szolgáltatások helyi elérhetőségének biztosítása a (lehetséges) kedvezményezettek számára.

Operatív szinten a magyar végrehajtási intézményrendszer magas színvonalú működéséhez a program a feladatellátás hatékonyságának növelésével, valamint képzett és motivált humán erőforrás biztosításával kívánt hozzájárulni pl. szervezetfejlesztéssel, a teljesítményelv érvényesítésével és a humán erőforrások fejlesztésével (képzéssel). Különösen fontosnak bizonyult mindez abban a struktúrában, ahol a rendszerszintű, stratégiai feladatok, valamint a végrehajtás adminisztratív feladatainak ellátása szervezetileg elkülönült módon, az NFÜ irányító hatóságok és a közreműködő szervezetek révén történt. Az OP emellett megfogalmazta a fejlesztéspolitikai intézményrendszeren belüli, valamint a szakpolitika felé irányuló koordináció megerősítésének igényét (és ehhez eszközöket is rendelt).

A támogatások lebonyolításához szükséges hatékony **monitoring- és értékelő rendszerek** rendelkezésre állásának biztosítását a program tervezői egyrészt egységes és hatékony menedzsment és monitoringinformációs rendszerrel, másrészt a célok megvalósulásának és az erőforrások hatékony felhasználásának vizsgálatával tervezték megvalósítani. A gyakorlatban ez a végrehajtást támogató informatikai rendszer – az

⁷ Forrás: Végrehajtás Operatív Program 2007. július 4-én elfogadott szövege (CCI szám: 2007HU161PO010)

Egységes Monitoring és Információs Rendszer – fejlesztését, illetve az értékelési kapacitások megerősítését (pl. az értékelők felkészítését, képzését) jelentette.

A **tájékoztatással és nyilvánossággal** kapcsolatos követelmények teljesítésének célja az elérhető támogatásokra vonatkozó tájékoztatás fejlesztését és a támogatások átláthatóságának biztosítását foglalta magában, míg a tanácsadói szolgáltatások helyi elérhetőségének megerősítése a minőségi, a támogatásokat felhasználni képes projektek sikerességének biztosítását célozta.

A VOP a **horizontális szempontok** érvényesítését a következő intézkedéseken keresztül tervezte megvalósítani:

- elérhetőség biztosítása fogyatékkal élő emberek részére, honlap akadálymentesítése;
 - ügyfél-tájékoztatási rendszer továbbfejlesztése: célzott tájékoztatási és támogatási tevékenység a hátrányos helyzetű csoportok számára;
 - szakértői hálózat felállítása hátrányos helyzetű kistérségekben található és/vagy potenciális roma kedvezményezettek támogatása érdekében;
 - családbarát munkahely megteremtése;
 - „zöld iroda” kezdeményezés megvalósítása, az Európai Unió Hitelesített Környezetvédelmi Vezetési Rendszer (EMAS) minősítésének megszerzése.
-

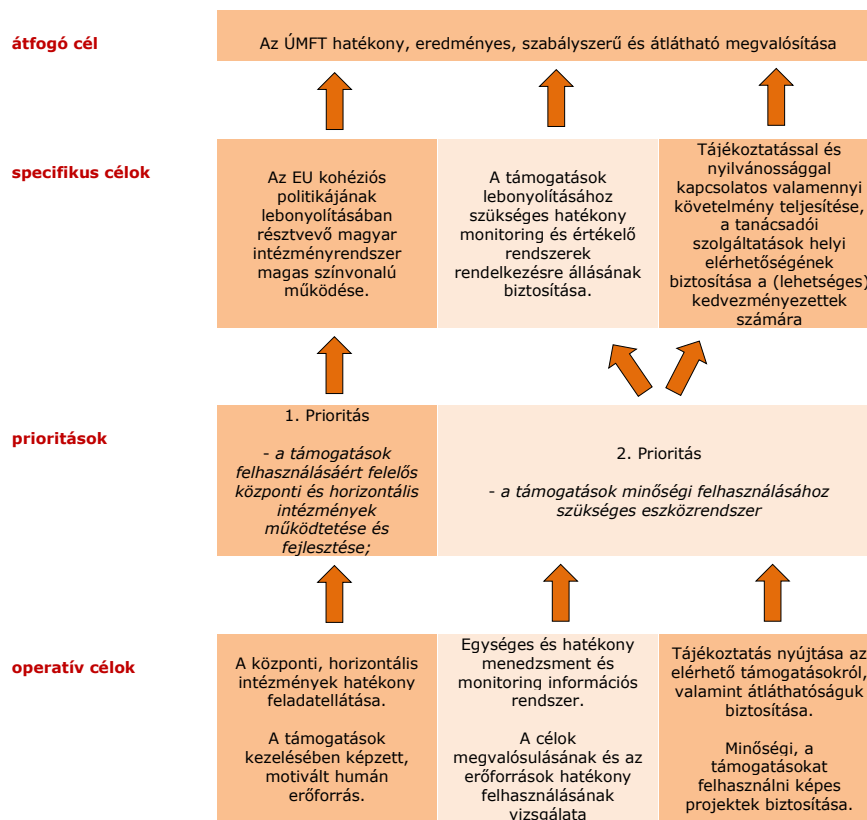
3.2. Prioritási tengelyek és forrásallokáció

A fentiekben bemutatott, átfogó célra, specifikus célokra, továbbá operatív célokra épülő beavatkozási logika a következő prioritási tengelyeken keresztül valósult meg:

1. prioritás - a támogatások felhasználásáért felelős központi és horizontális intézmények működtetése és fejlesztése;

2. prioritás - a támogatások minőségi felhasználásához szükséges eszközrendszer.

A két prioritás közül az 1. prioritás az első specifikus cél (intézményrendszer magas színvonalú működése), míg a 2. prioritás a második (monitoring-és értékelő rendszerek) és a harmadik specifikus cél (tájékoztatás és nyilvánosság, tanácsadói szolgáltatások) megvalósítását szolgálta.



1. ábra: A VOP beavatkozási logikája

A prioritási struktúrát és a forrásallokációt (valamint ez utóbbi módosulását) az alábbi táblázat foglalja össze.

Prioritási tengely	2007-2012. között hatályos változat ⁸		2012.04.27-től hatályos változat ⁹		2013. évi módosítás után hatályos változat ¹⁰	
	Forráskeret euróban (uniós és nemzeti forrás)	Részarány az OP-n belül	Forráskeret euróban (uniós és nemzeti forrás)	Részarány az OP-n belül	Forráskeret euróban (uniós és nemzeti forrás)	Részarány az OP-n belül
1. A támogatások felhasználásáért felelős központi és horizontális intézmények működtetése és fejlesztése	255 339 698	68,9	201 345 020	54,3	201 345 020	51,8%
2. A támogatások minőségi felhasználásához szükséges eszközrendszer	115 404 934	31,1	169 399 612	45,7	187 256 755	48,2%
Összesen	370 744 632	100,00%	370 744 632	100,00%	388 601 775	100%

2. táblázat: A VOP prioritási tengelyei és pénzügyi forrásai (euró)

Amint a táblázat adataiból látható, az első, 2012. áprilisi módosítás során a két prioritás között történt átcsoportosítás, az 1. prioritásról a 2. prioritásra. A második, 2013. decemberi módosítás során a KÖZOP 6. „Technikai segítségnyújtás” prioritásról 17,86 millió eurónak megfelelő maradványösszeget csoportosítottak át, szintén a VOP 2. prioritására. Az értékelés során nyert információk szerint mindkét átcsoportosításra elsősorban az informatikai rendszer, az EMIR fejlesztésének megnövekedett költségigénye miatt volt szükség. Az operatív program módosításai a program tartalmi elemeit és a prioritás-struktúrát nem érintették.

⁸ Forrás: Végrehajtás Operatív Program 2007. július 4-én elfogadott szövege (CCI szám: 2007HU161PO010)

⁹ VOP módosítása az Európai Bizottság 2012. április 27-én meghozott C(2012) 2763 final sz. határozatával

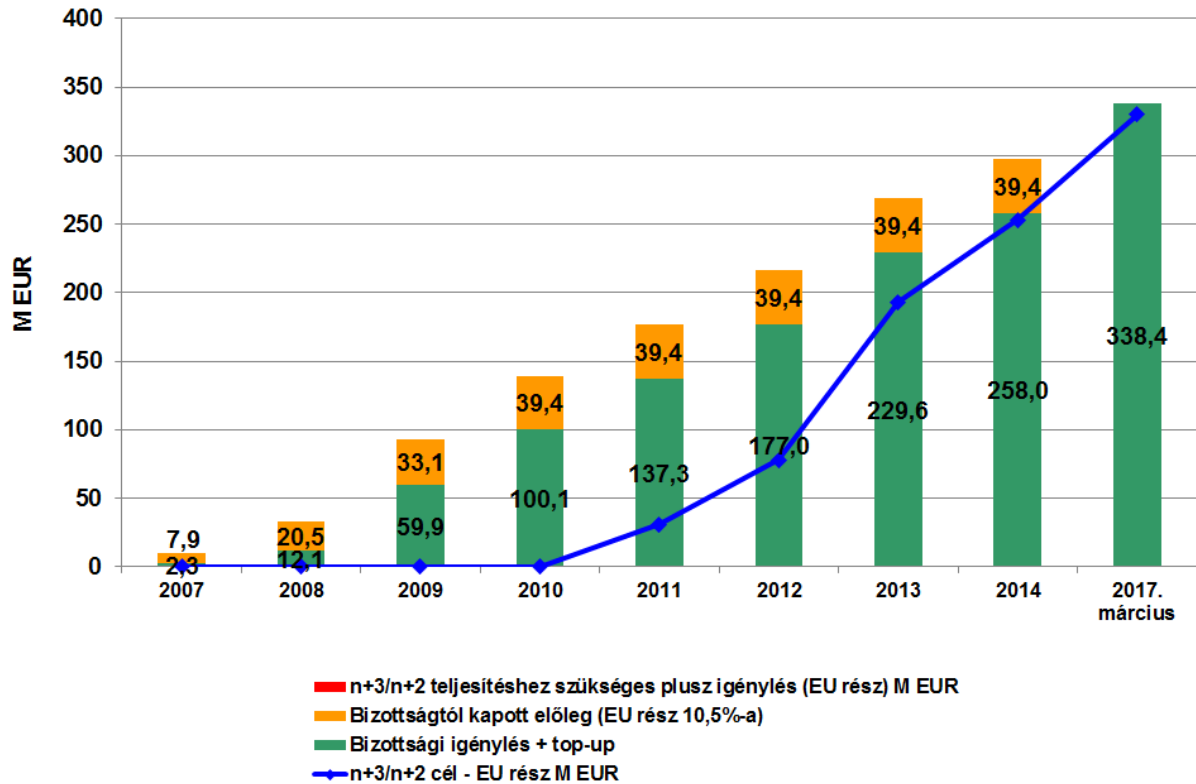
¹⁰ VOP módosítása az Európai Bizottság 2013. december 16-án meghozott C(2013) 9499 final sz. határozatával

4. A forrásfelhasználás elemzése

A Végrehajtás Operatív Program megvalósítása javarészt az operatív program szerinti eredeti terveknek megfelelően zajlott. A program végrehajtását bizonyos szempontból – pl. a napi munkafolyamatok, egyeztetések szempontjából – egyszerűbbé tette, hogy a program célja a végrehajtási intézményrendszer támogatói oldalának fejlesztése volt, így a támogató és a kedvezményezett is az intézményrendszer része volt. A program kezdeti szakaszában a szabályszerű működés folyamatainak kialakítása, a hatáskörök megfelelő elkülönítése és a szervezeti összeférhetlenségi kérdések rendezése újszerű feladatot is jelentett az intézményrendszer számára. Ezenkívül nem csak a végrehajtás kezdeti szakaszában, hanem a későbbiekben is nagyfokú tudatosságot és fegyelmezettséget igényelt a – minden kedvezményezettre vonatkozó – támogatói elvárások teljesítése, pl. a jelentéstételi, hiánypótlási kötelezettségek szabályszerű teljesítése, hiszen itt könnyen előfordulhatott (és elő is fordult) az intézményrendszer számára meglehetősen szokatlan kedvezményezetti szerepből fakadó kötelezettségek nem megfelelő, illetve késedelmes végrehajtása (pl. az EMIR adatok rögzítése).

