

# EURÓPAI FÜZETEK 40.

SZAKMAI ÖSSZEFOGLALÓ A MAGYAR CSATLAKOZÁSI

TÁRGYALÁSOK LEZÁRT FEJEZETEIBŐL



**Beszteri Zsuzsa – Dobó Ágnes**

## **Az Európai Unió alapjainak ellenőrzése**

**Regionális politika, strukturális eszközök koordinációja**

---

A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati  
Stratégiai Elemző Központ és a  
Külügyminisztérium közös kiadványa

## Európai Füzetek

A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ  
és a Külügyminisztérium közös kiadványa.

**Felelős kiadó:** Szeredi Péter

**A szerkesztőbizottság elnöke:** Palánkai Tibor

**A szerkesztőbizottság tagjai:** Bagó Eszter, Balázs Péter, Balogh András, Barabás Miklós,  
Bod Péter Ákos, Erdei Tamás, Hefter József, Horváth Gyula, Hörcsik Richárd, Inotai András,  
Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Nyers Rezső,  
Orbán István, Somogyvári István, Szekeres Imre, Szent-Iványi István, Török Ádám,  
Vajda László, Vargha Ágnes

**Főszerkesztő:** Forgács Imre

**Szerkesztő:** Bulyovszky Csilla

**Szerkesztőségi titkár:** Horváthné Stramszky Márta

**A szerkesztőség címe:** MEH Európai Integrációs Iroda, 1055 Budapest, Kossuth tér 4.

**Telefon:** 441-3380

**Fax:** 441-3394

**Lektor:** Kiss Károly

**Kézirat lezárva:** 2003. június 4.

**Grafikai terv:** Szutor Zsolt

**Fényképek:** Csorba Gábor

**Portréfotó:** Csorba Gábor

**Nyomás és előkészítés:** Visit Nyomda & Stúdió

**ISSN:** 1589-4509

**Budapest, 2003.**



## Kedves Olvasó!

Összefoglalónkban arra törekszünk, hogy átfogó képet vázoljunk fel az előcsatlakozási alapok, valamint a csatlakozást követően megnyíló Strukturális Alapok és Kohéziós Alap pénzügyi ellenőrzésével kapcsolatos feladatokról.

Az uniós pénzeszközök felhasználásának megfelelő, megbízható ellenőrzése nemzeti érdek, hiszen ezek az elkövetkezendő években a magyar gazdasági-regionális fejlesztés kiemelt forrását képezik majd. Hangsúlyozni kell az ellenőrzési kérdéseket azért is, mert amíg Magyarország nem teljesíti maradéktalanul az uniós követelményeket, addig semmiféle támogatást nem kaphat az említett alapokból.

Általános alapelv, hogy a hazai költségvetésből származó és a nemzetközi forrásokból – köztük az EU alapjaiból – nyújtott támogatások ellenőrzése ugyanazon rendszerben, egyformán szigorú feltételek mellett folyjon. A közösségi jogszabályok ugyanakkor meghatároznak olyan speciális ellenőrzési feladatokat az uniós pénzeszkö-



zök felhasználása tekintetében, amelyek a jelenlegi magyar rendszerben nem, vagy nem pontosan a megkívánt formában léteznek. Ezért van szükség egyrészt az államháztartási belső pénzügyi rendszer fejlesztésére az uniós és a nemzetközi elvárásoknak megfelelően, másrészt a speciális ellenőrzési funkciók beillesztésére a meglévő nemzeti ellenőrzési rendszerbe.



## I. A tagállamok ellenőrzési rendszereivel szemben támasztott uniós követelmények

Az Európai Unióban a pénzügyi ellenőrzés fogalmát tág értelemben használják. Minden olyan elemet magában foglal, amely az EU költségvetésének bevételi és kiadási pénzfolyamatait szabályozza, beleértve a bevételekre és a kiadásokra vonatkozó szabályszerűségi, pénzügyi irányítási vagy teljesítményellenőrzéseket, függetlenül attól, hogy azt ki végzi.

### 1. Tagállami hatáskör

A közösségi jogszabályok nem határozzák meg részletesen, hogy milyen pénzügyi ellenőrzési rendszert kell megvalósítani a tagállamokban, hanem az egyes uniós bevételekre és kiadásokra vonatkozóan tartalmaznak általános és különleges szabályokat. A tagállamok számára ugyanakkor *kötelező az ellenőrzési együttműködés* az Európai

Bizottsággal, illetve az Európai Számvevőszékkel. A kilencvenes évektől kezdődően a rendeletek ellenőrzési módszertani követelményeket is megfogalmaznak.

Az Európai Unióban történelmileg teljesen különböző ellenőrzési hagyományokon alapuló rendszerek férnek meg egymás mellett. Érdemes megemlíteni az *angolszász típusú*, utólagos ellenőrzésre koncentráló rendszert (erős internal audit funkciók), valamint a *francia típusú* inspektori rendszert, amely – egyebek között – a folyamatba épített ellenőrzést és az erős előzetes (ex ante) ellenőrzési elemek kombinációját jelenti. A tagállamok nagy része e két koncepció mentén építette fel ellenőrzési rendszerét, természetesen figyelembe véve saját adottságait. Mindez azt eredményezi, hogy igen sokszínű az ellenőrzési feladatokra adott tagállami válasz, illetve megoldás.

- 
- 1 2213/2002. (VII. 24.) kormányhatározat az Európai Unió Strukturális Alapjai és a Kohéziós Alap fogadásával összefüggő egyes lebonyolítási és ellenőrzési feladatokról
  - 2 A Bizottság 438/2001 EK rendelete a Tanács 1260/1999 EK rendeletének végrehajtására irányuló részletes szabályok megállapításáról a Strukturális Alapok alapján megadott támogatás kezelési és ellenőrzési rendszereit illetően
  - 3 A Bizottság 448/2001 EK rendelete a Strukturális Alapok keretében nyújtott támogatások pénzügyi korrekciós eljárásai tekintetében az 1260/1999 EK tanácsi rendelet végrehajtása részletes szabályainak megállapításáról
  - 4 A Bizottság 2002. július 29-i 1386/2002 EK rendelete az 1164/94 EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályainak megállapításáról a Kohéziós Alapból nyújtott támogatások irányítási és ellenőrzési rendszere, valamint a pénzügyi korrekciós eljárás tekintetében



Az uniós jogszabályok *keretjellegűek*, azaz minden tagállam a maga módján valósíthatja meg a kitűzött alapelveket és célokat. Nem létezik tehát olyan minta, amelyet a hazai rendszer kialakítása során maradéktalanul követni lehetne, és olyan megoldást sem lehet találni, amely az összes érintett körében (Európai Bizottság, tagállami és hazai szakértők) osztatlan sikert aratna.

## 2. A csatlakozási tárgyalások

A csatlakozási tárgyalások 2002. decemberi lezárásával a Bizottság elismerte, hogy Magyarország felkészültsége, és ezen belül a hazai ellenőrzési rendszer alapvetően megfelel az uniós követelményeknek. A harmincegy tárgyalási fejezet közül kettő tartalmaz pénzügyi ellenőrzési követelményeket.

A *nemzeti* (államháztartási) *pénzügyi ellenőrzési rendszerre* vonatkozó kritériumokat a 28., „Pénzügyi ellenőrzés” tárgyalási fejezet fejt ki. A 2004. májusi csatlakozásig vállaltuk az államháztartási pénzügyi ellenőrzési rendszer továbbfejlesztését.

