



Második szintű ellenőrzések

Dr. Dencső Balázs
főigazgató, EUTAF

**„Az uniós támogatások ellenőrzése”
konferencia**

Budapest, 2012. december 6.

Közösségi támogatások hazai ellenőrzése

Két relevancia-keret: szervezet / tagállam

- Folyamatba épített ellenőrzés (kontroll)
- Audit / Belső ellenőrzés (hasonló, de más)

**Európai
Számvevőszék**

Európai Bizottság

3. szint: zárónyilatkozat: EH

2. szint: projekt- és rendszerellenőrzés: EH

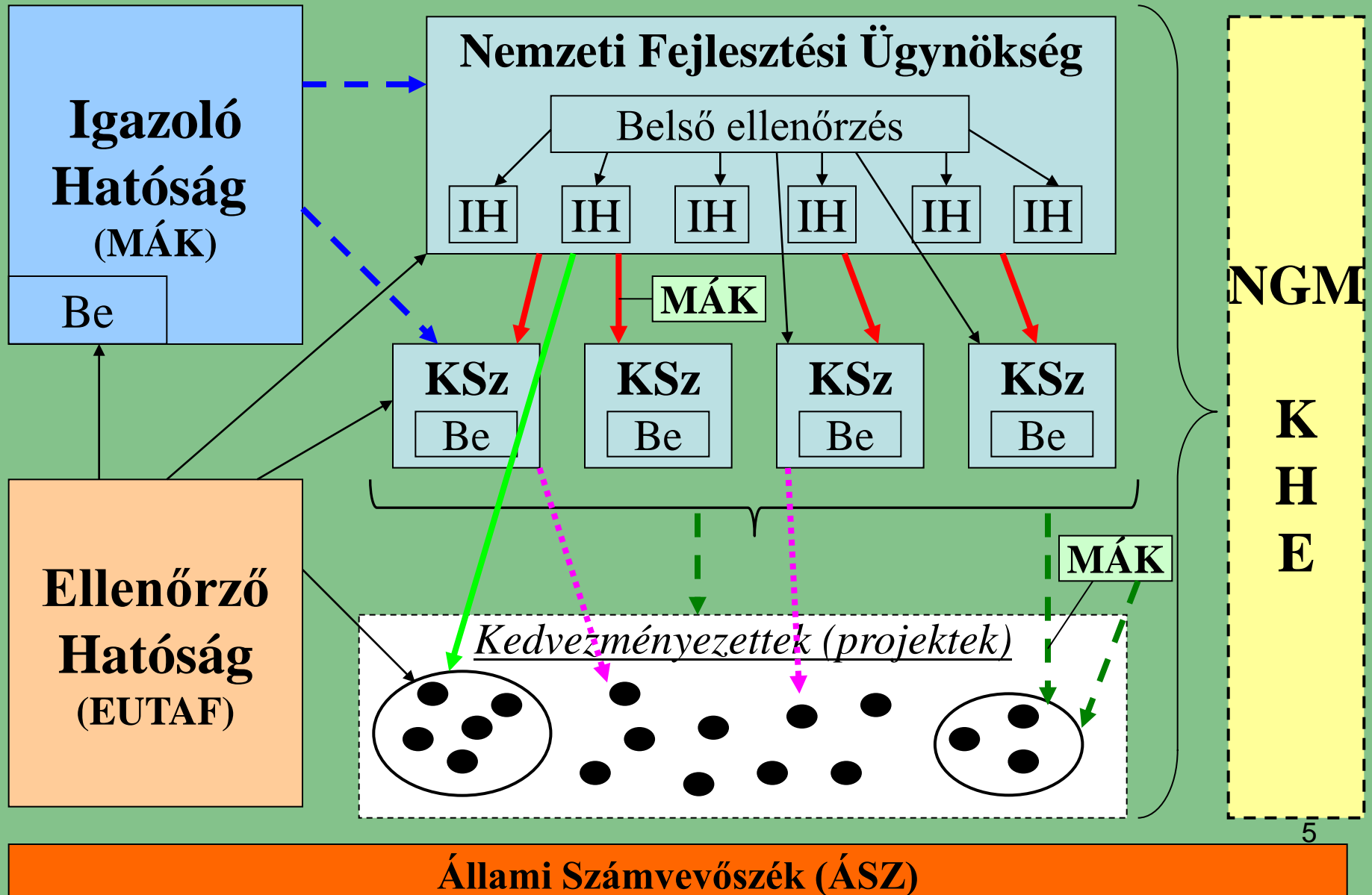
1. szint: verifikáció: IH, KSZ + MÁK; igazolás: IgH