A forrásfelhasználást illetően a VOP egészének végrehajtásáról és a támogatások felhasználásáról az operatív programban foglalt pénzügyi táblák, a 2016. évi Zárójelentés tervezete, valamint az interjúk alapján alkottunk képet. A VOP forrásait maradéktalanul lekötötték, illetve sor került többletvállalásra is, és így a fentiekben bemutatott hétéves megemelt keret (388,6 millió euró) 108,5%-a lekötésre került. Valamennyi, a VOP keretében támogatásban részesült projekt lezárult, és az összességében 421,82 millió euró értékben leszerződött projektek keretében 392,58 millió euró támogatás kifizetésére került sor, ami a megemelt hétéves keret 101,02%-ának felel meg. Mindez a többletvállalást is figyelembe véve 102,45%-os felhasználást mutat az uniós támogatási részre vetítve, amely összegében 338,42 millió eurót tett ki.

Az abszorpció ütemére vonatkozóan a Zárójelentés tervezete tartalmaz ugyan éves bontásban megadott kimutatást, abból azonban a 2015. és 2016. évi tényadatok az értékelési jelentés készítésének időpontjában még hiányoztak, ezért az n+3 cél teljesülésének évenkénti adatai, valamint a teljes keret abszorpciójára vonatkozó adatok nem teljeskörűek. A Zárójelentés szerint az n+3/n+2 célok teljesítése biztosított volt, emiatt a VOP esetében forrásvesztés nem történt, amihez jelentősen hozzájárult a többletvállalás, valamint egy későbbi felhasználást lehetővé tévő módosítás, konkrétan az n+2-es szabály módosítása n+3-as szabályra.



Forrás: Zárójelentés tervezete

2. ábra: N+3-as célok és forrásle hívás évenként

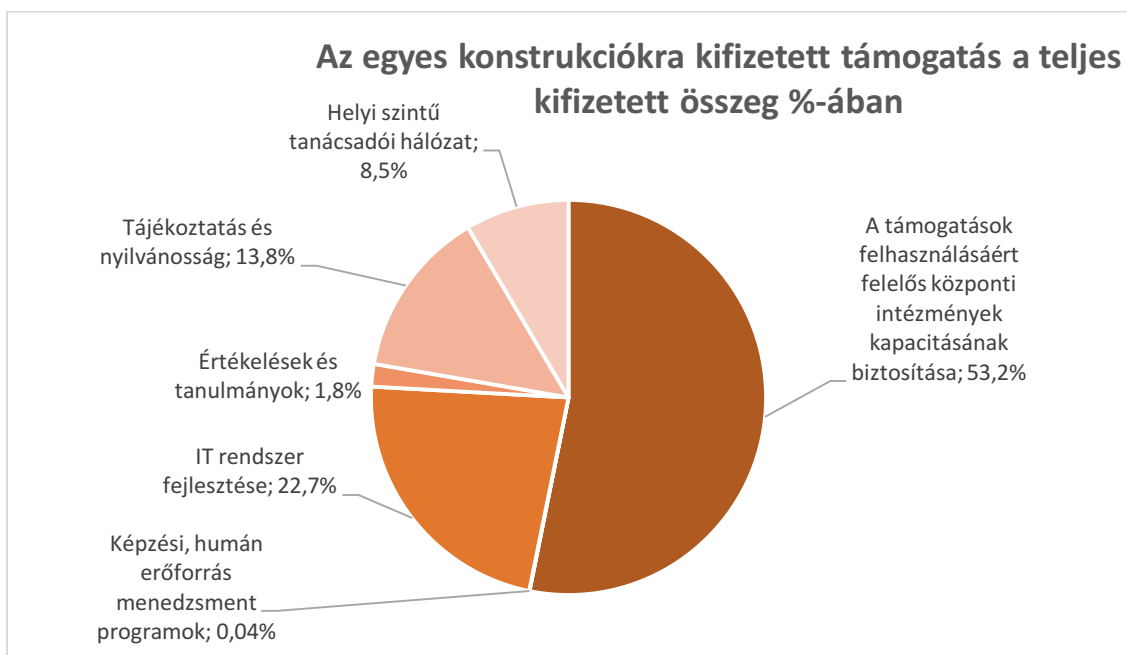
A fentiekre tekintettel, illetve annak köszönhetően, hogy az uniós elszámolás és az EU-források le hívása folyamatos volt, a VOP pénzügyi végrehajtása az elvárásoknak megfelelően alakult. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a Zárójelentés nem végleges és elfogadott formában, hanem tervezetként állt az értékelés rendelkezésére, a zárási tényadatok ezért a Zárójelentés elfogadásáig még változhatnak, és nem tekinthetők véglegesnek. Emiatt az abszorpciót szemléltető ábrában megjelenő 2017. évi célérték az uniós forrás teljes összegét mutatja, amely a közösségi szabályok értelmében 2017. március 31-ig benyújtandó záródokumentumok elfogadását követően válik véglegessé.

A VOP pénzügyi kerete terhére 6 konstrukció keretében összesen 83 projektet finanszíroztak. A megítélt, leszerződött és kifizetett támogatások összege az alábbiak szerint alakult az egyes konstrukciók keretében.

Konstrukciók	Megítélt támogatás (M EUR)	Leszerződött támogatás (M EUR)	Kifizetett támogatás (M EUR)
1.1. A támogatások felhasználásáért felelős központi intézmények kapacitásának biztosítása	226,19	226,19	208,71
1.2. Képzési, humánerőforrás-menedzsment	1,34	1,34	0,14
2.1. IT rendszer fejlesztése	94,73	94,73	89,04
2.2. Értékelések és tanulmányok	7,7	7,7	7,24
2.3. Tájékoztatás és nyilvánosság	57,52	57,52	54,07
2.4. Helyi szintű tanácsadói hálózat	35,52	35,52	33,39
Összesen	423	423	392,59

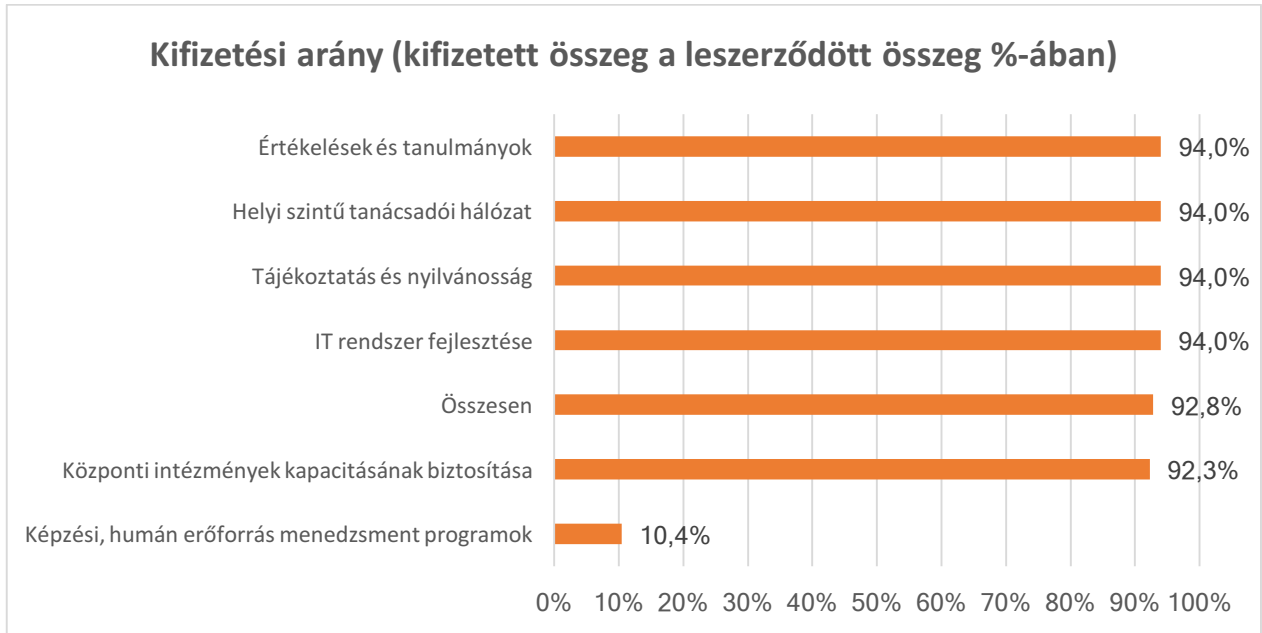
3. táblázat: Megítélt, leszerződött és kifizetett támogatás összege konstrukciónként (millió euró)

A legtöbb forrást – több, mint az összes kifizetett támogatás felét – a támogatások felhasználásáért felelős központi intézményrendszer működésére fordították. A kifizetett támogatás közel negyede az informatikai rendszer (EMIR) fejlesztését finanszírozta.



3. ábra: Az egyes konstrukciókra kifizetett támogatás a teljes kifizetett összeg %-ában

A kifizetett támogatásokon belül meglepően alacsony arányt képviseltek a képzésekre és humánerőforrás-menedzsment programokra fordított kiadások, amelyek együttesen mindössze 0,04 százalékot tettek ki. A kifizetett összegeket a leszerződött összeggel összevetve azt látjuk, hogy bár eleve az OP kis hányadát (1,3%-át) tervezték képzésre fordítani, a ténylegesen kifizetett támogatás még ennek is csak 10 százalékát érte el.



4. ábra: Kifizetési arány (kifizetett összeg a leszerződött összeg %-ában)

A képzésre fordított kiadások csökkenését az eredetileg tervezett arányhoz képest részben az magyarázza, hogy a tervezéskor külső kapacitások bevonásával tervezte az intézményrendszer megvalósítani a kollégák tudásának fejlesztését és ismereteik bővítését, azonban a képzések túlnyomó többsége belső kapacitással valósult meg, így ezek költségként nem jelentkeztek.

A konstrukció ugyanakkor — amint az az elnevezéséből is kitűnik — a képzések mellett humánerőforrás-menedzsmentet fejlesztő programokat is finanszírozhatott volna. Ilyen programokra mind az intézményértékelésekben feltárt kapacitásproblémák, mind a nagyarányú fluktuáció kezelése szempontjából szükség lett volna. A végrehajtási intézményrendszerre vonatkozó értékelések felhívták a figyelmet arra, hogy a kapacitásigény a végrehajtási folyamat egyes lépései kapcsán és az alkalmazott eljárásoktól függően jelentős ingadozást mutat, ami felerősíti a megfelelő humánerőforrás-gazdálkodás iránti igényt. Ennek ellenére nem működött a végrehajtási intézményrendszer egészére kiterjedő egységes HR-tervezés és -menedzsment. A tudástőke aktív menedzsmentjével teljes körűen egyik egységnél sem foglalkoztak, és nem volt olyan szereplő, amely a tudástőke teljes rendszeren belüli fejlesztésével rendszerszerűen,

intézményesítetten foglalkozott volna. A jelen értékeléssel párhuzamosan készülő 2007-2013 időszak intézményrendszeri megoldásainak átfogó értékelése is humán erőforrás és tudásmenedzsment funkciók hiányosságait állapította meg. Mindezek fényében kérdés, hogy a végrehajtási intézményrendszer ezen a téren miért nem élt a VOP források adta lehetőséggel.

Ugyanígy figyelemre méltó, hogy a VOP projektek ellenőrzései során 111 gyanúból 70 esetben került megállapításra szabálytalanság, a szabálytalanságok értéke pedig 940 045,96 euró volt.

5. A megvalósítás elemzése

A VOP gyakorlati végrehajtásának elemzésekor elsősorban a félig strukturált interjúk során elhangzott információkra, valamint a Zárójelentés tervezetére támaszkodtunk. A tapasztalatok összegzését tematikusan strukturálva mutatjuk be.

