

# ▶ AZ UNIÓS FORRÁSOK MEGFELELŐ FELHASZNÁLÁSÁNAK BIZTOSÍTÁSA

## BEPILLANTÁS AZ ELLENŐRZÉSI FOLYAMATOKBA



**A kohéziós politika az EU költségvetésének körülbelül egyharmadát teszi ki – a 2007 és 2013 közötti időszakban mintegy 350 milliárd eurót ölelt fel. Ezen belül a regionális politika a legnagyobb támogatási forrás. A források helyes elköltése érdekében az Európai Bizottság és az országos hatóságok közös ellenőrzési eljárást alkalmaznak, és ezzel jelentős eredményt értek el az elmúlt években.**

A kohéziós politika sikerének egyik leglényegesebb kulcsa a decentralizált megközelítés és a regionális és helyi szintű projektirányítás, amely így tud a leghatékonyabban működni.

Ez a megközelítés fontos szerepet játszik abban, hogy a tagállamok hatékonyan használják fel az uniós támogatásokat, valamint csökkentsék az egyenlőtlenségeket a helyi és a regionális fejlesztésekben, ugyanakkor így több szervezet vesz részt a folyamatban, és hosszabb az ellenőrzési lánc. Ebből kifolyólag hatékony ellenőrzési rendszereket kell alkalmazni, és ezeket folyamatosan figyelemmel kell kísérni.

A támogatási programok felügyelete és a pénzek megfelelő, a szabályokkal összhangban történő felhasználásának biztosítása az auditcsoportok feladata elsősorban nemzeti szinten, emellett azonban uniós szinten is.

### Közös felelősség

A kohéziós politikával kapcsolatos kiadások kezelését együttműködésben végzi a Bizottság és a 27 tagállam a „megosztott igazgatás” elnevezésű rendszer szerint. A pénzek megfelelő felhasználásának kezelése és ellenőrzése a két fél közös feladata.

A kohéziós politikával kapcsolatos támogatások egyik lényeges eleme a decentralizáltság, ami azt jelenti, hogy legfőképpen a tagállamok és a régiók döntenek el a pénzek felhasználásának módját, és ők a felelősek azok helyes kezeléséért.

Ez az együttműködés leginkább akkor lehet hatékony, ha a Bizottság szakértői magas szintű képzést és útmutatást biztosítanak, és így a finanszírozási programok minden

## KÖZBESZERZÉS ÉS TÁMOGATHATÓSÁG – AZ ERFA ÉS A KOHÉZIÓS ALAP ÁLTAL TÁMOGATOTT PROGRAMOK SORÁN ELKÖVETETT HIBÁK KISZÁMÍTÁSA

Hibának számít a kohéziós politika keretében igénybe vehető források felhasználására vonatkozó szabályok megszegése. A hiba nem a források eltűnését, elvesztését vagy elherdálását jelenti. A hiba nem jelent csalást.

A hiba alapvetően nem szándékos tévedés, ezzel szemben a csalás szándékos megtévesztés. A kohéziós politikai forrásoknak csupán minimális százalékkal kapcsolatban (2000 és 2006 között 0,26%) merült fel a csalás gyanúja.