0. szint: szervezeti belső kontrollok (benne: belső ellenőrzés)

Közösségi támogatások hazai intézményrendszere

- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) – Irányító Hatóságok (IH)
 - Közreműködő szervezetek (KSz)
 - Ellenőrzési Hatóság (EUTAF)
 - Igazoló (volt Kifizető) Hatóság
 - Központi Harmonizációs Egység (NGM ÁBKF)
- + Állami Számvevőszék (ÁSz)

Hazai ellenőrzési rendszer



Folyamatba épített ellenőrzés

1. szintű kontroll – NFÜ, KSz-ek, Igazoló Hatóság

- eljárások és szabályzatok
- szabályszerű, megfelelően szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes működés biztosítása
- 4 szem elve
- ellenőrzési nyomvonal, szabálytalanságkezelés, kockázatkezelési eljárásrend
- közbeszerzési eljárások ellenőrzésének belső eljárásrendje
- vezetői elszámoltathatóság

Hitelesítés (*verification*) (NFÜ, KSz-ek + MÁK)

- dokumentum alapú ellenőrzés
- helyszíni ellenőrzés
- hitelesítési jelentés → Igazoló Hatóság

Ellenőrző Hatóság

- Rendszerellenőrzés
 - operatív program irányítási és ellenőrzési rendszere eredményes működésének vizsgálata
 - *érintettek*: NFÜ, KSz-ek, Igazoló Hatóság
- Projektek ellenőrzése
 - teljes támogatható kiadás mintavételes ellenőrzése
 - *érintettek*: végső kedvezményezettek

Közösségi támogatások uniós ellenőrzése

Európai Bizottság

Tárgya: egy teljes OP vagy egy OP-ból finanszírozott projekt – ettől függően az illetékes főigazgatóság végzi

- 1.) Rendszerellenőrzés: tagállami irányítási és ellenőrzési rendszerek vizsgálata (NFÜ-nél, IgH-nál, KSz-eknél)
- 2.) Projektek helyszíni ellenőrzése: projekt kiadások szabályszerűségének, törvényszerűségének vizsgálata (végső kedvezményezetténél) – lehet „reperformance → Ellenőrző Hatóság vizsgálata)
- 3.) Tematikus (pl. közbeszerzések) vizsgálatok

Európai Számvevőszék (ECA)

Tárgya: az uniós költségvetés végrehajtása (az alapul szolgáló ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége)

- 1.) Pénzügyi ellenőrzés: elszámolások megbízhatósága, jogszerűség, szabályszerűség
- 2.) Teljesítmény-ellenőrzés: gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség

Ellenőrzési Hatósági feladatok 2007-2013

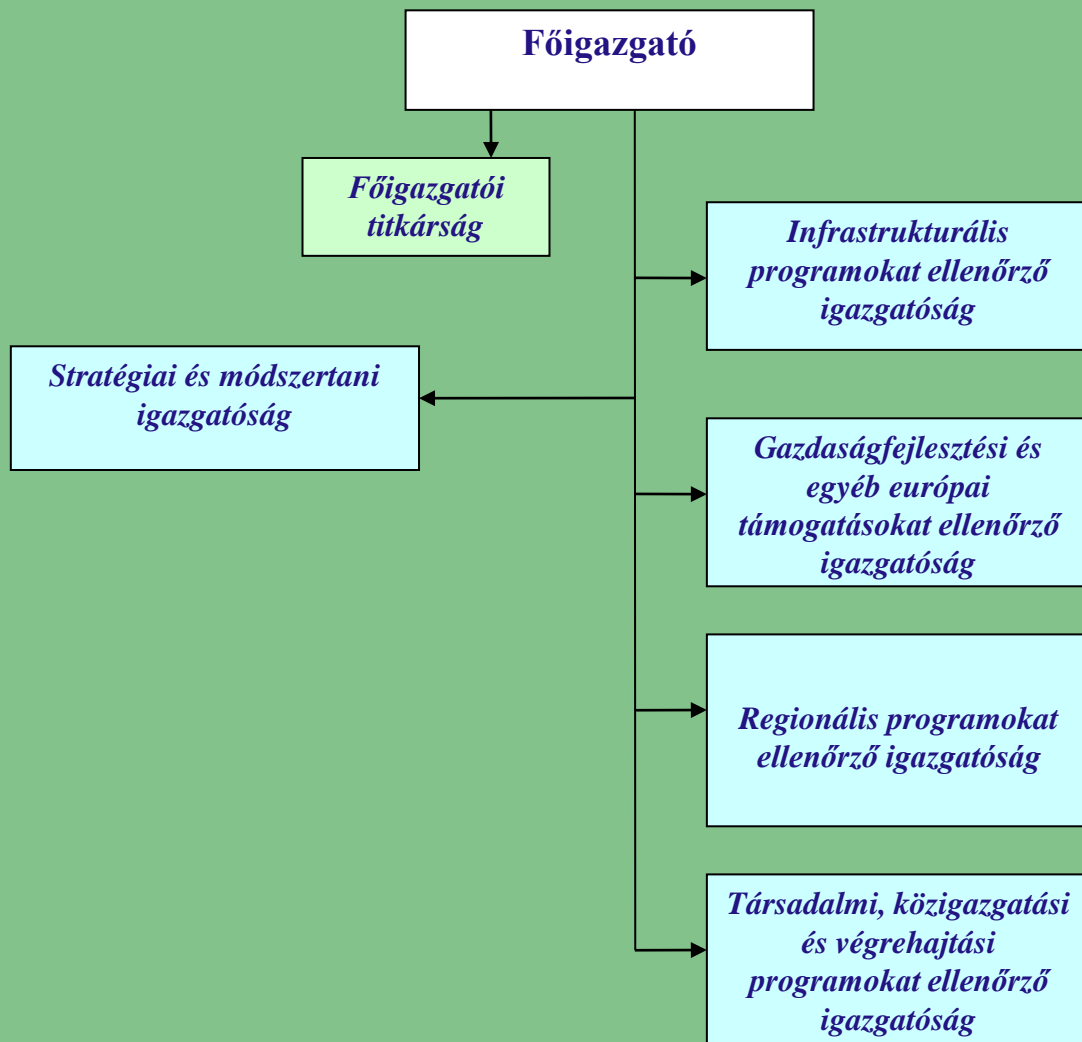
Szabályozás:

- 1083/2006/EK tanácsi rendelet
- 1828/2006/EK bizottsági rendelet
- 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet
- 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet

Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság

- 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról
- Ellátja a 2007-2013 közötti programozási periódus ellenőrzési hatósági feladatait
- Elvégzi az európai uniós és egyéb nemzetközi támogatások ellenőrzési feladatait

A Főigazgatóság szervezete



A Főigazgatóság

- Munkatársai kormánytisztviselők
- Különböző képzettségű ellenőrök alkalmazása (közgazdászok, mérlegképes könyvelők, könyvvizsgálók, jogászok, mérnökök, informatikusok);
- Informatikai támogatottság – belső nyilvántartó rendszer és EMIR/IMIR hozzáférés, lekérdezési lehetőségek;
- Ellenőrzési kézikönyv, ellenőrzési módszertanok;
- Helyszíni ellenőrzések technikai feltételei.

Ellenőrzési környezet

- Különböző képzettségű ellenőrök alkalmazása (közgazdászok, mérlegképes könyvelők, könyvvizsgálók, jogászok, mérnökök, informatikusok);
- Informatikai támogatottság – belső nyilvántartó rendszer és EMIR/IMIR hozzáférés, lekérdezési lehetőségek;
- Ellenőrzési kézikönyv, ellenőrzési módszertanok;
- Helyszíni ellenőrzések technikai feltételei.

EU-s és nemzetközi ellenőrzési feladatok I.

2004-2006-os programozási időszak	2007-2013-as programozási időszak
strukturális alapok operatív programjai (AVOP, KIOP, GVOP, ROP, HEFOP)	strukturális alapok operatív programjai (KÖZOP, KEOP, ÁROP, EKOP, VOP, TÁMOP, TIOP, GOP, KMOP, konvergencia ROP-ok)
EQUAL Közösségi Kezdeményezés	Szolidaritás és Migrációs Áramlások <ul style="list-style-type: none"> • Harmadik Országok Állampolgárainak Beilleszkedését Segítő Európai Alap • Európai Menekültügyi Alap • Külső Határok Alap • Európai Visszatérési Alap

EU-s és nemzetközi ellenőrzési feladatok II.