5.1. Szabályozás, eljárásrendek

A VOP esetében a 4/2011. (I. 28.) Kormányrendelet szabályozta önálló fejezetben a TA források felhasználását (TA fejezet, utalásokkal további fejezetekre). A szabályozás érdemben nem hátráltatta a VOP végrehajtását, a belső szabályozás (eljárásrendek, belső utasítások rendszere) megfelelő volt. Ugyanakkor a projektgazdák inkább csak a forráshoz jutás szükséges adminisztratív, formális feltételének tekintették a pályázást. Ez a szemlélet több esetben hátráltatta az uniós szabályoknak megfelelő tervezést és megvalósítást, mivel információhiányhoz vezetett a VOP IH és a koordináció oldalán.

A 2014-2020 közötti időszakban a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet több ponton az általánostól eltérő szabályozást fogalmaz meg a TA projektekre vonatkozóan. Nincs szükség a támogatói döntés meghozatalához a Kormány előzetes állásfoglalására; az irányító hatóság mérlegelheti, hogy a kedvezményezettől megköveteli-e az egyes dokumentumcsomagok vonatkozásában a Pályázati E-Ügyintézés Felület 2014-2020 Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs Rendszer használatát; az éves fejlesztési keret nem tartalmazza a TA projektekkel kapcsolatos szakmai elvárásokat és végrehajtási határidőket. Egyebekben ugyanaz vonatkozik a TA projektekre, mint a többi projektre, ez pedig realisabb, megalapozottabb tervezést eredményezett.

Szabályozási oldalról a VOP gyakorlati megvalósítása során inkább az elszámolhatóság kérdésében adódtak problémák, mert sok esetben nem voltak előzetesen egyértelműen meghatározva az elszámolható költségek. Ilyen esetekben az IH jellemzően állásfoglalást kért a jogi vagy szabályozási főosztálytól, illetve a gyakorlati tapasztalatokból okulva igyekeztek proaktívan kezelni a problémákat és előzetesen tájékoztatni a kedvezményezetteket az elszámolható költségekről. A VOP egyik nem szándékolt hatása volt az intézményrendszer szereplőinek konstruktívabb hozzáállása a problémamegoldáshoz. A szabályozás terén a rendszer önkorrekciós képességét mutatja továbbá, hogy pl. az átfutási idők gyorsítása kapcsán újszerű módszerrel (pl. lean management módszerrel) is sor került még az időszak során a folyamatok átvilágítására (pl. közbeszerzések, szabálytalanságok, értékelés).

Az 2014-2020-as időszakban a szabályozás a VOP kapcsán szerzett tapasztalatoknak megfelelően módosult, illetve a VOP végrehajtása során szerzett tapasztalatok beépültek

az új eljárásrendekbe. A szabályozásban technikai jellegű változások is történtek, pl. a lebonyolítási számla megszüntetése (ahol a támogatás „államháztartáson kívülre helyezett” forrásként viselkedett és így az NGM nem tudta nyomon követni).

5.2. Végrehajtás és finanszírozás

A hétéves keret egyfajta stabilitást jelentett, nagyobb tervezhetőséget biztosított a hazai finanszírozáshoz képest, és ez kedvezett a hosszútávú tervezésnek. A VOP révén biztosított feltételek (pl. eszközök, juttatások) szükségesek és megfelelőek voltak a feladatok ellátásához. A gyakorlati megvalósítást azonban nehezítette, hogy hiányzott a stratégiai elképzelés, ezenkívül nem volt definiált az OP céljának valós tartalma (mi számít „magas színvonalú működésnek”). A végrehajtás tervezését megnehezítette, hogy historikus adatok nem álltak rendelkezésre, a kiírások tervezéséhez nem volt „előkép”, illetve minta, ezért a nem megfelelő paraméterezés később módosításokat tett szükségessé.

Mindez tetten érhető az indikátorokban is, amelyek értelmezése nehézkes. A félidei értékelés nyomán ugyan módosult az indikátorok köre, azonban az eredményesség mérését az indikátorok továbbra sem tették lehetővé, vagyis más, érdemi indikátorokra lett volna szükség.

Az OP szövegében bemutatott lehatárolás a gyakorlatban megfelelően működött, mindössze néhány esetben volt kérdés (pl. néhány tanulmánykészítés esetében), hogy az adott tételt a VOP vagy az OP TA keretében kell-e elszámolni. Rendszeren belüli nehézségeket inkább a VOP relatív forrásbősége, illetve az OP TA-k relatív forrásszűkössége okozott.

Amint az értékelési jelentés vonatkozó fejezete bemutatja, a végrehajtáshoz rendelt forrásallokáció menet közben változott. A VOP esetében az átcsoportosítás javarészt az EMIR miatt volt szükséges a következő okok miatt:

- a szabályrendszer változásai;
- a megrendelői igények változásai;
- a pályázati kiírások változásai;
- a jövedelemtermelő projektek kezelésének szükségessége;
- valamennyi projektköltség rögzítésének szükségessége miatt az el nem számolható tételek leválogathatóságának kialakítása (az EMIR végül ezt nem teljesítette, az új informatikai rendszer már képes erre);
- egyes korábban elmaradt modulok kidolgozása;
- egyes interfészek (pl. számviteli interfész) kialakítása;
- az e-kohézió irányelveinek teljesítését célzó fejlesztések.

A nehézségek ellenére a VOP fontos hozadéka, hogy:

- javarészt a tényleges szervezeti igények szerint hasznosultak a források, a tervezés és a megvalósítás során igyekeztek a projekteket a változó szervezeti keretekhez igazítani;
- kialakult egy standard képzési rendszer, amely jellemzően belső képzéseket jelent, nem csupán a megvalósítás formáját, hanem a képzést végző személyeket tekintve is;
- kialakult a monitoringrendszer, és az ezt támogató informatikai háttér;
- létrejött az értékelés rendszere és gyakorlata, aminek köszönhetően az uniós támogatásból finanszírozott intézkedések esetében jóval nagyobb jelentőséget nyert az eredmények és hatások vizsgálata, mint az a közigazgatás általános gyakorlata alapján egyéb kormányzati intézkedések esetében szokásos;
- létrejött egy működő vezetői információs rendszer, ami adatokkal alátámasztott módon visszacsatolási és ennek nyomán beavatkozási lehetőséget biztosított a végrehajtási folyamatok esetében.

Ezenkívül a VOP fontos hozadéka, hogy lehetőséget adott a kísérletezésre, pl. így kerülhetett sor az értékelemzés módszertanának alkalmazására, illetve az LHH-programra, a tényellentétes vizsgálati módszertan alkalmazására, egyes külföldi jó gyakorlatok adaptálására, valamint a „saját stáb” minőségi fejlesztésére („adminisztrációból menedzsment lett”).

A VOP eredményének is tekinthető az, hogy a jelen értékeléssel párhuzamosan készülő 2007-2013 időszak intézményrendszeri megoldásainak átfogó értékelése jelentés szerint az intézményrendszer összes, jogszabály, illetve gyakorlati igény miatt szükséges funkciójának működőképessége biztosított volt az időszakban, a magyar intézményrendszert rendszerszintű funkció hiánya miatt nem érte kritika az auditok során. Ehhez az eredményhez szükség volt a VOP által biztosított stabil finanszírozási háttérre.

Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a képlékeny közeg és az abból fakadó gyors változások folyamatos megújulást és innovációt igényeltek volna az intézményrendszer részéről. Az innovatív megoldások megjelenését nem segítette elő a merev VOP adminisztrációs gyakorlat és az indikátor célértékeket túlhangsúlyozó monitoring rendszer.

A közbeszerzési ellenőrzések a 2007-2013 időszakban tapasztalt hosszú átfutási ideje jelentősen megnehezítette az intézményrendszer működését és a VOP felhasználását. Ezt némileg oldják az új programozási ciklusban bevezetett jogvesztő határidők, azonban egyes korábban tapasztalt nehézségek továbbra is jellemzőek.

A pénzügyi végrehajtás szempontjából a VOP projektek végrehajtásának elszámoltatása megfelelően működött, eleinte EMIR nélkül, majd EMIR-ben. A VOP / OP TA lehatárolás a jelentéstétel szintjén jól működött, megosztott költségek (pl. közös rendezvény) esetében az arányosított elszámolás nem volt probléma. Ugyanakkor rossz gyakorlatnak tekinthető, hogy az IH-k részéről érzékelhető volt a VOP-projektek eltérő megítélése és kezelése, az adminisztratív elvárások kevésbé szigorú érvényesítése.

A fentiekén túl a VOP végrehajtását nehezítették az informatikai rendszer hiányosságai. Az EMIR-re vonatkozó fejlesztési igények ugyanakkor jellemzően lassan „mentek át” a rendszeren, egyes funkciók, modulok és interfészek kidolgozása késedelemmel valósult meg. A VOP keretében került sor valamennyi OP végrehajtását szolgáló EMIR fejlesztésére is, amelynek finanszírozása a kötött uniós szabályozás- és az informatikai fejlesztések iteratív megoldásokat igénylő jellege – miatt külön kihívást jelentett.

Érdekes a 2014-2020 közötti időszak szemszögéből is összegezni a VOP tanulságait. A 2014-20 közötti időszakban a TA keret nagyságrendekkel kisebb, mint korábban, a közel 4% helyett mindössze 0,9%. Az átszervezések miatt a KÖFOP nem építhet egyenesen a VOP-ra. A szervezeti tudás és tapasztalat ugyan nagyjából megmaradt, de változtak az eljárásrendek, például a korábban a VOP-keretében használt dokumentumok korlátozottan vagy nem hasznosíthatók. A projektalapú működés korábban egységesebb volt, jelenleg nagyobb mértékben ütközik a közigazgatás jellegű működéssel. Az új eljárásrendi követelmények, pl. a mérőföldkő rendszerének bevezetése, amely szankcionálási eszköz is, a korábbi szemlélet megváltoztatását igényli a támogató és a kedvezményezett oldalán egyaránt. Kockázatokat hordoz magában a dologi költségek uniós források terhére öt éves futamidejű szerződés alapján megvalósuló finanszírozása a túl hosszú tervezési időtáv miatt. Ezzel ellentétben szervezeti bizonytalanságokhoz vezethet a személyi költségek hazai forrásból egy éves időtartamokra előrelátható finanszírozása, ami miatt sok alkalmazott évente hosszabbított határozott idejű munkaszerződésekkel dolgozik az intézményrendszerben.

5.3. Szervezeti kérdések, intézményi átalakulás

A VOP végrehajtását is érintették az intézményrendszerben tapasztalt szervezeti változások. Az NFÜ megszűnése miatt az IH-k VOP-projektjei a Miniszterelnökséghez kerültek, ez pedig az 1. prioritáshoz tartozó projektek esetében időbeni csúszást eredményezett (a 2. prioritást nem érintette a csúszás). Az interjúalanyok szerint a korábbi, kevésbé központosított és bürokratizált rendszerben gyorsabb és hatékonyabb volt a rendszeren belüli kommunikáció (pl. formális előterjesztések helyett e-mailek), és az információáramlás a vezetőktől a munkatársak felé (emlékeztetők rendszere). A

mostani rendszerben hosszabb átfutási idők vannak, ezzel együtt rövidebb véleményezési idők. A korábbi VOP-rendszerben rendszerszerűbb volt a projektek előkészítése és megvalósítása, hasznosak voltak a rendszeres projektmegbeszélések (pl. tartami kérdések megvitatására), koordinációs értekezletek. Jó gyakorlat volt, hogy a szabályozási és a monitoringrendszer fejlesztésére munkacsoportok működtek (most is vannak horizontális munkacsoportok). A korábbi informális kapcsolatok referenci szinten tovább működnek, de a végrehajtási intézményrendszeren belüli együttműködés összességében sokkal bürokratikusabb lett.

A fentiekén túl a VOP esetében az átszervezések és a kedvezményezett kör változásai (pl. NISZ, KEF bekerülése a rendszerbe új kedvezményezettként) a folyamatok késedelmét okozták, az új szervezetek lassan és nehézkesen tanulták meg és alkalmazták az uniós végrehajtás eljárási szabályait. Általánosságban kijelenthető, hogy a VOP esetében is a szervezeti stabilitás nagyon fontos lett volna az eredményesebb működéshez, mert az átalakulások kezelése az érdemi munkától vett el erőforrásokat.