A 21., „Regionális politika és strukturális eszközök koordinációja” tárgyalási fejezet kifejezetten az *EU-alapok felhasználásához kapcsolódó ellenőrzési kérdésekről* szól. E fejezet ideiglenes lezárásának feltétele volt – egyebek között – az ellenőrzési felada-

tokat végző intézményrendszer felvázolása, és ennek keretében az egyik kiemelten fontos ellenőrzési feladat, az úgynevezett 5 százalékos (illetve 15 százalékos a Kohéziós Alap tekintetében) ellenőrzést végző szervezetek kijelölése. Ennek a magyar fél a Strukturális Alapokhoz és a Kohéziós Alaphoz kapcsolódó legfontosabb ellenőrzési szervezetek kijelöléséről szóló *2213/2002. (VII. 24.) számú kormányhatározat*<sup>1</sup> kihirdetésével eleget tett. Ugyanakkor a felkészülés előrehaladtával, a feladatok pontosabb megismerésével az intézményrendszerben további változások elképzelhetők.

A még hátralévő feladatok teljesítése érdekében a magyar fél egy *részletes ütemterv* végrehajtását vállalta, amely megvalósulását a Bizottság rendszeresen vizsgálja. Ennek során a Pénzügyminisztérium kidolgozza az alapok fogadásával kapcsolatos pénzügyi ellenőrzés szabályozásának feltételrendszerét, valamint megerősíti az ezeket a feladatokat végző intézményrendszert, biztosítja a működési feltételeket. Végre kell hajtani továbbá az alapokból származó támogatás pénzügyi kezelésére, ellenőrzésére vonatkozó 438/2001 EK<sup>2</sup>, 448/2001 EK<sup>3</sup>, valamint 1386/2002 EK<sup>4</sup> közösségi rendeletek hazai jogrendszerbe történő beillesztését. Tekintettel arra, hogy az erre vonatkozó kormányrendeletek hatálya nem terjed ki az államháztartáson kívüli szereplőkre,



viszont az alapok végső kedvezményezettjei nagyrészt államháztartáson kívüli egységek lesznek, a szükséges követelményeket a kedvezményezettekkel kötött szerződésekben kell érvényesíteni.

A csatlakozásig előttünk álló legfontosabb feladat tehát a szabályozás uniós követelményekhez igazítása, valamint az ellenőrök felkészítése az új feladatokra, létszámuk növelése és az ellenőrzések végrehajtásához kapcsolódó módszertan kidolgozása.

### **3. A pénzügyi ellenőrzési rendszer legfontosabb alapelvei**

Az Európai Unióban a pénzügyi ellenőrzési rendszerrel kapcsolatos követelmények nagyrészt megegyeznek a nemzetközileg elfogadott normákkal. Ezek a következők:

- a funkciók megfelelő szétválasztása az alapok kezelésében részt vevő minden szervezetnél a jóváhagyási, a végrehajtási és az ellenőrzési hatáskörök tekintetében;
- átláthatóság;
- megbízható pénzügyi menedzsment.

Az 1995-ben elindított *Megbízható és hatékony irányítás – 2000* (Sound and Efficient Management – 2000; SEM) program a „pénzért értéket” (value for money) elvet képviseli. A reformprogram a Bizottság belső ügyeire koncentrált, valamint a Bizottság tagállamokkal folytatott együttműködésére is nagy súlyt fektetett. A pénzügyi ellenőrzési folyamatok koordinálása érdekében a Bizottság a tagországokkal *kétoldalú megállapodásokat* írt alá. A fő cél a tagállamok által ténylegesen kezelt EU-pénzalapok (például Strukturális Alapok, Közös Agrárpolitika) pénzügyi irányításának és ellenőrzésének javítása volt. Eszerint a tagállamoknak kiemelt figyelmet kell fordítaniuk az Európai Számvévószék megállapításaira és javaslataira, a Közös saját forrásaira, a költségvetés szabályszerű végrehajtására, az értékelésre, a kiadások megalapozottságára, a lehetséges szankciókra és korrekciókra, a pénzügyek lebonyolításának ellenőrzésére és a csalások megelőzésére. Fontos megjegyezni, hogy a SEM elindítása nélkül elképzelhetetlen lett volna az Európai Unió kibővítése.

5 61/1999. (IV. 21.) kormányrendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal felügyeletéről, feladat- és hatásköréről

6 15/1999. (II. 5.) kormányrendelet a központi, a társadalombiztosítási és a köztestületi költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti, valamint belső költségvetési ellenőrzéséről



## II. A hazai ellenőrzési rendszer

Annak érdekében, hogy az uniós alapok ellenőrzési funkcióit megfelelően helyezzük el a magyar rendszerben, fontos áttekinteni, mely szervezetek és milyen típusú ellenőrzést végeznek jelenleg hazánkban (lásd a Mellékletben szereplő összefoglaló táblázatot).

A pénzeszközök kezelése és ellenőrzése szempontjából megkülönböztetjük a kormányzaton belüli, úgynevezett *belső ellenőrzést* és a kormányzattól független szerv által végzett, úgynevezett *külső ellenőrzést*.

### 1. Belső pénzügyi ellenőrzés

A magyar államháztartás belső pénzügyi ellenőrzési rendszerében a *Pénzügyminisztérium* – mint a költségvetés tervezéséért, végrehajtásáért felelős tárca – felelős az ellenőrzési rendszer kialakításáért, fejlesztéséért, jogi, intézményi, módszertani és képzési szempontból. Mindezek következtében a Pénzügyminisztérium felel a Strukturális Alapokhoz és a Kohéziós Alaphoz kapcsolódó ellenőrzési rendszer kialakításáért és működtetéséért is.

A hazai rendszerben belső pénzügyi ellenőrzési feladatokat a következő intézmények végeznek:

A *Kormányzati Ellenőrzési Hivatal* (KEHI) az államigazgatáson belül horizontális ellen-

őrzési feladatokat ellátó központi kormány-szerv. A KEHI elnökét a miniszterelnök nevezi ki, és közvetlenül a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter felügyelete alatt működik. Tevékenységét a kormány által jóváhagyott féléves munkaterv szerint, illetve a miniszterelnök utasításai alapján végzi. A KEHI – a 61/1999. (IV. 21.)<sup>5</sup> és a 15/1999. (II. 5.)<sup>6</sup> kormányrendeletek által szabályozott – ellenőrzési feladatai között szerepelnek utólagos specifikus, célzott vagy rendszer-vizsgálatok. A KEHI ellenőrzi az államháztartási források felhasználását és kezelését, a központi költségvetésből nyújtott támogatások felhasználását, az elkülönített állami alapokból, az alapítványokból, a megyei és a regionális fejlesztési tanácsok pénzeszközeiből a társadalmi szervezeteknek, a gazdasági szereplőknek átadott források felhasználását. A KEHI pénzügyi ellenőrzési feladatokat lát el az összes költségvetési intézményben, beleértve a kormánydöntések végrehajtásának, a belső ellenőrzési tesztek működésének, rendszerének és módszereinek az értékelését is.

A *minisztériumokon belül felügyeleti ellenőrzési egységek* működnek, amelyek az adott fejezet ellenőrzését végzik. Ezek az egységek az érintett költségvetési fejezetek



által érintett összes intézmény rendszeres ellenőrzését ellátják (felügyeleti ellenőrzés). Emellett minden egyes önálló *költségvetési intézményen belül* működnek (nagy részt internal audit funkciókat ellátó) *belső ellenőrzési egységek*. A minisztériumok, a központi kormányzervek, a költségvetési szervezetek (együttesen: költségvetési intézmények) ellenőrzési szervei közvetlenül az adott miniszternek vagy a közigazgatási államtitkárnak, vagy az adott szervezet

vezetőjének számolnak be tevékenységükről. A belső ellenőrzési egységek ellenőrzési feladatainak körét a 15/1999. (II. 15.) kormányrendelet szabályozza. A felügyeleti és a belső ellenőrzések szinte kizárólag *utólagos ellenőrzések*.

