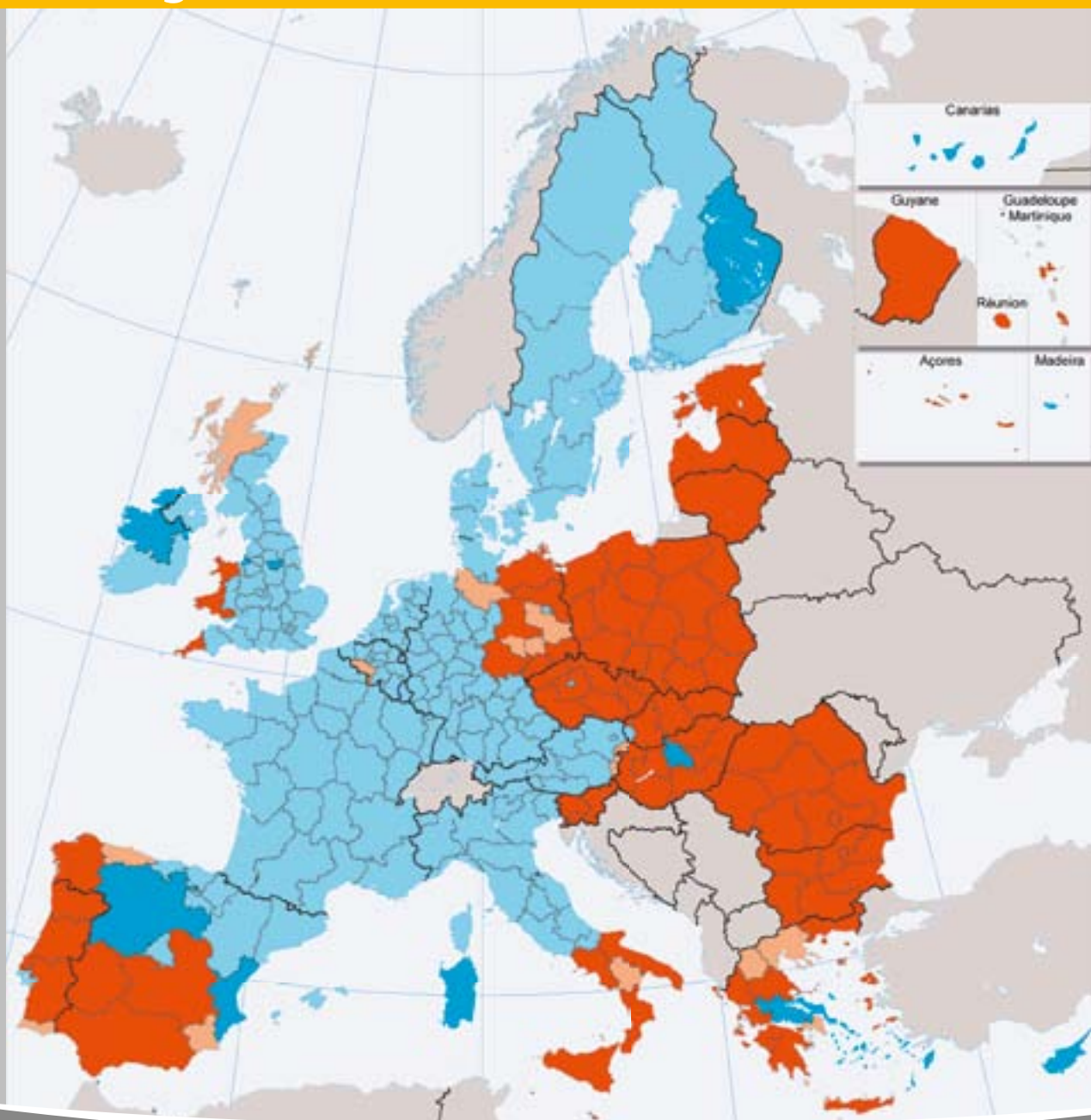




A kohéziós politika ellenőrzési rendszere

Hogyan történik az ellenőrzés a 2007–13-as költségvetési időszakban?



Tartalom

Előszó	3
1. Bevezetés – Kohéziós politika: alapok, tevékenységek és költségvetések a 2007–13-as időszakban	5
2. A végrehajtási és ellenőrzési rendszer	6–7
3. Az ellenőrzési rendszer működés közben	8–11
4. Az ellenőrzési rendszer egész programidőszakra kiterjedő biztosítékai	12–13
5. Mi történik, ha problémákra derül fény?	14–15

Kézirat lezárva 2009 októberében

© Európai Unió, 2009

A sokszorosítás a forrás feltüntetésével engedélyezett.

Printed in Belgium

AZ EURÓPAI UNIÓ KIADÓHIVATALA

L-2985 Luxembourg

DOI: 10.2776/66659

Fotók: 6., 7., 10., 11., 13., 14. oldalon © Istockphoto.

Felelős szerkesztő: Raphaël Goulet, Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság

Ez a tájékoztató kiadvány az Európai Unió 22 hivatalos nyelvén jelenik meg.

A kiadványban a szerző személyes véleményének ad hangot, amely nem feltétlenül tükrözi az Európai Bizottság álláspontját.

Paweł Samecki

Regionális politikáért
felelős biztos



Vladimir Špidla

Foglalkoztatásért,
szociális ügyekért és
esélyegyenlőségért
felelős biztos



Előszó

A kohéziós politika uniós költségvetésből társfinanszírozott programjai az infrastruktúra, üzleti fejlesztés, képzés, innováció és környezetvédelem területére irányuló befektetéseken keresztül segítik a regionális és nemzeti gazdaságok átalakítását. Hosszú távon fenntartható növekedést eredményeznek, és a munkahelyteremtéshez is jelentős mértékben hozzájárulnak.

A kohéziós politika sikerének egyik legfontosabb kulcsa a decentralizált végrehajtási rendszer. A programokat regionális és helyi szinten irányítják, így a kiválasztott projektek a helyi, illetve regionális szintű prioritásokhoz igazodnak. Ez azonban az ellenőrzés szempontjából nagyobb kockázattal jár, mivel a folyamatban több szerv vesz részt, így az ellenőrzési lánc hosszabb lesz.

