



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Európai strukturális és beruházási alapok

Útmutató a tagállamok számára

Irányítási ellenőrzések

(2014–2020-as programozási időszak)

FELELŐSSÉGGKIZÁRÓ NYILATKOZAT: Ezt a dokumentumot a bizottsági szolgálatok állították össze. Célja, hogy az alkalmazandó uniós jog alapján technikai útmutatást nyújtson az európai strukturális és beruházási alapok (kivéve az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot [EMVA]) nyomon követésében, ellenőrzésében vagy végrehajtásában részt vevő munkatársaknak és szervezeteknek ahhoz, hogy miként értelmezzék és alkalmazzák az e területet érintő európai uniós szabályokat. E munkadokumentum a bizottsági szolgálatok említett szabályokhoz fűződő értelmezéseit és magyarázatait ismerteti a programok végrehajtásának megkönnyítése és a helyes gyakorlat(ok) elősegítése érdekében. Ez az útmutató nem sérti a Bíróság és a Törvényszék értelmezését vagy a Bizottság határozatait.

Tartalomjegyzék

I. HÁTTÉR	4
1. Szabályozási hivatkozások	4
2. Az útmutató célja.....	4
II. ÚTMUTATÓ	5
1. Az irányítási ellenőrzésekkel kapcsolatos fő kérdések.....	5
1.1. Általános alapelvek és cél.....	5
1.2. Az irányító hatóságok, a közreműködő szervezetek és a kedvezményezettek feladatai.....	6
1.3. Tagállami útmutatás.....	9
1.4. Az irányító hatóság és a közreműködő szervezetek kapacitása az ellenőrzések összefüggésében	10
1.5. A 125. cikk (5) bekezdése szerinti irányítási ellenőrzések módszertana és hatóköre	10
1.6. Az irányítási ellenőrzések időzítése	12
1.7. Az irányítási ellenőrzések terjedelme	14
1.8. Az irányítási ellenőrzések dokumentálása.....	17
1.9. Az irányítási ellenőrzések kiszervezése	18
1.10. Könyvvizsgálói igazolások.....	18
1.11. A feladatok elkülönítése.....	19
2. Az irányítási ellenőrzések egyedi területei	20
2.1. Közbeszerzés.....	20
2.2. Környezetvédelem	24
2.3. Állami támogatás	27
2.4. Pénzügyi eszközök	29
2.5. Bevé尔特ermelő műveletek.....	33
2.6. A műveletek tartóssága	35
2.7. Egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalma	35
2.8. Az európai területi együttműködés célkitűzése	36
2.9. Ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés (YEI).....	38
2.10. Egyszerűsített költségelszámolási lehetőségek	39
2.11. Indikátorok	39

MOZAIKSZAVAK ÉS RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AH	Audithatóság
CPR	Közös rendelkezésekről szóló rendelet (az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete)
EGTC	Európai területi együttműködési csoportosulás
ERFA	Az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló rendelet (az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1301/2013/EU rendelete)
esb-alapok	Az „esb-alapok” az összes európai strukturális és beruházási alapot jelentik. Ez az útmutató az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) kivételével valamennyi esb-alapra alkalmazandó.
ESZA	Az Európai Szociális Alapról szóló rendelet (az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1304/2013/EU rendelete)
ETE	Az európai területi együttműködésről szóló rendelet (az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1299/2013/EU rendelete)
IgH	Igazoló hatóság
IH	Irányító hatóság
IKR	Irányítási és kontrollrendszer
Irányítási ellenőrzések	A közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerinti ellenőrzések magukban foglalják a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (5) bekezdésében meghatározott, a kedvezményezettek minden egyes kifizetési kérelmének dokumentumalapú ellenőrzését és a műveletek helyszíni ellenőrzését.
kkv	Kis- és középvállalkozások
KSZ	Közreműködő szervezet
KT	Közös titkárság (az európai területi együttműködés keretébe tartozó programok esetében)

I. HÁTTÉR

1. Szabályozási hivatkozások

Rendelet	Cikkek
1303/2013/EU rendelet Közös rendelkezésekről szóló rendelet (a továbbiakban: CPR)	125. cikk (4), (5) és (7) bekezdése – Az irányító hatóság feladatai
1299/2013/EU rendelet Európai területi együttműködés (a továbbiakban: ETE-rendelet)	23. cikk – Az irányító hatóság feladatai

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (4) bekezdésének a) pontja előírja az irányító hatóság számára annak ellenőrzését, hogy megtörtént-e a társfinanszírozott termékek és szolgáltatások nyújtása, valamint hogy a műveleteknek a kedvezményezettek által bejelentett kiadásai kifizetésre kerültek-e, és hogy azok az alkalmazandó jogszabályokkal, az operatív programmal és a műveletre vonatkozó támogatási feltételekkel összhangban állnak-e.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (5) bekezdése értelmében az ellenőrzések magukban foglalják a kedvezményezettek minden egyes kifizetési kérelmének dokumentumalapú ellenőrzését és a műveletek helyszíni ellenőrzését.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (7) bekezdése értelmében amennyiben az irányító hatóság valamely operatív program kedvezményezettje is egyben, (az említett cikk (4) bekezdése első albekezdésének a) pontja szerinti) ellenőrzési intézkedések megfelelőképpen biztosítják a feladatkörök szétválasztását.

Az ETE-rendelet 23. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkében meghatározott feladatokat az együttműködési program irányító hatósága látja el. Az ETE-rendelet 23. cikkének (4) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy az irányítási ellenőrzésekért a tagállamok vagy bizonyos körülmények között a harmadik országok felelnek. Az ETE programokkal kapcsolatos ellenőrzések sajátosságaival az ETE-rendelet 23. cikkének (3) és (5) bekezdése foglalkozik.

2. Az útmutató célja

Ez a dokumentum a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (4) bekezdésének a) pontja és (5) bekezdése, valamint az ETE-rendelet 23. cikke alkalmazásának egyes gyakorlati vonatkozásaival kapcsolatban kíván útmutatást nyújtani. A dokumentum az említett cikkek végrehajtására vonatkozó referenciadokumentumként készült a tagállamok számára. Ez az útmutató az esb-alapokra vonatkozik (az EMVA kivételével). Ajánljuk a tagállamok számára, hogy az útmutatót saját szervezeti felépítésük és ellenőrzési rendszereik figyelembevételével kövessék. Az útmutató ismerteti egy sor bevált gyakorlatot, melyeket az egyes irányítási és kontrollrendszerek sajátosságait szem előtt tartva ajánlott az irányító hatóságnak és az ETE-rendelet 23. cikkének (4) bekezdésében említett szervezeteknek végrehajtaniuk. A Bizottság a 2000–2006-os és a 2007–2013-as programozási időszakban ellenőrző látogatásokat végzett, melyek során bebizonyosodott, hogy egy ilyen dokumentum milyen hasznos lenne.

Az útmutató a következőket foglalja: szabályozási követelmények, az ellenőrzések általános elvei és célja, az elvégzésükért felelős szervek, az ellenőrzések időzítése, terjedelme és intenzitása, a helyszíni ellenőrzések megszervezése, a munka dokumentálásának követelménye, valamint a kiszervezés. Az útmutató több szakterülettel – például a tagállamok számára esetenként problémát jelentő közbeszerzéssel és a támogatási programokkal – kapcsolatban is részletes példákat ismertet a bevált gyakorlatokat illetően. Továbbá tájékoztatást nyújt a pénzügyi eszközök, bevételtermelő projektek és az európai területi együttműködés területén elvégzendő irányítási ellenőrzésekkel kapcsolatban is. A dokumentum a műveletek tartósságával, az egyenlőséggel és megkülönböztetésmentességgel, valamint a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdésekre is kitér.

Mivel a szervezeti struktúrák szempontjából nagy különbségek vannak a tagállamok között, ez a dokumentum nem foglalkozhat mindegyik helyzettel. Az irányítási ellenőrzések elvégzése az irányító hatóság feladata, amennyiben az a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (4) bekezdésének a) pontja vagy az európai területi együttműködésről szóló rendelet 23. cikkének (3) bekezdése szerint zajlik. Az irányító hatóságnak lehetősége van arra, hogy bizonyos feladatokat közreműködő szervezetekre ruházzon át. Amikor tehát az útmutatóban az irányító hatóságról esik szó, ez vonatkozhat a közreműködő szervezetekre is, amennyiben a hatóság az irányítási ellenőrzési feladatokat részben vagy egészében közreműködő szervezetre bízta. Egyéb esetekben, az európai területi együttműködés programjainál az irányítási ellenőrzések az európai területi együttműködésről szóló rendelet 23. cikkének (3) és (4) bekezdése értelmében a tagállamok, harmadik országok vagy az adott szervezetet vagy személyt megbízó területek felelősségébe tartoznak.

Az esb-alapok kedvezményezettjeire nehezedő adminisztratív terhek csökkentése céljából ki kell hangsúlyozni, hogy a kedvezményezettek, valamint az irányító hatóság, az igazoló hatóság, az audithatóság és a közreműködő szervezetek közötti információcserét elektronikus adatszere-rendszerek útján is meg lehet valósítani. A 2012–2020-as jogalkotási csomag e-kohéziós kezdeményezésre vonatkozó szabályait úgy alakították ki, hogy a tagállamok és a régiók saját szervezeti és intézményi szerkezetüknek, valamint sajátos szükségleteiknek megfelelő megoldásokat találhassanak, miközben egységes minimumkövetelményeket állapítanak meg.

II. ÚTMUTATÓ

1. Az irányítási ellenőrzésekkel kapcsolatos fő kérdések

Az útmutató az irányítási ellenőrzések egyes vonatkozásai tekintetében szolgál eligazítással. A szövegben „bevált gyakorlatként” említve emeljük ki azokat a módszereket, amelyek a kontrollrendszereken belül az ellenőrzések vonatkozásában különösen hasznos elemeknek tekinthetők.

1.1. Általános alapelvek és cél

Az irányítási ellenőrzések bármely jól irányított szervezetnél a belső kontrollrendszer¹ részét képezik. Ezek azok a szokásos, napi ellenőrzések, amelyeket a vezetés a szervezeten belül azért végez el, hogy azok a folyamatok, amelyekért felel, rendben menjenek végbe.

Az ilyen ellenőrzésre egy tipikus szervezetben példa lehet az, amikor a ténylegesen leszállított árukat összehasonlítják a kapcsolódó megrendelőlevéllel, az áruk mennyisége, ára és állapota szempontjából. Ez az ellenőrzés állapítja meg, hogy a megrendelt áruk tényleges mennyisége a megállapodott áron érkezett-e be, és azok a kívánt minőséget képviselik-e.

¹ Forrás: A belső ellenőrzés COSO szerinti meghatározásához lásd: www.coso.org

Az összetettebb folyamatok esetében az ellenőrzések terjedelme nyilvánvalóan megnövekszik, és tartalmazhatja a vonatkozó szabályok és szabályzatok betartásának ellenőrzését. Az elv azonban ugyanaz marad, nevezetesen az, hogy a vezetés által a szervezeten belül elvégzett ellenőrzéseknek azt kell biztosítaniuk, hogy azok a folyamatok, amelyekért felel, megfelelően, és a vonatkozó szabályok és szabályzatok betartásával menjenek végbe. A közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (5) bekezdése alapján végzett irányítási ellenőrzések sem különböznek ettől, mivel szintén a szervezet feladatkörébe tartozó folyamatok olyan mindennapos irányítási ellenőrzést takarnak, amelyet a társfinanszírozott termékek szállításának és az ilyen szolgáltatások teljesítésének, a ténylegesen felmerülő költségek kifizetése esetében a bejelentett kiadások valódiságának, illetve az operatív programot jóváhagyó, érintett bizottsági határozat feltételeinek, valamint az alkalmazandó uniós és nemzeti jogszabályoknak való megfelelésnek az ellenőrzése céljából végeznek. Mindenesetre annak ellenére, hogy a tagállami belső ellenőrzési rendszerek a nemzeti programok tekintetében megfelelőek lehetnek, előfordulhat, hogy azokat hozzá kell igazítani az esb-alapok egyes követelményeihez.

Az irányítási ellenőrzések minden szervezet belső ellenőrzési rendszerének szerves részét képezik, és – megfelelő végrehajtás esetén – hozzájárulnak a csalás megelőzéséhez és feltárásához is.

Azt is meg kell említeni, hogy az egyes irányító hatóságok teljes mértékben felelősek azért, hogy a megfelelően irányítható műveletek számának és értékének megállapításához szükséges kapacitásokat megtervezzék, megszervezzék és értékeljék.

1.2. Az irányító hatóságok, a közreműködő szervezetek és a kedvezményezettek feladatai

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke értelmében az irányító hatóság felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért, és különösen a következőkért:

- elkészíti a felmerült, és a Bizottsághoz kifizetés céljából benyújtott kiadásokat tartalmazó elszámolásokról szóló vezetői nyilatkozatot;
- elkészíti a végső auditjelentések és az elvégzett kontrollok éves összefoglalóját;
- megvizsgálja, hogy megtörtént-e a társfinanszírozott termékek és szolgáltatások nyújtása, valamint hogy a műveleteknek a kedvezményezettek által bejelentett kiadásai kifizetésre kerültek-e, és hogy azok az alkalmazandó jogszabályokkal, az operatív programmal összhangban állnak-e és a műveletre vonatkozó támogatási feltételeket teljesítik-e;
- gondoskodik a megfelelő auditnyomvonalról;
- olyan rendszert hoz létre, amely elektronikus formában rögzíti és tárolja az egyes művelek adatait, adott esetben az egyes résztvevők adatai is beleértve;
- eredményes és arányos csalásellenes intézkedéseket alkalmaz figyelembe véve az azonosított kockázatokat;
- biztosítja, hogy a műveletek végrehajtásában résztvevő kedvezményezettek vagy külön elszámolási rendszert vagy valamennyi ügylet tekintetében megfelelő számviteli kódot alkalmazzanak.

Az említett feladatokat illetően az általános felelősség az irányító hatóságot terheli. Az irányító hatóság dönthet úgy, hogy ezek közül a feladatok közül néhányat, vagy az összeset, közreműködő szervezeteknek² ad át³. Nem ruházhatja viszont át az ezek megfelelő végrehajtására vonatkozó átfogó felelősséget. Ezért olyankor, amikor bizonyos feladatokat más a közreműködő szervekre bíz, az irányító hatóságnak felügyeleti minőségében meg kell győződnie arról, hogy a feladatokat megfelelően hajtották-e végre. Ezt számos módon megteheti, ideértve a következőket:

- a közreműködő szervezetekre szabott és általuk végrehajtott útmutatókat, eljárási kézikönyveket és ellenőrző listákat készít;
- bekéri és áttekinti a közreműködő szervezet által készített, vonatkozó jelentéseket;
- befogadja a közös rendelkezésekről szóló rendelet 127. cikke (1) bekezdésének összefüggésében készült auditjelentéseket, amelyeknek tartalmazniuk kell a közreműködő szervezet által a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (5) bekezdése szerint végzett ellenőrzések vizsgálatát; valamint
- elvégzi a közreműködő szervezet által végzett ellenőrzések minőség-ellenőrzését.

Az irányító hatóság a közreműködő szervezet szintjén ellenőrzéseket végez, többek között a kedvezményezett kifizetési kérelmeiből vett mintán, hogy értékelhesse az ellenőrzések elvégzésének módját akár rutinellenőrzése részeként, akár olyan esetben, amikor aggályok merülnek fel a feladatok megfelelő elvégzésével kapcsolatban. Ennek ki kell terjednie a szakszerű megítélés alapján kiválasztott ügyiratok kisebb mintájának vizsgálatára is.

Az irányítási ellenőrzések kidolgozásakor az irányító hatóságnak a csalás kockázatát is figyelembe kell vennie. A vezetőségnek és a munkatársaknak kellő ismeretekkel kell rendelkezniük a csalással kapcsolatban, hogy felismerhessék a figyelmeztető jelzéseket. Elvileg az egy időben egynél több mutató megléte növeli a csalás valószínűségét. Az irányítási ellenőrzéseket kellő szakmai szkepticizmussal kell végezni. Az irányító hatóság útmutatójának tartalmaznia kell olyan instrukciókat és információkat, amelyek felhívják a figyelmet a csalás kockázatára. Továbbá egyértelmű eljárásokat kell bevezetni annak biztosítására, hogy a csalással vagy csalás gyanújával kapcsolatban bejelentett esetekben azonnal el lehessen járni. Amennyiben (például az irányítási ellenőrzések során) felmerül a csalás gyanúja, az irányító hatóságnak további intézkedés céljából haladéktalanul értesítenie kell az illetékes nemzeti hatóságot; e hatóságnak a szabálytalanságok jelentésére vonatkozó ágazati szabályok értelmében értesítenie kell a Bizottságot (az OLAF-ot) a szabálytalanságokról és a csalás gyanúját magukban hordozó esetekről. Első körben azokat a személyeket kell értesíteni, akik a veszélyeztetett gazdálkodó egység irányításáért felelősek, amennyiben nem merült fel annak gyanúja, hogy ők maguk is érintettek a csalás gyanújában. Egyéb esetben az irányító hatóságnak az eset(ek)et közvetlenül – a tudomására jutott információ bizalmas jellegére vonatkozó esetleges nemzeti jogszabályok sérelme nélkül – az igazságügyi hatóságoknak kell bejelentenie. Amennyiben ezt a nemzeti jogszabályok lehetővé teszik, az irányító hatóságokat az esb-alapokból társfinanszírozott projektekkel kapcsolatos, csalás gyanújában vagy egyértelmű csalásban érintett összes esetről értesíteni kell; e célból elő kell segíteni a nemzeti szervek közötti

² A közreműködő szervezet bármely közjogi vagy magánjogi szervezet, amely irányító vagy igazoló hatóság felelőssége alatt működik, vagy ilyen hatóság nevében hajt végre feladatokat a műveleteket végrehajtó kedvezményezettek vonatkozásában (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 2. cikkének (18) bekezdése). E szervezetek felelnek azért, hogy létrejöjjön egy belső ellenőrzési rendszer, amely garantálja a műveletek szabályszerűségét és jogszerűségét, valamint azt, hogy megfeleljenek a vonatkozó uniós szabályoknak. Amennyiben az irányító hatóság a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (5) bekezdésében meghatározott feladatokat átruházza, a belső ellenőrzési rendszernek a kedvezményezett által benyújtott kifizetési kérelmekre vonatkozó irányító hatósági ellenőrzést is tartalmaznia kell.

³ Ha az irányító hatóság vagy igazoló hatóság egy vagy több feladatát közreműködő szervezet hajtja végre, a vonatkozó szabályokat hivatalosan, írásban kell rögzíteni.

koordinációt.