Az *előzetes ellenőrzést* végző magyar kincstári rendszer három alrendszer<sup>7</sup> a következő: az *Államháztartási Hivatal* (ÁHH), amely menedzseli a költségvetési törvény végrehajtását, a *Magyar Államkincstár Rt.* (MÁK

<sup>7</sup> A kincstári rendszer működésének átvilágítását követően a hatékonyság növelése érdekében döntés született a MÁK és az ÁHH 2003. július 1-jétől történő összevonásáról.





Rt.), amely teljesíti a kifizetéseket, valamint az *Államadósság Kezelő Központ Rt.* (ÁKK Rt.). Az Államháztartási Hivatal fő tevékenységeként nyilvántartást vezet a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai előirányzatairól, azok változásáról és teljesítéséről, előkészíti a költségvetési előirányzatok felhasználásához kapcsolódó pénzforgalmi műveleteket. Ennek keretében előirányzati fedezetvizsgálatot, valamint külön jogszabályban meghatározott más ellenőrzési feladatokat végez. Az előirányzatok jogszabályban meghatározott körére vonatkozóan ellátja a kötelezettségvállalások nyilvántartását, valamint a feladatfinanszírozás körébe utalt előirányzatok tekintetében előzetes ellenőrzést végez. Az ÁHH működteti az *Országos Támogatási Monitoring Rendszert* (OTMR). Az ÁHH területi szervein keresztül végzi a központi költségvetésből a helyi önkormányzatokat megillető támogatások és hozzájárulások

folyósítását, és ellátja az ezek felhasználásához kapcsolódó ellenőrzési feladatokat.

A Magyar Államkincstár Rt. elsődleges feladata az államháztartás pénzforgalmi feladatainak lebonyolítása, azaz rajta keresztül teljesülnek a költségvetési kiadások és bevételek. A pályázatos támogatások felhasználása során helyszíni szabályszerűségi ellenőrzéseket is végez, mind előzetesen, mind utólag.

## 2. Külső pénzügyi ellenőrzés

A külső ellenőrzés legfőbb szerve az *Állami Számvevőszék*, amely az Országgyűlésnek tartozik beszámolási kötelezettséggel, a törvényben meghatározott feladatkörében általános hatáskörrel rendelkezik. A számvevőszék ellenőrzési illetékességi és feladatköre kiterjed az államháztartás összes alrendszerére, beleértve a helyi és a kisebbségi önkormányzatokat, politikai pártokat, az állami vagyon kezelését, az állami tulajdont.



### III. Az előcsatlakozási eszközök ellenőrzése

Az Európai Unió a tagjelölt országokat több pénzügyi alapon keresztül támogatja az uniós csatlakozásra való felkészülésben. Elsőként, 1989-ben, a *PHARE-program* indult útjára, amelynek elsődleges célja abban az időben még a piacgazdaságra való áttérés elősegítése volt (eleinte csak Magyarország és Lengyelország tekintetében, majd a többi középkelet-európai tagjelölt országban is). 1998 óta a PHARE már kifejezetten az uniós csatlakozásra való felkészülést segíti, amelyhez 2000-től újabb két előcsatlakozási eszköz társult. Jelenleg tehát az EU a következő támogatási programok formájában segíti a tagjelölt kelet-közép-európai államokat – köztünk hazánkat – a taggá válás folyamatában:

*PHARE*: 2000-től fő célja a szociális és gazdasági kohézió elősegítése, és elsősorban *intézményfejlesztési* és *regionális fejlesztési* projekteket támogat.

*ISPA*: Strukturális támogatásokat nyújt az előcsatlakozási stratégia keretében a *környezetvédelem* és a *közlekedés* területén. Ennek megfelelően legfőbb célja a csatlakozásra váró országok felkészítése a Kohéziós

Alap támogatásainak fogadására, valamint az infrastruktúra és a környezetvédelem terén a csatlakozást hátráltató konkrét problémák megoldása.

*SAPARD*: A *mezőgazdaság* és a *vidékfejlesztés* pályázatos támogatási kerete.

Ezen támogatások az országok gazdasági fejlesztésén túl a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap – később, tagországgként pályázható – forrásainak fogadására is felkészítik a tagjelöltek kormányzati és intézményrendszerét.

Az előcsatlakozási alapokkal kapcsolatos kötelezettségeinket alapvetően a kapcsolódó közösségi joganyagra épülő *kétoldalú megállapodások* szabályozzák. 2001. január 1-jén lépett hatályba az előcsatlakozási eszközök támogatásai felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási és ellenőrzési rendjéről szóló – azóta többször módosított – *255/2000. (XII. 25.) kormányrendelet*, amely lényeges újításként az ellenőrzésre vonatkozóan is rögzíti a legfontosabb szabályokat.

A kormányrendelet előírja, hogy mindhárom előcsatlakozási alap esetében ki kell épí-

8 255/2000 (XII. 25.) kormányrendelet 52.§.

9 A visszafizetési kötelezettségeket és alkalmazott egyéb szankciókat az Államháztartási Hivatalban működő Országos Támogatási Monitoring Rendszer tartja nyilván.

10 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról (Áht.)



teni az *ellenőrzési nyomvonalat* (audit trail), amely tulajdonképpen a program lebonyolítási és működési leírása egyrészt szövegesen, másrészt folyamatábra formájában. Ennek alapján világosan felvázolhatók a rendszerben az ellenőrzési pontok és a folyamatok, a felelősségi körök az egyes szinteken, valamint az információáramlás útja. Az ellenőrzési nyomvonal nagyban elősegíti a rendszer átláthatóságát.

Minden, úgynevezett *lebonyolító szervezet*, amely előkészíti a projekteket, lefolytatja a versenytárgyalást, megkötö a szerződéseket, elvégzi az utalványozást, valamint a technikai lebonyolítást, *köteles* az adott szervezeten belül *függetlenített belső ellenőrzési egységet létrehozni* és működtetni.

Az előcsatlakozási alapokhoz kapcsolódó pénzügyi felelősség biztosítására az EU előírta a tagjelölteknek a *Nemzeti Programengedélyező* (National Authorising Officer; NAO) funkció létrehozását, amely az unióból érkező támogatások pénzügyi kezeléséért és ellenőrzéséért viseli a felelősséget. A Nemzeti Programengedélyező köteles gondoskodni arról, hogy a tranzakciók szabályszerűen valósuljanak meg, illetve arról, hogy szabálytalanság vagy gondatlanság esetén az igénybe vett támogatást visszafizessék. Jelenleg *működési kézikönyvek* és *belső* (intézmények közötti) *megállapodások* szabályozzák a szabálytalanságok kezelését,

azonban a gyakorlat hiánya miatt igen kevés tapasztalat van e téren. A pályázatokban és a támogatási szerződésekben a jogszabályi rendelkezés értelmében<sup>8</sup> ki kell kötni az *azonnali inkasszó* lehetőségét szabálytalanság esetére. A szabálytalanság esetén alkalmaz-



ható szankciók közé tartozik a támogatás folyósításának felfüggesztése, a támogatási szerződés felmondása és az összeg visszafizetése, a támogatási rendszerből történő kizárás, illetve adott esetben büntető- és polgári jogi eljárás indítása<sup>9</sup>.

