|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **http://www.eco.u-szeged.hu/site/upload/2015/03/imreh_szabolcs1_80x119.png**  **Imreh Szabolcs** | Kapcsolódó kép  **20-25 perc** | Mottó:  *„Előbb csináld azt, ami szükséges, utána azt, ami lehetséges, és máris azt fogod csinálni, ami lehetetlen.”*  (Assisi Szent Ferenc) |

**Uniós projektek menedzselése**

**7 fejezet 1 olvasólecke**

**Támogatási döntésig vezető út**

A leckében bemutatjuk a támogatások felhasználásában megjelenő néhány szereplőt/szervezetet, illetve ellátandó feladataikat. Ezt követően a támogatási szerződés előkészítésével, a kapott kísérőlevél tartalmával és a rá adandó reakciókkal foglalkozunk.

Nyilván **minden egyes projektben kulcsszereplő a Kedvezményezett***,* aki egyszerűen megfogalmazva **az a támogatásban részesült Pályázó, akivel a Támogató Támogatási Szerződést köt.** A fent említett uniós rendelet ennél számottevően konkrétabban és részletesebben fogalmaz:

*„a Kedvezményezett a közszférához vagy a magánszférához tartozó gazdasági megvalósító, szervezet vagy cég, amely felelős a műveletek kezdeményezéséért vagy azok végrehajtásáért. A Szerződés 87. cikke szerinti támogatási rendszerek összefüggésében, a kedvezményezettek a köz- vagy a magánszférához tartozó vállalkozások, amelyek egyedi tervet hajtanak végre, és ehhez állami támogatásban részesülnek”.[[1]](#footnote-1)*

Minden egyes projekt esetén a Kedvezményezett szükségképp találkozik a lebonyolításért felelős szervezettel, amelyet **Irányító Hatóság**nak (IH) nevezünk. Az IH általánosságban egy, **meghatározott célokra adott támogatások lebonyolítására**, (pl. az operatív program menedzsmentjére) **a tagállam által kijelölt szervezet, amely felelős a támogatás hatékony és szabályszerű megvalósításáért.** A hazai gyakorlatban általában a szakosodott minisztériumon belül alakítanak ki a szükséges feladatokat ellátó egységeket. Például a 2004-2006-os periódusban a GVOP[[2]](#footnote-2) Irányító Hatósága a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium volt. Az általános gyakorlatban a kifizetések kezelése külön szervezet tevékenységeként jelenik meg, amelyet **Kifizető Hatóságnak** (KH) nevezünk. **A KH a tagállam által a kifizetési kérelmek összeállítására és benyújtására, valamint az Európai Bizottságtól érkező kifizetések fogadására kijelölt szervezet.** A Kifizető Hatóság Magyarországon – a strukturális alapok és a Kohéziós Alap vonatkozásában – a Pénzügyminisztérium.

A Kedvezményezett a projekt megvalósítása során napi szinten leginkább a **Közreműködő Szervezettel** (KSZ) találkozik. Általánosságban **a KSZ-ek az Irányító Hatóság irányításával tevékenykedő szervezetek, amelyek a projekteket végrehajtó szervezetekkel kapcsolatban látják el feladataikat**. Az uniós terminológia ennél pontosabban fogalmaz:

*„a Közreműködő Szervezet bármely közjogi vagy magánjogi intézmény, amely egy Irányító Hatóság illetékessége alatt jár el, vagy ilyen hatóság nevében hajt végre feladatokat a műveleteket végrehajtó Kedvezményezettek vonatkozásában”.*

A bonyolult meghatározás mögött sokkal egyszerűbb tevékenységek rejlenek: **a KSZ látja el a projekt megvalósításával kapcsolatos operatív feladatokat.** Rendkívül érdekes – és véleményünk szerint igen helytelen gyakorlat – mely szerint **bizonyos esetekben egy projekt esetén két különféle KSZ is megjelenik.** Az egyik **az ún. „befogadó” KSZ**, amely **feladata a pályázat átvétele, formai és tartalmi ellenőrzése, illetve esetleg a szerződés valamilyen szinten történő előkészítése.** Mikor ennek a KSZ-nek véget ér a feladata, akkor jelenik meg a második **ún. „lebonyolító” KSZ**, amely **feladatköre a szerződés előkészítéstől a projekt nyomonkövetéséig tarthat**. Elég világosan érzékelhető, hogy a feladatok egy része teljesen feleslegesen duplikálódik, ráadásul még érdemi hozadéka sincs a párhuzamos munkavégzésnek. A jelenlegi hazai gyakorlatban a megfelelő minisztériumi szervek látják el a közreműködői szervezeti feladatokat.