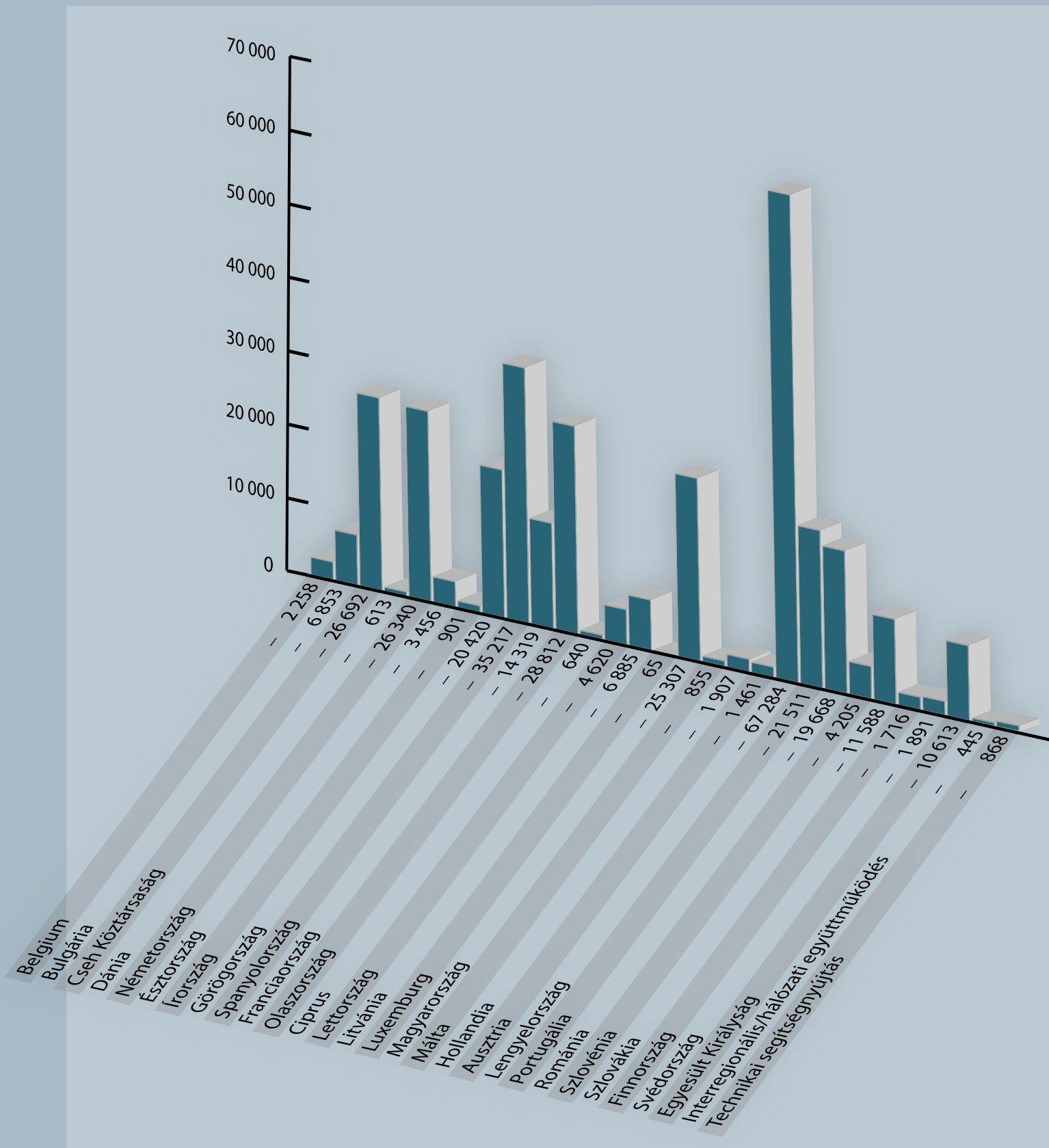
Megfelelő képzésre és iránymutatásra van szükség ahhoz, hogy az összes közreműködő fél hiánytalanul megértse az alkalmazandó szabályokat, és ezáltal garantálhassuk, hogy az Európai Unió adófizetőinek pénze korrekt módon kerül felhasználásra. Ezen kívül hatékony ellenőrzésekre van szükség, hogy sikerüljön kiszűrni és kijavítani a hibákat, valamint megakadályozni a csalási kísérleteket.

Hisszük, hogy a 2007–13-as programozási időszakban a világosabb és erősebb törvényi háttér segítségével a Bizottság és a tagállamok együttes erővel hatékonyan tudják majd működtetni a kohéziós politika ellenőrzési rendszerét, hogy az megfeleljen az uniós adófizetők részéről elvárt és az Európai Unió által ellenőrzött színvonalnak.

Paweł Samecki

Vladimír Špidla

A kohéziós politikai célokra fordított uniós pénzeszközök megoszlása a tagállamok között a 2007–13-as időszakban (millió €-ban)



1

Bevezetés – Kohéziós politika: alapok, tevékenységek és költségvetések a 2007–13-as időszakban

A kohéziós politikai támogatások hétéves operatív programokon keresztül, az alábbi három alapból kerülnek kifizetésre:

- az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), amely infrastrukturális projekteket, környezetvédelmi beruházásokat, városrehabilitációt, a helyi gazdaság – kis- és középvállalkozásokra is kiterjedő – fejlesztését, valamint határokon átnyúló és interregionális együttműködéseket finanszíroz;
- az Európai Szociális Alap (ESZA), amely – elsősorban a hátrányos helyzetű társadalmi csoportoknak és a munkanélkülieknek szóló – képzéseket, valamint az oktatási és képzési rendszerek fejlesztését támogatja;
- a Kohéziós Alap, amely egy különleges szabályok szerint működő különálló eszköz a közlekedési és környezetvédelmi infrastruktúra finanszírozására.

A 2007–13-as pénzügyi tervezési időszakra 347,41 milliárd eurónyi uniós pénzeszköz – vagyis évente mintegy 50 milliárd euro, az EU költségvetésének egyharmada – áll a tagállamok rendelkezésére, hogy csökkentsék a regionális és társadalmi fejlettségben mutatkozó különbségeket.

Az ERFA és az ESZA a két eredeti „strukturális alap”, amely az egész Európai Unióban használatos. A Kohéziós Alap 1992 óta létezik, és csak azon országok támogatására szolgál, ahol a GNI (bruttó nemzeti jövedelem) nem éri el a 2001–03-as időszakban az EU 25 tagállamában mért átlag 90%-át. A kohéziós politika költségvetéséből az egyes tagállamoknak elkülönített összegek a népesség számával és a nemzeti GDP-vel arányosak.