A VOP közvetetten kihatott az intézményrendszer szervezeti hatékonyságára is. A 2007-2013 időszak intézményrendszeri megoldásainak átfogó értékelése (2016) több más értékeléssel együtt megállapította, hogy a szakpolitikai szereplőkkel, a szaktárcákkal folytatott együttműködés hatékonysága nem volt megfelelő, a fejlesztési programok szakpolitikai háttere több esetben hiányzott. Ehhez a problémához a szervezési, együttműködési hiányosságokon túl hozzájárult az is, hogy sem a VOP, sem az OP-k TA forrásai nem biztosítottak finanszírozást a szakpolitikai szereplők számára, így a szakpolitikai oldal kapacitásai nem tudtak felzárkózni az elvárásokhoz.

5.4. Humánerőforrás-gazdálkodás az intézményrendszerben

A végrehajtási rendszer egészében állandósuló HR-problémák jellemezték 2007-2013 időszakot. A megvalósítás eredményességét természetesen nagymértékben befolyásolta a fluktuáció, amelynek hátterében az intézményi-szervezeti változásokon túl a munkavállalási (ezen belül javadalmazási) feltételek megváltozása állhat. Mára állandósultak a kapacitásproblémák és a fluktuáció. Ennek egyik oka az, hogy a döntéshozók alábecsülik az adminisztratív kapacitások fontosságát, illetve nem vonzóak a munkafeltételek (48 órás munkahét, bértábla szerinti bér). Kapacitásproblémák miatt a feladatmegosztás sok esetben nem működött megfelelően. A tervezés időszakában előfordult, hogy ugyanazon munkatárs egyidejűleg uniós tárgyalások lefolytatásában és napi projekt-végrehajtási feladatokban is érintett volt.

A rendszert belső bérfezültségek jellemzik, szinte valamennyi szinten. Az uniós végrehajtáshoz szükséges speciális tudás és készségek szükségességét, valamint az audit kockázatok miatti nagyobb felelősséget a rendszer nem ismeri el és nem kezeli megfelelően. A jelenlegi a teljes végrehajtási intézményrendszert érintő bónuszrendszer megítélése ellentmondásos: a tapasztalatok szerint a munkavégzés gyorsítására ösztönző hatása egyértelmű, de a döntési hatáskört IH vezetői szinten lenne célszerű tartani ahhoz, hogy a tényleges egyéni teljesítményt ismerje el a rendszer.

Mindeközben látható, hogy a kapacitáscsúcsok kezelése külső kapacitások nélkül nehezen vagy egyáltalán nem lehetséges. A fluktuáció folyamatosan erodálta az elért eredményeket. Az új időszak vonatkozásában HR-területen érdemes volna a nemzetközi jó tapasztalatok, különösen a szomszédos országok végrehajtási rendszereivel kapcsolatos tapasztalatok megismerése (közigazgatáson belül és kívül).

5.5. Horizontális célok érvényesítése a VOP keretében

A VOP esetében a horizontális elvek érvényesítése sajátos értelmezést nyer, tekintettel arra, hogy annak eredményei az ÚMFT/ÚSZT szintjén, a teljes végrehajtási intézményrendszer működésében lelhetőek fel. Példaként említhetőek az EMAS szerinti működés, újrahasznosított papír használata, részmunkaidő lehetőségének biztosítása.

Ezzel szemben OP szinten a VOP végrehajtása, menedzsmentje kapcsán is vizsgálható a horizontális célok érvényesítése. A Zárójelentés ennek kapcsán említi a VOP Monitoring Bizottság üléseinek akadálymentesített helyszíneken történt megszervezését, a Monitoring Bizottság tagságában a kiegyenlített női-férfi arány érvényesítését (amely a teljes időszak során körülbelül 40-60%, a szavazati jogú tagoknál körülbelül 50-50% volt.). A VOP projektek szintjén pedig a következő intézkedések jelentek meg:

- esélyegyenlőségi referens foglalkoztatása;
- integritás tanácsadó képzés kollégák számára;
- nők, (pályakezdő) roma fiatalok foglalkoztatásának előmozdítása;
- egyenlő hozzáférés biztosítása a képzési programokhoz;
- kisgyermekes szülők foglalkoztatása, részmunkaidős munkalehetőség;
- egyenlő bérezés azonos/hasonló munkakörben;
- honlap kialakítása akadálymentesített verzióban.

A környezeti fenntarthatóság kapcsán a következők emelhetőek ki:

- elektronikus kommunikáció előtérbe helyezése a belső kommunikációban;
- megszerzett EMAS (Eco-Management and Audit Scheme; Hitelesített környezetvédelmi és vezetési rendszer) minősítés az NFÜ esetében;

-
- víztisztító berendezés NFÜ/ME Wesselényi utcai épületben;
 - szelektív hulladékgyűjtés;
 - környezettudatos energiahasználat - napkollektor (Wesselényi utcai épületben);
 - nyomtató-állomány konszolidációja;
 - környezettudatos közlekedési feltételek megteremtése (jó megközelítés, fedett kerékpártároló);
 - akadálymentes közlekedés;
 - NSRK dokumentumok digitalizálása;
 - EMIR fejlesztésével a folyamatok teljes elektronizálása.

A területi kohézió szempontja két projekten (NGM Nemzetközi és Klaszter Osztály működtetése, Külügyminisztérium Duna Stratégia projekt), valamint a kedvezményezettek helyi szinten segítő tevékenységen keresztül érvényesült (regionális fejlesztési ügynökségek, majd Széchenyi Programiroda).¹¹

A fentiek alapján megállapítható, hogy az OP eredeti szövegében a horizontális szempontok érvényesítése kapcsán tett vállalások teljesültek.

¹¹ A helyi támogató szolgáltatások kapcsán meg kell jegyezni, hogy a napi működést és a kedvezményezettek eligazodását nehezítette, hogy az időszak első felében több, hasonló funkciójú helyi hálózat párhuzamos működött. Az ÚSZT kidolgozásával a Széchenyi Programiroda vált az elsődleges helyi támogató hálózattá, ám a tapasztalatok szerint az iroda nem minden területen rendelkezett a feladat ellátásához szükséges szakmai kapacitásokkal.

6. A VOP kimeneteinek és eredményeinek elemzése

Az operatív program — az uniós szinten előírt módszertani elveknek megfelelően — a stratégiai célok elérésének mérésére indikátorokat, valamint azokhoz tartozó célértékeket határozott meg. Ezeknek az indikátoroknak az elemzése, a tényadatok és a célértékek összevetése az utólagos értékelés egyik legfontosabb kiindulópontja.

A VOP eredetileg összesen hat, majd az OP módosítását követően összesen nyolc indikátort rögzített, köztük öt kimeneti és három eredményindikátort. Az indikátorok célértékeinek teljesülését és a tényértékek alakulását az alábbiakban a Zárójelentés rendelkezésünkre álló tervezete alapján összegezzük.

6.1. Kimenetek

Az operatív program kimeneti indikátorai kapcsán mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy azok célértékeit — eltérően más OP-któl — az esetek egy részében nem a programidőszak végére, hanem korábbi évekre tűzték ki. Ez szükségszerű volt azért, mert maga a VOP célját tekintve az operatív programok működési feltételeit volt hivatott biztosítani, amit értelemszerűen nem az időszak végére kellett megteremteni, hanem ideális esetben a programidőszak elején, és a fenntartása folyamatos feladatot jelentett. Ezt tükrözik a célértékek, amelyek egy része évente kellett, hogy teljesüljön, illetve voltak olyan kimeneti indikátorok, amelyek esetében 2008-ra, illetve 2010-re vonatkozóan határoztak meg célértéket. Az OP indikátorkészlete a 2011. évi módosításkor új indikátorokkal bővült. A kimeneti indikátorokat, definíciójukat és célértékeiket az alábbi táblázat foglalja össze.

Indikátor	Bázis	Cél	Definíció
1. prioritás			
Az operatív programok végrehajtásához szükséges HR kapacitás	60%	100% (2010)	A központi és horizontális szervezeteknél az OP-k lebonyolításához szükséges HR-kapacitás rendelkezésre állása (az NFÜ által megadott egységenkénti emberév kereteket és a ténylegesen betöltött állásokat emberévre vetítve veszi figyelembe).
Az operatív programok végrehajtásában részt vevő szervezetek feladatellátása	0%	100% (évente)	A központi és horizontális szervezetek éves feladatterveinek átlagos teljesítése.
2. prioritás			
Monitoringhoz és értékeléshez szükséges adatok infrastruktúrájának képültsége és fenntartása	40%	100% (2008)	Eljárásrendben, működési kézikönyvben és szerződésekből meghatározott adatok felviteléhez szükséges infrastruktúra rendelkezésre állása
Elektronikusan aláírt dokumentumok száma (db)	34 000 (2011)	1 500 000 (2015)	
Értékelt támogatási összegek aránya ¹²	0%	90% (2015)	A műveletek keretében kifizetett összegekben belül azon műveletek költségvetésének aránya, amelyeket mélyreható, stratégiai értékeléssel értékelték (a VOP-ban szereplő folyamatos értékelések keretében)

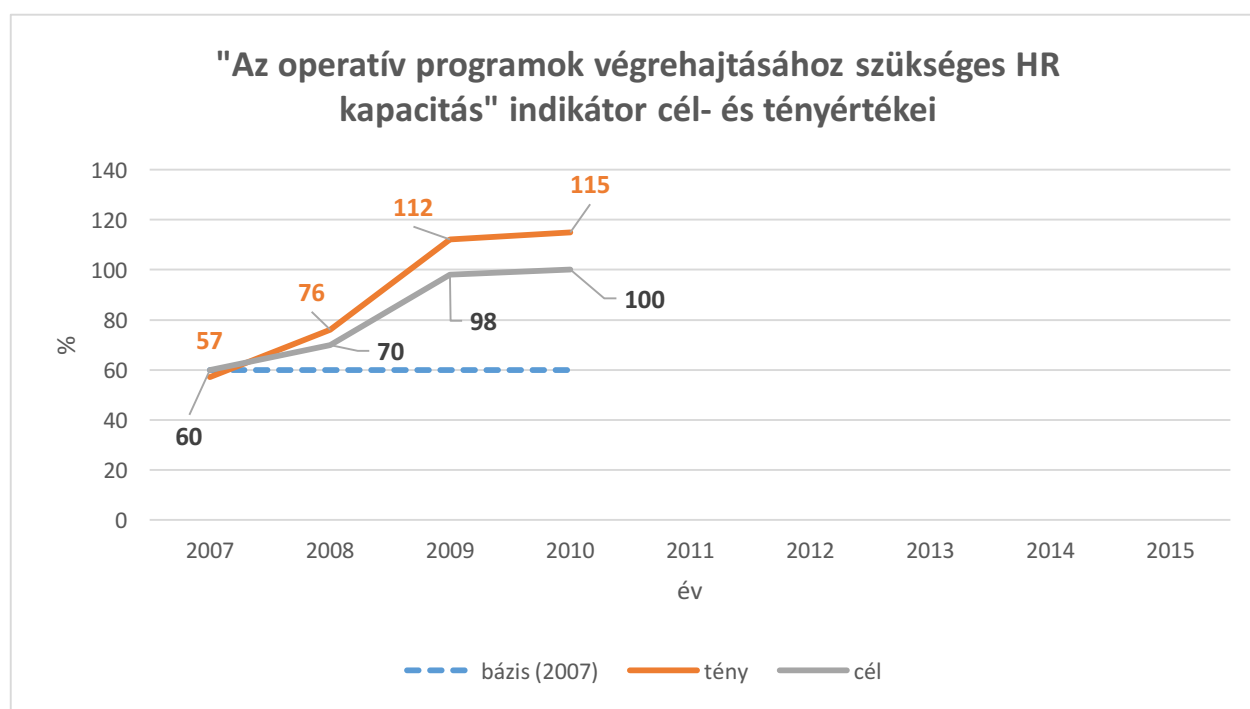
4. táblázat: A VOP kimeneti indikátorai (outputindikátorai)

Módszertani szempontból az 1. prioritáshoz tartozó kimeneti indikátorok kapcsán megjegyezzük, hogy azok olyan relatív mutatók, amelyek nem valamilyen objektív mérési módszer alapján kalkulálhatóak, hanem azt mérik, hogy a végrehajtási intézményrendszer által a saját magára vonatkozóan meghatározott célértékek teljesültek-e. Ez fontos szempont az intézmény önértékelése szempontjából, ám ezek önmagukban nem tekinthetők a rendszer megfelelő működését jellemző objektív mérőszámoknak. Például az operatív programok végrehajtásához szükséges HR-kapacitások rendelkezésre állását mérő mutató esetében felmerülhet a kérdés, hogy megfelelően mérte-e fel az intézményrendszer a kapacitásigényt, és vajon a 100%-os célérték teljesülése ténylegesen

¹² Az ÚMFT költségvetésén belül.

azt jelenti-e, hogy a rendszer működtetéséhez szükséges kapacitás maradéktalanul rendelkezésre állt. Hasonló módszertani kérdések vethetők fel az 1. prioritás másik kimeneti indikátora kapcsán, amely az éves feladattervekben foglalt célok teljesülését méri. Kérdés, hogy a feladattervek célkitűzései megfelelően lettek-e meghatározva (illeszkednek-e például az uniós abszorpciós elvárásokhoz), illetve azok esetleges évközbeni módosításai hogyan befolyásolják az indikátor éves célértékeinek teljesülését.