Ehhez kapcsolódó és az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmével összefüggő további fontos szabályozásként meg kell említeni, hogy az államháztartási törvény<sup>10</sup> szerint a végrehajtó szervezetnek (fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetőjének) az



európai közösségi támogatásból megvalósuló program kedvezményezettjével kötött szerződésben ki kell kötnie, hogy a szerződésben meghatározott feltételek teljesítésének elmaradása esetén a kedvezményezett haladéktalanul *köteles a fejezetnek visszafizetni* a nem a rendeltetésének és a célnak megfelelően felhasznált közpénzeket. A rendeltetés- és célelleszen felhasznált összeg adók módjára behajtandók<sup>11</sup>.

A független helyszíni ellenőrzéssel kapcsolatban az államháztartásról szóló törvény (pontosan) rögzíti<sup>12</sup>, hogy a kedvezményezettek az ellenőrzéseket tűrni, sőt segíteni kötelesek. Az EU-programok végrehajtásáért felelős szervezet kötelessége a kedvezményezettekkel kötött szerződésben kikötni azt a feltételt, hogy a kedvezményezett köteles az ellenőrzés érdekében a releváns magyar hatóságok, az Európai Bizottság, az Európai Számvevőszék és az általuk kijelölt szervezetek képviselőit *ellenőrzési munkájukban a helyszínen is segíteni*, a megfelelő dokumentumok, számlák, a program megvalósítását igazoló anyagok rendelkezésére bocsátásával.

A 255/2000. (XII. 25.) kormányrendelet megalkotása az előcsatlakozási időszakban

nélkülözhetetlennek bizonyult. A Strukturális Alapokra és a Kohéziós Alapra vonatkozó *EK-rendeletek a csatlakozás időpontjától közvetlenül lesznek hatályosak* Magyarországon, ezért a közösségi jogszabályok egyszerű „átírása, lefordítása” nem lehetséges. Következésképp a *hazai szabályozás csak* a pénzügyi lebonyolítás és ellenőrzés részleteire, az *uniós normákban nem szabályozott kérdésekre* terjedhet ki.

A SAPARD-program lebonyolítása a kezdetektől decentralizált, vagyis a támogatás kezelését az Európai Bizottság a magyar állam egyik hivatalára, a SAPARD Hivatalra ruházta át. Ezzel szemben a PHARE- és az ISPA-támogatások esetében jelenleg folyik a fokozatos áttérés a decentralizált végrehajtásra, így ezek ellenőrzési aspektusait külön érdemes tárgyalni.

## **1. A SAPARD-program ellenőrzési rendszere**

A SAPARD-program esetében az *EU* (történetében először) úgy finanszíroz nem uniós tagállamban megvalósuló fejlesztési programokat, hogy *lemond előzetes engedélyezésről és ex ante ellenőrzési jogosítványairól*. Ez

11 Áht. 13/A §.

12 Áht. 122/A §.



azt jelenti, hogy ennél az előcsatlakozási eszköznél a *pénzügyi ellenőrzés nemzet-állami felelősség*. Ennek ellentételezésére viszont az unió feltételként szabta a program beindításához, hogy a lebonyolításban részt vevő szervezeteknél létezzenek a kötelezően előírt, az adott szervezethez rendelt ellenőrzési funkciók.

Az *intézményrendszer akkreditálása*, megfelelő működésének tanúsítása *előfeltétele* a SAPARD-programból történő finanszírozás megindításának. Az elő-akkreditációs ellenőrzés végrehajtására a miniszterelnök az Állami Számvevőszéket kérte fel. Ez az átvilágítás a magyar SAPARD-program négy intézkedése, valamint a Nemzeti Alap vonatkozásában kedvező eredménnyel zárult, aminek nyomán a Nemzeti Programengedélyező 2002 szeptemberében a *nemzeti intézményrendszert felkészültnek nyilvánította* a támogatások fogadására, s ezt az unió 2002 novemberében megerősítette.

Szigorú elvárás, hogy minden egyes *pályázat elfogadásáról* vagy *elutasításáról* csak *előzetes ellenőrzést* követően dönthet a magyar hatóság, illetve a jóváhagyott pályázatok alapján benyújtott számlák kifizetését is *csak százszázalékos*, minden egyes számlára kiterjedő ellenőrzés után engedélyezheti.

A SAPARD Hivatalon belül létre kellett hozni egy *független*, vagyis csak a hivatal legfelsőbb vezetőjének alárendelt *belső ellen-*

*őrzési egységet*, amely az előzetes és a folyamatba épített ellenőrzéseket, az ellenőrzési mechanizmusok hatékony működését hivatott vizsgálni. Ebben az esetben már nem százszázalékos ellenőrzésről beszélünk, hanem *kockázatelemzésen alapuló, mintavételes ellenőrzésről*.

Az *Európai Bizottság* és az *Európai Számvevőszék* jogosult a SAPARD lebonyolításának magyar rendszereit, sőt az egyes tranzakciókat is *ellenőrizni*, akár a helyszínen is. Ennek keretében elsődleges szempont, hogy a támogatást a rá vonatkozó (uniós és nemzeti) jogszabályoknak, eljárási szabályoknak megfelelően használták-e fel, de emellett ellenőrizhetik a számlák és az árajánlatok közgazdasági tartalmát, a kedvezményezettek számára árukat és szolgáltatásokat értékesítő szállítókat is. Az EU az ilyen ellenőrzésekről a magyar hatóságokat *előzetesen értesíti*.

Az *Állami Számvevőszék* ebben a rendszerben a független *külső ellenőrzési* funkciót ellátó *igazoló szervként* jelenik meg. Az eljárások teljes körű, illetve a tranzakciók mintavételes ellenőrzésére alapozva évente igazolást állít ki a könyvelési számlák hitelességéről, jelentéseket készít az irányítási és ellenőrzési rendszerekről, valamint ellenőrizi és hitelesíti a társfinanszírozás elemeit. Ezen ellenőrzéseket minden egyes pénzügyi év folyamán, illetve ezután is folyamatosan kell végezni.



## 2. A PHARE- és az ISPA-támogatások ellenőrzése, a kiterjesztett decentralizációs végrehajtásra való áttérés

Az előcsatlakozási alapok megfelelő felhasználása érdekében az unió előírta a tagjelöltek számára, hogy olyan irányítási és ellenőrzési rendszereket hozzanak létre és működtessenek, amelyek:

- biztosítják a támogatások megfelelő felhasználását a megbízható pénzügyi gazdálkodás elveivel összhangban;
- lehetővé teszik az irányítási és az ellenőrzési funkciók szétválasztását;
- igazolják, hogy a Bizottsághoz benyújtott költségkimutatások pontosak, és azok ellenőrizhető igazoló okmányokon alapuló számviteli rendszerekből származnak;
- rendszeresen igazolják, hogy a Közösség által finanszírozott intézkedéseket megfelelően végrehajtották;
- biztosítják a szabálytalanságok megelőzését és az ellenük hozott intézkedéseket;
- biztosítják a szabálytalanság vagy hanyagság következtében elveszett összegek visszaszerzését.

A *Kiterjesztett Decentralizációs Végrehajtási Rendszer* (Extended Decentralised Implementation System; EDIS) a PHARE és az ISPA előcsatlakozási eszközök jelenlegi kezelési rendszerének átalakítását jelenti. Ennek legfontosabb eleme, hogy a Bizottság előzetes (ex ante) ellenőrzési funkcióját felváltják az *utólagos* (ex post) *bizottsági ellenőrzések*. Ez azért különösen fontos, mert itt már maga a *tagjelölt állam viseli a teljes pénzügyi, eljárási stb. felelősséget*, ahogyan azt majd uniós tagként, a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból érkező támogatások esetén is tennie kell.