2

A végrehajtási és ellenőrzési rendszer

A decentralizált végrehajtás többszintű, integrált ellenőrzési rendszert tesz szükségessé

A kohéziós politikai kifizetéseket egy „megosztott irányítás” néven ismert rendszer keretein belül a Bizottság és a 27 tagállam közösen irányítja. E politika lényegi eleme, hogy decentralizált: a tagállamok és a régiók játszanak vezető szerepet annak eldöntésében, hogyan kerüljön a pénz felhasználásra, illetve ők felelősek azért, hogy a pénz kezelése megfelelően történjen. A tagállamokon belül szervezetek százai vesznek részt az operatív programok különböző részeinek irányításában, és több százezer kedvezményezett valósítja meg az egyes projekteket. A Bizottság felügyeleti szerepet tölt be annak ellenőrzésével, hogy a kifizetések összhangban vannak-e az elfogadott stratégiai prioritásokkal és pénzügyi szabályokkal. Az EK-Szerződés értelmében a Bizottság elszámoltatható a költségvetés megfelelő végrehajtásával kapcsolatban. A kohéziós politikai kifizetések felügyeletéért nagyrészt két szervezeti egység felelős: a Regionális Politikai, illetve a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság.

Az alapok felhasználására vonatkozó célkitűzéseket és prioritásokat egyéni operatív programokban rögzítik nemzeti vagy regionális szinten. Ezeket a Bizottság minden egyes tagországgal megvitatja, majd hivatalosan jóvá is hagyja. A 2007–13-as időszakban 316 operatív program zajlik az Unióban. A programhatóságok választják ki azokat a projekteket, amelyekkel a kitűzött célokat teljesíteni fogják, és amelyek az alapok támogatását élvezik. Az időszak során a tagállam rendszeresen jelenti a Bizottságnak a program kiadásait, melyeket a Bizottság az uniós támogatásról született megállapodás értelmében visszatérít. A kedvezményezetteknek 2015 végéig le kell zárniuk a projektjeiket, és be kell nyújtaniuk költségeiket. A programhatóságok ezután nyújtják be végső visszatérítési igényüket, majd a program a tagországnak juttatott végső kifizetéssel zárul.

A szabályok és feltételek hatékony ellenőrzést és megelőzést írnak elő

A projektek egy-egy operatív programon belüli finanszírozása bizonyos szabályokhoz és feltételekhez kötött, amelyeket részben uniós, részben tagállami szinten határoznak meg. E szabályok célja, hogy garantálják a ráfordítások értékarányosságát, a programok megfelelő irányítását és a közösségi politikáknak való megfelelését.



A szabályok elsősorban a következőkre terjednek ki:

- a társfinanszírozott tevékenységek helye és típusa,
- a projektek kiválasztásának feltételrendszere,
- a projektek költség-haszon arányának és jövedelmezőségi potenciáljának felmérése,
- azon időszak meghatározása, amelynek költségei elszámolhatók;
- a ráfordítási arány elvárt minimuma az uniós prioritások, például az innováció, munkahelyteremtés és a környezetvédelem ügyét szolgáló projektek esetében,
- kizárt vagy korlátozott tevékenységek és költségkategóriák,
- az igazoló dokumentumok pénzügyi ellenőrzési célokra történő kötelező megőrzésének minimális időtartalma,
- a megfelelő nyilvánosság,
- versenypályáztatás, gazdasági, társadalmi és környezeti hatásvizsgálás, és szükség esetén az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak való megfelelés.

Nem túl bonyolultak a szabályok?

A jogosultságra vonatkozó részletes szabályok nagy részét nemzeti szinten határozzák meg, a tagállamok tehát gondoskodhatnak arról, hogy ezek a kedvezményezettek számára világosak, egyértelműek és megfelelően értelmezhetőek legyenek.

A Bizottság nemzeti szakértők bevonásával felülvizsgálta a vonatkozó jogszabályokat, lehetséges „egyszerűsítéseket” keresve. 2008 végén és 2009 első felében végrehajtottak néhány változtatást a rendeleteken, és az év végéig további javaslatokat fognak elfogadni.

Elkerülhetetlen, hogy a szabályozás bizonyos fokig bonyolult legyen, egyrészt mivel biztosítani kell, hogy a 347 milliárd eurót a kitűzött célokra költsek el, másrészt mivel egyéb – például az állami támogatásra vagy a közbeszerzésre vonatkozó – közösségi politikák szabályait is alkalmazni kell.

A megosztott irányítás keretein belül elsősorban a tagállamok felelősek a programkiadások ellenőrzéséért, míg a Bizottság a nemzeti rendszerek felügyeletét látja el. Feladataik megfelelő betöltéséhez az ellenőrzés különböző szintjeinek egymástól függetlennek kell lenniük. A tagállamokban három ellenőrzési szint létezik, melyeknek az egyes programokon belül a következő szervek felelnek meg: az irányító hatóság, az igazoló hatóság és az ellenőrző hatóság. A többszintű ellenőrzési rendszer integrációjának alapját a különböző szereplők világosan meghatározott felelősségi köre, a megkívánt munka színvonalára vonatkozó előírások, valamint a jelentési rendszerek és a visszajelzési mechanizmusok adják. Minden egyes ellenőrzési szint az előzőre épül, ügyelve arra, hogy csökkentsék – elsősorban a kedvezményezettekre háruló – terheket. Ezt az integrációt „egységes ellenőrzési” megközelítésnek hívják.

A megelőző intézkedések is az átfogó ellenőrzési stratégia részét képezik. Az információk megfelelő terjesztése alapvetően szükséges a megfelelő irányítási és ellenőrzési rendszer működéséhez, továbbá a felmerülő problémák megelőzését és a szabályoknak való megfelelést is elősegíti.

A programhatóságoknak tájékoztatási tevékenységeik keretein belül megfelelő összegeket kell fordítaniuk a kedvezményezetteknek, valamint a programok végrehajtásában részt vevő szervezeteknek nyújtott útmutatásra és képzésre. Útmutatást és képzést a Bizottság is nyújt, de ha azt akarjuk, hogy az információk valódi hatást fejtsenek ki, akkor a láncolatban tovább kell adni őket a kedvezményezettek felé.