A Bizottság azt ajánlja, hogy az irányító hatóság proaktív, strukturált és célzott megközelítést alakítson ki a csaláskockázat kezelésére. Ami az esb-alapokat illeti, a cél proaktív és arányos csalásellenes intézkedések kialakítása költséghatékony eszközökkel. Valamennyi programhatóságnak el kell köteleznie magát a csalás iránt tanúsított zéró tolerancia elve mellett, kezdve a megfelelő vezetői hangnem kialakításával. A „Csalásra vonatkozó kockázatértékelés és a hatékony és arányos csalás elleni intézkedések” című útmutató (EGESIF_14-0021-00, 2014. június 6.) segítséget nyújt az irányító hatóságoknak a 125. cikk (4) bekezdés c) pontjának végrehajtásához, amely kimondja, hogy az irányító hatóság eredményes és arányos csalásellenes intézkedéseket alkalmaz figyelembe véve az azonosított kockázatokat.

Egyes tagállamok az ARACHNE kockázatbesorolási eszköz használata mellett döntöttek. Az ARACHNE célja, hogy Európában a strukturális alapok és a Kohéziós Alap keretében megvalósított projektekről átfogó és teljes körű, a nyilvánosan hozzáférhető adatokkal kiegészített adatbázist hozzon létre, hogy így egy több mint 100 kockázati mutatóból álló rendszer alapján azonosítani lehessen a legkockázatosabb projekteket, kedvezményezetteket, szerződéseket és vállalkozókat. Az ARACHNE adatgyűjtő eszköz az irányító hatóság rendelkezésére áll, és az arányos csalásellenes intézkedésekkel együtt részét képezheti az eredményes irányítási ellenőrzéseknek.

A közreműködő szervezet feladata lehet többek között a több kedvezményezett által benyújtott kifizetési kérelmek egyetlen átfogó költségnyilatkozat keretében történő összeállítása, amelyet benyújt az irányító hatóságnak. Ezekben az esetekben az irányító hatóságnak kell a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (5) bekezdése szerinti ellenőrzéseket lefolytatnia, hogy biztosítsa a kiadásigazolásokból a közreműködő szervezet által készített összesítés pontosságát. Ha a közreműködő szervezet közvetlenül az igazoló hatósághoz nyújtja be a költségnyilatkozatokat, a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (5) bekezdése szerinti ellenőrzéseket a közreműködő szervezet szintjén kell elvégezni. Emellett az irányító hatóságot minden benyújtásról tájékoztatni kell annak érdekében, hogy elvégezhesse a kiadásigazolásokból készült összeállítás pontosságának vizsgálatát, és megadhatta az igazoló hatóságnak a szükséges bizonyosságot.

A kedvezményezett meghatározását a közös rendelkezésekről szóló rendelet 2. cikkének (10) bekezdése tartalmazza. Amennyiben az irányító hatóság vagy a közreműködő szervezetek egyúttal kedvezményezettek is, gondoskodni kell a kedvezményezetti és a felügyeleti szerepkör egyértelmű szétválasztásáról. A kedvezményezettekre hárul annak biztosítása, hogy a társfinanszírozásra bejelentett kiadások jogszerűek és szabályszerűek, és megfelelnek az alkalmazásukra vonatkozó minden uniós és nemzeti jogszabálynak. Ezért saját, a szervezet méretével és a művelet jellegével arányos belső ellenőrzési eljárásokkal kell rendelkezniük. A közvetlenül a kedvezményezettek által végzett ellenőrzések azonban nem tekinthetők a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke szerinti ellenőrzésekkel egyenértékűnek. Az elektronikus iktatási vagy képfeldolgozó rendszert használó kedvezményezettek (amikor az eredeti dokumentumot beszkennek, és elektronikus formában tárolják) számára ajánlott, hogy oly módon szervezzék belső ellenőrzési rendszerüket, hogy az biztosítsa a következőket: minden egyes e-dokumentum megegyezik a nyomtatott eredeti példánnyal, nem lehet többször úgy beszkennekni ugyanazt a nyomtatott dokumentumot, hogy több eltérő e-dokumentum jöjjön létre, minden egyes e-dokumentum egyedi, és az eredeti céltól eltérő célra nem használható fel. Az egyes e-dokumentumokra vonatkozó jóváhagyási, elszámolási és kifizetési folyamatnak egyedinek kell lennie. Gondoskodni kell arról, hogy ugyanazt az e-dokumentumot ne lehessen kétszer jóváhagyni, elszámolni vagy kifizetni. Azt is biztosítani kell, hogy a szkennelést követően az e-dokumentumot ne lehessen módosítani és ne lehessen arról módosított másolatokat készíteni.

1.3. Tagállami útmutatás

Tagállami útmutatás valamennyi hatóság számára

A tagállamnak kell gondoskodnia arról, hogy az irányító és igazoló hatóságok, valamint a közreműködő szervezetek megfelelő irányítást kapnak az irányítási és ellenőrzési rendszerek szervezésére vonatkozóan annak érdekében, hogy biztosítsák az esb-alapok hatékony és eredményes pénzgazdálkodását, és különösen, hogy biztosítsák az uniós támogatás iránti kérelmek helyességét, szabályszerűségét és támogathatóságát.

Ezen a területen a bevált gyakorlat része egy, az összes szint (azaz az irányító hatóság és a közreműködő szervezet szintje) vonatkozásában elkészített útmutató, amellyel biztosítható, hogy minden szervezet egységes módszertant alkalmazzon az irányítási ellenőrzések elvégzése tekintetében. Az irányító hatóság szintjén átfogó útmutatót lehet készíteni, amit adott esetben a közreműködő szervezet szintjén ki kell igazítani az egyedi követelményeknek megfelelően. Az ilyen útmutatásnak be kell épülnie ezeknél a szervezeteknél az eljárási kézikönyvekbe.

Az irányító hatóság irányítási útmutatása a kedvezményezettek számára

A tagállami hatóságoknak minden művelet kezdetén törekedniük kell arra, hogy elkerülhetőek legyenek a kedvezményezettekkel történő együttműködés miatt felmerülő hibák. A kedvezményezettek számára képzést és irányítást kell nyújtaniuk az uniós követelmények teljesítését biztosító rendszerek létrehozása és az első kifizetési kérelmek elkészítése vonatkozásában. Külön figyelmet kell fordítani annak biztosítására, hogy a kedvezményezettek tisztában legyenek azzal, hogy mely költségek és teljesítmények vagy eredmények jogosultak kifizetésre.

Kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a kedvezményezetteket kellő mértékben tájékoztassák a közös rendelkezésekről szóló rendelet 67. cikke (1) bekezdésének b), c) és d) pontjában, valamint 68. cikkében, az Európai Szociális Alapról szóló rendelet 14. cikkének (2), (3) és (4) bekezdésében, továbbá az európai területi együttműködésről szóló rendelet 19. cikkében foglalt, általános alapú egységköltségekre, egyösszegű átalányokra és a százalékban meghatározott átalányalapú finanszírozásra vonatkozó lehetőségről, valamint az Európai Szociális Alapról szóló rendelet 14. cikkében foglalt lehetőségről, amely szerint a Bizottság az általa meghatározott átalányalapú egységköltségek vagy egyösszegű átalányok alapján is térítheti a tagállamok által az ESZA-kedvezményezettek részére kifizetett összegeket.

Az irányító hatóság felel annak biztosításáért, hogy a műveleteket a megfelelő kiválasztási eljárások és olyan kritériumok alapján válasszák ki finanszírozásra, amelyek megkülönböztetéstől mentesek és átláthatóak, valamint figyelembe veszik a nők és férfiak közötti egyenlőség és a fenntartható fejlődés elvét, hogy megfeleljenek az uniós és nemzeti szabályoknak, és az alap(ok) hatálya alá tartoznak a teljes végrehajtási időszak során. Ebben a vonatkozásban biztosítani kell, hogy a kedvezményezettek tájékoztatást kapjanak a művelet keretében szállítandó termékek és szolgáltatások sajátos feltételeiről, a finanszírozási tervről, a végrehajtási határidőről, valamint a megőrzendő és a közzétett pénzügyi és egyéb információkról. Az irányító hatóságnak a jóváhagyó határozat meghozatala előtt meg kell győződnie arról, hogy a kedvezményezett rendelkezik e feltételek teljesítéséhez szükséges kapacitással. Az irányító hatóságnak arról is meg kell győződnie, hogy a pályázó gondoskodik-e a művelet tartósságáról, és amennyiben a művelet azelőtt kezdődött el, hogy a támogatási kérelmet az irányító hatóságnak benyújtották, arról is meggyőződik, hogy a kérelemre alkalmazandó uniós és nemzeti szabályokat betartották-e.

A pályázók operatív, műszaki és adminisztratív kapacitásának értékeléséhez az irányító hatóság megfelelő kritériumokat állapít meg. A kritériumok művelet típusonként eltérőek lehetnek, egyebek mellett azonban magukban foglalhatják a pályázó pénzügyi helyzetének, személyzete

Stratégiát kell bevezetni annak biztosítására, hogy a kedvezményezettekhez minden információ eljusson, egyebek mellett szórólapok, tájékoztató füzetek, szemináriumok, műhelyfoglalkozások és weboldalak révén. Ez vonatkozik különösen valamennyi, a támogathatóságra vonatkozó nemzeti és uniós szabályra, valamint egyéb jogszabályi követelményre, ideértve a tájékoztatási és nyilvánosságra hozatali követelményeket is.

1.4. Az irányító hatóság és a közreműködő szervezetek kapacitása az ellenőrzések összefüggésében

A tagállamoknak törekedniük kell arra, hogy az esb-alapok által társfinanszírozott műveletek ellenőrzéséhez kellő tapasztalattal rendelkező, megfelelő emberi erőforrásokkal rendelkezzenek. Az irányító hatóságnak és a közreműködő szervezeteknek az irányítási és kontrollrendszerek leírásában egyértelműen azonosítaniuk kell, hogy mely szervezeti egységek feladata az ellenőrzések elvégzése, az erre szánt humán erőforrás létszámának feltüntetésével. Azonosítani kell, hogy mely szervezet felel az ellenőrzések elvégzéséért akkor, ha az irányító hatóság és a közreműködő szervezet maga a kedvezményezett. Az irányító hatóság és a közreműködő szervezetek egyaránt dönthetnek központosított vagy decentralizált ellenőrzési rendszer mellett. A központosított ellenőrzések során nagyobb a lehetőség a tapasztalatok megosztására. Ezek az ellenőrzések ráadásul fokozzák az irányítási ellenőrzést végző munkatársak hatékonyságát, és elősegítik a minőség-ellenőrzést. Decentralizált rendszer esetén az irányító hatóságnak gondoskodnia kell a minőség-ellenőrzési rendszer meglétéről, így biztosítva, hogy a különböző munkatársak által végzett irányítási ellenőrzések eredménye azonos színvonalú legyen.

Az európai területi együttműködés programjaiban részt országoknak meg kell állapodniuk az irányítási ellenőrzések szervezésében és azonosítaniuk kell az irányítási ellenőrzéseket végző munkatársakat, a személyzettel kapcsolatos intézkedéseket, a fő kompetenciákat és felelősségi köröket, valamint annak módjait, hogy hogyan lehet biztosítani a programban részt vevő országok irányítási ellenőrzést végző munkatársai között megvalósuló koherenciát.

Ha az irányító hatóság vagy a közreműködő szervezet technikai segítségnyújtást vesz igénybe, biztosítani kell, hogy az irányítási ellenőrzést végző külső munkatársak megfelelő eligazítást kapnak. A technikai segítségnyújtást a lehető legnagyobb mértékben ki kell használni kapacitásbővítés céljából az irányító hatóság és a közreműködő szervezet irányítási ellenőrzést végző munkatársai esetében.

Az irányító hatóságnak képzést és útmutatást kell biztosítani munkatársai számára a szükséges készségek tekintetében. Az irányító hatóság munkatársainak különösen a következő készségekkel kell rendelkezniük: ellenőri tapasztalat, a nemzeti és uniós szabályok és rendeletek ismerete (többek között a támogathatósági szabályok, állami támogatásra, közbeszerzésre vonatkozó szabályok, pénzügyi eszközök működése).

1.5. A 125. cikk (5) bekezdése szerinti irányítási ellenőrzések módszertana és hatóköre

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (5) bekezdése szerinti ellenőrzések két alkotóelemből állnak: magukban foglalják egyfelől a kedvezményezettek minden egyes kifizetési kérelmének adminisztratív (dokumentumok vizsgálatával történő) vizsgálatát, másfelől pedig az egyes műveletek helyszíni ellenőrzéseit.

A kedvezményezettek valamennyi kifizetési kérelmét illetően – legyen az időközi vagy záró kérelem – el kell végezni az igény és az azt alátámasztó bizonylatok (számlák, szállítólevelek,

bankszámlakivonatok, helyzetjelentések és jelenléti ívek) vizsgálatán alapuló dokumentumalapú ellenőrzéseket. Az igazoló dokumentumok mennyisége csökkenthető, ha a műveleteket egyszerűsített költségelszámolási lehetőségek⁴ alkalmazásával hajtják végre. Az irányító hatóság és a közreműködő szervezet által még a kiadások Bizottság felé történő igazolása előtt végzett ellenőrzés elegendő annak biztosításához, hogy az igazolt kiadások jogszerűek és szabályszerűek. Az ellenőrzések során feltárt szabálytalan kiadásokat a Bizottságnak bejelentett kiadásokból le kell vonni.

Ha a mintavétel alapján végzett helyszíni ellenőrzések során jelentős mennyiségű szabálytalan kiadást találnak olyan kiadások között, amelyek már szerepelnek a Bizottsághoz benyújtott kifizetési kérelemben, a felelős hatóság:

- elvégzi a feltárt szabálytalanságok kvantitatív és kvalitatív értékelését, hogy felmérje annak kockázatát, hogy a mintavételben nem érintett műveletekben is lehetnek szabálytalanságok;
- meghozza a szükséges korrekciós intézkedéseket, hogy még az előtt megerősítse az ellenőrzéseket, hogy a kifizetési kérelmet megküldenek a Bizottságnak.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (5) bekezdése szerinti ellenőrzések során feltárt szabálytalan kiadásokat az alkalmazandó szabályokkal, többek között *Útmutató az elszámolásokhoz* (EGESIF 15_0017) című bizottsági dokumentummal összhangban kell kezelni.

Az ellenőrzéseknek különösen az alábbiakra kell kiterjedniük:

- hogy a kiadások a támogatható időszakhoz kapcsolódnak, és kifizetésre kerültek;
- hogy a kiadások valamely jóváhagyott művelethez kapcsolódnak;
- a program feltételeinek teljesítése, ideértve adott esetben a jóváhagyott finanszírozási arány betartását is;
- a támogathatóságra vonatkozó uniós szabályok betartása;
- az igazoló dokumentumok megfelelősége és a megfelelő auditnyomvonal megléte;
- az egyszerűsített költségelszámolási lehetőségeknél: hogy a kifizetés feltételei teljesültek;
- az állami támogatási szabályok, a fenntartható fejlődésre, valamint az esélyegyenlőségre és megkülönböztetésmentességre vonatkozó követelmények betartása;
- adott esetben: a közbeszerzésre vonatkozó uniós és nemzeti szabályok betartása;
- az uniós és nemzeti nyilvánosságra hozatali szabályok betartása;
- a művelet közös és programspecifikus kimeneti mutatók és adott esetben eredménymutatók és mikroadatok alapján mért tényleges előrehaladása;
- a terméknek vagy szolgáltatásnak az egyedi támogatási formáról szóló megállapodás feltételeinek mindenben megfelelő módon történő leszállítása.

Ha a kedvezményezett egyszerre egynél több műveletet hajt végre vagy a művelet több támogatási vagy finanszírozási formából kap támogatást, olyan mechanizmust kell bevezetni, amely valamely kiadási tétel lehetséges kettős finanszírozásának ellenőrzését célozza meg.

Amennyiben a kedvezményezett a bejelentett kiadások alátámasztására könyvvizsgálói igazolást nyújt be, ezt is figyelembe lehet venni (lásd az 1.10 szakaszt).

⁴ Az egyszerűsített költségelszámolási lehetőségekről lásd az *Útmutató az egyszerűsített költségelszámolási lehetőségekről* című bizottsági dokumentumot (EFESIF_14-0017, 2014. október 6.).

Technikai területeken – úgy mint a környezetvédelmi szabályok betartásának ellenőrzésekor – előfordulhat, hogy a megfelelés ellenőrzésére és a vonatkozó hozzájárulások kiadására egyes nemzeti hatóságok illetékesek. Az irányító hatóságnak ilyen esetekben ellenőriznie kell, hogy a kedvezményezett beszerezte-e a megfelelő jóváhagyásokat ezektől a szervektől. Az állami támogatási szabályok betartásának ellenőrzéséhez az irányító hatóság számára lehetővé kell tenni, hogy az e területen illetékes más nemzeti hatóságok munkájára hagyatkozzon.

Az irányító hatóságok által a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (5) bekezdése szerinti ellenőrzések elvégzésére használt módszertant az egyes szervezetek eljárási kézikönyvében kell meghatározni, a módszertanban meg kell jelölni, hogy mely kérdéseket ellenőriznek a dokumentumalapú ellenőrzések és melyeket a helyszíni ellenőrzések során, és annak hivatkozni kell a különféle ellenőrzésekhez használatos ellenőrző listákra.

Ha a kedvezményezett vagy szolgáltató különleges státuszú (például nemzetközi szervezet), az érintett tagállamnak még a finanszírozási megállapodás vagy szerződés aláírása előtt kell gondoskodnia az ellenőrzés céljából a dokumentumokhoz (például az egyetértési memorandumhoz) való hozzáférésről, a közös rendelkezésekről szóló rendelet 40. cikke (1) bekezdésében foglalt rendelkezések sérelme nélkül.

1.6. Az irányítási ellenőrzések időzítése

1) A projekt kiválasztás során végzett ellenőrzések

A művelet kiválasztásának és jóváhagyásának érdekében az irányító hatóságnak biztosítani kell, hogy a pályázók a jóváhagyó határozat meghozatala előtt egyes feltételeket teljesíteni tudjanak (lásd az 1.3 szakaszt).