Az *EDIS bevezetése* ma már nem választási lehetőség a tagjelöltek számára, hanem *kötelezettség*, amelyet a csatlakozás időpontjáig mindenképpen teljesíteniük kell. Az EDIS-akkreditáció elmaradása esetén ugyanis az adott ország nem jogosult az előcsatlakozási eszközök folyósítására a csatlakozást követő időszakban. Kiemelten fontos az EDIS végrehajtása azért is, mert a tagjelöltek felkészültségét az alapok fogadására nagyrészt a folyamat előrehaladása alapján fogják megítélni.

Magyarországon már befejeződött az EDIS második szakasza<sup>13</sup> (hiányosságok fel-

<sup>13</sup> Az EDIS négy szakasza: 1. Hiányosságok felmérése (gap assessment), 2. Hiányosságok felszámolása (gap plugging), 3. Megfelelés felmérése (compliance assessment), 4. Bizottsági döntés előkészítése (preparation of Commission decision)

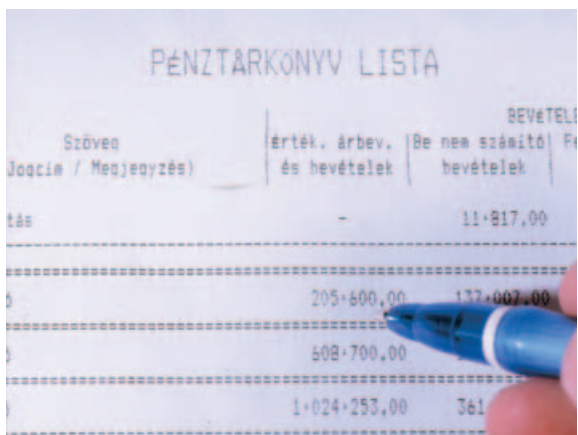


számolása, gap plugging), amelynek legfőbb célja az első szakaszban (hiányosságok felmérése, gap assessment) feltárt hiányosságok, problémák felszámolása és az EDIS-követelményeknek való megfelelés érdekében szükséges módosítások megvalósítása. A PHARE és az ISPA felkészülési folyamatot teljes mértékben össze kell hangolni. A folyamatok gyorsítása érdekében részleges, intézményenkénti EDIS-kérelmet is be lehet nyújtani. A kormányzati pénzügyi ellenőrzési rendszer megfelelése azonban ugyanolyan szintű alapkövetelmény, mint az egyes szervezetek felkészültsége.

Az *EDIS 2003* márciusában kezdődött *harmadik szakaszában* (megfelelés felmérése, compliance assessment) egy külső auditor cég felméri, hogy az első szakaszban feltárt hiányosságokat az érintett szervezetek megfelelően rendezték-e, illetve, hogy a teljes rendszer összességében alkalmas-e az EDIS-re.

Az *EDIS negyedik szakasza*, vagyis a Bizottság döntésének előkészítése (preparation of Commission decision) szintén több hónapot vehet igénybe. Ez egy teljes körű auditot jelent, amelynek keretében nem csupán az EDIS-hez szorosan kapcsolódó kérdéseket, hanem Magyarország teljes támogatáskezelő rendszerét fogja értékelni az Európai Unió. Az EDIS-felkészülés folyamata hazánkban várhatóan 2003 novemberében zárulhat le.

Mivel az előcsatlakozási alapok egyik legfontosabb célja a tagjelöltek felkészítése a később tagállamként felhasználható, a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból nyújtott támogatások fogadására, ezért az ellenőrzés tekintetében is egyre erőtelje-



PÉNZTÁRKÖNYV LISTA		BEVÉTELEK
Száma	érték, árbev. és bevételek	Be nem számított bevételek
Jóváírás / Megjegyzés)		
tár	-	11.817,00
	205.400,00	137.007,00
	508.700,00	
	1.024.253,00	361

sebben érvényesülnek a jövőbeni szabályok. Ennek érdekében – a 2287/2002. (IX. 26.) kormányhatározat értelmében – 2003-ban a PHARE-programok esetében a (későbbiekben bővebben ismertetett) Strukturális Alapok előírásai szerinti 5 százalékos, az ISPA-programokra vonatkozóan pedig a Kohéziós Alap ellenőrzési szabályainak megfelelő 15 százalékos ellenőrzéseket kell elvégezni.

A *Nemzetközi Támogatás Ellenőrzési Társasági Bizottság* keretein belül – ugyancsak az uniós alapok ellenőrzésére való felkészül-



**Milliárd forint (1999-es árakon)**

Alapok	2004		2005		2006	
	Kötelezett-ségvállalá-sok	Kifizetések	Kötelezett-ségvállalá-sok	Kifizetések	Kötelezett-ségvállalá-sok	Kifizetések
Strukturális Alapok	113	51	157	91	199	17
Kohéziós Alap	86	2	71	20	94	36
Összesen	199	53	227	111	293	132

*Forrás: Pénzügyminisztérium, 2003.*

lés jegyében – létrejött az *Előcsatlakozási Támogatások Albizottsága*, amelynek feladata a PHARE és az ISPA vonatkozásában pénzügyi ellenőrzést végző szervezetek tevékenységének koordinálása, valamint az érintett szervezetek között a megfelelő információáramlás biztosítása. Az albizottság tagja a Nemzeti Programengedélyező tisztviselő, aki e tisztségében az előcsatlakozási támogatások pénzügyi lebonyolításáért az EU felé átfogó módon felelős.

A PHARE és az ISPA esetében a KEHI feladata a *zárónyilatkozat* kiadása, amely a végső kifizetés előtt kötelezően előírt ellen-

őrzés. Ez a feladat nagyon hasonló a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap esetében előírt zárónyilatkozathoz (winding-up declaration).

A PHARE-programok kapcsán 2000. január 1-jétől 2002 márciusáig összesen 88 vizsgálatot végeztek az ÁSZ, a KEHI, az érintett minisztériumok belső ellenőrzési főosztályai és a külső szakértők. A vizsgálatok megállapításaiból minden évben összefoglaló készül, amelyet az Európai Bizottság részére is megküldenek. Hasonló éves audit jelentéseket kell elkészíteni az ISPA és a SAPARD esetében is.

14 255/2000 (XII. 25.) kormányrendelet

15 A Tanács 1260/1999 EK rendelete a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról





## IV. A Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap ellenőrzésének követelményei

Strukturális Alapok alatt a következőket értjük: Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Részlege, Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz. A Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap a régiók közötti fejlettségbeli különbségek kiegyenlítését, a válsággal küzdő térségek strukturális átalakítását, felzárkózását, a gazdasági-regionális fejlesztést szolgálják. A következőkben részletesen a Strukturális Alapok szabályozásával foglalkozunk, a Kohéziós Alapra vonatkozóan csak az ettől eltérő követelményeket ismertetjük.

Az ellenőrzési feladatok nagyságrendjét érzékeltetendő fontosnak tartjuk bemutatni, hogy mekkora összegek állnak rendelkezésre az alapokból Magyarország számára (lásd táblázatot).

Általános követelmény, hogy – az előcsatlakozási alapokhoz hasonlóan<sup>14</sup> – a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap kezelésébe, a támogatások lebonyolításába bevont minden szervezetnél *függetlenített belső ellenőrzési egységet* (internal audit unit) kell működtetni. Ezek olyan független és objektív értékelést adó konzultatív egységek, amelyek a tag-értelemben vett belső kontrollmechanizmu-

sok (számviteli, pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszerek) működését, azok szabályszerűségét és hatékonyságát vizsgálják.

