

Salamon Péter

Az Európai Unió által nyújtott támogatások ellenőrzése

PR 308/14

perfekt

**Budapest
2014**

Szerző:
Salamon Péter

Alkotószerkesztő:
Blumné Bán Erika
főiskolai adjunktus
Számvitel Intézeti Tanszék
BGF-PSZK

ISBN 978-963-394-834-7
© Salamon Péter, Perfekt, 2014

A kiadvány szerzői jogi védelem alatt áll, arról másolat készítése a kiadó előzetes írásbeli engedélye nélkül tilos. A kiadvány másolása és jogosulatlan felhasználása bűncselekmény!

Kiadja a Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Zártkörűen
Működő Részvénytársaság

A kiadásért felelős: Kiss János Tamás vezérigazgató
Borítóterv: Korda Ágnes
Felelős szerkesztő: Hernádi Katalin
Tördelés és tipográfia: Dobó Nándor
Terjedelem: 11,98 (A/5) ív



Prospektpop Nyomda

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ	9
1. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOKRÓL, ELLENŐRZÉSÜKRŐL ÁLTALÁBAN	12
1.1. Az uniós támogatásokról általában	12
1.2. A 2007 és 2020 közötti uniós alapok és hazai operatív programok változásai	12
1.2.1. Finanszírozási típusok	12
1.2.2. A 2007–2013-as tervezési periódus	14
1.2.3. A 2014–2020-as tervezési periódus	16
1.2.3.1. Az új tervezési periódus szabályozásának kialakítása, új elemei	16
1.2.3.2. A hazai szabályozás változása	21
2. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK ELLENŐRZÉSÉRŐL ÁLTALÁBAN	23
3. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK ELLENŐRZÉSÉNEK JOGI HÁTTERE	24
3.1. Közösségi jogszabályok	24
3.2. Hazai jogszabályok	29
3.3. Támogatási szerződés	34
3.4. Együttműködési megállapodás(ok)	34
4. AZ ELLENŐRZÉSEK SZEMPONTJÁBÓL FONTOS TÁMOGATÁSI ALAPELVEK	36
4.1. Adicionalitás elve	36
4.2. Partnerség elve	38
4.3. Az ellenőrzések tárgyát képező támogatási alapkövetelmények	41
4.3.1. A közösség pénzügyi érdekeinek védelme	41
4.3.2. Támogathatóság	42
4.3.2.1. Időbeli támogathatóság	42
4.3.2.2. Területi alapú támogathatóság	45
4.3.2.3. Szakmai támogathatóság	46

4.3.3. Kohéziós politika	48
4.3.3.1. Környezetvédelem	49
4.3.3.2. Esélyegyenlőség	50
4.3.4. A nyilvánosságra vonatkozó előírások	52
4.3.5. Közbeszerzés	55
4.3.6. Elkülönített bankszámla vezetése	58
4.3.7. Számviteli sajátosságok	59
4.3.8. Elidegenítési és bérbeadási tilalom	60
4.3.9. Könyvvizsgálat	61

5. A KOCKÁZATELEMZÉS SAJÁTOSÁGAI KÖZÖSSÉGI TÁMOGATÁSOK ESETÉBEN 62

5.1. A tételes és a kockázatelemzésen alapuló ellenőrzések keveredése	62
5.2. Módszertani eltérés	62
5.3. A kiválasztási módszerek megválasztásának vitás esetei	64
5.3.1. Alkalmazott módszerek és objektivitás kapcsolata	64
5.3.2. A véletlenszerűség megítélése	65
5.3.3. Kockázatelemzés vagy folyamatok minősítése	65
5.3.4. Kockázati kitettség	66
5.4. A kockázatelemzések csoportosítása azok célja szerint	67
5.4.1. Stratégiai kockázatelemzés	67
5.4.2. Taktikai kockázatelemzés	68
5.4.3. A stratégiai és a taktikai kockázatelemzések kapcsolata	68
5.4.4. Ellenőrzési célú kockázatelemzés	69
5.4.5. A három kockázatelemzési szint kapcsolata	69
5.5. A kockázatelemzések csoportosítása azok fajtái szerint	72
5.5.1. A tevékenységben rejlő kockázatok	72
5.5.2. A környezetben rejlő kockázatok	72
5.5.2.1. Jogi kockázatok	73
5.5.2.2. A humánerőforrásban rejlő kockázatok	73
5.5.2.3. Az ügyfelek, versenytársak tevékenységében rejlő kockázatok	74
5.5.3. A folyamatban rejlő kockázatok	75
5.5.4. A gyakorlati tapasztalatok összegzése	76