2004-2006-os programozási időszak	2007-2013-as programozási időszak
INTERREG III Közösségi Kezdeményezés	Európai Területi Együttműködés és IPA programok <ul style="list-style-type: none">•Magyarország-Románia•Magyarország-Szlovákia•Dél-kelet Európai Transznacionális Együttműködési Program•Magyarország-Horvátország•Magyarország-Szerbia
Phare és Átmeneti Támogatás	EUSZA
Schengen Alap	

EU-s és nemzetközi ellenőrzési feladatok III.

2004-2006-os programozási időszak	2007-2013-as programozási időszak
Kohéziós Alap (és ISPA) projektek	
Svájci - Magyar Együttműködési Program	
Norvég Finanszírozási Mechanizmus, illetve EGT Finanszírozási Mechanizmus	

Speciális feladatok

- közös ellenőrzés lefolytatása az EU intézményeivel
- közreműködés a Pénzügyi Ellenőrzési Csoportokban, Ellenőri Csoportokban (INTERREG/ETE projektek)

Ellenőrzési Hatósági feladatok 2007-2013

- megfelelőségi vizsgálat lefolytatása
- ellenőrzési stratégia kidolgozása és felülvizsgálata
- éves ellenőrzési terv elkészítése
- rendszer- és projektellenőrzések lefolytatása
- éves ellenőrzési jelentés összeállítása és éves vélemény kiadása
- részleges és végső elszámolásokhoz kapcsolódó zárónyilatkozat kiadása
- éves összegző jelentés összeállítása

Ellenőrzési Hatósági feladatok 2007-2013

- intézkedések megvalósításának nyomon követése
- kapcsolattartás az EU Bizottsággal
- közreműködés az EU Bizottság által folytatott ellenőrzések megállapításaihoz kapcsolódó tagállami észrevételek kialakításában
- részvétel a Monitoring Bizottságok munkájában
- részvétel az Ellenőri Csoportok (ETE) munkájában
- Ellenőri Csoport üléseinek megszervezése/elnöklése (ahol Magyarország látja el az irányító hatósági feladatokat)

Ellenőrzési hatósági feladatok egymásra épülése (2007-2013)

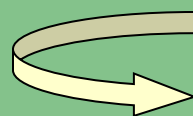
N. év, II.
félév

Rendszervizsgálat



Rendszerértékelés

Éves összegző jelentés
(II.15.)



N+1. év
I. félév

Megbízhatósági szint > Mintavétel



Mintavételes ellenőrzések



Rendszerértékelés felülvizsgálata



Éves jelentés + vélemény

Beszámolók
(X.30.)

IER változásai
(XI. 15.)

Egyéb
ellenőrzések

N+1. év,
Dec. 31.

Monetary Unit Sampling

Legalább **800** elemű alapsokaság esetén ajánlott

Minden n-edik pénzegységet tartalmazó elem kerül a mintába → nagyobb elemeket nagyobb valószínűséggel választunk ki

Komplex projektek?

Magasabb kockázat?

Nagyobb a hiba valószínűsége?