2) A projekt végrehajtás során végzett dokumentumalapú ellenőrzések

Az irányítási ellenőrzéseket azt megelőzően kell elvégezni, hogy a vonatkozó kiadások következő szintnek történő bejelentésére sor kerülne. Például a dokumentumalapú ellenőrzéseket azt megelőzően kell elvégezni, hogy a közreműködő szervezet továbbítja az időközi vagy záró kifizetési kérelmet az irányító hatóságnak (vagy az irányító hatóság az igazoló hatóságnak). Az egy adott kifizetési kérelemben szereplő kiadások tekintetében valamennyi dokumentumalapú ellenőrzést (lásd az 1.5. szakaszt) minden esetben azt megelőzően kell elvégezni, hogy az igazoló hatóság benyújtana a kifizetési kérelmet a Bizottsághoz.

3) A projekt végrehajtás során végzett helyszíni ellenőrzések

A helyszíni ellenőrzéseket előre meg kell tervezni, így biztosítva eredményességüket, különösen annak igazolása tekintetében, hogy az elszámolásban rögzített kiadások az alkalmazandó jognak megfelelnek (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 133. cikkének (c) pontja). A helyszíni ellenőrzésekről általában előzetes értesítést kell adni annak biztosítása érdekében, hogy a kedvezményezett az ellenőrzés során rendelkezésre bocsássa a szükséges személyzetet (pl. projektvezető, mérnök, könyvelő) és dokumentációt (különösen a pénzügyi nyilvántartásokat, ideértve a bankszámlakivonatokat és a számlákat is). Egyes esetekben azonban, amikor lehetséges, hogy a projekt valóságtartalma csak nehezen határozható meg azután, hogy a projekt már befejeződött, helyénvaló lehet, hogy helyszíni ellenőrzéseket a végrehajtás közben és a kedvezményezettnek nyújtott előzetes értesítés nélkül végezzenek.

Helyszíni ellenőrzést rendszerint akkor kell végezni, amikor a művelet fizikai és pénzügyi értelemben is előrehaladottak. Nem ajánlott a helyszíni ellenőrzéseknek kizárólag a művelet befejezésekor történő elvégzése, mivel ekkor már túl késő lenne korrekciós intézkedéseket hozni az azonosított problémák tekintetében, és időközben esetleg szabálytalan kiadások kerülhetnek igazolásra. A műveletnek a pályázó kapacitásának ellenőrzésére szolgáló megelőző

intézkedésként alkalmazott megtekintése nem helyettesíti a finanszírozásra kiválasztott műveletek helyszíni ellenőrzését.

Egy adott művelet jellege, sajátos jellemzői, a közpénzből nyújtott támogatás összege, a kockázati szint és a dokumentumalapú ellenőrzés terjedelme gyakran befolyásolja a helyszíni ellenőrzések időzítését.

Több éves végrehajtási idejű infrastrukturális nagyberuházások esetében bevált gyakorlat, hogy a végrehajtási időszak során számos helyszíni ellenőrzésre kerül sor, ideértve a befejezéskor a művelet megvalósulásának ellenőrzését is. Amennyiben a szándéknyilatkozatok benyújtására vonatkozó éves felhívást követően több, azonos támogatási forma kerül odaítélésre, az első évben elvégzett helyszíni ellenőrzésekkel megelőzhető, hogy ugyanazok a problémák a későbbi években újból előforduljanak.

4) A projektvégrehajtás után végzett helyszíni ellenőrzések

A valamely eszköz felépítésével vagy megvásárlásával járó egyedi támogatási formáról szóló megállapodások gyakran írnak elő folyamatos feltételeket (pl. a tulajdonjog megtartását, az új alkalmazottak számát) a kedvezményezettek számára a művelet befejezését vagy az eszköz megszerzését követő időre. Ilyen esetekben további helyszíni ellenőrzésre lehet szükség az operatív szakaszban annak biztosítására, hogy a feltételeket továbbra is betartják.

Amennyiben a műveletek immateriális jellegűek, és a befejezés után nem vagy alig marad fizikai bizonyíték azok megvalósulását illetően, a helyszíni ellenőrzésekre vonatkozó bevált gyakorlat az, ha ezen ellenőrzésekre a végrehajtás során (azaz a befejezés előtt) kerítenek sort. Ezek a helyszíni ellenőrzések az ilyen műveletek tényleges megtörténtének ellenőrzése szempontjából hasznosak.

5) Minden irányítási ellenőrzést időben le kell zárni, hogy a tagállami hatóságoknak módjuk legyen a közös rendelkezésekről szóló rendelet 138. cikkében felsorolt dokumentumok, azaz elszámolások, vezetői nyilatkozat, valamint az auditvélemény vagy az éves kontrolljelentés időben történő továbbítására. Az irányító hatóság számára ajánlott, hogy az összes irányítási ellenőrzés lefolytatására belső határidőket állapítson meg annak érdekében, hogy a közös rendelkezésekről szóló rendelet 126. cikkének c) pontja alapján az igazoló hatóság igazolhassa az elszámolásokat, a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (4) és (10) bekezdésével összhangban az irányító hatóság kiállíthassa a vezetői nyilatkozatot, valamint hogy a közös rendelkezésekről szóló rendelet 127. cikkének (5) bekezdése értelmében az audithatóság elkészítse az auditvéleményt és az éves kontrolljelentést.

A Bizottsághoz benyújtott igazolt beszámolók nem tartalmazhatnak semmilyen kiadást, ha a tervezett irányítási ellenőrzések még nem fejeződtek be, és nem igazolták az adott kiadás jogszerűségét és szabályszerűségét⁵. Ha az irányító hatóság úgy dönt, hogy a helyszíni ellenőrzéseket a következő számviteli évben végzi el, a feltárt szabálytalanságokat az alkalmazandó szabályokkal és az *Útmutató a beszámolókról* c. bizottsági dokumentummal összhangban kell

⁵ A közös rendelkezésekről szóló rendelet 126. cikkének c) pontja értelmében amikor az igazoló hatóság benyújtja a beszámolókat a Bizottságnak, a bejelentett kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét igazolja, összhangban a 1011/2014/EU rendelet VII. mellékletével, amely a következőket igazolását írja elő az igazoló hatóság számára: i. az elszámolások teljesek, pontosak és hitelesek, és az azokban szereplő kiadások megfelelnek az alkalmazandó jogoknak, és az operatív programra alkalmazandó kritériumokkal összhangban finanszírozásra kiválasztott, valamint az alkalmazandó jogoknak megfelelő műveletek tekintetében merültek fel; ii. az egyes alapokra vonatkozó rendeleteknek, az 966/2012/EU, Euratom rendelet 59. cikke (5) bekezdésének és az 1303/2013/EU rendelet 126. cikke d) és f) pontjának a rendelkezései teljesülnek; az 1303/2013/EU rendelet 140. cikkének a dokumentumok elérhetőségére vonatkozó rendelkezései teljesülnek.

kezeln.

1.7. Az irányítási ellenőrzések terjedelme

A dokumentumalapú ellenőrzéseket a kedvezményezettek valamennyi időközi és záró kifizetési kérelme tekintetében el kell végezni.

A Bizottság szolgálatai bevált gyakorlatként azt ajánlják, hogy a kedvezményezettek minden egyes kifizetési kérelmével benyújtott dokumentumok legyen átfogó jellegűek, hogy az irányító hatóság számára lehetővé tegyék a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének a nemzeti és uniós szabályokkal összhangban történő ellenőrzését. A dokumentumalapú ellenőrzéseknek tehát ki kell terjedniük az egyes kifizetési kérelmekben feltüntetett igazoló dokumentumok (például számlák, fizetési igazolások, munkalapok, jelenléti ívek, teljesítési igazolások, egyebek) teljes körű vizsgálatára

Bár a rendelet előírja a kedvezményezettek által benyújtott kifizetési kérelmek 100%-ának irányítási ellenőrzését, nem feltétlenül praktikus – ámbár kívánatos – a kérelemben szereplő minden egyes kiadási tételnek az egyes kifizetési kérelmekhez csatolt forrásdokumentumok alapján történő és a vonatkozó teljesítési igazolás ellenőrzése. Ezért indokolt esetben az ügyletek kockázati tényezők (a tétel értéke, a kedvezményezett típusa, múltbéli tapasztalatok) figyelembevételével kigyűjtött, és – szükség esetén – véletlenszerű mintavétellel kiegészített mintájából is ki lehet választani az egyes kifizetési kérelemben foglalt, ellenőrizni kívánt kiadási tételeket, így biztosítva, hogy valamennyi kiadási tételnél felmerül a kiválasztás valószínűsége. Az ellenőrzött kiadások értéke a forrásdokumentumok alapján vizsgált összegnek felel meg. A mintavétel módszerét az irányító hatóság előzetesen határozza meg, ajánlott továbbá bizonyos paraméterek megállapítása annak érdekében, hogy az ellenőrzött véletlenszerű minta eredményeit a nem ellenőrzött populáció hibáinak előrejelzésére is fel tudják használni. Ha a vizsgált mintában lényeges hibát találnak, ajánlatos a vizsgálatot kiterjeszteni annak meghatározása érdekében, hogy a hibák rendelkeznek-e közös jellemzőkkel (ami lehet többek között az ügylet típusa, helyszín, termék, időszak), és ekkor kiterjeszthetik az ellenőrzést a kifizetési kérelem 100%-ára vagy a mintában észlelt hibát az ellenőrizetlen populációra is kivetíthetik. Az összes hiba kiszámítása úgy történik, hogy a kockázatalapú mintában talált hibákat hozzáadják a véletlenszerű mintából származó kivetített hibákhoz.

Bevált gyakorlat a kedvezményezett kifizetési kérelmével együtt valamennyi vonatkozó dokumentáció bekérése. Ez lehetővé teszi az ellenőrzések során valamennyi bizonylat-ellenőrzés elvégzését, aminek köszönhetően az ilyen bizonylatok helyszínen történő ellenőrzésére kevésbé lesz szükség. Az igazoló dokumentumoknak tartalmazniuk kell legalább a következőket: az egyes kiadási tételek összesített listáját, amely feltünteti a kiadások végösszegét, a vonatkozó számlák sorszámát, a kifizetés napját és a kifizetés hivatkozási számát, valamint az aláírt szerződések listáját. Ideális esetben továbbá minden kiadási tételhez mellékelni kell az elektronikus számlákat és kifizetési igazolásokat vagy a számla és a fizetési igazolás fénymásolatát. Ha azonban ez azzal járna, hogy a kedvezményezettnek rendkívüli mennyiségű iratanyagot kellene benyújtania, akkor ehelyett elegendő azokat az alátámasztó bizonylatokat bekérni, amelyek a kiadási tételek ellenőrzésre kiválasztott mintájához tartoznak. Ennek a módszernek az az előnye, hogy a kedvezményezetteknek kevesebb iratot kell benyújtaniuk. Mivel azonban a szükséges igazoló dokumentumok kiválasztására csak a kedvezményezett kifizetési kérelmének beérkezésekor kerülhet sor, az igény feldolgozása késedelmet szenvedhet a kért dokumentáció beérkezéséig. Egyben nagyobb a kockázat a dokumentumok megőrzését illetően is, ha a kedvezményezett az időszak vége előtt beszünteti a működést.

Bevált gyakorlatként ajánlott továbbá, hogy a dokumentumalapú ellenőrzés során a nemzeti és uniós szabályoknak, többek között a közbeszerzési szabályoknak való megfelelést is ellenőrizték. Bár a bevált gyakorlat az összes közbeszerzési eljárás ellenőrzése lenne, előfordulhat, hogy ez az aláírt szerződések nagy száma következtében nem megvalósítható. Ebben az esetben az irányító hatóságnak ki kell dolgoznia egy eljárást a kockázati alapon kiválasztott szerződések mintájának ellenőrzésére. Bevált gyakorlatként ajánlott az uniós küszöbérték feletti összes szerződés, valamint az uniós küszöbérték alatti, kockázatalapú megközelítéssel vett szerződésminta ellenőrzése. A közös rendelkezésekről szóló rendelet 122. cikkének (3) bekezdése az e-Kohézió vonatkozásában egy új rendelkezést vezet be. A kedvezményezettek és a kohéziós politika végrehajtásában részt vevő szervezetek közötti elektronikus adatcsere célja az adminisztratív terhek csökkentésének elősegítése. A bevált gyakorlat olyan számítógépes rendszer kialakítása, amely lehetővé teszi a kedvezményezett számára, hogy helyben rögzítse a rendszerben az összes igazoló dokumentumot – ideértve a kiadási mellékleteket, a számlák és a kifizetési igazolások másolatait –, és azokat elektronikus úton benyújthassa. Ez lehetővé teszi a dokumentumalapú ellenőrzés során az összes dokumentum ellenőrzését.

Helyszíni ellenőrzések

Ha a dokumentumalapú ellenőrzések kimerítő jellegűek és kellően részletesek, még akkor is lehetnek a kiadások jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó olyan elemek, amelyeket a dokumentumalapú ellenőrzés során nem lehet ellenőrizni. Ezért elengedhetetlen helyszíni ellenőrzéseket végezni különös tekintettel a következőkre: megvalósult-e a művelet, a megállapodás feltételeinek mindenben megfelelő módon szállították-e le a termékeket/szolgáltatásokat, mekkora a tényleges előrehaladás, betartották-e a nyilvánosságra hozatalra vonatkozó uniós szabályokat. A helyszíni ellenőrzések annak ellenőrzésére is szolgálhatnak, hogy a kedvezményezett pontos információkat nyújt-e a művelet fizikai és pénzügyi végrehajtásáról.

Amennyiben a helyszíni ellenőrzéseket, illetve a dokumentumalapú ellenőrzéseket más-más személy végzi, az eljárásnak biztosítania kell, hogy ezek a személyek időben megkapják az elvégzett ellenőrzésekre vonatkozó lényeges információkat. A kedvezményezettek által a projektről készített előrehaladási jelentések vagy nagyobb infrastrukturális műveletek esetén a mérnöki jelentések a dokumentumalapú és a helyszíni ellenőrzésekhez való kiindulásként egyaránt felhasználhatóak.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (5) bekezdésének b) pontja szerinti ellenőrzések mértékének meghatározásakor az irányító hatóság indokolt esetben figyelembe veheti a kedvezményezett belső ellenőrzési eljárásait. Ha például a kedvezményezett egy minisztérium, és a kiadások ellenőrzését a minisztériumon belül külön (azaz elkülönített funkciókkal rendelkező) részleg végzi, az irányító hatóság ezt az ellenőrzést tekintheti a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (5) bekezdése értelmében elérendő bizonyossághoz hozzájáruló tényezőnek, ugyanakkor továbbra is köteles elvégezni az ugyanazon cikk szerinti ellenőrzéseket. A közvetlenül a kedvezményezettek által végzett ellenőrzések nem tekinthetők a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke szerinti ellenőrzésekkel egyenértékűnek.

A helyszíni ellenőrzések mintavétel alapján is elvégezhetőek. Amennyiben a műveletek helyszíni ellenőrzésre történő kiválasztásához mintavételt használnak, az irányító hatóság megőrzi a mintavételi módszert leíró és igazoló nyilvántartásokat, valamint az ellenőrzésre kiválasztott műveletek nyilvántartását. Az irányító hatóság a mintavételezési módszert évente felülvizsgálja. Amennyiben egy adott kedvezményezett egy több projektből álló műveletért felel, az irányító hatóságnak olyan eljárást kell bevezetnie, amellyel meghatározza, hogy a műveleten belül mely projekteknél végez helyszíni ellenőrzést.

A helyszíni ellenőrzés lehetőségét egyetlen művelet tekintetében sem lehet kizárni. A gyakorlatban

azonban a sok kis műveletből álló programok vagy prioritási tengelyek esetében a dokumentumalapú ellenőrzések magas szintű bizonyosságot nyújthatnak (pl. amennyiben a kedvezményezett az összes vonatkozó dokumentumot megküldi az irányító hatóságnak és amennyiben megbízható okirati bizonyítékot ad a művelet megvalósulására). A dokumentumalapú ellenőrzéseket ezután – a bizonyosság megerősítésére – ki lehet egészíteni a műveletek mintáján végzett helyszíni látogatásokkal. A több éven át végrehajtásra kerülő infrastrukturális műveletek esetén valószínűleg több helyszíni ellenőrzésre is szükség lehet a végrehajtás közben és a befejezéskor.

A helyszíni ellenőrzések intenzitása, gyakorisága és hatóköre függ a művelet összetettségétől, az adott műveletre jutó, közpénzből nyújtott támogatás összegétől, az irányítási ellenőrzések során megállapított kockázati szinttől, valamint az összességében az irányítási ellenőrzések és az auditok keretében végzett dokumentumalapú ellenőrzések és az audíthatóság által végzett auditok részletes ellenőrzéseinek mértékétől, továbbá a kedvezményezett által továbbított dokumentáció típusától.

A mintavétel során a nagy értékű műveletekre lehet összpontosítani, továbbá olyan műveletekre, amelyeknél korábban problémákat vagy szabálytalanságokat állapítottak meg, illetve a dokumentumalapú ellenőrzések során szokatlanak tűnő és további (pl. kockázati alapú) vizsgálatot igénylőként azonosított, meghatározott ügyletekre. Kiegészítésként véletlenszerű mintavétel is végezhető.

Ahogy az 1.2. szakaszban is olvasható, a tagállamok dönthetnek az ARACHNE kockázatbesorolási eszköz használata mellett, amely a kockázati mutatókhoz kapcsolódóan több mint 100-féle kockázat azonosítására képes, mint például a közbeszerzés, szerződés teljesítése, támogathatóság, teljesítmény, koncentráció, valamint hírnévvel és csalással kapcsolatos figyelmeztetések. E program lehetővé teszi az irányító hatóság számára a leginkább kockázatos projektek, szerződések, vállalkozók és kedvezményezettek azonosítását, és segít abban, hogy az irányító hatóság adminisztratív kapacitását a legkockázatosabb esetekre összpontosítsa a helyszíni ellenőrzések tervezésekor. Emellett a kockázatok rendszeres azonosítása támogathatja az irányító hatóságot abban, hogy felügyelje a közreműködő szervezetekre bízott feladatokat, mint például az első szintű ellenőrzés. Az ebben érdekelt tagállamok részére képzést nyújtanak az eszköz használatához.

Ha a véletlenszerű mintán végzett helyszíni ellenőrzések során problémákat találnak, a minta méretét növelni kell annak megállapításához, hogy vannak-e hasonló problémák a nem ellenőrzött műveletek esetében is.