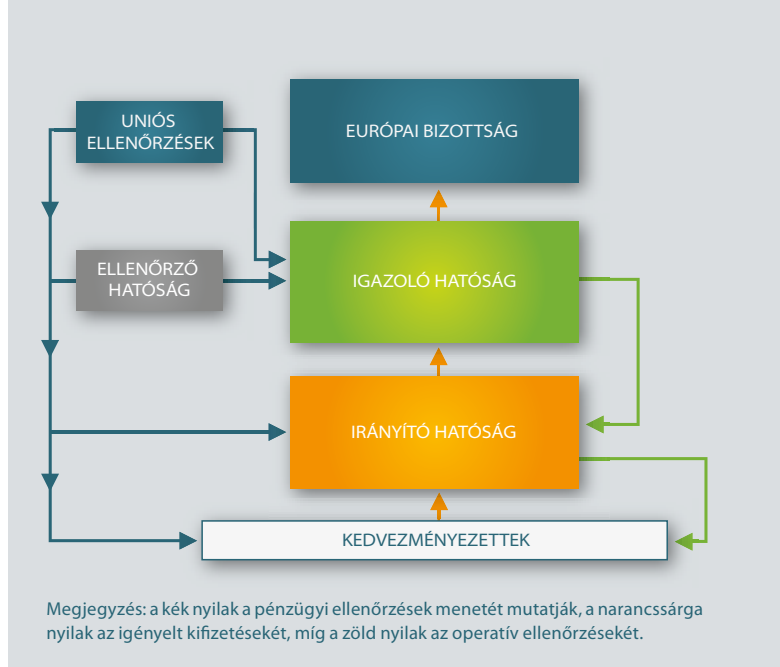
3

Az ellenőrzési rendszer működés közben

3.1 A legfontosabb ellenőrzési funkciók – az irányító és igazoló hatóságok

Az irányító hatóság alkotja az első ellenőrzési szintet, és neki a legnagyobb a felelőssége abban, hogy a programot valóban és korrektül végrehajtsák. Feladatai:

- megbizonyosodni arról, hogy a programba kiválasztott műveletek megfelelnek a kritériumoknak;
- tanácsokkal ellátni a kedvezményezetteket, hogy hogyan teljesíthetik a finanszírozás szabályait és feltételeit;
- belső ellenőrzéseket szervezni és végezni annak megállapítására, hogy szabályszerűek-e a kedvezményezettek által benyújtott kiadások;
- kiigazítani a feltárt szabálytalan kiadásokat: visszavonni ezeket a kifizetési kérelmekből és visszafizettetni a már folyósított támogatást a kedvezményezettekkel;
- ellenőrizni a program végrehajtását és annak eredményeiről a Bizottságnak éves jelentéseket küldeni, amelyeket a Bizottsággal éves üléseken vitatnak meg, valamint az egész program végrehajtását zárójelentésben összefoglalni.



Milyen ellenőrzéseket hajt végre az igazoló hatóság, mielőtt a Bizottság felé igazolná a kiadásokat?

Az igazoló hatóság addig semmilyen kifizetési kérelmet nem nyújthat be a Bizottsághoz, amíg maradéktalanul meg nem győződött arról, hogy a megfelelő ellenőrzések megtörténtek. Az irányító hatóságtól a kedvezményezettek ellenőrzéséről kapott minden információt megvizsgál és kiértékel, valamint a projektek adatait leellenőrzi a számítógépes rendszerben, és ha szükséges, pontosításokat is kér. Figyelembe veszi az ellenőrző hatóság rendelkezésre álló jelentéseit az ellenőrzési rendszerek működéséről. Bár az irányító hatóság által már elvégzett munkát nem szabad újra elvégeznie, ha szükséges, az igazoló hatóság maga is lefolytathat kiegészítő ellenőrzéseket, illetve erre másokat felkérhet.

A tagállamokban zajló ellenőrzés második fontos szintje

az igazoló hatóság. Feladata, hogy igazolja a Bizottság felé, hogy a visszatérítésre benyújtott kiadások pontosak, megbízható számviteli rendszerből származnak, valamint megfelelnek az alkalmazandó közösségi és nemzeti szabályoknak. Az irányító hatóságtól kapott visszatérítési igényeken elvégzi a szükséges ellenőrzéseket, majd beilleszti őket a Bizottságnak küldött igazolt kifizetési kérelembe.

Első szintű ellenőrzések – az első védelmi vonal

A mindennapos, legalsó szintű ellenőrzések, vagyis az irányító hatóságok által végrehajtott „irányítási ellenőrzések” alkotják az ellenőrzési rendszer alapját. Ezek során egyrészt alaposan átvizsgálják a különböző iratokat, például a számlák listáját vagy a projektgazdától érkező kifizetési kérelmekhez mellékelte folyamat- és zárójelentéseket, másrészt egy racionális mintavételi módszer alapján kiválasztott projekteknél helyszíni bejárást is tartanak. A dokumentumok vizsgálata során jellemzően azt ellenőrzik, hogy a projekt megvalósította-e a kifizetett beruházást, képzést vagy egyéb szolgáltatást, illetve hogy a kiadások kifogástalanok, támogathatók és a projektnek tulajdoníthatók-e. A helyszíni látogatások során az ellenőrök fizikai ellenőrzéseket, az alkalmazottakkal lefolytatott interjúkat, valamint – többek között a pályázati eljárásra vonatkozó – elszámolásokat és okmányok vizsgálata keretében ellenőrzik ugyanezeket az elemeket, illetve egyéb finanszírozási feltételek teljesülését.

3.2 A pénzügyi ellenőrzés szerepe

A nemzeti szinten zajló auditálás az irányító és igazoló hatóságok ellenőrzéseinek hatékony működéséről hivatott meggyőződni, annak meghatározása céljából, hogy fennáll-e a veszélye szabálytalan költségigazolásoknak. Az auditorok ajánlásokat fogalmaznak meg azon területekre vonatkozóan, ahol hiányosságokat tapasztalnak. Ennek köszönhetően rendszeres visszajelzés érkezik az irányítási és ellenőrzési rendszerek működési hatékonyságáról. Az uniós szervek által végzett auditok a nemzeti ellenőrzési rendszerek átfogó működését vizsgálják. Nem tudják azonban pótolni a legalsó szintű ellenőrzések hiányosságait vagy a költségek igazolását megelőző ellenőrzések elmulasztását.