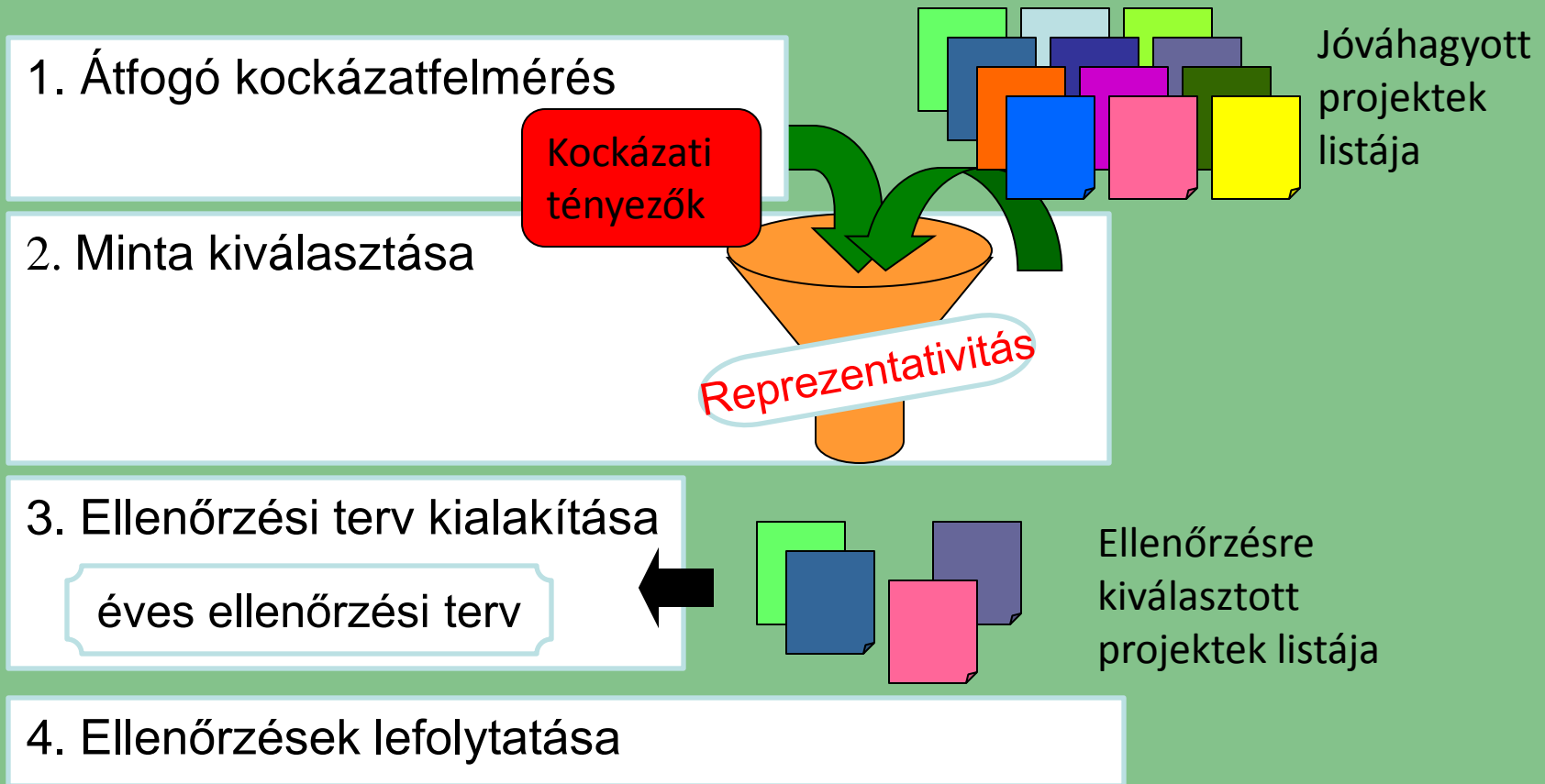
**Mintavételi
egység**

- projekt
- forrásle hívás
- számla (?)

Mintaméret függ:

- konfidenciaszinttől
- lényegességi küszöbtől
- várható hibától
- az alapsokaság méretétől **nem**
(minimum méret felett)

Nem statisztikai: kockázatalapú kiválasztás



Normál esetben nincs szükség kiegészítő mintára.

Mintavételes ellenőrzések

Közvetett jelleg:

Alapvetően a kedvezményezettnél rendelkezésre álló dokumentációra épül, de vizsgálja, hogy feltárt hibát, hiányosságot milyen verifikációs ellenőrzés érintette – input kockázatelemzéshez, rendszerértékelés felülvizsgálatához

Sok esetben felkészülés része alapinformációk, projekt érdemibb megismerése KSZ-nél

Ellenőrzési lista a pályáztatással, szerződéskötéssel, fizikai megvalósítással, pénzügyi megvalósítással kapcsolatban, indokolt esetben verifikációs és szabálytalanságkezelési konzekvenciákkal

Mintavételes ellenőrzés – ellenőrzendő területek (2007-2013)

Vizsgálandó területek:

- a pályázat befogadása, a támogatási szerződés és a megkötött szerződések szabályszerűségének vizsgálata
- a pályázati célkitűzések teljesítése, a projektmegvalósítás nyomonkövetése
- a pénzügyi lebonyolítás szabályszerűsége (támogatás halmozódás, önrész biztosítása, biztosítékok, előleg igénylés és elszámolás)
- igazolt költségek elismerhetősége
- számviteli nyilvántartásokkal való egyezőség
- belső ellenőrzési tevékenység
- Európai Bizottság által lefolytatott ellenőrzés, valamint egyéb külső szervezet által végzett korábbi ellenőrzés
- szabálytalanságok kezelése és pénzügyi korrekciók
- intézkedések végrehajtása
- feltárt hibák, hiányosságok, szabálytalanságok rendszerjellegetek vizsgálata

Mintavételes ellenőrzések

Pályáztatás, szerződéskötés, vállalkozói szerződések (KSZ, Kedvezményezett)

- ☞ Pályázati felhívás, jogosultság, határidők, mellékletek
- ☞ Értékelés, speciális eljárások, Kedvezményezett tájékoztatása
- ☞ Előzetes helyszíni szemle, TSZ kötéshez dokumentumok, aláírás, határidők, TSZ és módosítások tartalma
- ☞ Szerződések és módosításaik célja, közbeszerzési eljárás: kiválasztása (mellőzés indoka, egybeszámítási szabályok, verseny, értékhatárok), dokumentálása, nyilvánossága, lebonyolítása, szerződéskötés

Mintavételes ellenőrzések

Fizikai megvalósítás (Kedvezményezett)

- ☞ Megkezdés időpontja, funkcionalitás, használat, tulajdonviszonyok
- ☞ Építési napló, előrehaladási jelentések és helyszíni összhangja, teljesítésigazolások megalapozottsága
- ☞ Beszerzett eszközök dokumentumai és beazonosíthatósága, műszaki átadás-átvétel
- ☞ Szakhatósági engedélyek
- ☞ Projekt előrehaladása, indikátorok, TSZ ütemterv eltérések
- ☞ Horizontális szempontok
- ☞ Tájékoztatás és nyilvánosság

Rendszerellenőrzések I.

- cél: a rendszerbeli problémák, akadályozó tényezők, kockázatok feltárása
- jogi háttér, menedzsment, erőforrások, folyamatszabályozás, pénzügyi folyamatok, ellenőrzési módszerek vizsgálata
- a rendszerellenőrzések során feltárt hiányosságok a zárónyilatkozat tartalmának részét képezik

Rendszerellenőrzések II.

- jogszabályi háttér
- szabályzatok, eljárásrendek
 - szervezeti megoldások
 - felelősségi körök
 - pl. pályáztatás, közbeszerzés, támogatási szerződés megkötésének folyamata, közzététel, kommunikáció
- stratégia és célkitűzések
- kockázatok azonosítása, elemzése, értékelése, kontrollok (célok, kockázat→kontroll→maradvány kockázat)
- ellenőrzési nyomvonal

Rendszerellenőrzések III.

- Pénzügyi és számviteli feladatok
 - Társfinanszírozás tervezése és rendelkezésre bocsátása
 - Pénzügyi irányítási és kontroll rendszer működtetése
 - Átutalási megbízások
 - Pénzügyi korrekciók
 - Kifizetési előrejelzések
 - Számviteli rendszer

Rendszerellenőrzések IV.

- informatika
- monitoring
- szabálytalanságok kezelése
- belső ellenőrzési rendszer
- korábbi ellenőrzések eredményei, nyomon követés
- irattározás/dokumentumkezelés
- humán erőforrás menedzsment
 - integritás és etikai normák
 - szakmai értékek iránti elkötelezettség
 - vezetés stílusa és gyakorlata

Rendszerellenőrzés és értékelés I.