Az egyes műveleteken belül ellenőrizendő költségtételek kiválasztására ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a dokumentumalapú ellenőrzésekre. Ha a véletlenszerű mintavétel alapján végzett helyszíni ellenőrzések során jelentős mennyiségű szabálytalan kiadást találnak azon kiadások között, amelyek már szerepelnek a Bizottsághoz benyújtott kifizetési kérelemben, az irányító hatóságnak vagy a közreműködő szervezetnek meg kell hoznia a szükséges korrekciós intézkedéseket, hogy még a Bizottság felé történő következő igazolás előtt megerősítsék az ellenőrzéseket. Ez megvalósítható akár a dokumentumalapú ellenőrzések megerősítésével vagy oly módon, hogy a helyszíni ellenőrzéseket még a kiadások Bizottság felé történő igazolása előtt lefolytatják.

Az irányító hatóságnak olyan helyzetben kell lennie, hogy az elvégzett irányítási ellenőrzések megfelelő dokumentációja révén bizonyíthassa, hogy – a dokumentumalapú és a helyszíni – ellenőrzések intenzitása elegendő ahhoz, hogy ésszerű bizonyosságot nyerjen a program keretében társfinanszírozott kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről.

Az irányító hatóság számára az építési munkálatokat is magukban foglaló intézkedések helyszíni

ellenőrzésére vonatkozó bevált gyakorlat az, ha a felhasznált anyagok mennyiségét és minőségét illetően kiegészítő ellenőrzéseket végez. Általában a fővállalkozó és a felügyelő mérnök feladata annak biztosítása, hogy a beruházás szigorúan megfeleljen a műszaki leírásban megállapított feltételeknek. Ők végzik a beépített anyag mennyiségét és minőségét illető ellenőrzéseket. Egyes esetekben azonban az építési anyag nem felel meg a műszaki előírásban megállapított követelményeknek, habár az ellenőrzéseket a fővállalkozó vagy a felügyelő mérnök lefolytatta. Ennek következményei súlyosak, és a beruházás lezárulta után rendkívül költséges a károk helyreállítása. Példák a lehetséges kockázatokra:

- Az út felületét röviddel a befejezés után javítani kell, mert a rétegek túl vékonyak vagy a felület nem felel meg a műszaki előírásban megállapított minőségi követelménynek, vagy
- Az épületekhez, például szennyvíztisztító telepekhez használt beton minősége elégtelen vagy nem felel meg a szabványoknak. Fennáll a veszély, hogy az épület használhatatlanná válik, vagy költséges munkálatokra lesz szükség a károk helyreállításához. Az irányító hatóság vagy az irányító hatóság által megbízott független szakértő által a felhasznált anyag mennyiségét és minőségét illetően végzett kiegészítő ellenőrzések segítenek megelőzni a súlyos károkat az építés közben és után, javítják annak bizonyosságát, hogy csak szabályszerű kiadásokat igazolnak a Bizottság felé, és ezenkívül a korrupció megakadályozásában is segítenek.

1.8. Az irányítási ellenőrzések dokumentálása

Valamennyi irányítási ellenőrzést (akár dokumentumalapú, akár helyszíni) dokumentálni kell a projekt aktájában, az eredményeket pedig az összes érintett munkatárs és szervezet rendelkezésére kell bocsátani. A nyilvántartásban szerepelnie kell az elvégzett munkának, a munka elvégzése dátumának, a vizsgált kifizetési kérelem adatainak, a vizsgált kiadások összegének, az ellenőrzések eredményeinek, ideértve a feltárt hibák általános szintjét és gyakoriságát, a feltárt szabálytalanságok teljes körű leírásának, a megszegett uniós vagy nemzeti jogszabály egyértelmű megjelölésével és a megtett korrekciós intézkedésekkel együtt. Nyomon követési intézkedés lehet a szabálytalansági jelentés benyújtása és a támogatás visszafizettetésére irányuló eljárás megindítása.

Az ellenőrzések elvégzésében útmutatóként szolgáló ellenőrző listákat gyakorta használják az egyes elvégzett cselekmények és eredményeik rögzítésére. Ennek kellően részletesnek kell lennie. Például a kiadások támogathatósága ellenőrzésének dokumentálásakor nem elegendő az ellenőrző listán egy olyan rubrika, amely a nyilatkozatban szereplő kiadások támogathatósága ellenőrzésének megtörténtét igazolja. Ehelyett részletezni kell a támogathatóság tekintetében ellenőrzött minden egyes kérdést, feltüntetve a megfelelő jogalapot (pl. a támogatható időszakon belül kifizetett kiadások, az igazoló dokumentumoknak és bankszámlakivonatoknak való megfelelés, az általános költségeknek a művelethez történő megfelelő és ésszerű hozzárendelése). Közbeszerzési eljárás esetén ajánlott részletes ellenőrzőlistát készíteni, amely tartalmazza a közbeszerzési eljárás kiemelt kockázatait (lásd a 2.1. szakaszt).

A közvetlenebb ellenőrzésekhez, mint például akkor, amikor az ügyletek jegyzékének összegét ellenőrzik, egy egyszerű bejelölés a teljes összeg mellett elegendő az elvégzett munka bejegyzéséhez. Az ellenőrzéseket végző személy nevét és beosztását és elvégzésük időpontját mindig rögzíteni kell.

A nyilvánosságra hozatali követelmények teljesítésének igazolására a plakátok fényképei, a promóciós anyagok példányai, a tanfolyami anyagok és az oklevelek is felhasználhatók.

Minden egyes programnál olyan rendszert kell működtetni, amely elektronikus formában rögzíti és tárolja az egyes műveletek ellenőrzését szolgáló és ellenőrzéséből származó adatokat. A nyilvántartásokat a tagállamokban számítógépesített információs monitoringrendszerekben tárolják. Ez elősegíti az ellenőrzések tervezését, segít a szükségtelen kettős munkavégzés megelőzésében, és

hasznos információkat nyújt más szervezetek (azaz az audithatóság és az igazoló hatóság) számára. Ezenkívül a tagállamoknak nyilvántartást kell vezetniük az irányítási ellenőrzésekről, amelyben legalább a következő adatokat tárolják, a vonatkozó ellenőrzésre való hivatkozással együtt: a feltárt szabálytalanság(ok) értéke, az érintett összeg, a szabálytalanság vagy megállapítás típusa és a meghozott intézkedések. E nyilvántartást a vezetői nyilatkozat céljából kell vezetni, a vonatkozó statisztikákat pedig rendszeresen továbbítani kell más szervezetek (azaz az audithatóság és az igazoló hatóság) felé.

Az adatokat (többek között az egyes műveletek tekintetében lefolytatott helyszíni ellenőrzés dátumát) a számítógépes monitoringrendszerben kell rögzíteni.

1.9. Az irányítási ellenőrzések kiszervezése

Az irányítási ellenőrzéseket általános elvként az irányító hatóság felelősségére, a program vagy prioritási tengely irányításáért közvetlenül felelős szervezetnek kell elvégeznie. Az ellenőrzésekhez megfelelő humán erőforrásokat kell biztosítani annak biztosítása érdekében, hogy azokat megfelelő módon és időben elvégezzék (lásd az 1.4. szakaszt).

Olyan helyzetben azonban, amikor az ellenőrizendő műveletek nagy mennyiségének vagy technikai bonyolultságának okán az irányító hatóság úgy ítéli meg, hogy nem rendelkezik az ellenőrzések házon belüli elvégzéséhez szükséges személyzettel vagy szakértelemmel, helyénvaló lehet az ellenőrzések egészben vagy részben külső cégek számára történő kiszervezése. A kiszervezés lehetőségének kihasználásakor lényeges, hogy a megbízásban az elvégzendő munka terjedelmét és a vélemény megszövegezését világosan meghatározzák. Az e munka késedelmes elvégzésének következményei ezért hatással lehetnek az N+3-as kötelezettségvállalás visszavonásának elkerülése céljából bejelentendő elszámolható kiadás küszöbértékére. E kockázat elkerülése érdekében az irányító hatóság számára ajánlott olyan eljárások megvalósítása, amelyek biztosítják a külső cégek által készített beszámolók időben történő feldolgozását. Ez különösen fontos a közszektor szervezeteinél, ahol késedelmek mutatkoznak az ilyen típusú munkákra szóló szerződések odaítélésében. Az ajánlatkérő felelőssége továbbá, hogy a kiszervezett munka minőségét értékelje, például bizonyos számú kifizetési kérelem felülvizsgálatával. Ehhez rendszerint további munkatársak kinevezése szükséges. Ezért az irányítási ellenőrzések kiszervezésére vonatkozó döntés meghozatala előtt mindezeket a tényezőket figyelembe kell venni.

1.10. Könyvvizsgálói igazolások

Az egyedi támogatási formáról szóló megállapodás feltételei tartalmazhatnak egy olyan követelményt, amely szerint a kedvezményezetteknek könyvvizsgálói igazolást kell mellékelniük a benyújtott kifizetési kérelemhez. Ezek az igazolások a könyvvizsgáló által elvégzett munka terjedelmétől függően változhatnak, de általában alapvető követelmény lehet a következők megerősítése: a kiadás kifizetése a támogatható időszakon belül történt, a kiadás a megállapodás értelmében jóváhagyott tételhez kapcsolódik, az egyedi támogatási formáról szóló megállapodás feltételeit betartották, megvannak a megfelelő igazoló dokumentumok, ideértve a számviteli bizonylatokat is. Bár a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (5) bekezdése szerinti bizonyosság nem érhető el pusztán a kedvezményezettek vagy nevükben harmadik személyek (pl. könyvvizsgálók) által végzett ellenőrzésekkel, a könyvvizsgálói igazolások – kielégítő minőségű munkavégzést feltételezve – indokolják az irányítási ellenőrzéseknek egy megfelelő mintára történő korlátozását, figyelembe véve az ismert kockázatokat, ideértve az igazolást adó szervezet függetlenségének hiányát is. Azonban az igazolásokra való hagyatkozás érdekében elengedhetetlen, hogy az irányító hatóság útmutatásokkal lássa el a kedvezményezett által szerződötett könyvvizsgálót az elvégzendő munka terjedelméről és a kiállítandó jelentés vagy igazolás hatóköréről. Ez utóbbi nem lehet csupán egy egyetlen mondatból álló igazolás a kedvezményezett

igényének szabályszerűségéről, hanem ismertetni kell az elvégzett munkát és az eredményeket is.

A Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (IFAC) kapcsolódó szolgáltatásokról szóló nemzetközi szabványa (ISRS 4400 – Megbízások megállapodás szerinti eljárások végrehajtására pénzügyi tájékoztatással kapcsolatban) standardokat állapít meg és útmutatást nyújt a könyvvizsgáló szakmai felelősségéről a pénzügyi tájékoztatással kapcsolatban megállapodás szerinti eljárások végrehajtására vonatkozó megbízás teljesítésekor, valamint a könyvvizsgáló által az ilyen megbízással kapcsolatban kiadott jelentés formájáról és tartalmáról. A megállapodás szerinti eljárások e típusát a kedvezményezett kifizetési kérelmét kísérő könyvvizsgálói igazolás kiadására is fel lehet használni.

A megállapodás szerinti eljárások végrehajtására irányuló megbízás célja az, hogy a könyvvizsgáló olyan ellenőrzési jellegű eljárásokat végezzen el, amelyekről a könyvvizsgáló, a szervezet és bármely megfelelő harmadik fél megállapodott, és ténymegállapításairól számoljon be. A megállapodásnak a következő kérdésekre kell kiterjednie:

- a megbízás jellege;
- a megbízás célja;
- azon pénzügyi információk azonosítása, amelyekre a megállapodás szerinti eljárásokat alkalmazni fogják;
- az alkalmazandó egyedi eljárások jellege, időzítése és hatóköre;
- a ténymegállapításokról szóló jelentés elvárt formája.

A jelentésnek kellő részletességgel le kell írnia a megbízás célját és a megállapodás szerinti eljárásokat annak érdekében, hogy az olvasó megérthesse az elvégzett munka jellegét és terjedelmét. Az ISRS 4400 hasznos megbízólevél- és ténymegállapítási jelentésmintákat is tartalmaz.

A kedvezményezett társaság auditált éves pénzügyi beszámolóit nem helyettesíthetik a kedvezményezett egyes kifizetési kérelmeihez csatolt külön könyvvizsgálói igazolást.

A könyvvizsgálói igazolás minőségének és megbízhatóságának biztosítása érdekében az irányító hatóságnak meg kell vizsgálnia bizonyos számú könyvvizsgálói igazolást.

1.11. A feladatok elkülönítése

A feladatkörök szétválasztása elvének való megfelelés (vö. a közös rendelkezésekről szóló rendelet 72. cikkének b) pontjával) biztosítása, valamint azon kockázatok elkerülése érdekében, amelyek akkor merülnek fel, ha az irányító hatóság (vagy a közreműködő szervezet) felel (i) a műveletek kiválasztásáért és jóváhagyásáért, (ii) az irányítási ellenőrzésekért és (iii) a kifizetésekért, biztosítani kell e három feladatkör között a feladatok megfelelő elkülönítését.

A fentiek értelmében ha az irányító hatóság (vagy a közreműködő szervezet) egyben kedvezményezett is, biztosítani kell a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (5) bekezdése szerinti ellenőrzések céljából elvégzendő feladatok megfelelő szétválasztását. A megfelelő szétválasztás megvalósítható például oly módon, hogy a szervezeten belül a kedvezményezett részlegétől független, külön részleget vesznek igénybe az irányítási ellenőrzések elvégzésére. Ez lehet a pénzügyi osztály vagy a belső ellenőrzési részleg, amennyiben ezek egyike sem kedvezményezett, és amennyiben a belső ellenőrzési részleg nem végez semmilyen ellenőrzési tevékenységet a közös rendelkezésekről szóló rendelet 127. cikke értelmében.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (5) bekezdése szerinti ellenőrzéseket végző munkatársak nem vehetnek részt az audithatóság feladatai közé (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 127. cikke) tartozó rendszerauditokban vagy műveletek auditjában, és viszont. Az irányítási

ellenőrzések célja eltér az audithatóság felelősségére végzett auditok céljától, mivel ez utóbbiakra utólagosan (azaz a kifizetési kérelem Bizottsághoz való benyújtását követően) kerül sor. Ezeknek az auditoknak a célja annak értékelése, hogy a belső ellenőrzések eredményesen működnek-e, ugyanakkor az irányítási ellenőrzések a belső ellenőrzések részét képezik. A munka két típusát ezért világosan meg kell különböztetni, tervezésük, megszervezésük, végrehajtásuk, tartalmuk és dokumentálásuk során.

Bár az irányítási ellenőrzéseket és az audithatóság felelősségére végzett ellenőrzéseket szét kell választani, kívánatos az irányító hatóság, igazoló hatóság és audithatóság közötti információcsere. Például az irányítási ellenőrzésekben részt vevő személyzetet folyamatosan tájékoztatni kell az auditok eredményéről, és az akár az audithatóságtól is kérhet tanácsokat, míg az utóbbinak figyelembe kell vennie az irányítási ellenőrzések eredményeit saját kockázatelemzésében és auditstratégiájában.

2. Az irányítási ellenőrzések egyedi területei⁶

2.1. Közbeszerzés

Hivatkozás:

i. *Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról;*

ii. *Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról;*

iii. *A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (2006/C 179/02);*

iv. *A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzésekre és koncessziókra vonatkozó közösségi jognak az Intézményesített PPP-kre (IPPP) való alkalmazásáról (2007/C 6661)*

v. *„Összeférhetetlenség megállapítása a strukturális fellépésekkel kapcsolatos közbeszerzések során. Gyakorlati útmutató irányító hatóságok számára.”⁷;*

vi. *„Hamisított dokumentumok kimutatása a strukturális fellépések terén. Gyakorlati útmutató irányító hatóságok számára.”⁸;*

vii. *Új közbeszerzési irányelvek:*

- *A Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről;*
- *A Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről;*

⁶ E szakaszban az uniós jogszabályokra történő hivatkozások csak a tájékoztatás célját szolgálják, azaz nem teljes körűek. Az érintett nemzeti hatóságok felelnek az összes vonatkozó uniós és nemzeti jogszabálynak való megfelelés biztosításáért, az ezen útmutatóban külön nem felsorolt jogszabályokat is beleértve.

⁷ Tagállami szakértők egy csoportja által, az OLAF támogatásával készített munkadokumentum. Célja az operatív programok végrehajtásának megkönnyítése és a helyes gyakorlatok alkalmazásának ösztönzése. A tagállamok számára nem kötelező, hanem általános útmutatást és ajánlásokat ad, valamint bemutatja a bevált gyakorlatokat.

⁸ Tagállami szakértők egy csoportja által, az OLAF támogatásával készített munkadokumentum. Célja az operatív programok végrehajtásának megkönnyítése és a helyes gyakorlatok alkalmazásának ösztönzése. A tagállamok számára nem kötelező, hanem általános útmutatást és ajánlásokat ad, valamint bemutatja a bevált gyakorlatokat.

- *Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről;*

viii. *A Bizottság 2013. december 19-i C(2013) 9527 határozata az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról.*

ix. *„Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez”*

A közbeszerzéssel kapcsolatos ellenőrzések során biztosítani kell az uniós közbeszerzési szabályok és a kapcsolódó nemzeti szabályok betartását, valamint hogy az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség, a szabad mozgás és a verseny elvének az egész eljárás során megvalósuló tiszteletben tartását. Az ellenőrzéseket az adott eljárás lezajlása után a lehető legkorábban⁹ el kell végezni, mivel későbbi szakaszban a korrekciós intézkedés megtétele gyakran nehézkes.

A finanszírozás odaítélésének szakaszában biztosítani kell, hogy a kedvezményezettek tudatában legyenek az e területen fennálló kötelezettségeiknek, és hogy a személyzet megkapja a megfelelő képzést. Néhány tagállam külön iránymutatást, sőt sablonokat is készített a közbeszerzési eljárásokhoz a kedvezményezettek által történő felhasználásra. Ez különösen hasznos olyankor, amikor a kedvezményezettekkel egyszeri szerződéseket kötnek, és nincsenek idevágó tapasztalataik. A Bizottság is készített útmutatókat és magyarázó megjegyzéseket a közösségi közbeszerzési szabályokhoz, és ezek hasznos információkat és magyarázatokat tartalmaznak (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm). A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság szintén a közelmúltban fejezte be az „Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez”¹⁰ című dokumentumot.

Elengedhetetlen, hogy ezen ellenőrzések elvégzéséhez megfelelően tapasztalt és képzett munkatársakat vegyenek igénybe, és hogy a munkatársak rendelkezésére álljanak a részletes ellenőrző listák.

Erősen ajánlott az irányító hatóság számára, hogy már most felkészüljön a Hivatalos Lap L 94 számában 2014. március 28-án megjelent közbeszerzési irányelvek végrehajtására, amelyek átültetésének határideje 2016. április 18.