Az alábbiakban áttekintjük a VOP kimeneti indikátorok cél- és tényértékeinek alakulását a programidőszak folyamán.

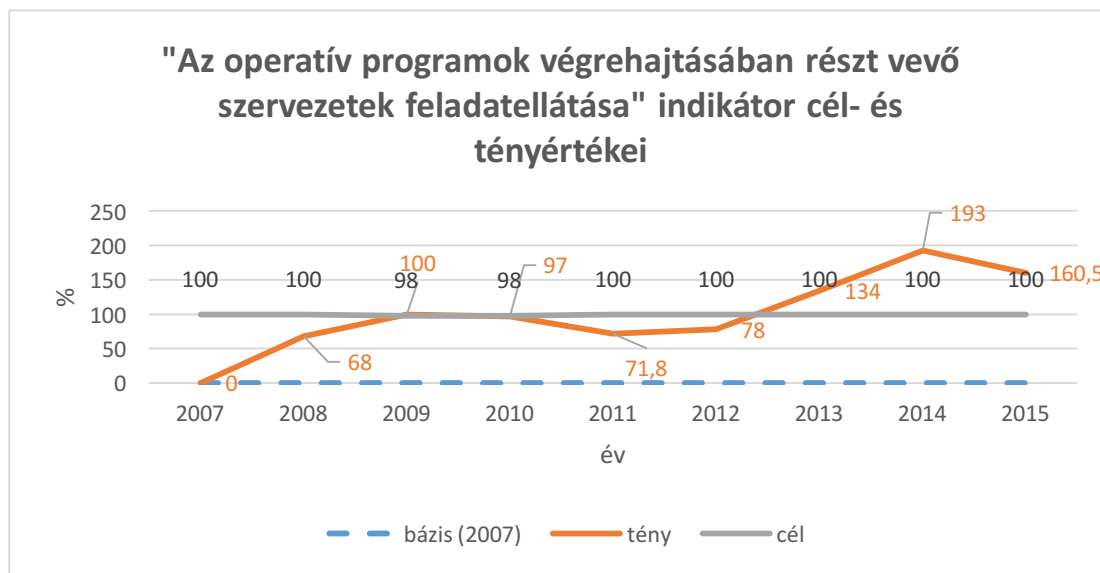


Adatok forrása: VOP Zárójelentés tervezete

5. ábra: "Az operatív programok végrehajtásához szükséges HR-kapacitás" indikátor cél- és tényértékei

Az „operatív programok végrehajtásához szükséges HR-kapacitás” elnevezésű indikátorhoz a 2008-2010 évekre vonatkozóan határoztak meg célértéket, és a tényértéknek fokozatos felfutással számolva 2010-re el kellett érnie a 100 százalékot. Ez a Zárójelentésben foglalt tényadatok alapján teljesült is, illetve 2010-ig minden egyes évben túlteljesült. A 2010 évet követő időszakra vonatkozóan nem vizsgálták az indikátor tényadatait, ami formálisan – mivel 2010-re vonatkozott a célérték – nem volt szükségszerű, ugyanakkor a program beavatkozási logikája megkívánta volna, hogy folyamatosan vizsgálják a HR-kapacitás rendelkezésre állását. Mint korábban megjegyeztük, az indikátor definíciója és mérési módja miatt a célérték teljesülése nem feltétlenül jelenti a szükséges kapacitások tényleges rendelkezésre állását, amit az is alátámaszt, hogy a végrehajtási időszak során

készült, az intézményrendszer működését vizsgáló, egyes elemző értékelések kapacitáshiányokat tártak fel¹³ a végrehajtási rendszerben, amihez a végrehajtási intézményrendszer egészét jellemző magas fluktuáció is hozzájárult.¹⁴



Adatok forrása: VOP Zárójelentés tervezete

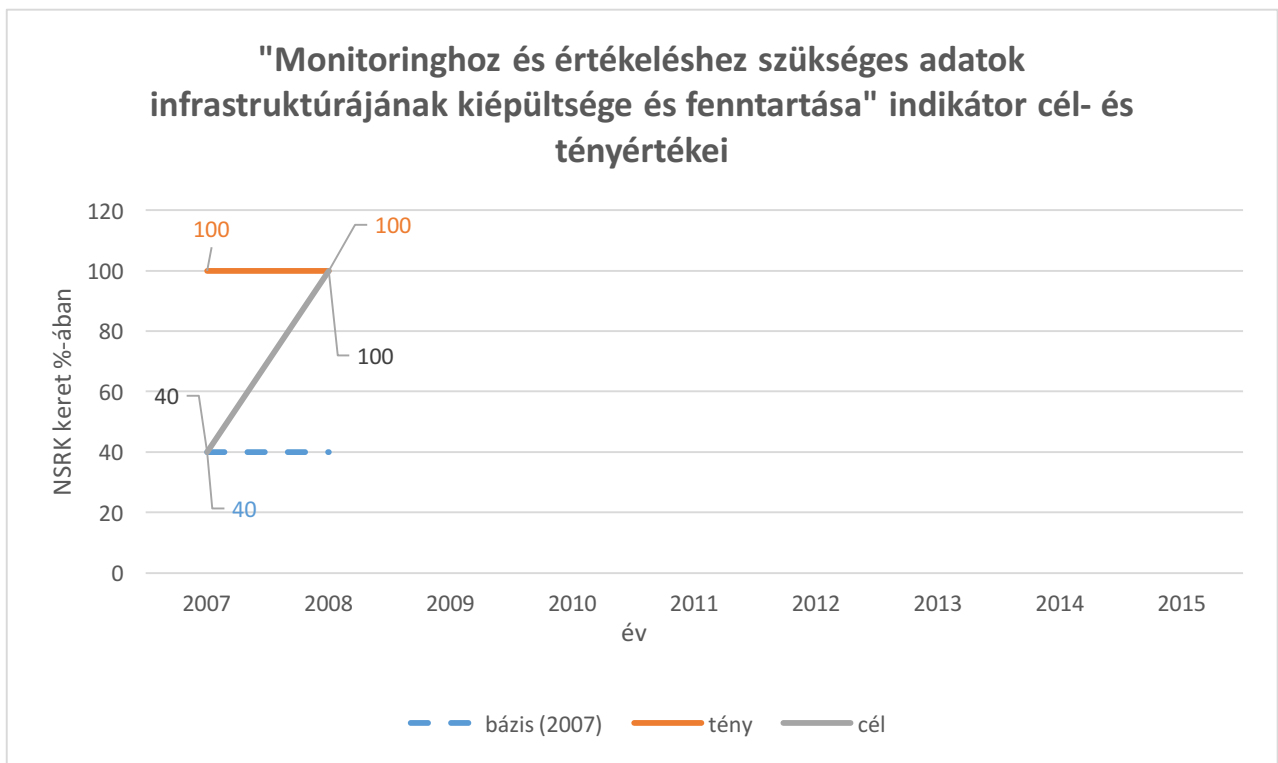
6. ábra: "Az operatív programok végrehajtásában részt vevő szervezetek feladatellátása" indikátor cél- és tényértékei

Az "operatív programok végrehajtásában részt vevő szervezetek feladatellátása" indikátor tényértékei a mindenkori végrehajtási intézményrendszer éves munkatervének teljesítése alapján számolt intézményi átlagot mutatják. (Az éves munkaterv értékelési elemei a következők: az NSRK meghirdetési ütemterve, az NSRK kötelezettségvállalási ütemterve, az NSRK kifizetési ütemterve). Az indikátorhoz minden egyes évre vonatkozóan határoztak meg célértéket. A célérték az időszak egészét tekintve 100 százalék volt, kivéve 2009-et és 2010-et, amikor 98 százalék. Nincs arra vonatkozóan információ, hogy ebben a két évben miért volt alacsonyabb a célérték, azaz cél szintjén miért nem várták el az intézményrendszerrel az éves feladatterv maradéktalan teljesítését. A tényértékek alakulását tekintve azt látjuk, hogy 2009-re a rendszer elérte a 100 százalékot, majd 2011-2012-ben jelentős visszaesést mutatott, amit ugrásszerű javulás és a 2013-2015-ös időszakban messze a 100 százalékos szint feletti teljesítés követett. Az indikátor célértéke tehát az időszak egészét tekintve az évek többségében teljesült, illetve az időszak végén

¹³ Például: KEOP végrehajtás egyes feltételeinek értékelése - ÖKO Zrt., Revita Alapítvány, 2013.

¹⁴ A 2013-ban készült Átfogó intézményértékelés az NFÜ esetében 44%-os, a vizsgált KSZ-ek esetében pedig 36, illetve 29%-os fluktuációt talált. A felsővezetői szinten és a beosztottak körében magasabb a fluktuáció (esetenként egészen kirívó, 150%-os mutatóval). A legstabilabbnak a középvezetői réteg tekinthető, de még ott is 20-25% közötti fluktuáció volt az NFÜ és a KSZ-ek esetében. (Átfogó intézményértékelés - a 2007-2013 időszak végrehajtási funkcióinak értékelése - AAM Tanácsadó Zrt., 2013.)

túlteljesült. Kérdéses azonban, hogy ez mennyire utal az intézményrendszer megfelelő működésére. A tényadatok alapján az látható, hogy az abszorpciós nyomás és a forrásvesztés kockázata miatt az intézményrendszer az utolsó években növelte a teljesítményét, ami semmiképpen nem a források megfelelő ütemű felhasználását jelzi, sokkal inkább a késedelem ledolgozására utal. Kérdéses az is, ha a végrehajtási intézményrendszer az időszak vége felé ilyen mértékű teljesítménynövelésre kényszerült, akkor az időszak elején, amikor 100 százalékos, vagy közel 100 százalékos teljesülést mutatott a feladattervekhez képest, megfelelő célokat tűztek-e ki a feladattervek. Feltételezhető, hogy az időszak elején magasabb elvárásokat támasztva és magasabb teljesítmény mellett, valamint a 2011-2012-es időszakot jellemző visszaesés nélkül, az időszak végét jellemző "abszorpciós pánik" elkerülhető lett volna.