Módszertani kérdések: COCOF útmutató

- ☞ Tesztprojekteken keresztül, utóellenőrzés, OP irányítási és ellenőrzési rendszer változásai
- ☞ 15 fő követelmény és 50 értékelési kritérium
- ☞ Értékelt szervezetek: IH-KSZ, IGH, EH
- ☞ 4 lépcsős folyamat: kritérium-fő követelmény-szervezeti összegzés-rendszerszintű összegzés
- ☞ 4 értékelési kategória: jól működik, csak kisebb javítások szükségesek, működik, de néhány javításra szükség van, részben működik, lényeges javításokra van szükség, alapvetően nem működik

Rendszerértékelések felépítése

Az EUB szerinti értékelés felépítése:

1. Értékelési kritériumok vizsgálata
2. Fő követelmény szintű összesítése a kritériumoknak
3. Szervezeti szintű összesítés (IH-KSZ, IgH)



Közbeszerzések ellenőrzése

1. Az uniós támogatások 60-70%-a közbeszerzés keretében kerül felhasználásra
2. Az uniós támogatásokkal kapcsolatosan megállapított szabálytalanságok 60-70%-a közbeszerzéssel kapcsolatos



Fő célok

➤ verseny,

ezen belül

- tisztasága,
- esélyegyenlőség,

ezáltal

- ✓ Költségtakarékosság (sound financial management – problémás, lásd később)



A legproblémásabb területek

1. *Eljárás típusának megválasztása* (minél „nyíltabb” legyen)
2. *Alkalmassági kritériumok* (ne legyen indokolatlanul korlátozó; 1 ajánlat esetén különös figyelem!)
3. *Bírálati szempontok* (ne legyen „elrettentő”; megfelelő súlyozás kell, illetve releváns és arányos legyen – ajánlati ár súlya!)
4. *Érvénytelenítés/kizárás* (jogos volt-e; formai hibák lásd később)
5. *Nyertes ajánlattevő alkalmassága* (nem áll-e fenn olyan ok, ami miatt mást kizártak)



Eljárás típusa

- Hirdetmény nélküli tárgyalásos: indokolt esetben, pl. előre nem látható (jogszabályi előírás nem az, de hatósági egyedi előírás lehet az; időjárás igen, de nem ha szabvány van rá)
- Tárgyalásos eljárás nem indokolt, ha tárgyalások után nem változik a feladat, illetve a részletek



Részekre bontás

- Érvek (mérnök) – ellenérvek (objektív indokok kellene, nem csak az AK „kényelmessége”)
- Feladatok jellege/típusa (pl. építés – füvesítés), műszaki összefonódás, területi megoszlás
- Összefüggés referenciákkal (korlátozó lehet)



Alkalmassági kritériumok

- nem korlátozza-e indokolatlanul a versenyt
- nincs-e „egyenre szabva”
- NFT I.-es referencia megkövetelése
- kiállított referencia megmondja-e az ajánlattevő részét, vagy csak a teljes projektet tünteti fel, amiben részt vett;
- magyar anyanyelv nem túlzó-e
- bizonyítványoknál el kell fogadni egyenértékűt



Bírálati szempontok

- Releváns legyen, megfelelő súlyozással
- Bírálati szempont volt az ország más részeiben fióktelepek megléte – EU: irreleváns
- Bírálati szempont lehet szubjektív, de értékelése legyen objektív
- Műszaki ellenőri terv minősége mint 50%-os súlyú bírálat szempont: túlzó, hiszen szabványosított tevékenység



Érvénytelenség / Formai hibák

- Érvénytelen azért, mert a projektszervezet-ábra nem tartalmazott neveket – EU: a listából simán mellé lehet rendelni, nem jó a döntés
- Üres oldalak áthúzása: „*az ajánlatkérő hiánypótlásra lehetőséget biztosít teljes körben, **kivéve a formai követelményeket***” – mindenre kötelező volt, különösen formaira uniós támogatás esetén



Egyéb

- Kisajátítások csúszása előrelátható
- Túlzó vállalások: pl. megghiúsulási kötbér 100%, késedelmi kötbér napi 10% stb. – irreális, főleg ha utána nem érvényesítik (legyen maximum meghatározva)



Jogorvoslati rendszer

- EUB is megjegyezte, hogy visszaélés-szerűnek tűnik több esetben
- Szigorítás viszont a joggal való *élés* ellen hathat



Szankciórendszer

A) Két ajánlat közötti különbség

B) COCOF 07/0037/02 sz. átalány-útmutató:

- miért mennyit
- közösségi értékhatár felett és alatt
- van mozgástér

Felkészülés az ellenőrzésre

Alapelv: minden legyen dokumentálva és álljon rendelkezésre!

1. Jogi (pályázat, TSZ, közbeszerzés)
2. Pénzügyi
3. Fizikai



Köszönöm megtisztelő figyelmüket!