A részfejezetben röviden áttekintettük a projektek megvalósításával kapcsolatos legfontosabb tevékenységeket és szereplőket. Természetesen a napi gyakorlat ennél számottevően összetettebb és bonyolultabb megoldásokat is eredményezhet, azonban úgy véljük, hogy ez a rövid áttekintés is segíthet eligazodni a tevékenységek és szervezetek tengerében, amely szintén hozzájárulhat az eredményesebb pályázási tevékenységhez. Itt is szeretnénk megemlíteni, hogy az említett szervezetek egyik feladata – elvileg – a segítségnyújtás, így keressük bátran kérdéseinkkel őket…

A rendkívül részletes szabályozás és a közösségi források védelmének szándéka már a szerződéskötés során is világosan megmutatkozik. Az alábbiakban a szerződéskötésig vezető – néha rendkívül nehézkes – utat vizsgáljuk.

Nem lehet elégszer hangsúlyozni a támogatási szerződés fontosságát. Alapjaiban véve ez a dokumentum képezi a megvalósítás figyelemmel kísérésének, ellenőrzésének és finanszírozásának alapját. Nem véletlenül érdemes fokozott figyelmet szentelni a támogatási szerződés előkészítésére is.

Formai szempontból viszonylag egyszerűnek tűnhet az eljárás. **A támogatási szerződés aláírásához az alábbi lépések vezetnek:**

* a pályáztató szervezet elkészíti a kísérőlevelet és a támogatási szerződést/támogatói okiratot, és ezeket továbbítja a kedvezményezetthez,
* a kedvezményezett aláírja a támogatási szerződést és a kísérőlevélben jelzett dokumentumokkal együtt visszajuttatja azokat a pályáztató szervezethez,
* a pályáztató szervezet az informatikai rendszerben rögzíti a támogatási szerződés aláírásának időpontját.

**Általában egy hivatalos levelet (ún. kísérőlevél) kapunk, amelyben tájékoztatnak arról, hogy támogatásra érdemesnek minősítették az elképzelésünket,** illetve közlik, hogy a szerződéskötésünk folyamatban van. Ugyanez a levél általában azt is tartalmazza, mit kell még megtennünk, annak érdekében, hogy valóban aláírásra is kerüljön a támogatási szerződés. Jelen esetben is felmerülhetnek formai és tartalmi problémák egyaránt. Bármelyik esetről is beszélünk alapjaiban véve egy ún. párhuzamos szerződés előkészítés zajlik, mert már folyamatban van a szerződésünk előkészítése, miközben még újabb anyagokat, illetve magyarázatokat kérnek tőlünk.

Természetét tekintve **két eltérő probléma jelenhet meg a szerződéskötés előtt:**

* az egyik kérdéskör a még hiányzó anyagok kérdésköre,
* a másik pedig egyes tevékenységek szükségességének/árának megkérdőjelezése.

A kísérőlevél tartalmazza mindazon dokumentumok felsorolását, amelyeknek a kedvezményezett által a pályáztató szervezethez történő benyújtása a támogatási szerződés aláírásának előfeltétele. Ezek közül emelnénk ki néhány jellemző elemet a teljesség igénye nélkül:

* a jogi státusz igazolása, ha nem csatolták a pályázathoz,
* a források rendelkezésre állásának igazolása, ha nem csatolták a pályázathoz,
* az adóhatóságok igazolása arról, hogy a kedvezményezettnek nincs lejárt köztartozása. (Kisebb összegű támogatás esetén a kedvezményezett nyilatkozata helyettesítheti az igazolást.)
* a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatóságok igazolása arról, hogy a kedvezményezettnek nincsenek el nem végzett feladatai.
* a kedvezményezett összes számlájára vonatkozó azonnal beszedési meghatalmazás;
* biztosíték rendelkezésre állásának igazolása (pl. jelzálogszerződés és igazolás a jelzálog ingatlan-nyilvántartó vagy a jegyzői kamara általi bejegyzéséről; bankgarancia, biztosítói garancia), ahol - a központi költségvetési társfinanszírozást adó előirányzat felhasználását szabályozó - jogszabály biztosítékadást ír elő.