A közbeszerzési ellenőrzések intenzitása

Az irányítási ellenőrzések intenzitását az irányító hatóságnak kell meghatároznia a szerződések értéke és típusa szerint.

Amennyiben a közbeszerzést egy másik illetékes nemzeti hatóság már ellenőrizte, az irányítási ellenőrzés céljából ennek eredményei is figyelembe vehetők, feltéve, hogy az irányító hatóság felelősséget vállal azon ellenőrzésekért, és azok hatóköre legalábbis megegyezik az irányító hatóság által elvégzendő felülvizsgálat hatókörével.

⁹ Egyszerűsített költségelszámolási lehetőségek esetén a közbeszerzési eljárásokról lásd Az egyszerűsített költségelszámolási lehetőségekről szóló útmutatót (EGESIF_14-001).

¹⁰ Hamarosan megjelenik itt: http://ec.europa.eu/regional_policy.

Tervezés

A kedvezményezettek felelősek a kiindulási vizsgálatok, továbbá a tervezés minőségéért és a projekt költségvetésének pontosságáért. Amennyiben az irányító hatóság úgy ítéli meg, hogy kockázat áll fenn, megelőző intézkedésként előzetes ellenőrzést kell végeznie ezen elemek kapcsán, és ellenőriznie kell a költségbecslések naprakészségét. Kellő körültekintésre van szükség olyan esetekben, amikor a becsült költségek megközelítik az uniós küszöbértéket. Ilyen esetekben tanácsos megfontolni egy, az egész EU-ra kiterjedő pályázatot, a következők miatt:

- Az irányítási ellenőrzések során az irányító hatóság köteles ellenőrizni a költségbecslés elkészítésének módját. Különösen az előbbieken leírt esetekben gondoskodni kell arról, hogy a költségbecslés során az egész EU-ra kiterjedő pályázat elkerülése érdekében ne csökkentsék jogosulatlanul az árat. A küszöbértékhez való közelítés kockázati tényező;
- Szerződéskiegészítések. Előfordulhat, hogy az ajánlattételi dokumentációból kimaradtak olyan elemek, amelyeket később kiegészítésként foglaltak szerződésbe, és e kiegészítésekkel együtt a szerződés már meghaladja az uniós küszöbértéket.

Ezzel kerülhetők el a problémák a kiindulási pályázat során, illetve az, hogy a projekt végrehajtása során pótlólagos munkálatokra vagy szerződéskötésekre kerüljön sor.

Különös figyelmet kell fordítani a következők ellenőrzésére:

- az alkalmazott beszerzési módszer megfelelősége;
- a különféle szerződéses szakaszok (földvásárlás, a helyszín előkészítése, közműcsatlakozások stb.) közötti kölcsönös összefüggés;
- a finanszírozási terv és a nemzeti társfinanszírozás rendelkezésre állása.

Pályázat

A nagy értékű szerződések esetében, illetve ha a kedvezményezett feltételezhetően gyakorlatlan a közbeszerzés területén, ajánlott, hogy az irányító hatóság a pályázat meghirdetése előtt biztosítsa, hogy a pályázati dokumentumok minőségét (a feladatmeghatározást is ideértve) saját szakértői vagy külső szakértő megvizsgálja. Különleges figyelmet kell fordítani annak ellenőrzésére, hogy az előírások kellően konkrétak-e a technikai, gazdasági és pénzügyi képességeket tekintve, és hogy megfelelő kiválasztási és odaítélési kritériumokat alkalmaznak-e.

Bár az uniós közbeszerzési szabályok egyedi közzétételi követelményeket írnak elő, az irányító hatóságoknak tudatában kell lenniük annak, hogy még ha a szerződés nem is éri el az uniós küszöbértéket vagy ha a szolgáltatásokra csak korlátozott mértékben kell alkalmazni a 2004/18/EK irányelvet (azaz annak IIB. mellékletét) vagy a 2004/17/EK irányelvet (azaz annak XVIIB. mellékletét), ellenőrizni kell, hogy a szerződés közzétételének mértéke megfelelő (tehát a szerződés nagyságának és jellegének megfelelő¹¹) mértékű-e annak biztosításához, hogy a Szerződés egyenlő bánásmódra és megkülönböztetésmentességre vonatkozó általános elvei ne sérüljenek. Ez különösen fontos a határokon átnyúló érdekeltségű közbeszerzési eljárásoknál. Ez úgy érhető el, hogy a kedvezményezettektől a kifizetési kérelmek beadásával együtt be kell kérni a vonatkozó hirdetmények egy példányát. Be kell kérni az odaítélést követő hirdetmény feladásának igazolását is, különösen a 2004/18/EK irányelv IIB. mellékletében és a 2004/17/EK irányelv XVIIB. mellékletében felsorolt szolgáltatások tekintetében.

¹¹ A C-324/98. sz. Telaustria-ügy (EBHT 2000., I-10745. o.) és a Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (2006/C 179/02)

Kiválasztási és odaítélési kritériumok

Annak megfelelő ellenőrzéséhez, hogy a pályázati kiválasztási és odaítélési eljárásokat az uniós és nemzeti közbeszerzési szabályoknak megfelelően hajtották-e végre, az irányító hatóságoknak be kell szerezniük és értékelniük kell az értékelő bizottság által készített pályázati értékelési jelentéseket. Ezenkívül az irányító hatóságnak vagy az e célból létrehozott szervezeteknek felül kell vizsgálniuk az ajánlatkérőhöz vagy az ajánlattevők által létrehozott szervezetekhez benyújtott panaszokat. Az irányítási ellenőrzések során az irányító hatóságnak meg kell győződnie arról, hogy a panasztételi eljárást pontosan követték. Ezek a panaszok rávilágíthatnak a pályázati odaítélési eljárás esetleges hiányosságaira.

Az uniós közbeszerzési irányelvekben meghatározott határértéket meghaladó szerződések esetében néhány tagállam irányító hatóságai megfigyelőt küldenek a pályázatok értékelésére. Ezek után jelentés készül a megfigyelőnek a pályázat kiértékelésével kapcsolatos megállapításairól. A megfigyelő tanúsítja, hogy kellően részletes pályázati értékelési jelentés készült, amelyből kiderül, hogy az értékelő bizottság miként vonta le következtetéseit. Ez a megközelítés nem feltétlenül praktikus, ha magas a határértéket túllépő szerződések száma, ajánlható azonban akkor, ha az ajánlatkérő tudottan nem rendelkezik megfelelő tapasztalatokkal. Ez alkalmazható korlátozott mintavétel alapján is, annak érdekében, hogy bizonyosságot szerezzenek arról, miszerint a már tapasztaltabb, nagyszámú, a küszöböt meghaladó szerződésekért felelős ajánlatkérők betartják-e a vonatkozó beszerzési szabályokat.

A Bizottság által végzett auditok során a pályázatok értékelése és odaítélési eljárásai terén problémásnak talált területek közé tartoznak az alábbiak:

- a kiválasztási és odaítélési szakasz elkülönítésének hiánya, valamint a kiválasztási és odaítélési kritériumok összekeverése;
- helytelenül alkalmazott kiválasztási kritériumok az odaítélési szakaszban;
- a szerződési hirdetményben vagy az ajánlattételi dokumentációban közzé nem tett kiválasztási és odaítélési kritériumok;
- diszkriminatív műszaki előírások alkalmazása vagy nemzeti engedélyek bekérése a pályázati szakaszban;
- a meghirdetettől eltérő kiválasztási és odaítélési kritériumok alkalmazása az értékelés során;
- az alkalmazott kritériumok nem felelnek meg a Szerződés alapvető elveinek (átláthatóság, megkülönböztetésmentesség, egyenlő bánásmód);
- az értékelő bizottság által hozott döntések dokumentációja nem megfelelő;
- a szerződés tárgyához nem kapcsolódó, visszatartó erejű kiválasztási kritériumok.

Néhány tagállam független közbeszerzési ellenőrző szervet állított fel, amelyet a pályázati eljárások valamennyi szakaszában – egészen az aláírási szakaszig – történő ellenőrzések elvégzésére jogosult. Ezen ellenőrző szerv munkatársai a nemzeti és az uniós finanszírozású szerződések esetében egyaránt jelen lehetnek megfigyelőként a pályázatok értékelésénél. Amennyiben az ellenőrző szervnek az eljárás bármely elemével kapcsolatban aggályai merülnek fel, azokat jelenti az ajánlatkérőnek és az irányító hatóságnak is. Ily módon az irányító hatóság tudomására jutnak a szerződéssel kapcsolatos potenciális problémák, és – még a kedvezményezett által az érintett

szereplő küszöbértéket meghaladó szerződések esetében bevált gyakorlat egy annak biztosítását szolgáló eljárás, hogy valamennyi lényeges további vagy kiegészítő szerződést már az ajánlatkérő általi aláírást megelőzően bejelentik a közbeszerzési ellenőrző szervnek vagy az irányító hatóságnak. Ez lehetővé teszi, hogy a megfelelő közbeszerzési szabályok betartásának biztosításához szükségesnek tekintett valamennyi ellenőrzést a vonatkozó szerződések vagy módosítások aláírása előtt elvégezzék¹².

A szerződés teljesítésének szakasza

A bizottsági auditok során a szerződések teljesítése terén problémásnak talált területek közé tartoznak az alábbiak:

- pótlólagos vagy kiegészítő munkálatok újrapályáztatás nélkül történő odaítélése;
- a szerződés lényeges feltételeinek módosítása a teljesítési szakaszban.

Az uniós közbeszerzési irányelvekben szereplő küszöbértéket meghaladó szerződések esetében bevált gyakorlat egy annak biztosítását szolgáló eljárás, hogy valamennyi lényeges további vagy kiegészítő szerződést már az ajánlatkérő általi aláírást megelőzően bejelentik a közbeszerzési ellenőrző szervnek vagy az irányító hatóságnak. Ez lehetővé teszi, hogy a megfelelő közbeszerzési szabályok betartásának biztosításához szükségesnek tekintett valamennyi ellenőrzést a vonatkozó szerződések vagy módosítások aláírása előtt elvégezzék¹².

Példák a Bizottság által a közbeszerzések területén megállapított leggyakoribb problémákra:

- Pótlólagos munkálatok – közvetlen odaítélés olyan körülmények hiányában, amelyeket a gondosan eljáró ajánlatkérő nem láthatott előre;
- jogellenes szerződés-odaítélési kritériumok;
- a projektnek az uniós szintű pályáztatás elkerülése céljából történő felosztása;
- jogellenes kiválasztási kritériumok;
- túl szoros pályázati határidő;
- szerződés közvetlen odaítélése;
- a közzétételi eljárások be nem tartása;
- a pályázatra vonatkozó pontosítás hiányosságai;
- megfelelő auditnyomvonal biztosításának hiánya;
- a tárgyalásos és gyorsított eljárás indokolatlan alkalmazása;
- hiányosságok a szerződés értékének kiszámítása során;
- hiányosságok a megállapított szállítási határidő betartásában;
- a munkálatok a pályázati eljárás lezárása előtt megkezdődtek.

2.2. Környezetvédelem

A közösségi jogban 200-nál több környezetvédelmi tárgyú jogi aktus található. Ezek a jogalkotási intézkedések valamennyi környezetvédelmi ágazatot lefednek, ideértve a vízügyet, a levegőtisztaságot, a természetvédelmet, a hulladékgazdálkodást és a vegyi anyagokat, mások pedig olyan ágazatokon átnyúló kérdésekkel foglalkoznak, mint amilyen a környezetvédelmi információkhoz való hozzáférés és a nyilvánosság környezetvédelmi döntéshozatalban való részvétele. Bár a környezetvédelmi tárgyú *jogi aktusok* mindegyike érinti a társfinanszírozásban részesülő fellépéseket, az esb-alapok összefüggésében a következő tematikus területek bírnak

¹² A T-540/10 és a T-235/11 sz. ügy (2013.1.21.) – az előre nem látható körülmény értelmezése a szerződéskiegészítések összefüggésében.

különös fontossággal:

- A **környezeti hatásvizsgálatról** (KHV) szóló irányelv¹³ előírja a tagállamok számára a környezetre jelentős hatást gyakorló egyes köz- és magánprojekteknek a még azok engedélyezése vagy a projekt jóváhagyása előtt történő értékelését. Bár a KHV hivatalos követelményei erre nem tértek ki egyértelműen, egyes projektek tervezési folyamata során az éghajlatnak a projektre gyakorolt hatásaival, más szóval az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással is foglalkozni kell¹⁴. Az irányelv figyelembe veszi a nyilvánosság részvételéről és környezetvédelmi ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseit. A KHV-irányelv a kivételes esetekről is rendelkezik (az irányelv 2. cikkének (3) bekezdése). Egy nemrég közzétett útmutató hangsúlyozza azon körülmények kivételes jellegét, amelyek fennállása esetén ezek a rendelkezések alkalmazhatóak (az Európai Bíróság eltérések értelmezésére vonatkozó szokásos megközelítésének megfelelően).
- A **stratégiai környezeti vizsgálatról** (SKV) szóló irányelv¹⁵ – Környezeti vizsgálatok végezhetőek egyes projektek vonatkozásában az előbbiekben említett KHV-irányelv alapján vagy közpénzből finanszírozott tervek vagy programok vonatkozásában az SKV-irányelv alapján. Az SKV-irányelv, amellyel, hogy előírja a tagállamok számára az operatív program jóváhagyása előtti értékelést, rendelkezik a mutatók nyomon követéséről is, hogy korai szakaszban azonosíthatóak az előre nem látható kedvezőtlen hatásokat és megtehetőek a megfelelő korrekciós intézkedések. Szükség szerint alkalmazhatóak a meglévő ellenőrző intézkedések, hogy elkerülhető legyen az ellenőrzés felesleges megismétlése. Emellett a már elvégzett SKV-eljárás is frissítésre szorulhat, ha az operatív programban lényeges változások történnek. Ha az operatív programok további terveket és programokat eredményeznek, értékelni kell, hogy ezekhez is szükséges-e SKV-eljárás. Végezetül meg kell említeni, hogy a hulladék-keretirányelv értelmében előírt hulladékgazdálkodási tervek esetében kötelező az SKV. Finanszírozásra csak az olyan beavatkozások és infrastrukturális beruházások jogosultak, amelyek megfelelnek a Bizottsághoz bejelentett hulladékgazdálkodási terveknek.
- **Környezeti információk** – A környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló irányelv¹⁶ célja az, hogy hozzáférhetőbbé tegye a nyilvánosság számára a hatóságok birtokában lévő környezeti információkat, és biztosítsa, hogy az információhoz való hozzáférés méltányos előírásait az egész Közösségben alkalmazzák.

A **természetvédelemre** a madarokról szóló és az élőhelyvédelmi irányelv¹⁷ vonatkozik, különösen a Natura 2000 helyszínek hálózatára gyakorolt hatásokkal kapcsolatban. Ezek az irányelvek együttesen átfogó védelmi rendszert biztosítanak számos állat és növény, továbbá egyes kiválasztott élőhelytípusok számára. A közösségi érdekű természetes élőhelyek és fajok kedvező védettségi állapotának visszaállítása vagy fenntartása érdekében az élőhelyvédelmi

¹³ A Tanács 85/337/EGK irányelve az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról. Az 1985-ös KHV-irányelvet és annak három módosítását a 2011. december 13-i 2011/92/EU irányelv foglalta egységes szerkezetbe. A 2011/92/EU irányelvet az Európa Parlament és a Tanács 2014. április 16-i 2014/52/EU irányelvével módosította. A 2014/52/EU irányelv átültetésének határideje 2017. május 16.

¹⁴ Lásd *Útmutató az éghajlatváltozás és a biodiverzitás környezeti hatásvizsgálatba történő beépítéséhez*, Európai Bizottság, Környezetvédelmi Főigazgatóság, 2013. E kötelezettség olyan projektekre vonatkozik, amelyek esetében a KHV-eljárás a 2014/52/EU irányelv nemzeti jogba történő átültetése (legkésőbb 2017. május 16.) után kezdődik.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról, legutóbb a 2014/52/EU irányelvvvel módosítva.

¹⁶ A 2003/4/EK irányelvvvel módosított 90/313/EGK irányelv.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (a 79/409/EGK irányelv kodifikált változata) utoljára a 2013/17/EU irányelvvvel módosítva, a vadon élő madarak védelméről; a Tanács 92/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről, utoljára a 2013/17/EU irányelvvvel módosítva.

irányelv létrehozta a védett területek Natura 2000 elnevezésű ökológiai hálózatát, ami az EK természetvédelmi és biodiverzitásra vonatkozó politikájának központi elemévé vált. Az élőhelyvédelmi irányelv (6. cikke) külön rendelkezik a hatások megfelelő értékeléséről, valamint a kárcsökkentő és kártalanítási intézkedésekről.

- **Vízügy** – A vízügyi keretirányelv¹⁸ hozza létre az Európai Unión belüli valamennyi víztest (azaz a folyók, tavak, átmeneti vizek, part menti vizek, csatornák és a felszín alatti vizek) védelmének keretrendszerét. Központi célkitűzése az, hogy 2015-re elérje a vízkészletek jó minőségét, a vízgyűjtő kerületek integrált irányításán keresztül. Külön rendelkezéseket tartalmaz (a 4. cikk (7) bekezdésében) a vízkészletek romlása szempontjából potenciális kockázatot jelentő – például a belvízi hajózási projektekhez kapcsolódó – infrastruktúrák értékelésére.
- **Hulladékgazdálkodás** – A hulladék-keretirányelv¹⁹ állapítja meg a hulladék kezelésére vonatkozó alapvető követelményeket, és rangsorolja a hulladékkezelési lehetőségeket (csökkenő fontossági sorrendben: megelőzés, hasznosítás, újrahasználat, anyagok újrafeldolgozása, energetikai hasznosítás, ártalmatlanítás). A hulladékgazdálkodási infrastruktúrának átfogó hulladékgazdálkodási terv részét kell képeznie ahhoz, hogy az EMVA-ból vagy a Kohéziós Alapból kaphasson társfinanszírozást. A hulladéklerakókról szóló irányelv²⁰ részletes szabályokat állapít meg annak érdekében, hogy megakadályozza vagy minimálisra csökkentse a hulladék lerakásából eredő, környezetre gyakorolt negatív hatásokat, beleértve a talaj, a levegő és a víz szennyezését és az emberi egészséget érintő kockázatokat, továbbá hogy csökkentse a hulladéklerakókba kerülő, biológiailag lebontható hulladékok mennyiségét. A hulladékégetésről szóló irányelv²¹ célja, hogy amennyire az gyakorlati szempontból lehetséges, megelőzze vagy korlátozza a hulladékégetés által a környezetre gyakorolt negatív hatásokat, valamint az emberi egészség ebből eredő veszélyeztetését. Az irányelv szigorú üzemeltetési feltételeket és műszaki követelményeket állapít meg, valamint kibocsátási határértékeket határoz meg az EU-ban működő hulladékégetőkre vonatkozóan.