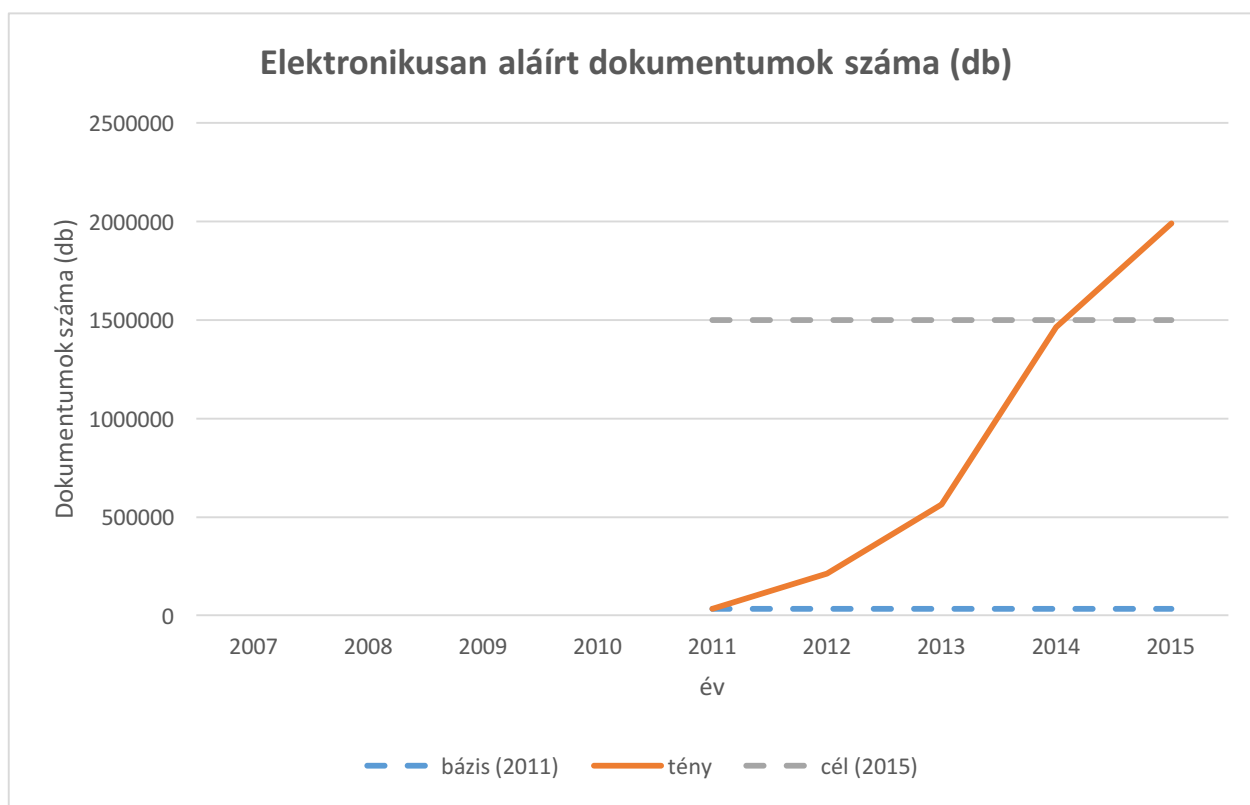


Adatok forrása: VOP Zárójelentés tervezete

7. ábra: "Monitoringhoz és értékeléshez szükséges adatok infrastruktúrájának kiépültsége és fenntartása" indikátor cél- és tényértékei

A „monitoringhoz és értékeléshez szükséges adatok infrastruktúrájának kiépültsége és fenntartása” elnevezésű indikátor az Egységes Monitoring és Információs Rendszer (EMIR) működésére vonatkozik, definíciója szerint az eljárásrendben, működési kézikönyvben és szerződésekben meghatározott adatok felviteléhez szükséges infrastruktúra rendelkezésre állását méri. Az indikátor célértéke a Zárójelentésben közölt adatok szerint már 2007-ben, a végrehajtás első évében teljesült. A célérték 2008-ra vonatkozott, ezért ezt követően

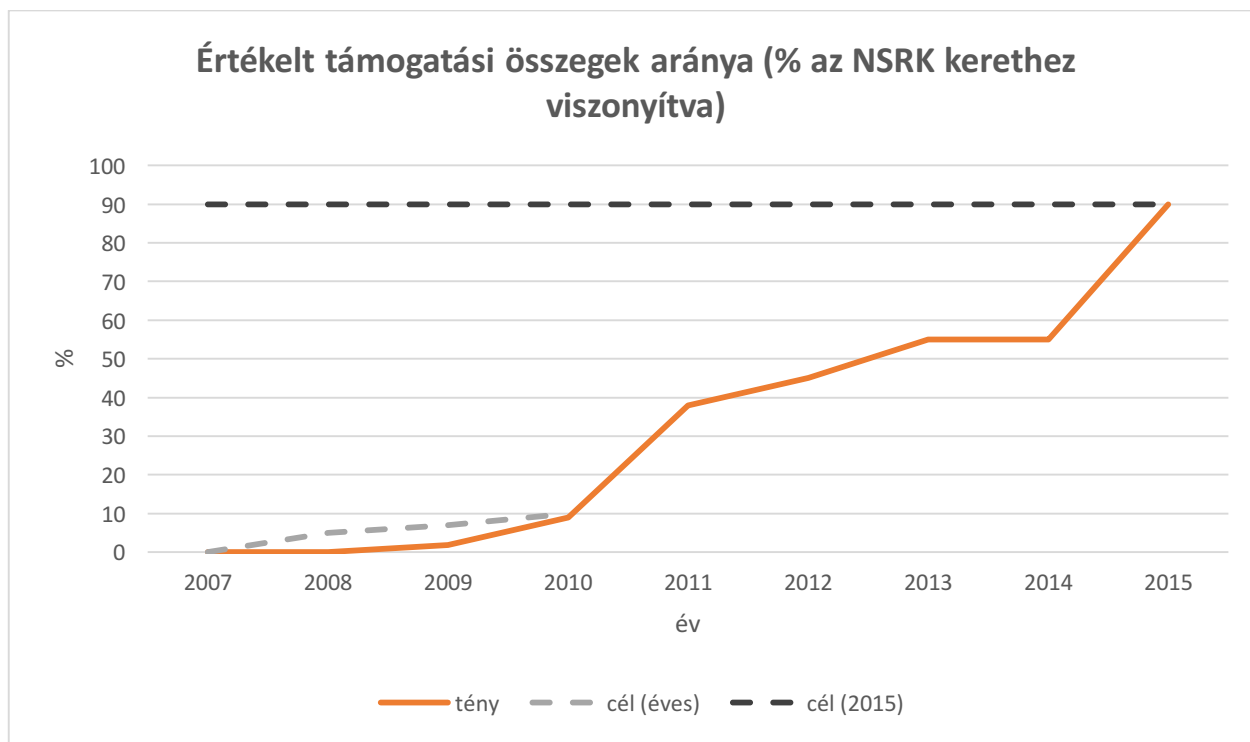
nem vizsgálták a mutató alakulását, annak ellenére, hogy az indikátor neve szerint nemcsak az informatikai infrastruktúra kiépülését, hanem annak fenntartását is mérte volna. Mivel az időszak egészét tekintve az EMIR fejlesztésére a 2008. évet követő időszakban is fordítottak forrásokat, szerencsésebb lett volna olyan indikátort meghatározni, amely a rendszer egészének rendelkezésre állása helyett a bejelentett fejlesztési igények átfutási idejét vagy a rendszer naprakészességét méri.



Adatok forrása: VOP Zárójelentés tervezete

8. ábra: "Elektronikusan aláírt dokumentumok száma" indikátor cél- és tényértékei

Az „elektronikusan aláírt dokumentumok száma” indikátor a 2011. évi OP módosításkor került az OP indikátorok közé, ezért a bázisérték 2011-re vonatkozik. A fejlesztések eredményeként 2014-től a projektek beszámolóinak, kifizetéseinek benyújtása, ellenőrzése, hiánypótlása, az EMIR E-ügyintézés felületén keresztül elektronikusan történt, ami miatt ugrásszerűen nőtt az elektronikusan aláírt dokumentumok száma, a célérték 2015-re túlteljesült.



Adatok forrása: VOP Zárójelentés tervezete

**9. ábra: "Értékelt támogatási összegek aránya (% az NSRK kerethez viszonyítva)"
indikátor cél- és tényértékei**

Az „értékelt támogatási összegek aránya” indikátor a mélyreható, stratégiai értékeléssel érintett konstrukciók/prioritások/programok keretében megítélt támogatási összeg és a teljes NSRK keret hányadosa. Az indikátor tényértékét tekintve értelemszerűen csak azt követően lehet érdemi növekedést elérni, ha a megítélt támogatási összeg is megfelelő ütemben növekszik. Az indikátorhoz éves célértéket csak az időszak első felében rendeltek, ami 2010-ig egyik évben sem teljesült. Ezt követően 2015-re vonatkozóan került meghatározásra egy igen ambíciózus célérték, amit a 2015-ben elért jelentős növekedéssel sikerült teljesíteni.

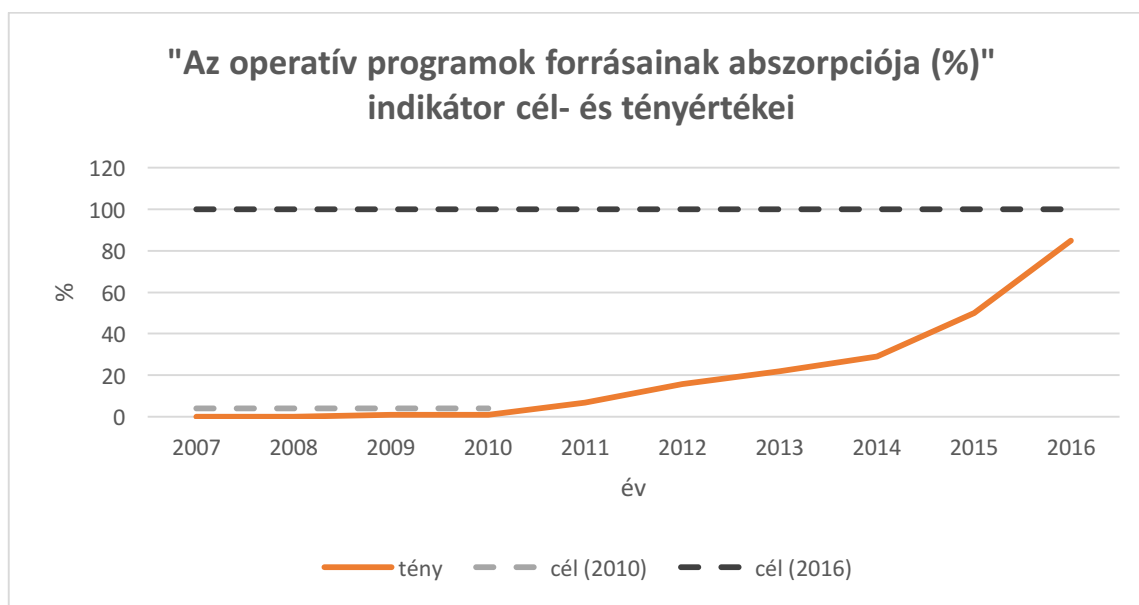
A mennyiségi teljesítésen túl az értékelések eredményességéhez szükséges az értékelések tényleges hasznosulása, azaz, hogy legyenek olyan a szervezeti tanulást segítő mechanizmusok, amelyek révén az értékelések eredményei szisztematikusan felhasználásra kerülnek.

6.2. Eredmények

Az operatív programban rögzített három eredményindikátor közül az egyik az OP átfogó céljához, kettő pedig a 2. prioritáshoz kapcsolódott.