Rendkívül fontos tudnunk, hogy **a kísérőlevél meghatározza az előfeltételek teljesítésének – vagyis a szükséges dokumentumok és a kedvezményezett által aláírt szerződések benyújtásának – határidejét** is, továbbá tájékoztatja a kedvezményezettet arról, hogy az előfeltételek határidőre történő teljesítésének elmulasztása esetén a támogatás odaítélésére vonatkozó döntés érvényét veszti. Ezért érdemes már előre végiggondolni, hogy a várhatóan bekérendő anyagokhoz milyen módon és mennyi idő alatt(!) tudunk hozzájutni.

A másik legjellemzőbb pont a **költségvetéssel** kapcsolatos kérdéskör szokott lenni. Ekkor több különféle probléma is fel szokott merülni, amelyeket ráadásul az eltérő pályázatok gyakran eltérő módon is kezelnek. (De azért szinte minden esetben költséghatékonysági kérdésekről van szó végeredményben.) Mind a problematikákkal, mind pedig a kezelésükkel kapcsolatban a két legjellemzőbb esetet tárgyaljuk röviden. Elöljáróban rámutatnánk, hogy a **költségvetéssel kapcsolatban egyetlen alapvető szabály létezik, nevezetesen: „minden a projekt céljának eléréséhez szükséges költség elszámolható”.** Általában ezt a kitételt szokták különbözőképp értékelni a pályázok és a bírálók…. A leggyakoribb kifogások az alábbiak szoktak lenni:

* drága az egész az elért hatáshoz képest,
* a projektmenedzsment túl költséges,
* a szakértői díjak túl magasak,
* felülárazott szolgáltatásokat tartalmaz a pályázat,
* a cél eléréséhez nem szükséges kiadások felmerülése.

**Világosan el kell különíteni egymástól két logikájában eltérő problémát,** amely értelemszerűen meghatározza a kezelésüket is:

* magával a szükségességgel van a baj,
* nem a tevékenység, hanem az ára probléma (túl magas).

Az első esetben azt kérdőjelezik meg, hogy az adott tevékenységre, vagy szolgáltatás igénybevételére feltétlenül szükség van-e a projekt céljainak megvalósításához. Nyilván ebben az esetben az előzőekben említett főszabály kiegészül azzal a kitétellel, hogy az ilyen megkérdőjelezett tételek esetén rajtunk van a „bizonyítás terhe” (a szükségesség igazolása). A második esetben nem vitatják a szükségesség tényét, azonban az árát túl magasnak tartják. Mindkét esetben alapjaiban véve két különféle logika alapján járhat el a támogató, a továbbiakban ezeket tárgyaljuk.

Az egyik lehetőséget nevezhetjük **„feltételes támogatások esetének”.** Ekkor a potenciális támogató egy egyoldalú ajánlatot tesz a potenciális kedvezményezett irányába.

Ebben az esetben általában megjelenik valamilyen **„Csak abban az esetben áll módunkban támogatni, ha…”** jellegű mondat, ami főszabályként – pontosan a világos helyzet megteremtése érdekében – általában kiegészül még egy „Az új költségvetési tábla benyújtása és az ily módon csökkentett költségvetés pályázó általi egyértelmű elfogadása a támogatási szerződés aláírásának feltétele” típusú mondattal is. Ennél a megoldási típusnál értelemszerűen nincs lehetőség további magyarázkodásra, illetve nem kapunk lehetőséget az egyes sorok mértékének/jogosultságának igazolására sem (leegyszerűsítve: ennél az eljárási rendnél nem lehet alkudozni). Ilyenkor alapjaiban véve egyszerűbb a helyzetünk, mivel csak azt igen-nem típusú mérlegelést végezhetünk, ami a mindennapi gyakorlatban az alábbiakat jelentheti:

* a támogatás ilyen mértékű csökkentése mellett meg tudjuk-e csinálni?
* a támogatás ilyen mértékű csökkentése mellett meg akarjuk-e csinálni?

Rá kell világítanunk, hogy feltétlenül érdemes végiggondolni a fentieket. Extrém esetben valóban előfordulhat, hogy sikerül olyan jól megkurtítania költségvetést, ami már gyakorlatilag lehetetlenné teszi az eredeti projektcélok maradéktalan megvalósítását. Ekkor érdemesebb még a szerződés aláírása előtt elállni az egésztől. Ez az alternatíva még mindig sokkal jobb, mint egy sikertelen megvalósítás után visszaadni a támogatást.

A másik lehetőséget nevezhetjük **„konzultációs eljárásnak”.** Ekkor a potenciális támogató kérdéseket tesz fel a potenciális kedvezményezettnek bizonyos tételek szükségességével, illetve mértékével kapcsolatosan, esetlegesen további magyarázatokat kérve.