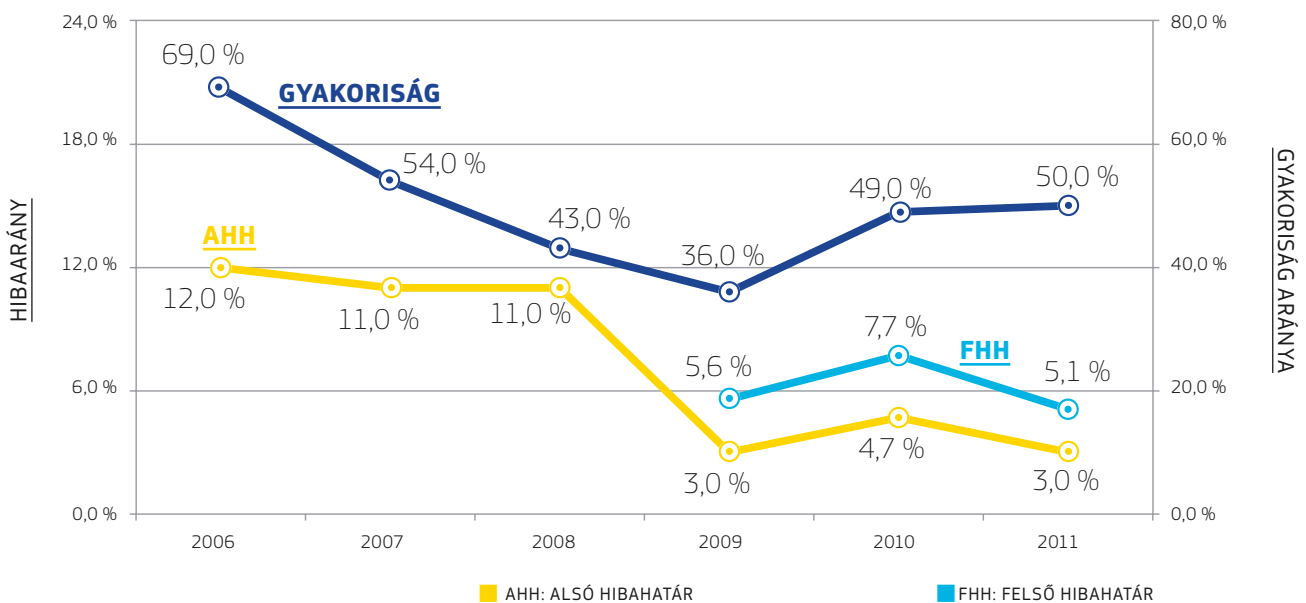
Az ERFA és a Kohéziós Alap kapcsán leginkább a közbeszerzés és a támogathatóság terén észlelhetők hibák. Az Európai Számvevőszék éves jelentései szerint az ilyen típusú hibák az alábbiak szerint oszlanak meg:

- ▶ Közbeszerzés: a számszerűsített hibák 44%-a 2011-ben (átlagosan 40% 2006 és 2010 között);
- ▶ Támogathatóság: a számszerűsített hibák 56%-a 2011-ben (átlagosan 60% 2006 és 2010 között).

Az ERFA és a Kohéziós Alap forrásainak felhasználása során észlelhető hibák általában az alábbiak:

- ▶ A közbeszerzés kapcsán: az ajánlattételek téves értékelése, a pályázat hiánya vagy nem megfelelő pályázati eljárás;
- ▶ A támogathatóság kapcsán: a projektek helytelen kiválasztása vagy nem támogatható költségekről való nyilatkozás, beleértve azokat a költségeket, amelyek a projektnek a társfinanszírozott programba való bekerülése előtt merültek fel („visszamenőleges projektek”).

### ▶ A kohéziós politika eredményei 2006 és 2011 között (ERFA, Kohéziós Alap, ESZA) az Európai Számvevőszék jelentése szerint



érintettje megfelelően megismerheti a vonatkozó szabályokat. Emellett pedig hatékony ellenőrzésre van szükség az esetleges szabálytalanságok kijavítása és a csalások megakadályozása érdekében.

### A kockázat

Mivel a programok megvalósításában számos szervezet vesz részt rengeteg különböző projekt keretében, meglehetősen nagy a tévedések előfordulásának valószínűsége.

A támogatási folyamatban kulcsfontosságú szerepet kap a könyvvizsgálat és az ellenőrzés, hiszen általuk időben észlelhetők az esetleges hibák. Ahol hiba kerül napvilágra, azt kijavítják, és így nem sérül az EU költségvetése.

A tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszereket alakítottak ki annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a finanszírozási szabályoknak való megfelelést, valamint teljesíteni az irányelveknek az érintett programra vonatkozó céljait. ▶▶



” **A Bizottság felelős az EU költségvetésének megvalósításáért. A Strukturális Alapokhoz tartozó programok megvalósítása megosztott igazgatás szerint történik, ahol a Bizottságnak a tagállamokkal közös felelőssége az uniós források megfelelő felhasználása.**

**50 operatív auditorból álló csapatunk évente mintegy 90 auditálást végez. Úgy gondoljuk, hogy a nemzeti auditcsoportoknak képzés és tanácsadás formájában biztosított támogatásunkat nagyra értékelik.**

**Tavaly az ECA kiemelte a nemzeti és uniós ellenőrök („Homologues Group”) Vilniusban tartott éves találkozóján, ahol minden auditáló hatóság részt vett, hogy az auditáló hatóságok visszajelzései szerint pozitív kapcsolatot és jó együttműködést tudtunk kialakítani a tagállamokban dolgozó munkatársainkkal, hogy közösen megvalósítsuk az adófizetők pénzének megfelelő és hatékony felhasználását.”**