Az ellenőrző hatóság szerepe – auditok végzése a megbízhatóság fokozására

Az egyes tagállamokban működő ellenőrző hatóság (vagy hatóságok) kulcsfontosságú funkciót tölt(enek) be a rendszer megbízhatóságának fokozásában azáltal, hogy fontos, jogszabályokban előírt feladatokat látnak el a programidőszak elején, a program végrehajtása során, illetve annak lezárásakor.

Az ellenőrző hatóság szerepe

A program végrehajtása során az **ellenőrző hatóság** gondoskodik az ellenőrzési rendszerek működési hatékonyságának auditálásáról, és munkájáról egy ellenőrzési véleménnyel kísért éves ellenőrzési jelentésben számol be a Bizottságnak. Munkáját a programvégrehajtás elején a Bizottság által jóváhagyott, majd rendszeresen felülvizsgált ellenőrzési stratégiában foglaltak szerint végzi. Az ellenőrző hatóság audittevékenységéhez létezik egy szabványmódszer, amely egy 12 hónapos referenciaidőszak során benyújtott projektkiadások tételes ellenőrzésével kiegészülő rendszerértékelésen alapszik. Ez a – statisztikai mintavételre támaszkodó – módszer lehetőséget nyújt arra, hogy minden egyes program, vagy egy-egy programcsoport vonatkozásában évenként meg lehessen határozni egy reprezentatív hibaarányt, amely mutatóként szolgál a rendszerek működési hatékonyságáról vagy fejlesztésük szükségességéről. Az ellenőrző hatóság vizsgálatai eredményéről tájékoztatja az irányító és igazoló hatóságokat, és figyelemmel kíséri, hogy megvalósulnak-e ajánlásai.

A program végrehajtásának végeztével az ellenőrző hatóság feladata a zárónyilatkozat, illetve -jelentés elkészítése a Bizottság számára.

A Bizottság szerepe – a felügyelet

Uniós szinten a **Bizottság** szerepe az, hogy **felügyelje** a tagállamokban működő ellenőrzési rendszerek megfelelő felépítését és működését, az alábbiak révén:

- a megfelelőségértékelési eljárás (lásd 4. pont), az ellenőrzési stratégiák jóváhagyása, valamint az éves ellenőrzési jelentések és vélemények jóváhagyása;
- a tagállamok auditálása a rendszerek hatékony működésének ellenőrzése céljából. A Bizottság különös figyelmet fordít az ellenőrző hatóságok munkájának megbízhatóságára, hogy garantálni tudja azok éves ellenőrzési jelentéseinek és véleményeinek megbízhatóságát. Ezen felül a magas kockázatú programok irányító és/vagy igazoló hatóságait is felügyeli;
- figyelemmel kíséri a tagállamoknak a szabálytalanságokról és a jogalap nélkül folyósított támogatások visszafizetéséről szóló jelentéseiben szereplő információkat;
- hivatalos iránymutatást nyújt a teljesítménymutatók megállapításához és a helyes gyakorlatok elterjesztéséhez. A szabályozási és ellenőrzési kérdéseket a Bizottság és a tagállamok képviselőiből álló irányítóbizottság (az alapok koordinációs bizottsága, COCOF), és az ESZA tanácsadó bizottságának műszaki munkacsoportja vitatja meg az ellenőrző hatóságokkal; majd
- a program lezárásakor a Bizottság ellenőrzi, hogy a programok számára nyújtott támogatások indokoltak voltak-e.

A Bizottság a programirányítás felügyeletét is ellátja azáltal, hogy átvizsgálja az éves végrehajtási jelentéseket, részt vesz a támogatásfelügyeleti bizottság ülésein, ahol megvitatják a programok végrehajtásával kapcsolatos információkat, valamint ellenőrzi a kifizetési kérelmeket.

A Bizottság Regionális Politikai és Foglalkoztatási Főigazgatóságain belüli szolgálatok több évre szóló pénzügyi ellenőrzési stratégiával rendelkeznek ahhoz, hogy éveken keresztül biztosított legyen az irányítási és ellenőrzési rendszerek hatékony felépítése és működése. Ez a stratégia a tagállamoktól, illetve a Bizottság saját pénzügyi ellenőrzéseiből származó adatok vizsgálatán alapszik.

Az említett szolgálatok éves tevékenységi jelentéseikben értékelik a különböző tagállamok és programok rendszereinek hatékonyságát. A pénzügyi ellenőrzések programjának összeállítása kockázatértékelésen alapszik, amely különös figyelmet fordít az uniós támogatások összegére, valamint azokra a kockázati tényezőkre, amelyek az irányító hatóságok ismert gyengeségeivel, a műveletek és a kedvezményezettek bizonyos típusaival kapcsolatosak. Ha valamely tagállam nem fogantatosít azonnal javító intézkedéseket, a Bizottság megszakíthatja vagy felfüggesztheti a kifizetéseket, és pénzügyi kiigazítás útján követelheti vissza a tisztázatlan körülmények között történt korábbi kifizetéseket (lásd 5. pont).

Az Európai Számvevőszék (ESZ) – a külső auditor

Az Európai Számvevőszék minden évben kiállít egy „megbízhatósági nyilatkozatot”¹ az EU – különféle költségvetési területeken az előző pénzügyi évben regisztrált – bevételeinek és kiadásainak szabályszerűségéről és jogszerűségéről. Az értékelések a Bizottságnak, illetve a Számvevőszéknek a tagállamokban végzett pénzügyi ellenőrzéseire támaszkodnak, és a Bizottság válaszai-val együtt a Számvevőszék éves jelentésében kerülnek nyilvánosságra.

A kohéziós politika éves értékeléséhez a Számvevőszék mintegy 180 projektből álló reprezentatív mintát vet pénzügyi ellenőrzés alá a tagállamokban. Ezen kívül vizsgálja az érintett programok tagállami szinten működő ellenőrzési rendszereinek hatékonyságát, valamint a Bizottság felügyeleti tevékenységét is.