Ha az adott tevékenység esetén magával a **szükségességgel van a baj,** akkor következik be az az eset, amikor a támogató számottevően részletesebb indoklást kér, miért szükséges a cél eléréséhez az adott tevékenység az adott terjedelemben. Ebben az esetben szerencsés, ha logikus érveket tudunk felsorakoztatni az adott tevékenység feltétlen szükségessége mellett. (Határozottabban fogalmazva: nyilván részletesen meg kell tudni indokolni minden egyes költségvetési sort) Az ilyen szükségességi kételyek – jeleznénk az esetek meghatározó hányadánál teljesen jogosan – általában a „cél elérését segítő szolgáltatások” esetén szokott jelentkezni (igényfelmérés, tájékoztatás, szakértői tanulmányok, csapatépítés, tréningek stb.). Ekkor valóban felmerülhet a kérdés, hogy valóban kell-e egyáltalán az adott tevékenység a projektcél teljesüléséhez. (Nyilván pontosan közösségi források védelme érdekében az ilyen „nem szorosan kapcsolódó tételek” szinte minden esetben mérlegelés tárgyát képezhetik.)

A második esetben a **nem a tevékenység, hanem az ára a probléma** (túl magas). Ekkor –amennyiben van lehetőség a konzultációra – az adott tétel nagyságának jogosságát kell alátámasztani. Nyilván mind a különféle igénybe vett szolgáltatásoknál, mind a vásárolni kívánt tételeknél, mind pedig a résztvevő szakértők javadalmazásánál nem lehet pontosan megmondani, hogy mi mennyit ér, nincsenek abszolút igazságok. Ezzel a megjegyzéssel együtt is megvilágítanánk néhány „megszokott megoldást”, ami általában elfogadott az ilyen esetekben.

A **beszerzéseknél és alvállalkozásoknál** gyakorlatilag a **kulcskérdés az előszeretettel használt piaci viszonyoknak történő megfelelés bizonyítása.** Az általános eljárási rendben – nyilván nem közbeszerzés alá eső tételekre gondolva – ennek a legmegfelelőbb eszköze a három egymástól független árajánlat benyújtása az adott tételre vonatkozóan. Ez már csak azért is kellemes megoldás, mert már a pályázat elkészítése során illett tájékozódnunk az adott tételek áráról, és ezzel összhangban határoztuk meg a tervezett összeget.

A **közreműködők javadalmazásánál** még szélsőségesebb értékek jelenhetnek meg. Nyilván ebben az esetben még **nagyobb kihívást jelent az adott ember munkájának „korrekt(?)” ellentételezése.** Ekkor talán a legszerencsésebb megoldás, ha összhangra törekszünk az adott kompetenciákkal rendelkező munkavállalóknál „szokásos” órabérével (lehetőleg közhiteles statisztikai adatok alapján, ha nincs akkor általában szokásos). Majd a szakértők által ledolgozott idő alapján már kalkulálható a szakértők javadalmazása. Ezt az eljárást választva már elég jól indokolhatóvá válnak az egyes tervezett kifizetések. Rögtön kapcsolódik ehhez egy figyelmeztetés is: a ledolgozott órákat ekkor majd valószínűsíthetően igazolni kell – ráadásul túlmunkaként.

Egy másik problémahalmaz, amely gyakran megjelenik a szerződés megkötését megelőzően **az ütemezés problémái.** Tervezés során egy részletes a cselekvési és ütemtervet is készítettünk. **Gyakran előfordul, hogy a pályázat bírálata, a szerződéskötés, továbbá az egyéb vitás kérdések tisztázása annyira elhúzódik, hogy az eredeti terveknek megfelelő ütemezés automatikusan tarthatatlanná válik**, mivel még meg sem tudtuk kezdeni a projekt megvalósítását az első tervezett dátumig (ad abszurdum még aláírt szerződéssel sem rendelkezünk). Ekkor szükségképp bekövetkezik a szükséges rossz, módosítanunk kell az alaposan kidolgozott ütemtervünket, amely módosítások egyaránt érintik a:

* a mérföldköveket
* a cselekvési és ütemtervet

Amikor elvégezzük kötelezően szükséges módosításokat, akkor – mielőtt bármit is tennénk – mindig figyeljünk arra oda, hogy egy adott dátumszerű módosítást pontosan milyen anyagokon is kell átvezetnünk. Például a fent említett esetben rendkívül fontos, hogy **összhangban legyenek a módosítások a két dokumentumban!!!**

Kedvcsinálónak a rajtunk kívülálló okokból bekövetkező módosításokhoz még megemlítenénk, hogy alapesetben természetesen a módosítások következtében szükségképp a költségvetést is átütemezzük, nem is beszélve a Cash-flow tervről. Összegezve jelen téma esetén különösen igaz a pályázatok egészére vonatkozó szabály: ha megoldható, akkor próbáljuk elkerülni a módosításokat.