### 1. Az 1260/1999 EK rendelet

A rendelet<sup>15</sup> azzal az igénnyel született, hogy egyesítse (és egységesítse) a Strukturális Alapokról szóló, addig több rendeletben, széttagoltan fellelhető szabályokat. A 38. cikk, amely a pénzügyi ellenőrzési rendelkezéseket tartalmazza, valamint a 39. cikk, amely a pénzügyi korrekciókról szól, a tagállamok számára számos intézkedés megtételét írja elő annak biztosítása érdekében, hogy a közösségi pénzeszközöket gazdaságosan és megfelelő módon, valamint a megbízható pénzügyi gazdálkodás elveit szem előtt tartva használják fel.

A Római Szerződés értelmében a Bizottság felelős az Európai Közösségek általános költségvetésének végrehajtásáért, azonban a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap tekintetében a tagállamok felelősséget vállalnak első fokon a támogatások pénzügyi ellenőrzéséért. A *tagállamok feladatai* tehát e téren a következők:



- Igazolják, hogy a jogszabályi és az intézményi környezetet oly módon alakították ki, amely biztosítja a közösségi források hatékony és átlátható kezelését.
- Tájékoztatják a Bizottságot az így kialakított rendszerről.
- Igazolják, hogy a Bizottságnak bemutatott nyilatkozatok a kiadásokról pontosak, és hiteles alátámasztó bizonylatokon alapuló számviteli rendszerekből származnak.
- Megelőzik, felderítik és korrigálják a szabálytalanságokat.
- Nyilatkozatot készítenek a Bizottság részére az egyes támogatások lezárásakor, amely összegzi az ellenőrzések előző években tett megállapításait és értékeli a záróegyenleg kifizetése iránti kérelem érvényességét.

Az alapokból nyújtott támogatások pénzügyi ellenőrzése tehát a tagállam felelőssége, ezért a tagállamnak kell felállítania és működtetnie a pénzeszközök szabályos és hatékony felhasználását biztosító rendszereket. A Bizottság feladata, hogy meggyőződjön az így kialakított rendszerek működőképességéről, illetve a későbbiek során rendszeres időközönként felülvizsgálja azokat.

## 2. Az ellenőrzési rendszer szereplői

A pénzügyi lebonyolítás és ellenőrzés feladatainak megértéséhez át kell tekinteni a rendszer kulcsfontosságú szereplőit és feladataikat.<sup>16</sup>

- *Irányító hatóság* : a tagállam, amikor maga látja el ezt a feladatot; vagy minden olyan hatóság, illetve állami vagy magán-, országos, regionális vagy helyi szervezet, amelyet a tagállam jelöl ki az EU Strukturális Alapjaiból nyújtott támogatások kezelésére. Amennyiben a tagállam nem önmagát nevezi meg alapkezelő hatóságként, pontosan meghatározza a kiválasztott hatóság és önmaga, valamint az alapkezelő hatóság és a Bizottság közötti kapcsolattartás módjait. Amennyiben a tagállam úgy dönt, az alapkezelő hatóság lehet ugyanaz a szervezet, mint amelyik az adott támogatásnál a kifizető hatóság szerepét tölti be.
- *Kifizető hatóság*: a tagállamok által megjelölt egy vagy több helyi, regionális vagy országos hatóság, illetve szervezet, amelynek feladata a kifizetési igények kiállítása és beadása, továbbá a Bizottság kifizetéseinek

<sup>16</sup> 1260/1999 EK rendelet, 9. cikk

<sup>17</sup> Ezt a fogalmat a 438/2001 EK rendelet 2. cikke határozza meg.

<sup>18</sup> Az alapok lebonyolítási intézményeinek ellenőrei, a minisztériumok felügyeleti ellenőrzése, a KEHI, az ÁSZ, a Bizottság, az Európai Számvevőszék stb.

<sup>19</sup> 2187/2002. (VI. 14.) kormányhatározat az Európai Unió Strukturális és Kohéziós Alapjainak fogadására alkalmas kifizető hatóság kijelöléséről



fogadása. A tagállam határozza meg a kifizető hatósággal, valamint ez utóbbinak másokkal fenntartott kapcsolatának módozatait.

- *Közreműködő szervezet*<sup>17</sup>: olyan államigazgatási vagy magánszervezet, amely az irányító vagy a kifizető hatóság felügyelete alatt működik, vagy ezek megbízásából külön feladatokat lát el a projekteket vagy intézkedéseket megvalósító végső kedvezményezettek vagy végső felhasználók számára. A közreműködő szervezet felelősségi körét az irányító vagy a kifizető hatóság által ráruházott feladatok határozzák meg.

Ezek a meghatározások tág teret engednek a tagállamoknak a szervezeti megoldások kialakítására, politikai és közigazgatási adottságaik, sajátosságaik függvényében. A rendeletben megfogalmazott definíciók nem feltétlenül jelentik több új hivatal/ügynökség (agency) kialakítását, hanem inkább bizonyos, pontosan meghatározott feladatok ellátására szolgáló, egy vagy több struktúra meghatározásáról és minősítéséről van szó.

Az 1260/99 EK rendelet igen fontos vívmánya pénzügyi ellenőrzési szempontból, hogy *előírja a koordinációt* az elvégzendő ellenőrzések között, a hatékonyság, az átfedések elkerülése érdekében. Az alapokból finanszírozott projektek ellenőrzése sok szereplőnek<sup>18</sup> joga és kötelessége, a koordináció elsődleges célja ezért az, hogy a projektek működését a túlzott ellenőrzések ne gátolják.

### 3. A kifizető hatóság

A közösségi támogatások fogadására alkalmas pénzügyi intézményrendszer kiépítése, a támogatások társfinanszírozásának költségvetési tervezését lehetővé tevő eljárások kialakítása, a pénz felhasználásának ellenőrzésére alkalmas mechanizmusok beépítése a költségvetési és a kifizetési folyamatokba a Pénzügyminisztérium hatáskörébe tartozó feladat. Az EU általános elvárása az volt, hogy a *Pénzügyminisztérium központi szerepet* játsszon, tekintettel a tárca pénzügyi ellenőrzési, szabályozási, illetve a költségvetés lebonyolításában vállalt egyetemleges pénzügyi felelősségére. A Strukturális Alapok forrásainak fogadására való felkészülés során a Bizottság egyértelműen azt javasolta, hogy a tagjelöltek az intézményrendszer tekintetében minél egyszerűbb, minél átláthatóbb struktúrát építsenek ki. Ennek a követelménynek úgy lehet megfelelni, ha a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap kifizető hatósága egy helyen kerül felállításra. Mindezek következtében a kormány 2002 júniusában a Pénzügyminisztériumot jelölte ki<sup>19</sup> az alapok fogadására alkalmas kifizető hatósági feladatok ellátására.

A pénzügyi folyamatok tekintetében a kifizető hatóság az Európai Bizottság adat-szolgáltatója, és a fizetési kérelmek alá-támasztását szolgáló költségbizonylatok



valódiságának és támogatásra való jogosultságának ellenőre.

A kifizető hatósági feladatok a konkrét pénzügyi lebonyolítási szolgáltatásokon túlmenően – a későbbiekben részletesen ismertetett – ellenőrzési felelősséggel ruházzák fel a kijelölt intézményt. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a kifizető hatóság nem rendelkezik semmiféle önálló rendelkezési joggal a kezelt (továbbított) pénzeszközök felett.