Lena Andersson Pench – auditigazgató, Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, Európai Bizottság



Az Európai Számvevőszék jelentése szerint (lásd a [keretes írást](#)) a Bizottság jelentősen csökkenteni tudta a hibaarányt 2011-ben az előző programidőszakhoz (2006–2008) képest, és a kedvező fejlődési irány megőrzésére való törekvés tovább folytatódik. Ezt eddig egyrészt az auditáló hatóságokkal való szoros együttműködés és egyeztetés tette lehetővé, amelynek köszönhetően már nemzeti szinten időben észlelhetők és megoldhatók a problémák, másrészt a legnagyobb kockázatot hordozó programokra és/vagy tagállamokra irányuló intézkedések, harmadrészt pedig a Bizottság szigorú hozzáállása a megszakítások és felfüggesztések, valamint szükség esetén a pénzügyi korrekciók terén.

A hibaarány nullára történő csökkentése valószínűleg irreális célkitűzés, illetve a gyakorlatban túl nagy adminisztratív költségvonzata lenne. Mindemellett a Bizottság a „zéró tolerancia” elvét alkalmazza bármilyen szabálytalanság észlelése esetén.

## Az auditálás elosztása kockázatelemzés segítségével

Mivel 27 (illetve Horvátország felvételével nemsokára 28) nemzeti közigazgatás és több százezer projekt van, valamint sokszintű regionális és helyi kezelés valósul meg, az Európai Bizottság brüsszeli auditcsoportjának gondosan mérlegelnie kell, hogy mire összpontosítja idejét és erőforrásait – és ezt egy kockázatelemzési eljárás segítségével dönti el.

A Strukturális Alapokban részt vevő bizottsági részlegek által elvégzett eljárás során azonosítják a legnagyobb kockázatot hordozó, ezért az erőforrásokat leginkább igénylő programokat

és régiókat, figyelve a nemzeti auditálási stratégiákra, kapacitásokra és eredményekre is.

A fent bemutatottak szerint a tapasztalat azt mutatja, hogy a hibák legnagyobb része általában a közbeszerzés és a támogathatóság terén észlelhető, ezért ezek a területek kiemelt figyelmet kapnak.

## Korlátozott erőforrások

Ez a szelektív megközelítés a Bizottság korlátozott auditálási erőforrásai miatt szükségszerű. Csak a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság 317 operatív programmal foglalkozott 2007 és 2013 között, és a Főigazgatóság csak 50 operatív auditort tud biztosítani a regionális politika területén a Strukturális Alapok működésének ellenőrzésére. Emellett jelentős erőforrásokat foglal le a koordináció, a horizontális kérdések, az Európai Számvevőszékkel való kapcsolatok, a jogi kérdések, a megszakítási és felfüggesztés előtti eljárások, valamint a mentesítési folyamat.

## Auditálás a gyakorlatban

Mivel a finanszírozási programok több évet ölelnek fel (2007–2013), az ellenőrzés és audit a pénzek felhasználása előtt, közben és után is folyik, több éven keresztül.

A „kockázat alapú”, szelektív auditálási stratégia és a nemzeti auditcsoportok képzése együttesen alkalmazva igen hatékonyan bizonyult.

Egyéb típusú ellenőrzések mellett a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság auditorai több mint 160 helyszíni ellenőrzést végeztek 2009 és 2012 között a nemzeti auditáló hatóságok által végzett auditálási feladatok megbízhatóságának igazolása céljából. A nemzeti auditcsoportokkal való együttműködés emellett sokat segít az egyetértés fejlesztésében, az érintett auditáló hatóságok ismereteinek bővítésében, valamint a munkájuk hatékonyságának és az eredmények megbízhatóságának nagymértékű javításában (lásd az alábbiakat).

Ez a folyamat nemzeti szinten erősíti a hozzáértést, így már önmagában segíti a hibák számának csökkenését középtávon is.

## Az irányítási és ellenőrzési rendszerek fő szereplői

Az ellenőrzés első szintjét a nemzeti vagy regionális szinten működő programirányító hatóság jelenti, amelynek legfőbb feladata annak biztosítása, hogy a program hatékonyan és megfelelően valósuljon meg.