Az újrahasznosítás javítását célzó, például a csomagolási hulladékról, az elektromos és elektronikus berendezések, valamint a járművek és szárazelemek hulladékaikról szóló számos irányelv kötelező célokat állapít meg a hulladékok vagy az abban található bizonyos anyagok újrahasznosítására. Legtöbbjük kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a termékek előállítói anyagi felelősséggel tartoznak a hulladék megfelelő kezeléséért.

A környezetvédelmi területen folyó irányítási ellenőrzések során azt kell megvizsgálni, hogy a kedvezményezett betartotta-e a vonatkozó irányelveket, mégpedig annak ellenőrzésével, hogy a vonatkozó eljárásoknak megfelelően beszerezték-e az illetékes nemzeti hatóságoktól a megfelelő hozzájárulásokat. Az illetékes nemzeti hatóság felel annak biztosításáért, hogy a közösségi környezetvédelmi jogszabályokat helyesen alkalmazzák, ellenkező esetben pedig a megfelelő lépések megtételéért.

Az irányító hatóságnak a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (3) bekezdése szerinti feladatainak a műveletek kiválasztása és jóváhagyása során történő elvégzése érdekében biztosítania kell, hogy megfelelő – házon belüli vagy külső – szakértelem álljon rendelkezésére

¹⁸ A legutóbb a 2008/32/EK irányelvvel módosított, a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK irányelv.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/12/EK irányelve a hulladékokról, utoljára a 2011/97/EU irányelvvel módosítva.

²⁰ A Tanács 1999/31/EK irányelve a hulladéklerakókról, utoljára a 2011/97/EU irányelvvel módosítva.

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/76/EK irányelve a hulladékok égetéséről, utoljára az 1137/2008/EK irányelvvel módosítva.

ahhoz, hogy támogatást nyújtson a jóváhagyás alatt álló adott művelet típus összes jelentős környezetvédelmi vonatkozásának azonosításában. A nemzeti környezetvédelmi hivatalokkal szoros együttműködés hozható létre annak érdekében, hogy az irányító hatóságok e tekintetben támogatást kapjanak.

Hasonlóképpen az irányító hatóságnak a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikkének (5) bekezdése szerinti irányítási ellenőrzések céljából biztosítani kell, hogy a vonatkozó környezetvédelmi szabályoknak való folyamatos megfelelés ellenőrzéséhez rendelkezésére álljon a megfelelő szakértelem.

2.3. Állami támogatás

A tagállamok kötelesek teljesíteni az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat. Állami támogatás valósul meg, ha teljesülnek a Szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében foglalt rendelkezések: a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatásról van szó, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítésével torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

Amennyiben állami támogatásról van szó, a tagállamok kötelesek értesíteni a Bizottságot az állami támogatásról, és az állami támogatást addig nem hajthatják végre, amíg azt a Bizottság jóvá nem hagyta. Bizonyos intézkedések azonban mentesülnek az értesítési kötelezettség alól, mivel összeegyeztethetők a Szerződéssel, ha bizonyos feltételeknek megfelelnek (csoportmentesség) vagy nem minősülnek állami támogatásnak (*de minimis* szabály).

Bár a kiválasztási folyamat kiemelt fontosságú az állami támogatásokra vonatkozó szabályoknak való megfelelés értékeléséhez, az irányítási ellenőrzésnek célja még annak ellenőrzése, hogy a művelet rendelkezik-e állami támogatási elemmel, majd annak biztosítása, hogy a vonatkozó jogalapban megállapított rendelkezéseket betartják.

Az állami támogatásokra vonatkozó alábbi rendeletek és útmutatók jellemzően relevánsak az értékelés szempontjából²²:

- *De minimis* (csekély összegű támogatásokra vonatkozó) szabályok – 407/2013/EU rendelet vagy az azt megelőző rendeletek. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra külön *de minimis* rendelet vonatkozik (360/2012/EU bizottsági rendelet);
- Csoportmentességi szabályok – a Bizottság 651/2014/EU rendelete, a korábbi, 800/2008/EK csoportmentességi rendeletet a Bizottság 651/2014/EU rendeletének 57. cikkével helyezték hatályon kívül, ugyanazon rendelet 58. cikkében foglalt átmeneti rendelkezéseknek megfelelően;
- Bejelentett támogatás (egyedi vagy támogatási program) – Lásd a Versenypolitikai Főigazgatóság honlapján: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register.

Az állami támogatásokra vonatkozó rendeletek és útmutatók jegyzéke a következő honlapon található: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html

A pénzügyi eszközök tekintetében az ellenőrzés során a következő dokumentumokat is figyelembe kell venni:

²² Ebben az útmutatóban nincs lehetőség az állami támogatásokra vonatkozó összes jogszabály felsorolására. Az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályok felsorolása a Versenypolitikai Főigazgatóság honlapján található:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

A honlapot rendszeresen frissítik.

- Kockázatfinanszírozás: Iránymutatás a kockázatfinanszírozási célú beruházásokról 2014/C 19/04;
- Kezességvállalás: A Bizottság 2008/C155/02 közleménye az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról;
- Hitel: A Bizottság 2008/C14/02 közleménye a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról.

Továbbá ahogyan a vonatkozó útmutatókban is olvasható²³: „A pénzügyi eszközök esetében az állami támogatási szabályoknak mindhárom szinten eleget kell tenni: az irányító hatóság, az alapok alapja és a pénzügyi közvetítő szintjén. A támogatást különböző szinteken kell vizsgálni: az alap kezelője (díjazás ellenében), a magánbefektető (aki társbefektető és támogatásban részesülhet), valamint a végső kedvezményezett szintjén“. Az esb-alapok tekintetében a közös rendelkezésekről szóló rendelet 37. cikkének (12) bekezdése pontosítja az alkalmazhatóságra vonatkozó szabályt: „E cikk alkalmazásában az irányadó állami támogatási szabályok az akkor hatályban lévő szabályok, amikor az irányító hatóság vagy az alapok alapját végrehajtó szervezet a szerződés keretében program-hozzájárulásokat köt le valamely pénzügyi eszközre, vagy amikor adott esetben a pénzügyi eszköz szerződéses, program keretében történő hozzájárulási kötelezettséget vállal a végső kedvezményezettek felé”.

A gyakorlatban az állami támogatások irányítási ellenőrzésének ki kell egészítenie a művelet kiválasztásának folyamata során végzett ellenőrzéseket:

- (1) Ellenőrizni kell, hogy a művelet tartalmaz-e állami támogatást. Megjegyzendő, hogy az állami támogatás nem kizárt, amennyiben a kedvezményezett nonprofit szervezet vagy állami szerv. E célból meg kell vizsgálni, hogy a kedvezményezett gazdasági tevékenységet folytat-e (azaz a verseny számára nyitott piacon kínál-e árukat és szolgáltatásokat), jogi státuszától függetlenül.
- (2) A jogalapot (általában a művelet kiválasztási dokumentációja alapján) egyértelműen fel kell tüntetni.
- (3) Erősen ajánlott külön ellenőrző lista használata minden egyes típusú állami támogatási intézkedés esetében annak biztosítására, hogy valamennyi vonatkozó rendelkezést vizsgálták. Ezt az ellenőrző listát emlékeztetőként és az elvégzett ellenőrzések auditnyomvonalaként lehet felhasználni.

Bár a fő megfelelőségi vizsgálatokat a kiválasztási folyamat során kell elvégezni, a kiegészítő vizsgálatokra az irányítási ellenőrzések során kell sort keríteni. Például:

- a *de minimis* szabály tekintetében ellenőrizni lehet a kedvezményezett elszámolásait annak érdekében, hogy a *de minimis* küszöbértéket ne lépjék túl, és azt is, hogy a szabályt az ugyanahhoz a csoporthoz tartozó összes vállalkozás betartsa (legalább egy, a *de minimis* rendeletekben meghatározott nyilatkozattal vagy a nemzeti szabályokban engedélyezett egyéb eszközökkel);
- a csoportmentességek tekintetében külön figyelmet kell fordítani a kkv-k meghatározására, az összes intézkedésfajtára vonatkozó közös rendelkezésekre (ösztönző hatás, átláthatóság stb.) és a különböző támogatási kategóriákra vonatkozó külön rendelkezésekre (többek között maximális összegre, maximális támogatásintenzitásra, elszámolható költségekre);
- a bejelentett támogatást illetően vizsgálni kell a jóváhagyott támogatásnál megállapított

²³ Vö. a „Pénzügyi eszközök az ESB-programokban 2014–2020 között – Rövid referencia-útmutató az irányító hatóságok számára“ (EGESIF_14_0038-03, 2014. december 10.) 7.7. szakaszával, elérhető itt: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

feltételeket.

Alapvető fontosságú az állami támogatás megalapozott ellenőrzésének biztosítása, amelyet az egyes intézkedések vonatkozásában külön, emlékeztetőként és az elvégzett ellenőrzések auditnyomvonalaként felhasználható ellenőrző lista alapján kell elvégezni

Példák a Bizottság által az államok területén megállapított leggyakoribb problémákra:

- a *de minimis* szabály ellenőrzésének hiánya;
- a megengedhető támogatási plafon túllépése, ha egy társaság nem minősül kkv-nek, és emiatt nem jogosult a kkv-bónuszra;
- A munkálatokat túl korán (még a támogatási kérelem előtt) megkezdték vagy még mielőtt a támogatást nyújtó hatóság azt jóváhagyta volna.
- A támogatás ösztönző hatásának elégtelen ellenőrzése.

2.4. Pénzügyi eszközök

Hivatkozás:

- i. *A közös rendelkezésekről szóló rendelet 40. cikke és 125. cikkének (9) bekezdése*
- ii. *A közös rendelkezésekről szóló rendelet IV. melléklete (finanszírozási megállapodásokra vagy stratégiai dokumentumokra vonatkozó minimumkövetelmények)*
- iii. *A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet²⁴ 9. és 25. cikke;*
- iv. *Az Európai Parlament és a Tanács 2006. november 15-i 1781/2006/EK rendelete a pénzáttalásokat kísérő megbízási adatokról;*
- v. *Az Európai Parlament és a Tanács 2005. október 26-i 1889/2005/EK rendelete a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről;*
- vi. *Az Európai Parlament és a Tanács 2001. december 4-i 2001/97/EK irányelve a pénzügyi rendszer pénzmossási célú felhasználásának megelőzéséről szóló 91/308/EGK tanácsi irányelv módosításáról;*
- vii. *Az Európai Parlament és a Tanács 2005. október 26-i 2005/60/EK irányelve a pénzügyi rendszereknek a pénzmossás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről;*
- viii. *„Pénzügyi eszközök az esb-programokban 2014–2020 között – Rövid referencia-útmutató az irányító hatóságok számára“ (EGESIF_14_0038-03, 2014. december 10.)²⁵, amelyet szükség esetén részletesebb konkrét útmutatókkal kell kiegészíteni, például a fi-compass-szal kiegészítve, amely az esb-alapok pénzügyi eszközeivel kapcsolatos tanácsadó szolgáltatásokat nyújtó egyedi platform (<http://www.fi-compass.eu/>)²⁶.*

A pénzügyi eszközökre vonatkozó irányítási ellenőrzéseknek arra kell irányulniuk, hogy biztosítsák az alkalmazandó jogszabályoknak és rendeleteknek való megfelelést, az esb-alapok hatékony és eredményes pénzgazdálkodását, az eszközök biztosítását és adott esetben az alapok alapját vagy a pénzügyi eszközt végrehajtó szervezetek által végzett megbízható pénzügyi nyomon követést és jelentéstételt.

²⁴ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.138.01.0005.01.HUN

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

²⁶ A pénzügyi eszközökről szóló részletes útmutatók és értelmező adatlapok végleges verzióját első körben az INFOREGIO-n teszik közzé, majd később a <http://www.fi-compass.eu/> honlapon, amely egy helyen csoportosítja a pénzügyi eszközökről szóló összes anyagot.

A pénzügyi eszközökkel kapcsolatos műveletek esetében az irányító hatóságnak a kedvezményezett által benyújtott minden egyes kifizetési kérelemnél el kell végeznie a dokumentumalapú ellenőrzést. Pénzügyi közvetítő is lehet kedvezményezett, amennyiben az alapok alapját vagy közvetlenül a pénzügyi eszközt kezeli. A pénzügyi eszközt végrehajtó szervezet jelentést készít az (adott esetben) alapok alapját végrehajtó szervezetnek, amely az irányító hatóságnak készít jelentést.

Az EBB által a közös rendelkezésekről szóló rendelet 38. cikke (4) bekezdése b) pontjának i. alpontja értelmében végrehajtott és a Bizottság 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete 9. cikkének (3) bekezdésében meghatározott pénzügyi eszközöket illetően az irányító hatóság egy céget bíz meg, amely a Bizottság által létrehozott közös keretrendszer alapján működik, és a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (5) bekezdésének b) pontja értelmében helyszíni ellenőrzéseket végez a műveleteken. A Bizottság jelenleg frissíti az érvényes közös audit-keretrendszert, amelyet a tagállamokkal is meg fog vitatni. Ez idő alatt az irányító hatóságnak módjában áll konzultálni a Bizottsággal, ha tanácsra van szüksége az ezzel kapcsolatos módszertant illetően, az említett rendelet 9. cikke (4) bekezdésének sérelme nélkül.

Biztosítani kell, hogy a pénzügyi eszköz létrehozása, valamint végrehajtása összhangban áll az alkalmazandó jogszabályokkal, ideértve az esb-alapokra, állami támogatásra, közbeszerzésre vonatkozó szabályokat, valamint vonatkozó szabályokat és a pénzmosás megakadályozására, a terrorizmus elleni küzdelemre és az adócsalásra alkalmazandó jogszabályokat. A létrehozást az első kifizetési kérelemmel, a végrehajtást pedig minden egyes későbbi kérelemmel együtt kell ellenőrizni.

A létrehozást illetően többek között a következő szempontokat kell ellenőrizni:

- a közös rendelkezésekről szóló rendelet 37. cikkének (2) bekezdése szerinti előzetes értékelés;
- a közös rendelkezésekről szóló rendelet 38. cikke szerinti végrehajtási opció;
- pénzügyi eszköz kialakítása (alapok alapjaival vagy azok nélkül); pl. a felkínálandó pénzügyi termékek, megcélzott végső kedvezményezettek, adott esetben az előirányzott vissza nem térítendő támogatással való együttes alkalmazás);
- a finanszírozási megállapodás(ok) vagy stratégiai dokumentum tartalma (a közös rendelkezésekről szóló rendelet IV. mellékletében megállapított minimumkövetelmények);
- kiválasztás és finanszírozás az alapok alapjával vagy pénzügyi közvetítő(k)kkel;
- vagyonkezelői számlák vagy külön finanszírozási egység (csak a közös rendelkezésekről szóló rendelet 38. cikke (4) bekezdésének b) pontjában foglalt lehetőség esetében);
- nemzeti társfinanszírozás (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 38. cikkének (9) bekezdése) azaz a különböző szinten nyújtott nemzeti hozzájárulások nyomon követése;
- állami támogatás (többek között a kockázatfinanszírozásra vonatkozó szabályok, általános csoportmentességről szóló rendelet, de minimis – vö. a 2.3. ponttal)

A végrehajtást illetően többek között a következő szempontokat kell ellenőrizni:

- A finanszírozási megállapodások elemeinek való megfelelés (a megállapodás aláírási szintjétől függetlenül), az alábbiakat is beleértve:
- A beruházási stratégia végrehajtása (pl. termékek, végső kedvezményezettek, támogatással való együttes alkalmazás);
- Üzleti terv végrehajtása, a tőkeáttételt is beleértve;
- Az irányítási költségek kiszámítása és kifizetése;

- A beruházás végrehajtásának nyomon követése és arról jelentés készítése, a végső kedvezményezettek szintjét is beleértve, auditkövetelmények és auditnyomvonal;
- Pénzügyi közvetítők kiválasztása és megállapodás megkötése, ha változás van az eredeti felálláshoz képest.

A 38. cikk (4) bekezdésének c) pontja szerint kezelt pénzügyi eszközök esetében ellenőrizni kell a 38. cikk (8) bekezdésében említett stratégiai dokumentumnak való megfelelést.

A pénzmosság megelőzéséről és a terrorizmus elleni küzdelemről szóló jogszabályoknak való megfelelés alapulhat a törvény által az e területre vonatkozó ellenőrzési jogkörökkel, valamint az alapok alapját végrehajtó szervezet és a pénzügyi eszközt végrehajtó szervezet ellenőrzésére irányuló hatáskörökkel felruházott nemzeti szervezet által nyújtott biztosítékon. A legfontosabb alkalmazandó jogszabályok felsorolását lásd fent.

A helyszíni ellenőrzések esetében különbséget kell tenni a következők között:

- a közvetlenül vagy közvetetten a Bizottság által kezelt, uniós szintű pénzügyi eszközök, amelyeknél az irányító hatóság nem folytat helyszíni ellenőrzéseket (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 40. cikkének (1) és (2) bekezdése), de rendszeres ellenőrző jelentéseket kell kapnia az e pénzügyi eszközök végrehajtásáért felelős szervezetektől, és
- a nemzeti, regionális, transznacionális vagy határokon átnyúló szinten létrehozott, az irányító hatóság által vagy felelősségére kezelt pénzügyi eszközök, amelyeknél az irányító hatóság folytatja le a helyszíni ellenőrzéseket.

A helyszíni ellenőrzéseknek első körben a pénzügyi eszköz szintjén kell lezajlaniuk. A helyszíni ellenőrzéseket a végső kedvezményezett szintjén is el kell végezni (pl. mintavételezéses alapon), amennyiben az irányító hatóság becslései szerint ez az a megállapított kockázat szintjéből adódóan indokolt.