Indikátor	Bázis	Cél	Definíció
Átfogó cél			
Az ÚMFT forrásainak abszorpciója	0%	100% (2016)	A szabályosan és eredményesen megvalósított és lezárt ÚMFT projektekre felhasznált források aránya az ÚMFT teljes felhasználható keretéhez viszonyítva
2. prioritás			
Az ÚMFT eredményeinek elfogadottsága a felnőtt korú lakosság körében (%)	0%	75%	Az ÚMFT keretében megvalósuló fejlesztések eredményeinek elfogadottsága a felnőtt korú állampolgárok körében önálló, célzott felmérések alapján
Az uniós támogatásokból megvalósult projektek ismertsége a magyar felnőtt korú lakosság körében (%)	0%	77%	Az EU által finanszírozott fejlesztések általános céljainak ismertsége a 18 éven felüli lakosság körében

5. táblázat: A VOP eredmény indikátorai



Adatok forrása: VOP Zárójelentés tervezete

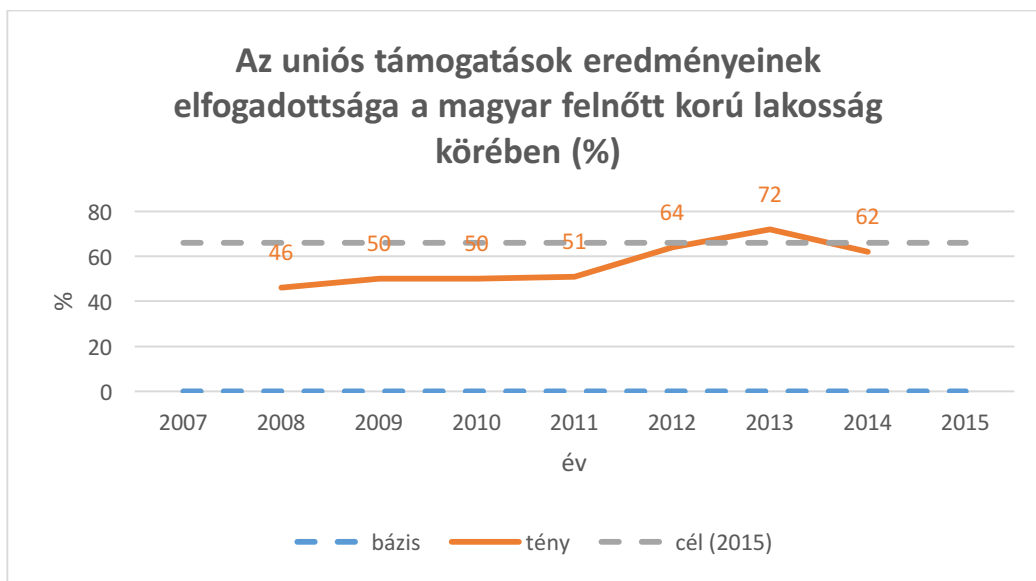
Megjegyzés: A 2016. évi adat évközi adat (2016.09.30.); a 2016. évi tényértéket, egyben az OP átfogó céljának teljesülését az értékelést követően, a 2016. december 31-én esedékes mérés alapján lehet megállapítani

10. ábra: "Az operatív programok forrásainak abszorpciója (%)" indikátor cél- és tényértékei

Az OP átfogó – „*az operatív programok forrásainak abszorpciója (%)*” elnevezésű – eredményindikátorához tartozó 100%-os célérték eredetileg 2015-re vonatkozott; ezt az OP módosításakor 2016-ra módosították, mivel a tapasztalatok azt mutatták, hogy a támogatások kifizetése túlnyúlhat az elszámolhatósági határidőn. A 2015 végén felhasznált támogatások elszámolására és kifizetésére 2016-ban került sor. 2010-re vonatkozóan négy százalékos célértéket tartalmazott az éves végrehajtási jelentés, ami nem teljesült. A rendelkezésünkre bocsátott adatok szerint a tényérték a 2016 végén 105%-on teljesült.

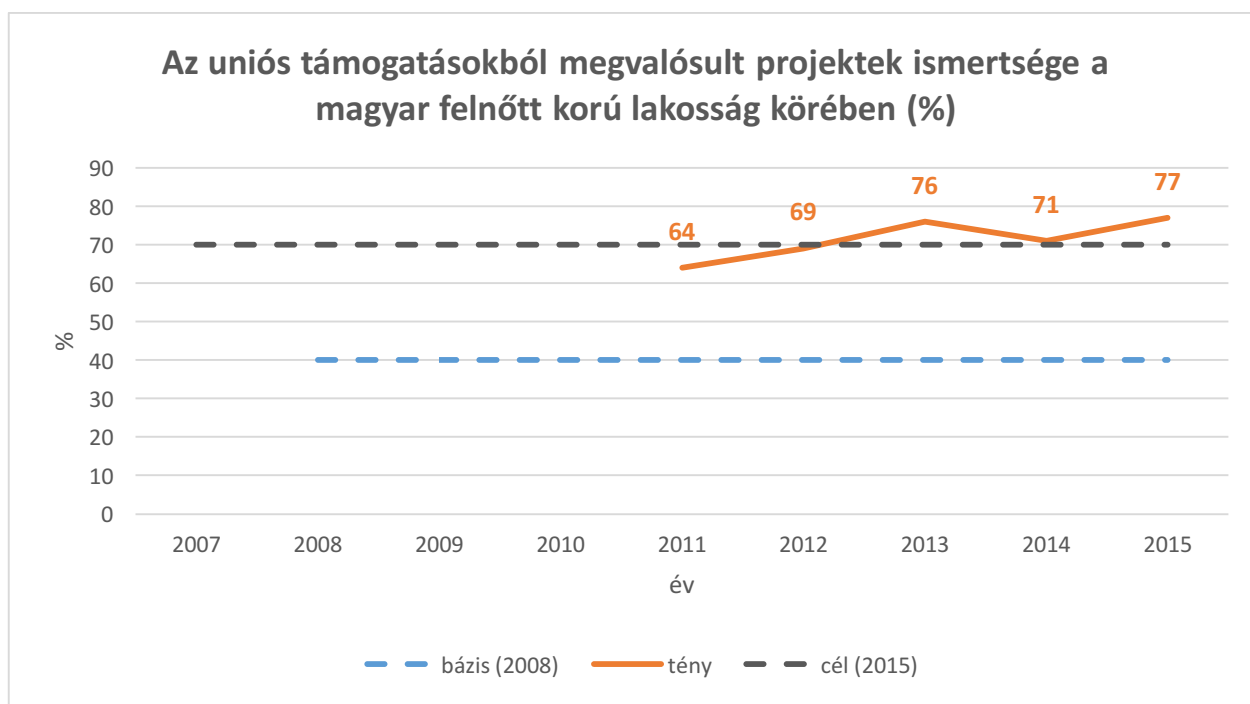
Az indikátor tényértékének számításával kapcsolatban több kérdés is felvethető. Egyrészt, kérdés, hogy a célérték teljesülését a 2007-ben Magyarországnak allokkált uniós támogatások és az azokhoz kapcsolódó társfinanszírozáshoz viszonyítva vizsgálják-e, vagy az időközben az egyes OP-kban bekövetkezett forrásvesztéssel csökkentett kerethez viszonyítva. Az átfogó cél és az indikátor értelmezése szempontjából az előbbi megközelítést kellene alkalmazni, azaz az eredetileg rendelkezésre álló teljes kerethez kellene viszonyítani. Másrészt, az indikátor definíciója szerint csak a „szabályosan és eredményesen” lezárt projektek költségei vehetők figyelembe az indikátor definíciójánál. Ahol tehát szabálytalanság merült fel, vagy az indikátorok elvárt célértékei nem teljesültek, az a projekt nem vehető figyelembe az indikátor tényértéke szempontjából. Mivel a Zárójelentés nem részletezi az indikátor tényértékének számítási módját, nem világos, hogy a 2016. szeptember 30-i állapot szerinti aktuális 85%-os tényérték megállapítására ezen szempontok figyelembevételével került-e sor.

A fennmaradó két eredményindikátor a VOP keretéből finanszírozott kommunikációs és tájékoztatási tevékenységek eredményét ragadja meg. Az indikátorok tényértékeit közvéleménykutatás alapján állapították meg. Mindkét indikátor esetében az esetleges ingadozást a politikai környezet, a pályázatok elérhetősége, valamint az is befolyásolhatta, hogy a mérés a kommunikációs kampányokhoz képest időben mikor történt. Az uniós támogatások eredményeinek elfogadottságát mérő mutató esetében az utolsó évi végleges tényértéket a Zárójelentés tervezete még nem tartalmazta. Az uniós támogatásokból megvalósult projektek ismertségét mérő mutató célértéke teljesült.



Adatok forrása: VOP Zárójelentés tervezete

11. ábra: "Az uniós támogatások eredményeinek elfogadottsága a magyar felnőtt korú lakosság körében (%)" indikátor cél- és tényértékei



Adatok forrása: VOP Zárójelentés tervezete

12. ábra: "Az uniós támogatásokból megvalósult projektek ismertsége a magyar felnőtt korú lakosság körében (%)" indikátor cél- és tényértékei

7. A végrehajtási intézményrendszer működésére vonatkozó értékelések megállapításai – a VOP hatóköre szempontjából

Az OP-specifikus értékelések mellett több olyan értékelés is született, amelyek a végrehajtási rendszer egészének működését, gyakorlatát vizsgálták, és ez alapján javaslatokat fogalmaztak meg a folyamatok egyszerűsítésére és az abszorpció növelésére. Ebben a fejezetben ezek közül az értékelések közül foglaljuk össze a VOP hatóköre szempontjából leginkább releváns témaköröket (a humánerőforrást, az eljárásrendet – szabályozási kötöttséget és a koordinációt). Ezeket az értékeléseket azért tartottuk fontosnak áttekinteni, mert ezek révén képet kaphatunk arról, hogy a programidőszak során hogyan működött a végrehajtási rendszer, milyen jellemző problémákkal kellett megküzdeni, illetve milyen megoldások születtek a végrehajtás során jelentkező problémákra.

2013-ban készült el a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség számára az EU-s támogatásból finanszírozott fejlesztések végrehajtásában résztvevő intézményrendszeri funkciók értékelése¹⁵. A jelentés szerint az intézményrendszeren belül a **humánerőforrás-kapacitás minősége és volumene** egyenetlen, aminek közvetlen hatása volt az egyes végrehajtási funkciók teljesítményére és minőségére. A humánerőforrás-menedzsment nem volt meghatározó eleme a rendszer kialakításának és működtetésének. A jelentés megállapította, hogy a teljes magyar állam- és közigazgatáson belül jellemző a humánerőforrás jelentőségének alulértékelése, miközben megfelelő teljesítményt „akkor lehet elvárni, ha az alkalmazottak motiváltak, elégedettek, hatékonyan használják ki tudásukat, képességeiket, felkészültek a kihívásokra, valamint azonosulnak a szervezeti célokkal és az etikai elvárásokkal”. A jelentés megállapítása szerint a rendszer az eljárásrendek specifikálását és az informatikai támogatást fontosabb kérdésként kezelte, mint a humánerőforrás fejlesztését. Mindezt jól mutatják a fluktuációra vonatkozó adatok is, amelyek szerint a vizsgált szervezeteket 5%-ot meghaladó fluktuáció jellemezte, ami „általános szervezetelméleti és módszertani megközelítés, illetve szervezetfejlesztési gyakorlati tapasztalatok szerint valamilyen belső problémára utal”.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség részére 2013-ban készült egy másik értékelési jelentés az **eljárásrendi fejlesztések kulcsterületeiről**, az Interaktív Működési Kézikönyv

¹⁵ AAM Tanácsadó Zrt., 2013. március

fórumain keresztül felvetett észrevételek, továbbá az eljárási lépések abszorpciós hatásainak elemzésével. A jelentés¹⁶ hat operatív program végrehajtási adatainak elemzésére épült, megállapítása szerint a legtöbb eljárásrendi probléma a megvalósítás ellenőrzésével (~19%), a szerződéskötéssel (~18%), az elszámolással (~10%), valamint a szakmai értékeléssel (~9%) kapcsolatban adódott. Az eljárásrendi lépések végrehajtásra gyakorolt hatásait megvizsgálva némileg hasonló sorrend látható, azzal az eltéréssel, hogy a megvalósítási eljárásrend hatását a szerződésmódosítás és a szerződéskötés hatása követte, majd ezután következett a projektkiválasztási folyamat szakmai értékelés eljárásrendi lépése. Ha mindezekhez hozzátesszük az eljárásrendi lépések megvalósításához szükséges átfutási idők abszorpciós szempontú elemzését is, akkor az látható, hogy elsődlegesen a projektkiválasztási folyamat és a kifizetés-igénylések eljárásrendjét érintették időbeni csúszások.

Az átfutási idők hosszát befolyásoló tényezőkre egy korábbi, a szabályozási kötöttségek értékelése alapján készült jelentés¹⁷ is kitért, amely elsődlegesen a konstrukciók szintjén azonosította azokat a komplex elszámolhatósági szabályozókat, amelyek a támogatási szerződéseken keresztül az átfutási időket és ezzel az abszorpciós célokat leginkább befolyásolták. Ezenkívül a jelentés az elszámolások ellenőrzésében tapasztalt lassulás egyik okaként említi a magas fluktuáció problémáját.