Ennek a hatóságnak tanácsokkal kell ellátnia a kedvezményezetteket a finanszírozási követelmények teljesítéséhez szükséges teendőikkel kapcsolatban, valamint belső ellenőrzéssel kell igazolnia, hogy a kedvezményezettek által felmutatott kiadások rendben vannak-e.

Központi feladata a program megvalósításának figyelemmel követése, a dokumentumok – a projektgazdák kifizetési követeléseikhez tartozó számlák és jelentések – ellenőrzése, valamint az eredményekről szóló éves jelentés készítése a Bizottság számára.

Az ellenőrzés második alapvető szintjét a tagállamon belül a tanúsító hatóság jelenti, amelynek tanúsítania kell a Bizottság felé, hogy a megtérítésre bejelentett kiadások helyesek, és megfelelnek a vonatkozó közösségi és nemzeti szabályoknak.

Az operatív programok auditáló hatóságának legfőbb feladata gondoskodni annak az igazolásáról, hogy az operatív program irányítási és ellenőrzési rendszere hatékonyan működik, valamint a bejelentett kiadások ellenőrzéséről a műveletek egy megfelelő mintájának vizsgálata alapján.

Az auditálás következő szintjét az EU testületei foglalják el, amelyek megvizsgálják a nemzeti ellenőrzési rendszerek általános működését. Az auditálás ugyanakkor nem pótolja a hatékony első szintű ellenőrzést és a kiadások tanúsítása előtt szükséges ellenőrzést – a nemzeti szinten elvégzett munka tehát kulcsfontosságú.

## Egységes ellenőrzési elv – a nemzeti szintű ellenőrzésre támaszkodva

A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság 2009 és 2012 között jelentős ellenőrzési erőforrásokat szentelt egy felmérésre, amelynek során 41 nemzeti auditáló hatóság megbízhatóságát értékelték, amelyek az ERFA által biztosított támogatások több mint 96%-ának ellenőrzéséért felelősek.

Annak ismerete, hogy hol hatékony a nemzeti irányítási és ellenőrzési rendszer, lehetővé teszi, hogy a Bizottság oda összpontosítsa viszonylag korlátozott ellenőrzési erőforrásait, ahol arra a leginkább szükség van.

A felmérés 15 vizsgált auditáló hatóság felelősségi körébe tartozó 51 programról állapította meg, hogy megfelel a szükséges követelményeknek, ezért ezeket alacsony ellenőrzési prioritásúként jelölte meg. Ennek eredményeként a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság teljes körűen az egységes ellenőrzési elvet alkalmazta ezekre a programokra az EK-rendeleteknek (1083/2006/EK rendelet, 73. cikk) megfelelően.

A döntés, hogy a Bizottság a nemzeti auditáló hatóság véleményére támaszkodik, nem jelenti azt, hogy a Bizottság a jövőben nem végezhet helyszíni ellenőrzéseket ezekben a programokban.

A Főigazgatóság auditálási eljárása egyértelműen jelentős javulást eredményezett az auditáló hatóságok munkájában, ezáltal számottevően csökkentette a vizsgált auditáló hatóságok jelentette ellenőrzési kockázatot, amit a csökkenő hibarányok is alátámasztanak.

Ezek az auditálási ajánlások megkövetelték továbbá egyes auditáló hatóságoktól bizonyos ismert kockázati területek – például a közbeszerzés, a pénzügyi eszközök vagy az állami támogatások – jobb lefedését.

A Bizottság konkrét irányelvekkel – tematikus ellenőrzési listákkal, ellenőrzési keretrendszerekkel (rendszerellenőrzések, pénzügyi eszközök) – látta el az auditáló hatóságokat, amelyek segítik e magas kockázatú területeken alkalmazott ellenőrzési módszerek egységesítését.

## A belső ellenőrzési erőforrások megosztása

A Bizottság a saját ellenőrzési erőforrásainak legjobb kihasználása érdekében az egyéb finanszírozási területeken – konkrétan a foglalkoztatás és a halászat területén (Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Összetartozás Főigazgatóság, illetve Tengerügyi és Halászat Főigazgatóság) – szerzett szakértelmet és tapasztalatokat egybegyűjti a szorosabb együttműködés révén.