Megjegyzés: a támogathatósági szempontokat is meg kell vizsgálni, az alábbiakat is beleértve:

- A beruházás adott szakaszára vonatkozó feltételek: általánosságban a pénzügyi eszközökön keresztül támogatandó beruházások a beruházásra vonatkozó határozat napján nem lehetnek fizikailag már lezárta vagy teljes mértékben végrehajtottak (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 37. cikkének (5) bekezdése, e szabály alól azonban a rendelet 37. cikkének (6) bekezdése biztosít eltérést);
- A pénzügyi eszközök egyéb típusú támogatásokkal történő ötvözése, akár ugyanazon műveleten belül (37. cikk (7) bekezdés) vagy egy külön műveletben (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 37. cikkének (8) bekezdése. A közös rendelkezésekről szóló rendelet 37. cikkének (9) bekezdésében foglalt feltételeket teljesíteni kell;
- Természetbeni hozzájárulások korlátozása (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 37. cikkének (10) bekezdése);
- Az áfa kezelése (amennyiben a vissza nem térítendő támogatásokat és a pénzügyi eszközöket ugyanazon műveleten belül ötvözik, a közös rendelkezésekről szóló rendelet 37. cikkének (11) bekezdése);
- Működőtőke;
- Nehézségekkel küzdő vállalkozások (az ERFA-rendelet 3. cikke (3) bekezdésének d) pontja és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok szerinti korlátozás).

Az auditnyomvonalra vonatkozó követelmények: A kedvezményezett felel annak biztosításáért, hogy az igazoló dokumentumok rendelkezésre álljanak, és nem róhatnak a végső

kedvezményezettekre az ezzel kapcsolatos felelősségük ésszerű teljesítéséhez szükséges mértéken túllépő nyilvántartási kötelezettségeket (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 40. cikkének (5) bekezdése). Külön nyilvántartást kell vezetni minden egyes támogatási forma esetében, amennyiben egy adott műveletnél a pénzügyi eszközöket vissza nem térítendő támogatásokkal, kamattámogatásokkal és/vagy garanciadíj-támogatásokkal ötvözik, és amennyiben a pénzügyi eszközzel támogatott végső kedvezményezett egyéb uniós finanszírozású forrásból is kap támogatást (a közös rendelkezésekről szóló rendelet 37. cikkének (7) és (8) bekezdése).

Mivel ugyanaz a pénzügyi eszköz több operatív programból is kaphat hozzájárulást, ilyen esetekben az alapok alapjának vagy a pénzügyi közvetítőnek jelentési, auditálási és ellenőrzési célokra külön számlát kell vezetnie, vagy megfelelő számviteli kódokat kell használnia az egyes operatív programokból származó hozzájárulásokra. Az auditnyomvonal vizsgálatának is részét kell képeznie a 125. cikk (5) bekezdése szerinti ellenőrzésnek.

Az irányítási ellenőrzéseknek a finanszírozási feltételek betartását alátámasztó igazoló dokumentumok ellenőrzésére kell összpontosítaniuk. E dokumentumok közé tartozhatnak a kérelmek, az üzleti tervek, az éves beszámolók, a pénzügyi eszköznek a kérelem értékelésére vonatkozó ellenőrző listái és jelentései, az aláírt beruházási, hitel- vagy garanciamegállapodás, a vállalkozás jelentései, jelentések a látogatásokról és az igazgatóság üléseiről, a hitelközvetítő jelentése a garanciaalapnak a követelés alátámasztására, a környezetvédelmi jóváhagyások, az esélyegyenlőségi jelentések és a de minimis (csekély összegű) támogatással kapcsolatos nyilatkozatok.

Csak abban az esetben szükséges az auditnyomvonal részeként a kiadások kkv által kifizetett számlák és az áruk/szolgáltatások kifizetésének bizonyítéka formájában történő igazolása, ha a kkv-nak nyújtott tőke, hitel vagy garancia feltétele volt annak meghatározott árukra vagy szolgáltatásokra fordítása. Azonban minden esetben igazolni kell a tőke vagy hitel összegének a kockázattőke-alap vagy hitelközvetítő által a vállalkozás részére történt átutalását, és bizonyítékot kell adni arra vonatkozóan, hogy a pénzügyi eszközön keresztül nyújtott támogatást a kitűzött céljának megfelelően használták fel.

A pénzügyi eszközök irányítási ellenőrzései igen sajátosak, és megfelelő tudást igényelnek. Oda kell figyelni arra, hogy a pénzügyi eszközök megfeleljenek az állami támogatásokra vonatkozó szabályoknak (amelyek a végrehajtás különböző szintjein is megjelenhetnek, például a társult magánbefektetők, alapok alapja, pénzügyi közvetítők és a végső kedvezményezettek szintjén), a szervezetek kiválasztására vonatkozó szabályoknak (például adott esetben a közbeszerzési szabályoknak) – az alapok alapjának és a pénzügyi közvetítők kiválasztásának tekintetében – és az irányítási költségek szintjének.

Példák a Bizottság által a pénzügyi eszközök területén megállapított leggyakoribb problémákra²⁷ (2007–2013-as pénzügyi terv):

- A pénzügyi konstrukcióból adódó kezességvállalás olyan hitelbiztosíték volt, amelyet ugyanazon operatív program keretében egy másik pénzügyi konstrukcióból nyújtottak.
- Jogellenes tőke-visszatérítés, amikor a hitel tőkeösszegét még nem térítették meg teljesen;
- Kizárólag működőtőke finanszírozására 2011.12.1. előtt nyújtott hitelek;
- Az irányítási költségek nem bizonyítékon alapulnak;
- megfelelő auditnyomvonal biztosításának hiánya;
- lassú projektmegvalósítás és a teljesítmény javítását lehetővé tevő, potenciálisan eredménytelen ellenintézkedések;

²⁷ A jogi rendelkezések korábbi időszakokra vonatkoznak, és jelenleg nem hatályosak

- nem megfelelő irányítási ellenőrzések;
- a finanszírozási megállapodásból hiányzó kötelező elemek;
- a műveletek auditját a hatókör korlátozása miatt nem végzik el.

2.5. Bevéeltermelő műveletek

Hivatkozás

- A közös rendelkezésekről szóló rendelet 61. cikke, 65. cikkének (8) bekezdése és V. melléklete;*
- A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet 15–19. cikke;*
- Útmutató a beruházási projektek költség-haszon elemzéséhez; Gazdasági értékelő eszköz a kohéziós politikához, 2014–2020.*

A közös rendelkezésekről szóló rendelet különbséget tesz a 61. cikkben tárgyalt, a befejeződésüket követően (és vélhetően a megvalósítás során is) nettó bevételt termelő műveletek, valamint a 65. cikk (8) bekezdésében tárgyalt, végrehajtásuk során nettó bevételt termelő műveletek között, amelyekre nem vonatkozik a 61. cikk (1)–(6) bekezdése.

A befejezést követően nettó bevételt termelő műveletek

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 61. cikkének (1) bekezdése tartalmazza a „nettó bevétel” meghatározását.

Az irányító hatóságnak az irányítási ellenőrzések részeként elsőként azt kell ellenőriznie, hogy az adott műveletre vonatkozik-e a közös rendelkezésekről szóló rendelet 61. cikkének (1) bekezdése. Amennyiben a művelet befejezése után pénzeszköz-beáramlás várható, az irányító hatóságnak különösen azt kell vizsgálnia, hogy e pénzeszköz-beáramlást közvetlenül a felhasználók fizetik meg, vagy „egyéb pénzeszköz-beáramlasként” is besorolható, mint például egyéb magán- vagy közpénzből történő hozzájárulások vagy egyéb pénzügyi nyereség.

Az irányító hatóságnak biztosítania kell, hogy a pénzeszköz-beáramlásokat a fokozatos megközelítés alapján határozták meg (azaz a művelettel vagy anélkül adódó helyzetek közötti különbség alapján), ami költség-megtakarítást is foglalhat magában. Amennyiben a várt költség-megtakarításokat a kedvezményezett nem tekintette nettó bevételnek, az irányítási ellenőrzések során bizonyítékot kell szerezni arra, hogy ezeket a működési támogatások egyenlő mértékű csökkentésével ellensúlyozzák.

Amennyiben a művelet nagyobb projekt részét képezi, irreleváns lehet a pénzügyi elemzést egyetlen műveletnél elvégezni. Az irányító hatóságnak kell ellenőriznie, hogy az elemzést önálló elemzési egységen végezték el, és hogy a projekt nettó jövedelmét a művelet támogatható költségével arányosan osztották le a műveletre a projekt beruházási költségében.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 61. cikkének (2)–(5) bekezdésével összhangban a művelet elszámolható kiadásait előzetesen csökkenteni kell úgy, hogy figyelembe lehessen venni a művelet lehetséges nettó bevételét, amelyet a következő módszerek valamelyikével lehet meghatározni:

- ágazatok és alágazatok tekintetében százalékosan meghatározott átalányok alkalmazása;
- a művelet diszkontált nettó bevételének kiszámítása;
- a maximális társfinanszírozási ráta csökkenése a megfelelő programprioritás vagy intézkedés összes művelete esetében.

A módszert a nemzeti szabályokkal összhangban kell kiválasztani.

A második módszer alkalmazása esetén a művelet végrehajtása során termelt, a művelet potenciális

nettó bevételének meghatározásakor figyelmen kívül hagyott bevételforrásokból eredő nettó bevételt legkésőbb a kedvezményezett által benyújtott utolsó kifizetési kérelemből kell levonni.

Az irányító hatóságnak megfelelő iránymutatást kell nyújtania a kedvezményezetteknek. Az irányító hatóságnak különösen a kedvezményezettek által a jövőbeli nettó bevétel előrejelzéséhez alkalmazandó módszertanra vonatkozóan kell tájékoztatást adnia. Az iránymutatásban pontosítani kell a potenciális nettó bevétel meghatározására vonatkozó módszer kiválasztásának szabályait. Amennyiben a választott módszer a diszkontált nettó bevétel kiszámítása, az iránymutatásban részletes információkat kell adni a számításban alkalmazandó paramétereiről, mint például a referencia-időszak hossza, a diszkontráta, a maradványérték kiszámítása stb.

Az irányító hatóság irányítási ellenőrzéseinek részeként köteles ellenőrizni, hogy betartották-e a szabályokat és iránymutatásokat, valamint hogy a bevételtermelő művelet értékelését megfelelően végezték és teljes körűen dokumentálták. A nettó bevétel számításának pontosságát értékelve az irányító hatóságnak különösen a következőket kell ellenőriznie:

- az előre jelzett bevételre és költségre vonatkozó feltevések ésszerűsége és közzététele a művelettel és anélkül, bármely rendelkezésre álló korábbi adat figyelembevételével, az érintett beruházás kategóriája, a projekt típusa, az ilyen típusú beruházásoktól általában elvárható nyereségesség, a szennyező fizet elvének alkalmazása;
- az értékelés és a fenti feltevések közötti közvetlen kapcsolat;
- az ajánlott számítási paraméterek (referencia-időszak hossza stb.) alkalmazása;
- a számítások helyessége.

Amennyiben a választott módszer a diszkontált nettó bevétel kiszámítása, az irányító hatóságnak különösen azt kell ellenőriznie az irányítási ellenőrzések során, hogy a művelet befejezése előtt termelt bevételt bevételforrásként vették figyelembe a diszkontált nettó bevétel kiszámításában, vagy hogy azt a kedvezményezett által bejelentett összes elszámolható kiadásból levonják (vagy le fogják vonni). Általánosságban a művelethez nyújtott pénzügyi támogatás méretétől függő arányos eljárásokat lehet elfogadni a termelt nettó bevétel előrejelzésére és ellenőrzésére.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 61. cikkének (6) bekezdése értelmében amennyiben objektíve nem lehetséges előzetesen megbecsülni a bevételt, a művelet befejezésétől vagy a program lezárásától számított három éven belül keletkezett nettó bevételt le kell vonni a Bizottságnak bejelentett kiadásokból.

Olyan rendszert kell kialakítani, amely lehetővé teszi az irányító hatóság számára, hogy a közös rendelkezésekről szóló rendelet 61. cikkének (6) bekezdése körébe tartozó műveleteket megjelölje, továbbá nyomon kövesse és legkésőbb a program lezárása előtt számszerűsítse a keletkezett nettó bevételt. Az irányító hatóságnak a helyszíni ellenőrzések részeként és a művelet befejezését követően eljárásokat kell kialakítania, hogy ellenőrizze a kedvezményezettek által jelentett nettó bevétel helytállóságát.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 61. cikkének (7) bekezdése megállapítja többek között a b) pontban, hogy a 61. cikk nem alkalmazandó olyan műveletekre, amelyek esetében a teljes elszámolható költség nem haladja meg az 1 000 000 EUR-t. Az irányító hatóságnak ezért biztosítani kell, hogy bármely művelet, amelynek teljes elszámolható költsége az után lépi túl az előbb említett 1 000 000 EUR-s küszöbértéket, miután azt az irányító hatóság információs rendszerében először rögzítették, megfeleljen az említett 61. cikk követelményeinek. A 61. cikk (1)–(6) bekezdése a kizárólag az ESZA-ból finanszírozott műveletekre sem vonatkozik.

A végrehajtás során bevételt termelő műveletek, amelyekre nem vonatkozik a közös

rendelkezésekről szóló rendelet 61. cikkének (1)–(6) bekezdése

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 65. cikke (8) bekezdésének értelmében a művelet elszámolható kiadásait legkésőbb a kedvezményezett által benyújtott végső kifizetési kérelemben csökkenteni kell azzal a nettó bevétellel, amelyet a művelet jóváhagyásakor nem vettek figyelembe, és amelyet a művelet csak a végrehajtása során termel közvetlenül. Ha a költségek teljes összege nem társfinanszírozható, a nettó bevételt a költségek elszámolható és el nem számolható részeinek arányában kell felosztani. Ez a rendelkezés nem vonatkozik azokra a programokra, amelyeknél az összes elszámolható költség nem haladja meg az 50 000 EUR-t.

E cikk alapján az irányító hatóságnak a bevételtermelés szempontjának értékelését ki kell terjesztenie minden olyan műveletre, amelyek esetében a teljes elszámolható költség nem haladja meg az 50 000 EUR-t, és amelyekre nem vonatkoznak a közös rendelkezésekről szóló rendelet 65. cikke (8) bekezdésében említett egyéb kivételek. Ide tartoznak általában azok a műveletek, amelyekre nem vonatkozik a közös rendelkezésekről szóló rendelet 61. cikke.

Az egyszerűsített költségelszámolásnak a nettó bevételt termelő műveleteknél történő felhasználását illetően tekintse meg a Bizottság egyszerűsített költségelszámolási lehetőségekre vonatkozó útmutatójának 7.4. szakaszát (EGESIF_14-0017).

2.6. A műveletek tartóssága

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 71. cikke értelmében az irányító hatóságnak biztosítani kell, hogy egy adott művelet csak akkor tartja meg az esb-alapokból nyújtott hozzájárulást, ha a művelet a kedvezményezettnek történő utolsó kifizetéstől számított öt éven belül, illetve az állami támogatásokról szóló szabályozás szerinti időtartamon belül nem esik át a 71. cikk (1) bekezdésének a)–c) pontjában leírt lényeges változáson. Tíz éves időtartamot állapítottak meg azokra az esetekre, amikor a termelő tevékenységet az Unió kívülre helyezik át. Különleges feltételek vonatkoznak a kkv-kre, a pénzügyi eszközökre, azokra a természetes személyekre, akik később az EGAA-ból kapnak támogatást, valamint azokra a műveletekre, amelyek nem infrastrukturális beruházások, sem pedig termelő beruházások.

Az irányító hatóságnak az ellenőrzései – ideértve a mintavétellel történő helyszíni ellenőrzéseket is – keretében és a műveletek befejezését követően kell ellenőriznie e feltételek betartását. A jogosulatlanul kifizetett összegeket vissza kell fizettetni.

2.7. Egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalma

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 7. cikke szerint az irányítási ellenőrzések során ellenőrizni kell, hogy a műveletek tiszteletben tartják és előmozdítják a nők és férfiak közötti egyenlőséget, valamint a nemek közötti esélyegyenlőség elve érvényesülésének elősegítését az esb-alapok különböző végrehajtási szakaszai során. Ennek része a nemek közötti egyenlőség érvényesítését célzó megközelítés, amely biztosítja, hogy az egyenlőtlenségek megszüntetése céljából valamennyi műveletnél nyíltan és tevőlegesen számításba vegyék a nők és férfiak helyzetére gyakorolt hatásokat. Valamennyi programnak hozzá kell járulnia a nők és férfiak nagyobb fokú egyenlőségéhez, és képesnek kell lennie ilyen hatásának igazolására, a végrehajtás előtt, alatt és azt követően is. Az irányítási ellenőrzések során be kell tartani az Alapjogi Chartát.

Emellett az ellenőrzések során azt is ellenőrizni kell, hogy megteszik-e a megfelelő lépéseket valamint a nemek, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékosságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés megakadályozása érdekében az esb-alapok különböző végrehajtási szakaszai során, különös tekintettel az alapokhoz

való hozzáférésre.

Az irányítási ellenőrzésekhez használt ellenőrző listáknak ezért adott esetben ki kell térniük az egyenlőség és megkülönböztetésmentesség tiszteletben tartásával foglalkozó kérdésekre is. Az irányítási ellenőrzéseknek ki kell terjedniük a társfinanszírozott programoknak és műveleteknek a célmutatókhoz viszonyított tényleges teljesítményére, a teljes programozási időszak alatt. Az irányító hatóságnak ellenőriznie kell, hogy a művelet végrehajtása során megtették-e a megfelelő lépéseket a szerződésben meghatározott feltételek teljesítésére. A fogyatékossgal élő személyek hozzáférése az egyik olyan kritérium, amelynek az esb-alapokból társfinanszírozott műveletek meghatározásakor meg kell felelni, és amelyet a megvalósítás különböző szakaszaiban figyelembe kell venni.

A hozzáférhetőségnek jellemeznie kell a nyilvánosság számára nyújtott, és az esb-alapokból finanszírozott valamennyi terméket és szolgáltatást. Különösen fontos, hogy a tagállam minden lehetséges eszközt felhasználjon azért, hogy biztosítsa az épületekhez, a közlekedéshez, információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférést, ami elengedhetetlen a fogyatékossgal élő személyek társadalmi befogadásához. Ezért a helyszínek, logisztika, információ és anyagok (pl. a felhasznált oktatási anyagok, létrehozott termékek) hozzáférhetőségét figyelembe kell venni annak biztosítása érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek a többi emberrel azonos feltételek mellett részesüljenek a projekt eredményéből. Ennek a szempontnak mindig érvényesülnie kell, ha szolgáltatás vagy termék beszerzésére, fejlesztésére, karbantartására vagy megújítására kerül sor.