6. AZ UNIÓS PROJEKTEK MEGVALÓSÍTÁSÁBAN REJLŐ KOCKÁZATOK, AZOK KEZELÉSE 77

6.1. A projekt finanszírozása	77
6.2. Előleg	77
6.3. Utófinanszírozás	78

6.4. „Önrészt nem igényel” feltétel.	79
6.5. A költségvetés és a megvalósítás kapcsolata	80
6.6. Jövedelemtermelő projektek	80
6.7. A partnerek teljesítőképessége	82
6.8. A partnerek teljesítése.	82
6.9. Időszakos beszámoló.	83
6.10. Közvetett kockázatelemzés	83
6.11. A készpénzfizetés és a kockázat kapcsolata	85
6.12. Kockázatok eszközbeszerzéseknél, szolgáltatások igénybevételénél	85

7. AZ ELLENŐRZÉSI LÁNC EGYES ELEMEI, AZOK FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE

7.1. Ellenőrzési módszertanok	87
7.2. Ellenőrzési típusok	87
7.3. Az ellenőrzési lánc fogalma	88
7.4. Párhuzamosságok elkerülésének követelménye	90
7.5. „Value for money” elv az ellenőrzési lánc működésében (egyensúlyi pont)	91
7.6. Az egyes elemeknek a projekthez fűződő kapcsolata szerinti felosztás	93
7.6.1. Konzorciumon belüli ellenőrzés.	93
7.6.1.1. Folyamatba épített ellenőrzés és projektvezetői ellenőrzés	93
7.6.1.2. Kedvezményezett független belső ellenőrzése.	94
7.6.1.3. Kedvezményezett által felkért könyvvizsgáló	94
7.7. Konzorciumon kívüli ellenőrzések	95
7.7.1. Tagállami ellenőrző szervezetek.	95
7.7.1.1. Állami Számvevőszék.	96
7.7.1.2. Igazoló hatóság.	96
7.7.1.3. Ellenőrzési hatóság.	97
7.7.1.4. Irányító hatóság	99
7.7.1.5. Magyar Államkincstár	100
7.7.1.6. Közreműködő szervezetek	102
7.7.1.7. OLAF Koordinációs Iroda	103
7.7.1.8. A támogatások finanszírozásában részt vevő szervezetek ellenőrzési szerepe	103
7.7.1.9. A hazai ellenőrző szervezetek csoportosítása alkalmazott módszertanuk szerint	104
7.7.2. Uniós ellenőrző szervezetek.	105
7.7.2.1. Európai Számvevőszék.	105
7.7.2.2. Európai Bizottság.	106
7.7.2.3. OLAF.	106

8. ELLENŐRZÉS-MÓDSZERTANI SAJÁTOSSÁGOK	108
8.1. Ellenőrzési szintek.	108
8.1.1. Első szintű ellenőrzés.	108
8.1.2. Második szintű ellenőrzés	108
8.1.3. Záró ellenőrzés.	109
8.2. A helyszíni és a dokumentumalapú ellenőrzések tartalma.	109
8.3. Az ellenőrzések lehetséges határideje.	110
8.4. Ellenőrzési nyomvonal	112
9. A MUTATÓK ÉS SZEREPŰK AZ ELLENŐRZÉSEKBEN	114
10. SAJÁTOS ELLENŐRZÉSI TÉMAKÖRÖK	116
10.1. Kifizetési igénylések jogszerűsége.	116
10.2. Célhoz kötöttség	117
10.3. Arányosítás módszertana	118
10.4. Ingatlanvásárlások elszámolása.	119
10.5. Értékcsökkenés elszámolása	120
10.6. Pénzügyi biztosítékok nyújtása, értékváltozása, visszafoglalása	120
10.7. A foglalkoztatás számának bruttó és nettó alakulása	121
10.8. Dokumentáltság.	122
11. CSALÁS ÉS SZABÁLYTALANSÁG FOGALMA, LEHETSÉGES KÖVETKEZMÉNYEI	123
11.1. A csalás és a szabálytalanság fogalma	123
11.2. A támogatás megtarthatósága	124
11.3. A pénzügyi korrekció mértéke	126
11.4. Csalásgyanús esetek	128
12. TOVÁBBI ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK	129
12.1. Az EUTAF által publikált főbb problémák	129
12.2. A közreműködő szervezetek által tapasztalt leggyakoribb problémák.	129
12.3. Az Európai Számvevőszék tapasztalatai	130
12.4. Az OLAF által tapasztaltak	131
IRODALOMJEGYZÉK	132