A cél az auditcsoportok közötti összhang növelése a kockázatelemzések, ellenőrzési tervek és erőforrások megosztása által. Ez pedig közös ellenőrzési munkát eredményez bizonyos területeken. ▶▶

## PÉLDÁK A STRUKTURÁLIS ALAPOKBAN ÉSZLELT CSALÁSOK TÍPUSAIRA

- ▶ „Hamis nyilatkozatok vagy dokumentumok” – hamis vagy meghamisított dokumentumok vagy az alátámasztó dokumentumok hiánya
- ▶ „Kétszeres finanszírozás” – a kiadások szándékos kifizetése egyszerre két alapból
- ▶ Érdeklődés – elhallgatott pénzügyi érdek egy művelletben vagy szerződésben
- ▶ A közbeszerzési szabályok megszegése – projektek elnyerése az uniós és a nemzeti szabályoknak való megfelelés ismert hiánya mellett
- ▶ A szabályoknak ellentmondva meg nem valósított, be nem fejezett vagy el nem végzett művellet

### ▶▶ Intézkedés – a „Megszakítási Bizottság”

Az esetleges problémák észlelése esetén a Bizottság egy lépcsőzetes intézkedési tervet követve védheti meg az uniós forrásokat. Ennek eszközei a figyelmeztető levelektől a kifizetések felfüggesztéséig vagy szükség esetén a pénzügyi korrekcióig terjednek.

Ezeket hetente figyeli a belső „Megszakítási Bizottság” a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóságához kapcsolódó ügyekben. Ez a szervezet gyorsan és konzisztensen tud fellépni minden esetben, függetlenül attól, hogy a problémát a Bizottság vagy a tagállam auditorai észlelték.

A bizottság figyeli a folyamatban lévő ügyeket, megvizsgálja a problémás eseteket, és gondoskodik a döntések gyors elfogadásáról. Emellett lehetővé teszi a tagállamok közötti egyenlő bánásmódot.

A Bizottság rendelkezései 2012-ben 136 programot érintettek, ami összesen 189 figyelmeztetést és kifizetés-megszakítást foglalt magában. 66 felfüggesztést megelőző levelet adtak ki, amely azt takarja, hogy az adott programot egyetlen lépés választja el a hivatalos felfüggesztéstől. E 189 figyelmeztetésből, illetve megszakításból 119 eset megoldódott az év vége előtt. 2012-ben 2 felfüggesztésről szóló döntést fogadtak el.

A korábban említettek szerint a regionális politika terén felmerülő hibák visszaszorításának egyik kulcsa a megszakítások szigorú alkalmazása.

## Új tagállamok

Fontos, hogy az új tagállamok számára biztosítsuk azt a szakértelmet és azokat a képességeket, amelyek segítségével megfelelően el tudják végezni a pénzek szétosztását és az ellenőrzési feladatokat. Itt van szükség a képességek bővítésére, ezért – ahogy az Horvátország közelgő csatlakozásával kapcsolatban is elmondható – a Bizottság szorosan együttműködik a nemzeti auditcsoportokkal, hogy azok hiánytalanul megismerhessék az eljárásokat.

## 2014-2020 – fejlettebb teljesítési rendszer

A Bizottság a 2014 és 2020 közötti programidőszak alatt csökkenteni szeretné a részt vevő hatóságok számát. Az elképzelés az, hogy a tagállamoknak a korábbiaknál is nagyobb felelőssége lesz, és jobban számon kérhető lesz rajtuk a források megfelelő felhasználása.

A Bizottság továbbra is a jobban teljesítő nemzeti hatóságok ellenőrzési tevékenységére fog támaszkodni, saját ellenőrzési tevékenységét pedig a gyengébben teljesítő hatóságokra összpontosítja.

Problémák észlelése esetén a Bizottság a korábbiakhoz hasonlóan alkalmazza szükség esetén a kifizetések megszakítását és korrekcióját, és visszatartja az időközi kifizetések 10%-át, amíg megfelelő biztosíték nem születik a program-beszámolók éves elfogadása révén.

Emellett az összes szinten elérhető elektronikus adatkezelés által kisebbek lesznek a kedvezményezettek adminisztratív terhei, és csökkenthető lesz a tévedések száma, illetve ugyanez remélhető az egyszerűsített költségek szélesebb körű használatától is.

## A csalások megelőzése a kohéziós politikában

Alapvető fontosságú, hogy az irányító hatóságok megfelelően kezeljenek minden csalási kockázatot a kockázatelemzések, illetve a megelőzésre, a felderítésre és a korrekcióra vonatkozó intézkedések során.