3.3 Megbízhatósági nyilatkozat (DAS) és mentesítés

Az Európai Parlament és a Tanács a novembertől áprilisig tartó éves mentesítési eljárás keretein belül vizsgálja meg az EU-alapok felhasználását. Az eljárás végén a Parlament

szavaz a Bizottságnak az elszámolásokkal és a költségvetéssel kapcsolatos mentesítéséről. A Számvevőszék éves jelentése, különleges jelentései, valamint a Bizottság válaszai szolgálnak a mentesítésről szóló viták legfőbb alapjául. A 2000–06-os költségvetési időszak kohéziós politikai kiadásait vizsgáló ellenőrzési rendszerek hatékonyságának Számvevőszék általi értékelése szerint az említett rendszerek még nem eléggé hatékonyak, mivel na-

gyon magas volt visszatérített kiadásoknál talált hibák aránya. A Számvevőszék még nem alkotott véleményt a 2007–13-as időszakra vonatkozó ellenőrzések hatékonyságáról. A mentesítési eljárás során az Európai Parlament és a Tanács (költségvetési hatóságok) is ajánlások egész sorát terjeszti a Bizottság, valamint az EU-alapok kezelésében résztvevő egyéb érintettek elé. A Számvevőszék nyomon követi ezen ajánlások megvalósulását, továbbá a költségvetési hatóságoknak tett későbbi jelentéseiben beszámol az előrehaladásra vonatkozó észrevételeiről.



¹ A „DAS” rövidítés a francia „Déclaration d’Assurance” kifejezésből származik.

Vajon a kohéziós politika miért nem kapott eddig soha pozitív véleményt az Európai Számvevőszéktől?

A kohéziós kiadások a költségvetés egyik legösszetettebb területét alkotják, amelynek hatékony ellenőrzése igazi kihívást jelent az inherens kockázatokból fakadóan.

Számos okunk van azt gondolni, hogy a 2007–13-as időszakban zajló programok kiadásainak hibaaránya jelentősen alacsonyabb lesz, köszönhetően az irányítási és ellenőrzési rendszerek javítását célzó, az utóbbi időszakban számos EU-tagállamban meghozott intézkedéseknek, a 2007–13-as időszakra vonatkozó jogszabályokban bevezetett átláthatóbb és szigorúbb ellenőrzési követelményeknek, valamint annak, hogy a megfelelőségértékelési eljárás keretében ezentúl az ellenőrzési rendszereket már azelőtt megvizsgálják, mielőtt a Bizottság megkezdi a kifizetéseket.

2008/09-ben a Bizottság kidolgozott egy, az új programokkal kapcsolatos fejlesztéseket felgyorsító, illetve a 2000–06-os programok szabálytalan kifizetéseinek kiszűrését még a programok lezárása előtt biztosító cselekvési tervet. A Számvevőszék ajánlásait szigorúan követő cselekvési tervben az alábbi kettős stratégia szerepel:

- segíteni kell a tagállamokat abban, hogy jobb munkát végezzenek a projektkiadások elbírálásában, még mielőtt a kifizetési kérelmeket a Bizottság elé terjesztenék;
- szigorúbb intézkedéseket kell meghozni annak érdekében, hogy leállíthassák vagy visszakövetelhesék a kifizetéseket, ha a tagállamok nem teljesítik az előírásokat.

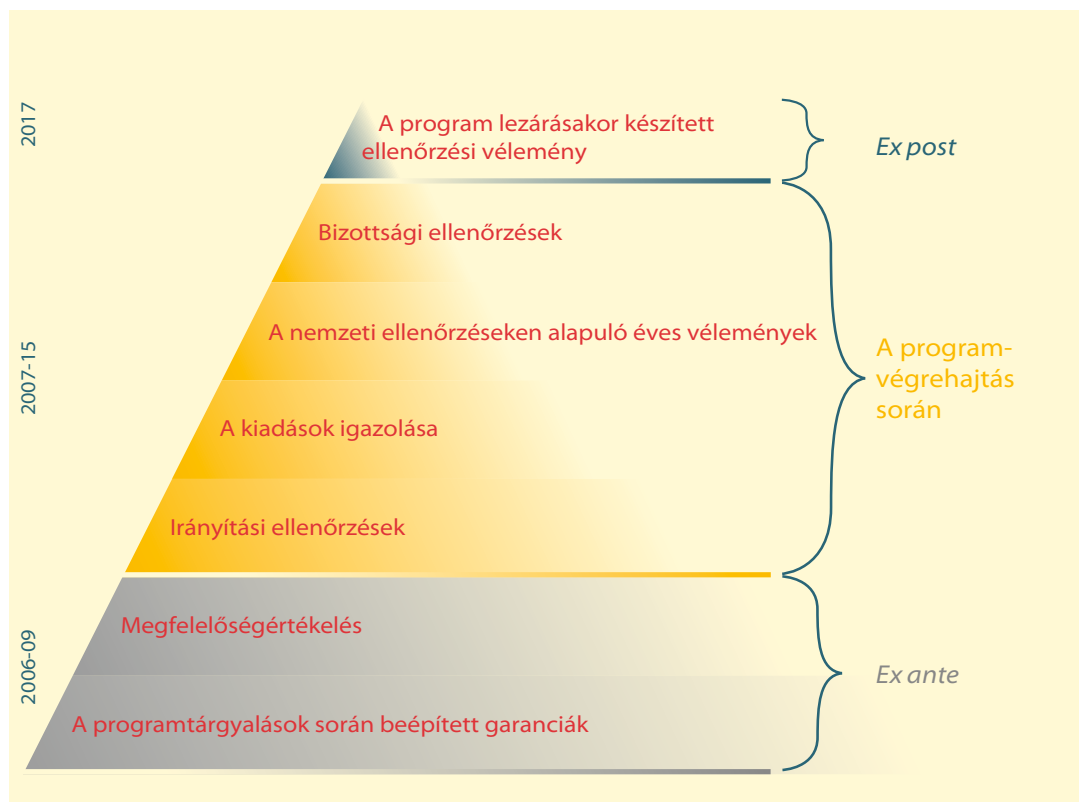
A Bizottság felvetette annak kérdését, hogy a Számvevőszék milyen referenciaértékeket alkalmazzon a hibaarány méréséhez a különböző szakpolitikai területekhez tartozó rendszerek értékelésekor (lásd: „Az elfogadható hibakockázat fogalmának egységes értelmezése” (COM(2008) 866)). A kilenc év alatt megvalósuló kohéziós politikai programok esetében, amelyek ellenőrzése többéves ciklusokban történik, a cél annak a biztosítása, hogy a programzárásra sikerüljön nagyon alacsonyra szorítani a hibák arányát azáltal, hogy a kifizetések addigra átmennek az irányítási és ellenőrzési rendszer valamennyi szintjén.