Az uniós közbeszerzési irányelvek rendelkeznek a fogyatékossgal élő személy számára biztosítandó hozzáférhetőségről, és előírják, hogy a pályázati dokumentációban (úgy mint a pályázati felhívásban, szerződéses dokumentumokban vagy további dokumentumokban) szereplő műszaki leírásokat minden lehetséges esetben úgy kell meghatározni, hogy figyelembe vegyék a fogyatékossgal élők általi hozzáférés szempontjait, vagy pedig azokat valamennyi felhasználó számára hozzáférhetően kell elkészíteni. Az irányítási ellenőrzések során ellenőrizni kell, hogy a műveletek megfelelnek-e a hozzáférhetőségre vonatkozó rendelkezéseknek. Különösen a helyszíni ellenőrzések során kell ellenőrizni, hogy a műszaki leírásokat vagy a pályázati dokumentációban előírt más, a hozzáférhetőség biztosítását szolgáló dokumentumot megfelelően végrehajtották-e.

2.8. Az európai területi együttműködés célkitűzése

Az európai területi együttműködés keretében az ERFA támogatásait a határokon átnyúló gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi tevékenységek fejlesztésére, a nemzetközi együttműködés létrehozására és fejlesztésére, valamint a regionális politika eredményességének erősítésére összpontosítja. Az európai területi együttműködés programjai összetettek lehetnek, és azoknak részét képezheti a tagállamok, régiók és a nem harmadik országok különböző összetételben történő együttműködése. Az említett összetettség következtében helyénvalónak tartjuk, hogy útmutatást nyújtsunk az e téren folyó ellenőrzések tekintetében is.

Az irányítási ellenőrzések elvégzése az irányító hatóság feladata, amennyiben azok a közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (4) bekezdésének a) pontja és az európai területi együttműködésről szóló rendelet 23. cikkének (3) bekezdése szerint zajlanak. Az irányító hatóságnak lehetősége van arra, hogy bizonyos feladatokat a közreműködő szervezetekre ruházzon át. Az ellenőrzéseknek ki kell terjedniük az együttműködési program valamely műveletében részt vevő minden egyes kedvezményezett kiadásaira.

Egyéb esetekben a tagállamok, harmadik országok vagy területek felelnek az irányítási ellenőrzés elvégzéséért, amelyek az európai területi együttműködésről szóló rendelet 23. cikkének (3) és (4) bekezdésével összhangban kijelölnek egy felelős szervezetet vagy személyt (a továbbiakban: ellenőr/ellenőrök) a területén a kedvezményezetteket érintő ellenőrzések elvégzésére. Minden tagállam vagy harmadik ország vagy terület kontrollrendszerrel hoz létre, amely lehetővé teszi a

következők ellenőrzését: a társfinanszírozásban részesített termékek és szolgáltatások teljesítése, a területén végrehajtott műveletek vagy részműveletek vonatkozásában elszámolt kiadások megbízhatósága, valamint az ilyen kiadásoknak és a kapcsolódó műveleteknek vagy részműveleteknek az uniós szabályoknak és a tagállam nemzeti szabályainak való megfelelése. Az irányító hatóság megbizonyosodik arról, hogy a műveletben részt vevő valamennyi kedvezményezett kiadásait az európai területi együttműködésről szóló rendelet 23. cikkének (4) bekezdésében említett ellenőr igazolta. Ajánlott, hogy az irányító hatóság gondoskodjon arról, hogy az ellenőröket kijelölő felelős tagállamok, harmadik országok vagy területek az ellenőr(ök) munkája minőségének ellenőrzéséhez minőség-ellenőrzési eljárásokkal rendelkezzenek. Ezekben az esetekben az együttműködési programokban megvalósuló műveletek jellege miatt és azért, hogy az irányító hatóság el tudja látni feladatait, fontos, hogy az ellenőröket kijelölő tagállamok, harmadik országok vagy területek támogatásukban részesítsék.

Az ezen a területen bevált gyakorlat szerint az irányítási és kontrollrendszerek leírása tartalmazza a részt vevő tagállamok és harmadik országok vagy területek nemzeti hatóságainak és ellenőreinek nevét, címét és elérhetőségét.

Az európai területi együttműködésről szóló rendelet 23. cikkének (5) bekezdése értelmében, ha a társfinanszírozott termékek átadása vagy szolgáltatások nyújtása csak egy teljes művelet vonatkozásában ellenőrizhető, az ellenőrzést azon tagállam irányító hatósága vagy ellenőre végzi el, amelyekben a vezető kedvezményezett található.

Az ellenőrök által végzett ellenőrzések tartalma és hatóköre megegyezik az irányító hatóság által a fő operatív programok tekintetében végzett vizsgálatéval. Az irányítási ellenőrzést végző ellenőröknek ellenőrizniük kell a társfinanszírozott termékek és szolgáltatások teljesítését, valamint azt, hogy a műveleteknek a kedvezményezettek által bejelentett kiadásai valóban felmerültek, és az uniós és nemzeti szabályokkal összhangban állnak. Ebből a célból dokumentumalapú ellenőrzéseket kell végezniük a kedvezményezettek minden egyes kifizetési kérelme tekintetében, és el kell végezniük az egyes műveletek helyszíni ellenőrzéseit is, ami történhet mintavétel alapján is.

Az irányítási ellenőrzéseket végző ellenőrök munkájában is érvényesülnek a dokumentumban korábban, a következők tekintetében kifejtett általános elvek: az ellenőrzések időzítése, hatóköre és intenzitása, a helyszíni ellenőrzések szervezése, az elvégzett munka dokumentálásának követelménye, az ellenőrzési és auditfeladatok funkcionális elkülönítése. Emellett az irányítási ellenőrzéseket végző ellenőröknek azt is ellenőrizniük kell, hogy a kedvezményezettek és a műveletek végrehajtásába bevont egyéb szervezetek külön számviteli rendszert vagy a művelettel kapcsolatos valamennyi ügylet számára megfelelő számviteli kódot alkalmaznak-e.

A Bizottság által az európai területi együttműködés programjai keretében társfinanszírozott műveletekkel kapcsolatban a 2007–2013-s programozási időszak során megállapított leggyakoribb problémák:

- gyenge auditnyomvonal;
- személyi jellegű költségek hiánya;
- az általános és az általános adminisztratív költségek elégtelen indoklása;
- a közbeszerzési eljárások gyenge pontjai;
- a műveletek által termelt jövedelem figyelmen kívül hagyása;
- hiányos ellenőrző listák.

A bizottsági auditok rámutattak, hogy az irányító hatóságnak alárendelt struktúrák által végzett, központosított irányítási ellenőrzések más rendszereknél hatékonyabban működnek. Az egyéb

típusú kontrollrendszerek esetében nagyobb az ellenőrzési kockázat (több munkatárs végzi az irányítási ellenőrzést, nincs szabványos minőségbiztosítási eljárás), az ellenőrzések főként a pénzügyi kontrollra összpontosítanak, és az irányító hatóság és a közös titkárság nehezen tudja monitorozni a kontrollokat.

A bevált gyakorlat azt mutatja, hogy a centralizált irányítási ellenőrzések rendszere csökkenti az ellenőrzési kockázatot, jobban értik és ismerik az uniós rendeleteket, ha az irányítási ellenőrzéseket olyan munkatársak végzik, akik egyúttal a fő programokért is felelnek. Az európai területi együttműködésről szóló rendelet 23. cikkének (4) bekezdése kimondja, hogy az irányítási ellenőrzéseket végző ellenőrök azonosak lehetnek azokkal a szervekkel, amelyek a strukturális alapokhoz kapcsolódó operatív programok keretében ilyen ellenőrzések végzéséért felelősek, vagy harmadik országok esetében az Unió külső szakpolitikai eszközei keretében végzett hasonló ellenőrzésekért felelős szervekkel. Ajánlott olyan intézkedések bevezetése, amelyek a programban részt vevő valamennyi ország irányítási ellenőrzést végző ellenőrei esetében biztosítják a koherenciát. Az irányítási ellenőrzésekhez használt ellenőrző listák harmonizálása különösen ajánlott (például a HIT segítségével, amely az Interact által készített harmonizációt megvalósító eszköz). Ez lehetővé teszi az irányító hatóság és a közös titkárság számára, hogy monitorozza az európai területi együttműködés operatív programja keretében társfinanszírozott műveletek kontrolljának minőségét.

Az európai területi együttműködésről szóló rendelet 13. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy amennyiben egy együttműködési program valamely műveletének két vagy több kedvezményezettje van, minden egyes műveletnél ki kell jelölni a vezető kedvezményezettet. A vezető kedvezményezett biztosítja, hogy a kedvezményezettek által benyújtott költségek a művelet végrehajtása során merültek fel, és megfelelnek a kedvezményezettek által megállapított tevékenységeknek, és hogy a műveletben részt vevő minden egyes kedvezményezett által benyújtott költségeket az irányítási ellenőrzést végző munkatársak ellenőrizték. A vezető kedvezményezett tekintetében felelős ellenőr munkája hatókörének ezért ki kell terjednie annak ellenőrzésére is, hogy a vezető kedvezményezett miként tesz eleget e kötelezettségeinek.

A bevált gyakorlat e területen az lenne, ha az irányítási ellenőrzést végző egyes ellenőrök által végzett munka részleteit a vezető kedvezményezettért felelős ellenőr, az irányító hatóság és adott esetben az ellenőröket kijelölő tagállam, harmadik ország vagy terület rendelkezésére bocsátanák. Ez a követelmény szerepelhet az irányítási ellenőrzést végző ellenőrök kinevezésekor kiadott feladatmeghatározásban.

Amennyiben a művelet valamely részét az Európai Unió kívül hajtják végre, és amennyiben nem jelöltek ki ellenőrt, külön kell rendelkezni arról, hogy mely ellenőr vagy szervezet felel a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzéséért. Hasonló rendszert kell kialakítani az Európai Unióban, a részt vevő tagállamok területén kívül felmerült kiadások ellenőrzése tekintetében.

Az irányító hatóságnak és a közös titkárságnak gondoskodnia kell arról, hogy az első szintű ellenőr feladatköre a jog szerinti könyvvizsgálati funkciótól és/vagy a kedvezményezetttnél az első szintű ellenőr által betöltött bármely egyéb feladatkörtől (tanácsadói munka, számviteli munka, bérszámfejtés stb.) független és attól elkülönülő legyen. Az első szintű ellenőrzési szervezeti struktúrájának teljesen függetlennek kell lennie a jog szerinti könyvvizsgálati funkciótól vagy a kedvezményezetttnél betöltött bármely egyéb feladatkörtől.

2.9. Ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés (YEI)

Az ellenőrizendő további konkrét követelmények közé tartozik annak ellenőrzése, hogy a résztvevők

jogosultak-e az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezésre (korcsoport, státusz, tartózkodási hely), és hogy a kedvezményezett gondoskodott-e arról, hogy a műveletben részt vevőket külön értesítsék az ESZA-finanszírozásból nyújtott, ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezési támogatásról, valamint a kezdeményezéssel kapcsolatos külön allokációról. Minden, ilyen művelet végrehajtásával kapcsolatos, a nyilvánosság vagy a résztvevők számára kiadott dokumentumnak, beleértve a részvételi vagy egyéb igazolást, tartalmaznia kell egy arra vonatkozó nyilatkozatot, hogy a művelet végrehajtása az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés keretében támogatásban részesült.

2.10. Egyszerűsített költségelszámolási lehetőségek

Hivatkozás:

- i. Az egyszerűsített költségelszámolási lehetőségekről szóló útmutató (EGESIF_14-0017, 2014.10.6.);*
- ii. A közös rendelkezésekről szóló rendelet 67. és 68. cikke, az ESZA-rendelet 14. cikke és az európai területi együttműködésről szóló rendelet 19. cikke*

Egységköltségek és egyösszegű átalány esetén az irányítási ellenőrzések annak ellenőrzésére is kiterjednek, hogy a kedvezményezett és az irányító hatóság közötti megállapodásban foglalt kifizetési feltételeket betartották-e, és hogy megfelelően alkalmazták-e a megállapodásban meghatározott módszertant²⁸. Az irányítási ellenőrzésnek azt is ellenőriznie kell, hogy a művelet vagy a projekt nem kizárólag közbeszerzés útján valósul-e meg²⁹. Igazolój dokumentumokra lesz szükség a kedvezményezett által bejelentett mennyiségek indokolásához. Különösen a „nem kézzelfogható” műveletek esetében az ellenőrzések fókuszpontja inkább a műveletek műszaki és fizikai aspektusai irányába mozdul el, a végrehajtási időszakban különösen nagy a helyszíni ellenőrzések jelentősége.

Az átalányalapú finanszírozás esetén az ellenőrzésnek adott esetben a következőkre is ki kell terjednie:

- a költségeket helyesen egy adott kategóriára alkalmazták,
- nem jelentették be kétszer ugyanazt a költségtételt,
- az átalányt helyesen alkalmazták,
- az átalány alapján felszámított összeget arányosan kiigazították, amennyiben módosult annak a költségkategóriának az értéke, amelyre alkalmazták, és
- adott esetben figyelembe vették a kiszervezést (pl. csökken az átalány, ha a művelet vagy projekt vonatkozó részét kiszervezik).

2.11. Indikátorok

Hivatkozás:

- i. A közös rendelkezésekről szóló rendelet 50. cikkének (2) bekezdése a végrehajtási jelentésekről*
- ii. A közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikk az irányító hatóság feladatairól*
- iii. A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet 25. cikke (1) bekezdésének i. pontja.*
- iv. A monitoringra és értékelésre vonatkozó útmutató – Európai Regionális Fejlesztési Alap, 2014. január*

²⁸ Figyelem: ez nem vonatkozik az ESZA-rendelet 14. cikkének (1) bekezdésére.

²⁹ Figyelem: ez nem vonatkozik az ESZA-rendelet 14. cikkének (1) bekezdésére, sem pedig a közös cselekvési terv keretében támogatott projektekre.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 50. cikke (2) bekezdése megállapítja, hogy az éves végrehajtási jelentések kulcsfontosságú információkat tartalmaznak a program végrehajtásáról, hivatkozással a pénzügyi adatokra, a közös és a programspecifikus mutatókra és a számszerűsített célértékekre. A benyújtott adatok a teljes mértékben végrehajtott műveletek és adott esetben a kiválasztott műveletek mutatóinak értékeire is vonatkoznak. Az ESZA keretében a kimeneti és eredménymutatókhoz továbbított adatoknak a részben és teljesen végrehajtott műveletekre kell vonatkozniuk. Az ESZA esetében nem előírás a kiválasztott műveletekkel kapcsolatos jelentéstétel.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (2) bekezdésének a) pontja előírja, hogy az irányító hatóság a monitoring-bizottság számára biztosítsa az operatív program során a célkitűzések megvalósítása terén elért előrehaladásra vonatkozó adatokat, a pénzügyi adatokat, a mutatószámokhoz és részcélokhoz kapcsolódó adatokat.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (2) bekezdésének d) pontja előírja, hogy az irányító hatóság elektronikusan rögzítse és tárolja az egyes műveletekre vonatkozó, azok monitoringjához, értékeléséhez szükséges adatokat, beleértve adott esetben a műveletek egyes résztvevőire vonatkozó adatokat is. Az ESZA esetében az adatokat oly módon rögzítik és tárolják, hogy az irányító hatóság a monitoringgal és az értékeléssel összefüggő feladatait a közös rendelkezésekről szóló rendelet 56. cikkében, valamint az ESZA-rendelet 5. és 19. cikkében, továbbá I. és II. mellékletében meghatározott követelményeknek megfelelően el tudja látni.

A közös rendelkezésekről szóló rendelet 125. cikke (3) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az irányító hatóságnak olyan kiválasztási eljárásokat kell alkalmaznia, amelyek biztosítják, hogy a kiválasztott műveletek hozzájáruljanak a megfelelő prioritás szerinti egyedi célkitűzések és eredmények eléréséhez.

A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet 25. cikke (1) bekezdésének i) pontja előírja, hogy az auditnyomvonal tegye lehetővé a művelet kimeneti mutatóival kapcsolatos adatoknak a program céljaival és a programra vonatkozóan jelentett adatokkal és eredményekkel való összegegyeztetését

Az irányítási ellenőrzések során a kedvezményezettek által a művelet szintjén szolgáltatott adatok alapján biztosítani kell, hogy a beruházási prioritás, prioritás vagy program szintjére vonatkozó mutatókkal és célértékekkel kapcsolatos adatok, összesített vagy mikroadatok időszerűek, hiánytalanok és megbízhatóak.

Az ellenőrzések során ellenőrizni kell az adatgyűjtésre, -tárolásra és az adatok minőségére vonatkozó kiemelt követelményeket. Az adatminőség, következésképpen a monitoringrendszer megbízhatóságának hiánya a kifizetések felfüggesztését eredményezheti. Az irányító hatóságnak különösen az adatok hiánytalanságának és következetességének ellenőrzésével kell biztosítani az adatok minőségét.³⁰

A művelet végrehajtásában bekövetkezett előrehaladásnak a mutatók (valamint az ESZA-műveletek mikroadatainak) vizsgálatával történő nyomon követését be kell építeni a kedvezményezett által benyújtott kifizetési kérelem dokumentumalapú ellenőrzésébe. A kifizetési kérelem ellenőrzése során az irányító hatóság adott esetben ellenőrzi a mutatók betartásában elér előrehaladást. A végső kifizetési kérelem szakaszában az irányító hatóságnak ellenőriznie kell, hogy a kedvezményezett által nyújtott információ releváns-e (azaz a kimeneti és eredménymutatókhoz való tényleges

³⁰ A monitoringra és értékelésre vonatkozó útmutató – Európai Szociális Alap, a D. melléklet 2. fejezete.

hozzájárásra vonatkozó információ), elérték-e az összes elfogadott mutatót, és adott esetben a vállalt és a tényleges hozzájárulás közötti különbség indoklása. Az irányító hatóságnak a kedvezményezett kifizetési kérelmének sablonjait kiigazítja annak érdekében, hogy elősegítse a mutatók időben és helyesen történő bejelentését. Az irányítási ellenőrzés ellenőrző listájának tartalmaznia kell a megfelelő kérdéseket.

A helyszíni ellenőrzések során a kedvezményezettek által a mutatókkal kapcsolatban továbbított adatok helyességét kell ellenőrizni. Ellenőrizni kell azt is, hogy a kedvezményezett helyesen értelmezte-e az adott mutatót és a bejelentett értékeket. Ha a kedvezményezett felel azért, hogy a mutatókkal kapcsolatos információkat feltöltse az informatikai rendszerbe, e folyamat helyességét legalább a helyszínen ellenőrizni kell.

Egy résztvevő egy művelet során csak egyszer regisztrálhat (pl. egy gyakornok csak egyszer regisztrálhat még akkor is, ha egy adott műveleten belül több különböző tevékenységben vesz részt).