A konstrukciók szintjén megjelenő **szabályozási kötöttségek** anomáliáit tükrözve továbbá a forrásfelhasználás intézményrendszerének fejlesztését vizsgáló értékelés¹⁸, amelynek megállapítása szerint az előrehaladásban hátráltató szerepet játszott az adminisztráció, ezen belül az elszámolások bonyolultsága, a csatolandó dokumentumok mennyisége és ezekből fakadóan a hiánypótlások magas aránya, ami a szakmai megvalósítás és a kifizetések csúszásához vezetett.

A jelentés ezen kívül foglalkozott — a VOP szempontjából szintén fontos — **koordinációs funkció** elemzésével is és megállapította, hogy a hazai fejlesztéspolitikai rendszeren belüli koordinációs mechanizmusok több szinten hiányoznak, vagy működésük gyenge. Továbbá a végrehajtás intézményrendszere a fejlesztéspolitika és a szakpolitikák összekapcsolásának hiányosságai miatt nem kezeli a szakpolitikák változékonysága miatti bizonytalanságokat; az ágazati politikába esetenként nem illeszkedő kapacitásokat hoz létre; nem tudja kezelni a helyi fejlesztési ellenérdekeltségeket, illetve a helyi fejlesztési igényeket és az ágazatok között is versenyhelyzetet eredményez. Az operatív programok közötti koordináció összefügg az IH-k közötti együttműködéssel. Összehangoltsági probléma jelentkezett az ágazati OP-k között, illetve az országos és regionális programok

¹⁶ AAM Tanácsadó Zrt., 2013. szeptember

¹⁷ AAM Consulting, 2012. november

¹⁸ HÉTFA Elemző Központ, 2013. október

szintjén egyaránt. Annak ellenére, hogy a második tervezési időszak jelentős részében az IH-k egy intézménybe, az NFÜ-be integrálódtak, a belső koordináció nem javult.

8. Következtetések és javaslatok

A VOP funkciója a többi operatív program végrehajtásának támogatása volt. A VOP eredményességét ezért a többi operatív program eredményessége határozza meg. Ugyanakkor ez a kapcsolat kétirányú: mivel a VOP tartalmazta a végrehajtási intézményrendszer megfelelő működéséhez szükséges erőforrások egy jelentős részét, ezért a VOP sikeres vagy sikertelen megvalósítása befolyásolta a többi operatív program sikeres megvalósítását is.

Az értékelés kiindulópontjaként azt a hipotézist fogalmazzuk meg, hogy a VOP megvalósítása abszorpciós szempontból, a megvalósítás folyamatát, illetve az elvárt kimeneteket és eredményeket tekintve is sikeres volt. Feltételeztük, hogy a végrehajtási szabályok egy részét megalkotó, illetve arra javaslatot tevő intézményrendszer zökkenőmentesen használja fel az általa működtetett rendszer keretei között a saját funkcióinak működtetésére rendelkezésre álló támogatásokat.

Abszorpciós szempontból – ami a VOP források abszorpcióját illeti – a hipotézisünket a pénzügyi végrehajtásról rendelkezésre álló adatok alátámasztották. Bár a végleges adatok még nem állnak rendelkezésre, feltételezhető, hogy **az OP-hoz rendelt uniós támogatások lehívása maradéktalanul teljesülni fog**, és a korábbi években sem történt forrásvesztés az OP keretében, amihez a 2008-as válságot követően a Bizottság által kezdeményezett szabályozási módosítások is hozzájárultak.

Az operatív programban foglalt **kimeneti és eredményindikátorok célértékeinek teljesülését önmagában vizsgálva is azt mondhatjuk, hogy összességében pozitív a kép**, hiszen az indikátorok többsége esetében sikerült elérni a kitűzött célértéket. Így hipotézisünket ebből a szempontból is igazoltnak tekintjük. Ugyanakkor az elemzés során az indikátorok vagy azok definíciójának megfelelősége módszertani szempontból olyan kérdéseket vetett fel, ami miatt az indikátor-célértékek teljesüléséből csak nagyon korlátozottan lehet következtetéseket levonni az OP eredményességére nézve. Az OP indikátorok alapján például a végrehajtási rendszer működtetéséhez szükséges HR-kapacitásokra vonatkozó indikátor célértéke teljesült, illetve túlteljesült, miközben mind a végrehajtási intézményrendszer működését vizsgáló értékelések, mind az interjúalanyok szinte folyamatos kapacitásproblémákról számoltak be.

A 2007-2013 időszak intézményrendszeri funkcióit értékelő párhuzamos projekt eredményei alapján is megállapítható, hogy **a VOP eredményes volt abban az értelemben, hogy finanszírozása segítségével létrejöttek és működtek a jogszabályok és a gyakorlati igények alapján szükséges intézményrendszeri**

funkciók. A számszerűsíthető célok elérésében az elvárások szerint teljesített az intézményrendszer, abszorpció teljesítmény tekintetében kifejezetten kiemelkedően, még európai összevetésben is.

Ugyanakkor ugyanez az értékelés megállapítja, hogy az intézményrendszeren belül alulreprezentáltak voltak a minőségi szempontokat (mint például a túlszabályozás, adminisztratív terhek, területi kohézió) képviselő funkciók. A minőségi szempontok nehéz érvényesíthetősége erős kapcsolatba hozható a humán kapacitás problémáival. Ezen problémakör kapcsán a VOP is érintett, mert **bár a program előirányozta a HR-menedzsment funkciók fejlesztését, kialakítását, ám ezzel a lehetőséggel az intézményrendszer nem élt.**

A megvalósítás folyamatát végig erőteljesen befolyásolta a stabilitás hiánya, a végrehajtási intézményrendszeri változások, amelyek több hullámban újraszervezték a feladatmegosztást és a struktúrát a rendszeren belül. Az átalakítások nehezítették a VOP céljainak elérését.

A VOP egyik legfontosabb „mellékhatása”, hogy a program révén a végrehajtási rendszer szereplői is belekóstolhattak a kedvezményezetti szerepbe, közvetlen tapasztalatot szerezhettek az általuk működtetett és részben általuk alakított rendszer gyakorlati működéséről. Ez fontos visszajelzés és tanulási folyamat volt a koordinációt ellátó munkatársak számára, még akkor is, ha a végrehajtási rendszer működtetői az interjúalanyok vélekedése szerint saját magukkal szemben elnézőbbek voltak, mint az egyéb kedvezményezettekkel.

Kiemelt kedvező eredménye a programnak az értékelési rendszer finanszírozása, amelynek a jelentősége az egész végrehajtási rendszer szempontjából meghatározó. A VOP keretében finanszírozott értékelések mind a szakpolitika, mind a projektek megvalósítói számára fontos, és a közigazgatásban általában egyébként nem túl gyakran alkalmazott visszacsatolást biztosított az intézkedések megvalósításáról, eredményeiről és esetleges hatásairól is.

A 2014-2020 közötti időszakra vonatkozóan — az előző időszakban a VOP által lefedett területeket illetően — megfontolásra érdemesnek tartjuk az alábbiakat.

- A megfelelő mennyiségű és minőségű HR-kapacitás rendelkezésre állása érdekében **célszerű lenne a végrehajtási intézményrendszer egészében a HR-gazdálkodást célzottan segíteni** (akár elkülönítve a nagylétszámú minisztériumi struktúrákat kiszolgáló és ezért sok esetben nehézkesen működő személyügyi egységektől).

-
- Az intézményes tanulás rendszerének kialakítása és a végrehajtási rendszer önreflexiójának erősítése érdekében **célszerű lenne minden egyes programértékelés részévé tenni a végrehajtási intézményrendszer működésének értékelését**, vizsgálva, hogy az mely pontokon segítette vagy éppen hátráltatta az adott projekt megvalósítását.
 - A végrehajtási rendszer egészének működtetését alapvetően befolyásolja az **informatikai rendszer** működése. Ezért a működésének és a fejlesztési igényekhez való alkalmazkodásának **folyamatos értékelése** az egész végrehajtási rendszer működésének eredményességét javíthatja.
 - **A teljesítményösztönzést szolgáló bónuszrendszert a hatékonyabb működtetés érdekében célszerű lenne alacsonyabb vezetői szintre delegálni.**
-

MELLÉKLETEK

1. sz. melléklet: Felhasznált dokumentumok, értékelések

1. Végrehajtás Operatív Program (CCI szám: 2007HU161PO010). Az OP 2007. július 4-én elfogadott szövege
 2. Végrehajtás Operatív Program (CCI szám: 2007HU161PO010) 1. sz. módosítása, az Európai Bizottság 2012. április 27-én meghozott C(2012) 2763 final sz. határozatával
 3. Végrehajtás Operatív Program (CCI szám: 2007HU161PO010) 2. sz. módosítása, az Európai Bizottság 2013. december 16-án meghozott C(2013) 9499 final sz. határozatával
 4. Végrehajtás Operatív Program Akcióterv – Nemzeti Fejlesztési Ügynökség 2008. július
 5. Végrehajtás Operatív Program éves végrehajtási jelentés - tervezet 2016.
 6. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a Közreműködő Szervezetek közötti elszámolások felülvizsgálata - Összefoglaló jelentés, Baker Tilly Hungária Könyvvizsgáló Kft., 2013. augusztus
 7. Átfogó intézményértékelés - a 2007-2013 időszak végrehajtási funkcióinak értékelése - AAM Consulting, 2013. szeptember
 8. KEOP végrehajtás egyes feltételeinek értékelése - ÖKO Zrt., Revita Alapítvány, 2013.
 9. A forrásfelhasználás intézményrendszerének fejlesztése a korábbi tapasztalatok és értékelési eredmények áttekintése (HÉTFA Elemző Központ, 2013. október)
 10. A szabályozási kööttségek értékelése - AAM Tanácsadó Zrt., 2012.
 11. Záró értékelési jelentés a 2007-2012 időszak végrehajtási funkcióinak értékeléséről - AAM Consulting, 2013. március
-

2. sz. melléklet: Interjúkérdések listája

Személyes interjúk – indikatív kérdéssor

- 1) Milyen okból született döntés arról, hogy az ÚMFT végrehajtásának finanszírozása részben önálló program, a VOP keretében történik?
 - 2) A VOP az OP szövege szerinti célja– a regionális és szektorális operatív programok technikai segítségnyújtás prioritásaival, valamint a hazai költségvetés forrásaival együtt – biztosítani az ÚMFT szabályszerű és eredményes végrehajtásához szükséges szervezeti, technikai és humán erőforrások finanszírozását. Mennyiben segítette valóban az ÚMFT megvalósítását a VOP?
 - 3) Mennyiben teljesültek a specifikus célok?
 - 4) Mi volt a VOP végrehajtásának legfőbb hozadéka?
 - 5) Melyek voltak a VOP eredményességét leginkább befolyásoló tényezők?
 - 6) Mennyiben befolyásolták a VOP végrehajtását, a VOP abszorpciós céljainak teljesítését és a VOP források hasznosulását az intézményrendszeri változások?
 - 7) Hogyan működött az ÚMFT eredményes végrehajtásának szempontjából kulcsfontosságú koordináció a VOP és az egyes OP-k végrehajtása között? Melyek voltak a gyakorlati végrehajtás legfőbb tanulságai?
 - 8) A gyakorlatban mennyiben volt eredményes a VOP lehatárolása az OP-k TA-prioritásaitól?
 - 9) Mennyiben teljesültek a VOP indikátorrendszerében meghatározott célértékek?
 - 10) Milyen okok vezettek a számszerűsíthető eredmények alul- illetve túlteljesítéséhez?
 - 11) Melyek voltak a VOP nem számszerűsíthető eredményei?
 - 12) Melyek voltak a VOP nem szándékolt hatásai?
 - 13) Milyen szinergikus hatások azonosíthatók a VOP megvalósításával összefüggésben?
 - 14) Mennyiben vették figyelembe a külső értékelések megállapításait a VOP végrehajtása során?
 - 15) Az Ön megítélése szerint összességében mennyiben érte el célját a VOP?
 - 16) Melyek a VOP végrehajtásának legfontosabb - a 2014-20. közötti időszakban hasznosítható – tanulságai?
-