Ha elkerülhetetlen az eredeti tervektől történő eltérés, akkor két – logikájában és következményeiben különböző „módosítási alapesetet különíthetünk el. Ezeket a szemléletesség kedvéért nevezzük „rövidítésnek”, illetve „csúsztatásnak”.

A **rövidítés** a donorfinanszírozott projektek sajátosságaiból következő, szükségképp előálló módosítás. Bizonyos esetekben előre rögzített a megvalósítás végső dátuma (általában a pályázati kiírásban dátumszerűen közlik is, hogy mi a legkésőbbi időpont, amire be kell fejezni a megvalósítást. Abban az esetben, ha az ütemezés elkészítése során maradéktalanul ki kívántuk tölteni a rendelkezésre álló időszakot, és a projekt zárására a tervezett dátum a kötelező befejezés dátuma, akkor egyszerűen fogalmazva már nincs hova „tolni” a megvalósítást. Ebből adódóan azt kell **mérlegelnünk, hogy a rendelkezésre álló (rövidebb) idő alatt meg tudjuk-e valósítani eredeti céljainkat.** (Ekkor is elképzelhető olyan mértékű rövidítés, amely már tényleg kétségessé teszi a sikeres megvalósítást).

Abban az esetben, ha a változások ellenére is a megvalósítás mellett döntünk, akkor szinte bizonyosan nyilatkoznunk kell nagyjából a következő értelemben: gyakorlatilag egy ígéretet teszünk, mely szerint változatlan tartalommal és célokkal a tevékenység intenzitásának fokozásával megvalósítjuk a projektet a rendelkezésre álló időintervallumon belül. Rögtön rávilágítanánk, hogy ennek a módosításnak általában további következményei is vannak, gondoljunk csak a havi rendszerességgel megjelenő kifizetésekre. A rövidítés a költségvetést összegszerűségében is érinteni szokta, ezért szükséges a megfelelő módosítások végrehajtása. (Ha egy 24 hónapra tervezett projekt 22 hónap alatt valósul meg, akkor nyilván havi rendszerességgel jelentkező kifizetésekből csak 22 tétel indokolt.)

A másik módosítási alapeset **a csúsztatás**, ekkor nem rögzített a projekt szükségszerű befejezése. Minden tekintetben ez az egyszerűbb eset, **minden megvalósítási dátum hátrább kerül a szükséges idővel.** Érdekességképp megjegyezzük, hogy a jelenlegi gyakorlatban gyakran már a tervezésnél is nem konkrét hónapok kerülnek ismertetésre, hanem a projekt hányadik hónapja, ez a megoldás számottevően megkönnyíti a módosítások átvezetését, mivel csak a szerződésben más dátum szerepel, mint a pályázatban, és szerződésben szereplő kezdőidőponthoz képest vizsgáljuk, hogy a projekt hányadik hónapjában járunk. Megjegyeznénk, hogy a projekt időben történő elcsúsztatása meg ritkán jár költségvetés összegszerű módosításával, nem szabad azonban elfelejtkeznünk az esetleges időbeli változásokról, különös tekintettel pl. a Cash-flow tervről, ha abban konkrét dátumok szerepeltek.

# OLVASOK-CSELEKSZEM-TAPASZTALOK- TANULOK

***Kitől érdemes még tanulni?***

*Tájékoztató az indikatív árajánlat biztosításához*

*<https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=63545>*

*5 perces tömör összefoglaló az indikatív ajánlatokkal kapcsolatban*

***Ellenőrző kérdések a megfelelőséghez:***

*a, Kikkel „találkozik” a Kedvezményezett?*

*b, Mi az a Közreműködő Szervezet és milyenek lehetnek?*

*c, Melyek a támogatási szerződés aláírásához vezető út lépései?*

***Adaptáció a kiválósághoz:***

*Keress az Interneten legalább három támogatási szerződés mintát. Hasonlítsd össze őket mik a hasonlóságok és mik a különbségek!*



1. A Szerződés 87. cikke a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokat szabályozza. [↑](#footnote-ref-1)
2. Gazdasági Versenyképesség Operatív Program [↑](#footnote-ref-2)