4

Az ellenőrzési rendszer egész programidőszakra kiterjedő biztosítékai

Az ellenőrző rendszereknek a szabálytalanságok megelőzésében, felderítésében és kiigazításában elért hatékonyságát a programozási időszak teljes időtartamára biztosítani kell. A rendszer alapvető biztosítékait az alábbi diagramm tartalmazza.



Ex ante – az ellenőrzési rendszer kialakítása

Az operatív programról folyó **tárgyalások** során a Bizottság meggyőződik arról, hogy a programhatóságok kiválasztása az előírásoknak megfelelően történt, és a korábbi időszakban feltárt problémák mindegyikét sikerült megnyugtató módon kezelni.

A program jóváhagyása után a **megfelelőségértékelési** eljárás nyújt biztosítékot arra, hogy a megfelelő ellenőrzési rendszer felállításáig ne kezdődhessen meg a költségek megtérítése. A program jóváhagyásától számított 12 hónapon belül egy – gyakran ellenőrző hatóságként emlegetett – nemzeti ellenőrző szervnek ki kell állítania egy megfelelőségi tanúsítványt a program belső ellenőrzését garantáló rendszerekről. A Bizottság minden esetben megbizonyosodik a megfelelőségértékelési jelentés, illetve vélemény következetességéről és megbízhatóságáról. Csak azután kezdődhet meg a program kiadásainak megtérítése, miután megtörténtek a szükséges helyesbítő intézkedések, és a Bizottság elismerte, hogy az ellenőrzési rendszer mindenben megfelel a jogszabályi előírásoknak. A programidőszak kezdetén a Bizottság megvizsgálja és jóváhagyja azt az ellenőrzési stratégiát is, amelyet az ellenőrző hatóságnak a program elfogadásától számított kilenc hónapon belül kell hozzá eljuttatnia.

A program végrehajtása során

A Bizottság egyrészt az igazoló hatóságtól származó kiadásigazolásokra (lásd 3.1 pont), valamint az ellenőrző hatóság éves ellenőrzési jelentéseire és véleményére (lásd a 3.2 pont), másrészt pedig saját ellenőrzési tevékenységének eredményeire (lásd 3.2 pont) támaszkodik.

A tagállamok elszámoltathatósága

Az uniós forrásokról szóló költségvetési rendelet 2006-os módosításakor új elemmel bővült az ellenőrzési rendszer. A tagállamok megfelelő szintű közigazgatási szerveinek minden év február 15-ig be kell nyújtaniuk egy ún. „**éves összefoglalót**” az igazoló hatóságok tanúsítványairól és az ellenőrző hatóságok ellenőrzési véleményeiről, amelyeket az adott tagországban folyó összes program kapcsán az előző naptári évben készítettek. Ez a dokumentum arra hivatott, hogy egy újabb láncszemmel erősítse az elszámoltatási folyamatot a tagállamok és a Bizottság között a megosztott irányítás alá tartozó uniós pénzeszközök felhasználásáról. A tagállamoktól azt várják, hogy fejtsék ki véleményüket az irányítási és ellenőrzési rendszerek által nyújtott biztosítékokról, valamint rámutassanak a problémákra és a lehetséges megoldásokra. Az első éves összefoglalókat 2008 februárjában kellett benyújtani.

Néhány tagállam ennél is tovább megy, és saját kezdeményezésére ún. „**nemzeti nyilatkozatokat**” is készít, amelyeket a „**legfőbb nemzeti ellenőrzési intézmények**” ellenőriznek. A Bizottság támogatja ezt a fejleményt, hiszen az ilyen nyilatkozatok jelentős mértékben hozzájárulhatnak a nemzeti rendszerek megfelelő szintű működésének biztosításához. Az említett legfőbb nemzeti ellenőrzési intézmények két fő szinten működnek együtt az Európai Számvevőszékkel: 1) a nemzeti intézmények és a Számvevőszék vezetőinek rendszeres találkozóin, és 2) a nemzeti intézmények és a Számvevőszék összekötő tisztviselőit magába foglaló kapcsolattartó bizottság ülésein. Az együttműködés és a konkrét kérdésekkel kapcsolatos információ-/tapasztalatcsere a kapcsolattartó bizottság által felállított munkacsoportok révén valósul meg. Erről bővebben a Számvevőszék honlapján olvashatnak².

² <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/cooperation>

Ex post – biztonsági háló a program lezárásakor

A programidőszak lezárultakor az ellenőrző hatóság áttekinti az elvégzett ellenőrzési munkát, és elkészíti véleményét, amelyben értékeli, hogy a program – végző költségkimutatásban szereplő – költségei mennyire pontosak, és mennyiben felelnek meg a szabályoknak és feltételeknek. Zárójelentésében az ellenőrző hatóság részletesen beszámol azokról a lépésekről, amelyeket a saját maga, illetve a Bizottság és az Európai Számvevőszék által végzett ellenőrző munka nyomán megfogalmazott ajánlások figyelembevételével tettek a rendszerek javítása és a szabálytalan kiadások kiigazítása céljából. A Bizottság gondosan átvizsgálja az összes zárónyilatkozatot, és szükség esetén bővebb tájékoztatást kérhet, vagy előírhatja az ellenőrző tevékenység folytatását. A program lezárása után is végezhet utólagos mintavétellel ellenőrzéseket egyes programokon.

Az igazoló dokumentumokat a program lezárásától számított 3 évig, vagyis egészen 2017/18-ig meg kell őrizni a Bizottság, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) és az Európai Számvevőszék utólagos ellenőrzéseikhez, kivéve a részleges lezárási eljárásban érintett eseteket, mivel a részleges lezárási nyilatkozattal lezárt műveletek dokumentumainak megőrzési ideje ennél rövidebb.



5

Mi történik, ha problémákra derül fény?