ELŐSZÓ

Magyarország 10 éve tagja az Európai Uniónak. Tagságunk jelentős változásokat hozott a hazai gazdálkodó szervezetek környezetében. A környezeti változások nemcsak a piaci, illetve a különböző gazdasági kapcsolatok kiszélesedését, megváltozását eredményezte, hanem magával hozta a jogszabályi környezet, a gazdálkodáshoz tartozó más tényezők módosulását is. A hazai jogszabályi környezetre például jelentős hatást gyakorolnak az Európai Unió által megfogalmazott irányelvek, és az előírások körét bővítik az uniós rendeletek.

Az uniós tagsággal járó lehetőségek és kötelezettségek – sok más tényező mellett – jelentősen befolyásolják, meghatározzák a hazai gazdálkodó szervezetek ellenőrzési környezetét is. Lényegesen bővült a gazdálkodó szempontjából értelmezett külső ellenőrzési környezet, akár a különböző ellenőrzési feladatokat ellátó szervezetek tekintetében, akár az olyan új ellenőrzési módszerek, eljárások kapcsán, amelyek például az egyes, az uniós források megszerzéséhez és felhasználásához kötődően érvényesülnek. A tagsággal járó gazdálkodási körülmények, a külső ellenőrzési környezet alakulása hatással volt és van a gazdálkodó szervezetek belső ellenőrzési gyakorlatára is, a belső ellenőrzési környezet feladataira, alkalmazott módszereire egyaránt.

Mindezek az ellenőrzési gyakorlatot meghatározó szempontok folyamatosan változnak, alakítják a gazdálkodót érintő ellenőrzések tartalmát akár a hazai, akár az uniós szintű előírások, ajánlott vagy alkalmazandó ellenőrzési feladatok tekintetében. A változások, az ellenőrzések körének, területének bővülése, értelmezése és végrehajtása jelentős feladatokat ró az ellenőrzésekkel érintett gazdálkodókra, különös tekintettel az uniós ellenőrzések szükségességének felismerésére, az ellenőrzések tartalmára és megvalósulásuk folyamatára. Kiemelten igaz ez az Európai Unió által nyújtott támogatások ellenőrzése tekintetében. Az uniós támogatások ellenőrzésének sajátosságait azért is különösen fontos megismerni, mert a vonatkozó közösségi és hazai szabályok megsértése esetén a kedvezményezettnek *kamattal növelten kell visszafizetnie* a szabálytalansággal érintett összeget, ami a – korlátozott mértékben rendelkezésre álló – *saját források csökkentésével jár*.

2013-ban lezárult a 2007–2013. évi tervezési ciklus, és ebben az évben elkezdődött az újabb hét évre szóló, 2014-től 2020-ig terjedő tervezési periódus, amelyből adódóan változnak a támogatások és azok ellenőrzése kapcsán érvényesülő szabályozások. Ezek a változások azonban nem jelentik azt, hogy a 2007 és 2013 között nyújtott támogatások projektjei nem ellenőrizhetők már, ezek akár még 2020-ban is ellenőrzés alá vonhatók.

Ez a könyv – amely témája szempontjából mindenképpen hiánypótló kézikönyvnek tekinthető – *a vállalkozások, költségvetési szervek (együtt és a továbbiakban kedvezményezettek) társfinanszírozott projektjeinek ellenőrzésével, az Európai Unió által nyújtott támogatásokhoz kapcsolódó ellenőrzések ismereteivel foglalkozik.* Gyakorlati tapasztalatok igazolják, hogy a hazai kedvezményezettek körében – a 10 éves uniós tagságunk ellenére – igen gyakoriak az uniós támogatások ellenőrzési rendszerének tartalmára és az ellenőrzésekben való közreműködésükre, feladataikra vonatkozó hiányos ismeretekből adódó megvalósítási, illetve az ellenőrzés által érintett követelmények nem megfelelő értelmezéséből adódó problémák. Ezek mellett a jövőben várható a kedvezményezettek körének bővülése, olyan vállalkozások és költségvetési szervek bekerülése a támogatási rendszerbe, amelyek eddig még nem nyertek el uniós támogatásokat, de a továbbiakban esélyük van rá. Ezek azt jelentik, hogy *a hazai gazdálkodókat érintő ellenőrzési rendszer fontos területét jelentő uniós ellenőrzések ismerete ma már elengedhetetlen, az általános ellenőrzés tárgykörének részét kell hogy képezze.*