A csalás a természetéből adódóan nyilvánvalóan titkolt és elrejtett, ezért előfordulhat, hogy felderítetlen marad, vagy nem kerül nyilvánosságra. Az összes finanszírozás viszonylatában kicsi a csalások hatása, és az egyre hatékonyabb ellenőrzési és figyelési intézkedések kordában tartják őket. A Bizottság arra buzdítja a tagállamokat, hogy zéró toleranciát alkalmazzanak a csalásokkal szemben.

A jelenlegi előírások szerint a tagállamok a 10000 eurót meghaladó uniós támogatásokat érintő szabálytalanságokat kötelesek jelenteni negyedévente az Európai Csalás Elleni Hivatal, az OLAF felé, valamint jelezniük kell a csalás gyanúját.

A tagállamoknak emellett évente át kell adniuk a Bizottságnak az előző éves korrekciók összesített adatait, amelyek magukba foglalják az OLAF felé előírt jelentésekre vonatkozó küszöbérték alatti eseteket is.

## A csalást jellemző mutatók

A Bizottság felvázolt bizonyos jeleket, amelyek „vörös zászlóként” jelzik azokat a szituációkat, amelyek szabálytalanság kockázatát vagy csalás gyanúját vetik fel. A lista mintegy 20 gyakran felmerülő csalási sémát tartalmaz. Ezek a szerződés-kötési és a közbeszerzési eljáráshoz, a munkadíjakhoz és a tanácsadási szolgáltatásokhoz kapcsolódnak.

Ilyen lehet például, ha több részre bontják a vásárlást, hogy kikerüljék a pályázati eljárásra vonatkozóan előírt küszöböt. Egy másik jelzés lehet egy olyan szerződött alkalmazott, akinek érdekeltsége van egy támogatott műveletben, ami érdekütközéshez vezethet.

## Kockázatelemzés

Az OLAF a kockázatelemzések mintájára kifejlesztett egy csalási kockázatelemzési módszert. Ennek az elemzési eljárásnak köszönhetően a nemzeti hatóságok és az OLAF számos gyanított csalást tudott azonosítani, illetve ilyen ügyekben vizsgálatot indítani.

## A tagállamok támogatása a csalások megelőzésére és felderítésére tett erőfeszítéseikben

A Bizottság 2013-tól kezdődően önkéntes alapon felajánlja az általa tervezett, ARACHNE nevű adatbányászati eszközt az irányító hatóságok számára, amelynek segítségével azonosíthatók a csalási kockázatnak jobban kitett projektek. Az ARACHNE egy kockázatértékelő eszköz, amellyel nagyobb hatékonyság érhető el a projektek kiválasztásában és a kezelés ellenőrzésében, továbbá még eredményesebb lehet mind a csalások megelőzése, mind a felderítésük. Az eszközt fokozatosan vezetik be 2013-ban.

## Csalás ellenes közös stratégia

A Bizottság regionális politikai, foglalkoztatási és halászati hivatalainak (Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság; Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Összetartozás Főigazgatóság; Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság) tevékenysége fontos szerepet játszik az EU csalásokkal szembeni védelmében. Ezek a hivatalok kidolgoztak egy csalás elleni közös stratégiát.

Ez a stratégia a csalások megelőzésére összpontosít, ugyanakkor más aspektusokkal is foglalkozik – olyan átfogó megközelítést alkalmaz, amely elengedhetetlen a csalás elleni sikeres küzdelemhez. A stratégia magába foglalja a hivatalok minden erőforrásának egybefogását, valamint egy operatív intézkedéseket tartalmazó akcióttervet.

A közös terv stratégiai célja a csalási kockázatokra vonatkozó elemzések és a csalásokkal szembeni tudatosság megerősítése, emellett pedig útmutatás és támogatás biztosítása a tagállamok számára.

Ez az elemzés az OLAF saját tapasztalataival karöltve értékes információkkal szolgál, amelyek segítséget jelentenek az uniós források kezeléséért felelős hatóságok számára a csalások megelőzésében és felderítésében.

A stratégia figyelembe veszi, hogy a potenciális csalások sikeres felderítése elrettentő eszközként működik a csalókkal szemben. A leginkább költséghatékony módszer a csalások társadalomra gyakorolt hatásának megszüntetésére pedig az, ha a csalásnak már a lehetőségét is megakadályozzuk.



### ▶ TOVÁBBI INFORMÁCIÓ

22 nyelven érhető el

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/audit2009/audit2009\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/audit2009/audit2009_hu.pdf)