A kifizető hatóság ellenőrzési jogosítványait tekintve a *kiadások igazolása* (certification of expenditure)<sup>20</sup> azt jelenti, hogy az irányító hatóságok belső auditrendszerre megfelelő, és a kifizető hatóság ellenőrzi, hogy ezen a belső auditrendszeren keresztül előírászerűen ellenőrizték-e a kiadásokat. Mielőtt a támogatási kérelmekhez mellékelendő költségkimutatásokat benyújtják a Bizottsághoz, az irányító hatóságnak tájékoztatnia kell a kifizető hatóságot a társfinanszírozott termékek leszállításának, a szolgáltatások teljesítésének, valamint az igényelt költségek valós voltának ellenőrzéséről, továbbá az alkalmazandó szabályoknak való megfelelésről. Ezen eljárások helyességéről a kifizető hatóság saját ellenőrzése keretében maga is meggyőződhet, amennyi-

ben kétségei merülnek fel az irányító hatóság által szolgáltatott információkkal kapcsolatban.

Ennek megfelelően a kifizető hatóság feladatainak strukturáltsága tükrözi majd a feladatok alaponként való megosztását, ugyancsak alaponként elkülönítve a *pénzügyi* (financial management) és az *igazoló* (certification of payment claims) funkciót. Emellett fel kell állítani az egész kifizető hatóság tevékenységét ellenőrző belső ellenőrzési egységet, amely az egyes részlegek működéséről készít jelentéseket a kifizető hatóság vezetősége számára.

### 3.1. A kifizető hatóság ellenőrzési funkciói

A kifizető hatóság felelős a fizetési kérelmek szabályosságának és rendszerességének biztosításáért, különös tekintettel a jogosultság uniós kritériumaira<sup>21</sup>. Ennek keretében a kifizető hatóság megvizsgálja, hogy

- az elszámolt kiadások finanszírozhatók-e az adott alap támogatásaiból, és megfelelnek-e az alapra vonatkozó szabályozásnak;
- csatolták-e a megfelelő számlákat, illetve egyéb dokumentumokat;

<sup>20</sup> 438/2001 EK rendelet 9. cikke

<sup>21</sup> A jogosultság (eligibility) azt fejezi ki, hogy valamilyen kiadás az adott EU-forrásból finanszírozható-e a vonatkozó szabályozás értelmében.



- a kiadás időpontja belül esik-e a finanszírozhatósági időszakon.

A közbenső és a végső kifizetések költségkimutatásának igazolását a kifizető hatóságon belül egy, a kifizetési kérelmek jóváhagyását végző szervtől funkcionálisan független személynek vagy egységnek kell kiállítania.

Adott költségkimutatás igazolása előtt a kifizető hatóság meggyőződik a következő feltételek teljesüléséről:

- az irányító hatóság és a közbülső szervek teljesítették a költségekre vonatkozó uniós kritériumokat, a program összhangban áll a pénzügyi tervvel;
- a költségkimutatás csak azokat a költségeket tartalmazza:
  - › amelyek ténylegesen felmerültek a megállapított finanszírozhatósági időszakon belül a végső kedvezményezettnél, és amelyek számlákkal vagy ennek megfelelő bizonyító erővel rendelkező számviteli dokumentumokkal alátámaszthatók;
  - › amelyek olyan, finanszírozásra kiválasztott műveletek során merültek fel, amelyek az érintett, meghatározott támogatás alapján a kiválasztási kritériumoknak és eljárásoknak megfeleltek, és amely műveletek a közösségi szabályok tárgyát képezték a teljes időszakon keresztül, amely során a költségek felmerültek; és
  - › amelyek olyan intézkedésekből származnak, amelyekre nézve adott esetben a

Bizottság formálisan jóváhagyta az összes állami támogatást.

Annak érdekében, hogy az ellenőrzési rendszerek és az ellenőrzési nyomvonal megfelelő volta mindenkor alátámasztható legyen a költségkimutatásoknak a Bizottsághoz való



benyújtását megelőzően, az irányító hatóságnak kell biztosítania a kifizető hatóság tájékoztatását az irányító hatóság és a közreműködő szervezetek által folytatott következő eljárásokról:

- a társfinanszírozott termékek leszállításának és a szolgáltatások teljesítésének, valamint az igényelt költségek valós voltainak ellenőrzése;
- az alkalmazandó szabályoknak való megfelelés biztosítása; és
- az ellenőrzési nyomvonal fenntartása.



### 3.2. A kifizető hatóság felelőssége szabálytalanság esetén

A szabálytalanul kifizetett támogatások visszafizetéséért a kifizető hatóság a felelős. A kifizető hatóság a szabálytalanul kifizetett összegeket az adott időszakra felszámított kamatokkal együtt *levonja* a következő költségkimutatásból és a Bizottsághoz intézett kifizetési kérelemből, vagy ha ez nem elegendő, *visszafizetést teljesít* a Bizottság számára.

## 4. A 438/2001 EK rendelet

Az 1260/1999 EK rendelet teljesítette eredeti célkitűzését, vagyis összefoglalta a Strukturális Alapok felhasználásának szabályait. Pénzügyi ellenőrzési szempontból ez a rendelet azonban keretjellegű, néhol túl általános maradt, ezért szükség volt egy ennél részletesebb jogszabály kidolgozására is. A 438/2001 EK rendelet *részletesebb és konkrétabb*, egy helyen foglalja össze a pénzügyi menedzsment és ellenőrzési kritériumokat. Emellett a Strukturális Alapok irányító és kifizető hatóságaira vonatkozóan is egyértelműbb elvárásokat fogalmaz meg.

A rendelet alapján – értelmezésünk szerint – az ellenőrzések három szintjéről beszélhetünk.

### 4.1. Első szintű ellenőrzés

Az *irányító hatóság* (a helyszínen is) ellenőrzi a termékek és a szolgáltatások leszállítását, fizikai megvalósulását, a bizottsági és a nemzeti (jog)szabályoknak való megfelelést, az igényelt költségek valós voltát. Ez az úgynevezett *százszázalékos ellenőrzés*<sup>22</sup> (verification of operations). A 438/2001 EK rendelet 4. cikke előírja az egyes műveletek helyszíni ellenőrzésének regisztrálását, illetve azon intézkedések rögzítését, amelyeket a feltárt hiányosságok esetében hoznak az illetékes szervezetek. Amennyiben nem teljes körű az ellenőrzés, akkor a mintavétel szempontjait és a mintavételi eljárást is írásba kell foglalni. Az itt leírt feladatot végző *pénzügyi ellenőrök* (financial control officers) az irányító hatóságon belül *elkülönülnek a belső ellenőrzési egységtől* (internal audit unit). Amennyiben az irányító hatóság a pályázatok kezelésébe közbenső szervezeteket is bevon, úgy a közbenső szervezeteknek kell e feladatokat ellátniuk.

<sup>22</sup> Az ellenőrzés 100%-os a benyújtott dokumentumok, számlák, igazolások stb. vonatkozásában, ugyanakkor nem jelenti azt, hogy minden projekt esetében helyszíni ellenőrzést kellene tartani. A kockázatokat mérlegelve, a projektek egy előre meghatározott részén (pl: 20 %-án) kell a helyszínen is ellenőrizni.

<sup>23</sup> 438/2001 EK rendelet 10–14. cikk

<sup>24</sup> 1386/2002 EK rendelet 9–12. cikk



A *kifizető hatóság* felelős az összesített formában lehívásra kerülő *költségek jogos és valós voltáért*, ezért megvizsgálja, hogy az elszámolt kiadások finanszírozhatók-e az adott alap támogatásaiból, és megfelelnek-e az alapra vonatkozó szabályozásnak, csatolták-e a megfelelő számlákat, illetve más szükséges dokumentumokat, és végül azt, hogy a kiadás időpontja belül esik-e a finanszírozhatósági időszakon.

A tagállam – azaz az irányító hatóság – köteles biztosítani a megfelelő ellenőrzési nyomvonal kialakítását és fenntartását.

A Bizottság az illetékes nemzeti hatósággal együtt auditálja az irányító és ellenőrzési rendszereket (6. cikk).