A kézikönyv bemutatja az uniós támogatások ellenőrzési gyakorlatát, az ellenőrzések fajtáit és módszereit, ismerteti a támogatásokhoz tartozó ellenőrzési rendszer résztvevőit, a fontosabb ellenőrző szervezeteket (egyaránt kitérve a kedvezményezett szempontjából külső és belső ellenőrzés területeire) és azok feladatait. Az ellenőrzések indokoltságának, tartalmának és végrehajtásának jobb megértése érdekében foglalkozik a vonatkozó közösségi jogszabályokkal, ugyanakkor alapvetően a hazai – jelenleg hatályos – jogszabályokra építve tárgyalja a támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzési ismereteket. A könyv jelentős számú – konkrét, a valóságban valamelyik tagállamban megtörtént esetet ismertető – példát is bemutat, amelyek egyrészt segítik a különböző ellenőrzési szempontok értelmezését, másrészt mintaként szolgálhatnak bizonyos ellenőrzési kérdések megoldásához. A példák mellett a kiadvány gyakorlatiasságát egy nem reprezentatív nemzetközi felmérés eredményei is alátámasztják.

Mindezekből következően a kézikönyv az Európai Unió által nyújtott támogatások ellenőrzésének elméleti és gyakorlati vonatkozásaival egyaránt foglalkozik, a támogatások és a támogatások ellenőrzési rendszerének áttekintése mellett gyakorlati tanácsokkal is szolgál, így a kiadvány jól hasznosítható

- a felsőoktatásban és a felnőttképzés egyes szakmai területein, mindazon képzésekben, amelyeknek része az ellenőrzési ismeretek oktatása,
- valamennyi, uniós pályázatot elnyert szervezet (kedvezményezett) felső vezetője számára annak megismerésére, hogy milyen szempontokra kell különös figyelmet fordítaniuk az egyes projektek megvalósítása során a kapott támogatás – kamattal növelt – összege visszafizetésének elkerülésében,

- a kedvezményezettek belső ellenőrzése és könyvvizsgálója számára az elkövetett szabálytalanságok, hibák minél nagyobb körének feltárása érdekében, hogy más – külső – ellenőrzés által történő feltárás eredményeként ne veszzen el a gazdálkodó szervezet támogatása, valamint
- minden olyan vállalkozás és költségvetési szerv – vezetője és belső ellenőre – számára, amely szervezetek a jövőben kívánnak uniós támogatást elnyerni.

Budapest, 2014. március 31.

Kresalek Péter
egyetemi adjunktus
Számvitel Intézeti Tanszék
BGF-PSZK

7.5. „Value for money” elv az ellenőrzési lánc működésében (egyensúlyi pont)

Az ellenőrzési láncsal szemben követelmény, hogy minden fázisának többletértéket kell létrehoznia („value for money” elv érvényesülése). Ez azt jelenti, hogy a rendszer működésének elő kell segítenie a szabályozottság, a szabályszerűség és az ellenőrzésekkel szemben elvárt 4 E (eredményesség, gazdaságosság, hatékonyság és etika) érvényre juttatását.

Másrészt felmerül a költség-eredmény arányának, a ráfordítások és a realizált „haszon” viszonya mérhetőségének kérdése. Minden ellenőrzéssel szemben alapkövetelmény, hogy az arra fordított kiadások összege nem vagy csak nem jelentős mértékben haladhatja meg az ellenőrzés eredményeként elérhető megtakarítást. Ehhez kell figyelembe venni a 7. ábra szerinti egyensúlyi pontot.

7. ábra



Forrás: Saját szerkesztés jogszabályok alapján

A koordináta-rendszerbe kerülő két görbe közül az egyik az ellenőrzés költségeinek, a másik a hiba, szabálytalanság által okozott károk alakulását mutatja be. A kettő metszéspontja az egyensúlyi pont, tehát az, amikor a ráfordítás optimális az eredményhez képest. Ennél kisebb ráfordítással nem érhető el maximális eredmény, az ezen a ponton túlmenő ráfordítás viszont már felesleges kiadást jelent, ami nem hoz további eredményeket. Ezt jelöli az ábrán az egyre növekvő „veszteség”. A probléma az, hogy az ellenőrzések folyamatosan változó körülményei miatt az egyensúlyi pontot megközelíteni lehet, de pontosan eltalálni csak véletlenül. Ez minden ellenőrzésnél követelmény.