5.1 A szabálytalanságok kiigazítása elsődlegesen a tagállamok felelőssége

Ha nem teljesülnek az uniós finanszírozással kapcsolatos szabályok és feltételek, akkor az érintett projektkiadások kikerülnek a visszatéríthető költségek köréből, vagy „szabálytalannak” minősülnek. Előfordulhat, hogy a kedvezményezettnek ilyenkor – a feltárt „szabálytalanság” természetétől és komolyságától függően – részben vagy teljes egészében vissza kell fizetnie a kapott támogatást.

Az ilyen „szabálytalanságok” kiigazításához el kell távolítani a szabálytalan költségtételt a Bizottságnak benyújtott kifizetési kérelemből, illetve törölni kell és vissza kell fizettetni a támogatást a kedvezményezettrel. Elsődlegesen a tagállamok hatóságai felelősek a kiigazításokért és visszafizettetéseikért. A Bizottság csak akkor lép közbe, ha úgy találja, hogy a szabálytalan kiadások korrekciója nem történt meg, vagy a program ellenőrzési rendszere nem működik megfelelően, minek következtében fennáll a veszélye annak, hogy a szabálytalanságok nem kerülnek felszínre.

Amikor a nemzeti ellenőrző hatóságok szűrnek, illetve igazítanak ki egy szabálytalanságot, akkor a felszabaduló uniós pénzeszközöket felhasználhatják más projektekhez. Ez egyfajta ösztönző erő a tagállamok számára, hogy hatékony ellenőrzési rendszereket építsenek ki. Ha ugyanis a Bizottság kénytelen kiigazítást kérni, az a program uniós finanszírozásának nettó csökkenését vonja maga után.

Szabálytalanságok

A szabálytalanságok jellemző példái: az ellenőrzés céljaira megőrizendő igazoló dokumentumok (pl. jelenléti ívek, számlák vagy általános elosztási kulcsok) hiánya, a bevételek figyelmen kívül hagyása a projekt költségeinek megállapításakor, nem támogatható kiadások, pl. visszaigényelhető áfa elszámolása, közbeszerzési eljárással kapcsolatos mulasztások.

A szabálytalanságok háttérében ritkán áll tudatos csalás, az esetek többsége hanyagsággal vagy a szabályok nem ismerésével magyarázható. Ezért azt kérik az irányító hatóságoktól, hogy minden esetben bizonyosodjanak meg arról, hogy a finanszírozás kedvezményezettjei tisztában vannak a támogatási feltételekkel, és alkalmasak a benyújtott projekt irányítására és megvalósítására.

A kifizetések megszakítása és felfüggesztése

A Regionális Politikai, illetve a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság azonnal elrendelheti a kifizetések akár hat hónapos (nem hosszabbítható) időszakra szóló leállítását, amint bármilyen, a rendszer súlyos hiányosságára utaló bizonyítékra bukkan. A kifizetések tovább folytatódnak, mihamarabb az érintett tagállam megtette a szükséges javító intézkedéseket.

A kifizetések felfüggesztéséhez a Bizottság hivatalos határozatára van szükség; a felfüggesztés határozatlan időre szólhat.

A szabálytalanságok jelentése és a pénzügyi kiigazítások

A tagállamoknak negyedévente jelentést kell küldeniük a Bizottság csalás elleni hivatalának, az OLAF-nak azokról az esetekről, amelyekben 10 000 eurót meghaladó összegek érintettek. Évente egyszer pedig el kell küldeniük a Bizottságnak az előző év összes pénzügyi kiigazítását és visszafizettetését tartalmazó összesített számadatokat, beleértve az OLAF-nak szóló bejelentési határérték alatti eseteket is.

A jelentésekben szereplő szabálytalanságok tendenciáit a Bizottság a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmére szóló éves jelentésében elemzi, a Szerződés 280. cikkének megfelelően. A Bizottság nyilvánosságra is hozza a tagállamok pénzügyi kiigazításainak számadatait. Ezek a számok egyértelműen jelzik, hogy a tagállami ellenőrzési rendszerek hatékonyan működnek.

5.2 Mi történik, ha a Bizottság hiányosságokra bukkan az ellenőrzési rendszerekben?

Amikor a Bizottság számottevő hiányosságokat tár fel a tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszereinek működésében, vagy konkrét kifizetési kérelmek kapcsán olyan szabálytalanságok nyomára bukkan, amelyeket az érintett tagállam elmulasztott megelőzni, felderíteni vagy kiigazítani, megszakíthatja vagy hivatalosan felfüggesztheti az érintett program számára történő kifizetéseket, vagy pénzügyi korrekciós eljárást indíthat.

Pénzügyi kiigazítások

Ha egy tagállam nem igazítja ki az egyedi szabálytalanságot vagy nem pótolja a rendszerhiányosságokat, a Bizottság hivatalos határozattal pénzügyi kiigazításra kötelezheti. Egy ilyen határozat minden esetben a program uniós finanszírozásának nettó csökkenését vonja maga után: az érintett tagállam ugyanis nem használhatja fel a visszavont EU-s támogatást egyéb projektjeihez.

Hasonló típusú hibák esetén a Bizottság extrapoláció alapján is megállapíthatja a kiigazítás mértékét, az olyan rendszerszintű hiányosságok vagy szabálytalanságok esetén pedig, amelyek pénzügyi hatásai nehezen számszerűsíthetők (például a közbeszerzések terén), átalánykiigazítással is élhet.

A 2000–06-os programozási időszakban (a 2008. év végével bezárólag) a Bizottság, az OLAF és a Számvevőszék ellenőrzései nyomán előírt pénzügyi kiigazítások mintegy 3,15 milliárd eurót tettek ki. Ebből 2,6 milliárd eurónyit elfogadtak és rendeztek is a tagállamok, a fennmaradó 0,55 milliárdot pedig a Bizottság hivatalos határozataival sikerült érvényesíteni.

Hogyan történik az ellenőrzés a 2007–13-as költségvetési időszakban?

A témáról bővebben...

További, részletes információ a kohéziós politikai és a kapcsolódó területeken működő ellenőrzési rendszerekről: http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_hu.htm

Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság
B.1 egység – Kommunikáció, tájékoztatás, kapcsolattartás a harmadik országokkal
Raphaël Goulet
Avenue de Tervueren 41, B-1040 Bruxelles
Fax +32 2296603
E-mail: regio-info@ec.europa.eu
Internetcím: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_hu.htm



Kiadóhivatal

ISBN 978-92-79-09200-8



9 789279 092008