#### 4.2. Második szintű ellenőrzés

A Strukturális Alapok esetében a tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy az irányító és a kifizető hatóságok által korábban már ellenőrzött műveletek *5 százalékát*<sup>23</sup> (illetve a Kohéziós Alapból támogatott műveletek esetén *15 százalékát*<sup>24</sup>) *újra*, mindenre kiterjedően *ellenőrizzék*. Az ellenőrzésre kerülő műveletek kiválasztásánál *kockázatelemzésre* kell támaszkodni. Ezek az ellenőrzések egyben az irányító- és az ellenőrzési rendszerek működésének hatékonyságát is vizsgálják. A mintavétel során alkalmazandó további szempont, hogy a minta a műveleti típus, méret és földrajzi megoszlás sze-

rint kiegyensúlyozott legyen, illetve, hogy a jelentős szerepet betöltő közbenső testületeket és a jelentékeny támogatást felhasználó végső kedvezményezetteket az egyes támogatások végelszámolása előtt legalább egyszer ellenőrizzék. Törekedni kell arra, hogy az ellenőrzéseket a program ideje alatt lehetőleg egyenletesen végezzék el.

E mélyreható ellenőrzés során a következőket szükséges vizsgálni:

- az irányító és az ellenőrzési rendszerek gyakorlati alkalmazását és hatékonyságát;
- a számviteli feljegyzések megfelelő számát tekintve ezeknek a feljegyzéseknek a megfelelését a közbenső testületek, végső kedvezményezettek, valamint a műveleteket végrehajtó testületek vagy cégek által tartott alátámasztó dokumentumoknak;
- az elégséges ellenőrzési nyomvonal meglétét;
- a költségtételek megfelelő számát illetően, hogy az adott költség jellege és ütemezése megfelel-e a közösségi rendelkezéseknek, valamint a művelet jóváhagyott specifikációinak és a ténylegesen elvégzett munkának;
- a művelet alkalmazása vagy tervezett alkalmazása megfelel-e a közösségi társfinanszírozásra irányuló kérelemben leírt alkalmazásnak;
- a közösségi pénzügyi hozzájárulások az alkalmazandó közösségi rendelkezések-



ben előírt limiteken belül vannak-e, és a végső kedvezményezetteknek csökkenés vagy indokolatlan késedelem nélkül fizették-e ki azokat;

- a megfelelő nemzeti társfinanszírozást ténylegesen rendelkezésre bocsátották-e;
- a társfinanszírozott műveleteket a közösségi előírásoknak és politikáknak megfelelően hajtották-e végre.

Az ezen ellenőrzések során feltárt szabálytalanságok kapcsán meg kell vizsgálni azt is, hogy a problémák rendszerjellegűek-e, illetve jelenthetnek-e a kockázatot az ugyanazon közbenső testület által bonyolított vagy ugyanazon végső kedvezményezett által végrehajtott más műveletekre. Amennyiben szükséges, intézkedéseket kell hozni a probléma kiküszöbölésére, korrigálására.

Ezekről az ellenőrzésekről minden év június 30-ig be kell számolni a Bizottságnak, amely jelentés kitér a menedzsment- és ellenőrzési rendszerekben foganatosított változtatásokra is. Hasonló módon beszámolót kell benyújtani a Bizottságnak a beszedett és a beszedésre váró összegekről is.

#### **4.2.1. Az 5–15 százalékos mélységi ellenőrzés beillesztése a hazai rendszerbe**

A leírt – és várhatóan számottevő kapacitást igénylő – ellenőrzési funkciót a jelenlegi adminisztratív kapacitásra építve, azt megerősítve célszerű biztosítani. Az alapokból rendelkezésre álló forrásokat figyelembe véve az úgynevezett *mélységi ellenőrzés* a 2004–2006-os programozási időszak alatt a *Strukturális Alapok* esetében mintegy *23,5 milliárd forint*, a *Kohéziós Alap* vonatkozásában pedig *37,5 milliárd forint* ellenőrzését jelenti (1999-es árakon).

A tagállami tapasztalatok azt mutatják, hogy a reprezentatív minta és a kockázatelemzés alapján ez az ellenőrzés 5 százalék helyett rendszerint 10 százalék körül mozog.

Az Európai Unió Strukturális Alapjai és a Kohéziós Alap fogadásával összefüggő egyes lebonyolítási és ellenőrzési feladatokról szóló 2213/2002. (VII. 24.) kormányhatározat a *pénzügyminisztert*<sup>25</sup> jelölte ki arra, hogy *koordinálja* az alapok felhasználásával kapcsolatos ellenőrzési feladatok tervezését

25 Az Áht. 48. § s) pontja szerint a pénzügyminiszter ellátja – az ÁSZ és a MeH véleményének kikérésével – az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzés koordinációjával és harmonizációjával kapcsolatos jogszabály-előkészítési feladatokat, beleértve az ellenőrzési módszertan és a szakképzés feladatait is. A pénzügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 140/2002 (VI. 28.) kormányrendeletben foglaltak szerint a PM általános felelősséggel tartozik az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzési rendszer szabályozásáért és fejlesztéséért.

26 Miniszterelnöki Hivatal, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium





és végrehajtását. A feladatok végrehajtására való felkészülés érdekében a Pénzügyminisztérium önálló szervezeti egységet jelöl ki, a szükséges létszám és infrastruktúra biztosításával. Ez azt jelenti, hogy az 5 (15) százalékos ellenőrzések rendszerének kialakításáért a pénzügyi tárca a felelős. (Megjegyezzük, hogy ez a feladat nem azonos a Pénzügyminisztériumban felállított kifizető hatósági funkcióval.) Bár egyes tagállamokban az irányító, illetve a kifizető hatóságok belső ellenőrzési egységei (internal audit unit) végzik az 5 (15) százalékos ellenőrzést, a funkciók világos elhatárolása érdekében a

hazai rendszerben ezeket az ellenőrzési egységeket nem fogjuk bevonni ezen ellenőrzési feladat végrehajtásába.

A feladat elvégzéséhez szükséges jelentős pénzügyi ellenőrzési kapacitásra tekintettel az ellenőrzési (és audit) feladatok megvalósításába több ellenőrzési szervezetet kell bevonni, amint azt a 2213/2002 (VII. 24.) kormányhatározat is rögzíti.

- *Az irányító hatóságok minisztériumainak<sup>26</sup> felügyeleti ellenőrzési részlege*

A központi, a társadalombiztosítási és a köztisztviselői költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti, valamint belső költségvetési ellenőrzéséről szóló 15/1999. (II. 5.) kormányrendelet értelmében ezek a részlegek már jelenleg is végeznek ellenőrzéseket – többek között – a nemzetközi segélyek, támogatások, adományok felhasználása és nyilvántartása tekintetében. Ezek az egységek funkcionálisan függetlenek az irányító hatóságok belső ellenőrzési (audit) egységtől. Ezen egységek adminisztratív kapacitását ugyanakkor mind létszám, mind képzés tekintetében meg kell erősíteni.

- *Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI)*

A KEHI eddig is végzett hasonló átfogó ellenőrzéseket (rendszeraudit és utólagos teljes körű ellenőrzés), valamint közös ellenőrzéseket is lefolytatott már az EU szakértőivel. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal felügyeletéről, feladat- és hatásköréről szóló



61/1999. (IV. 21.) kormányrendelet 2. paragrafusának (1) bekezdése értelmében a KEHI felhatalmazással bír a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, az alapítványoknak, a megyei és regionális területfejlesztési tanácsoknak és – a pártok kivételével – a társadalmi szervezeteknek a központi költségvetésből, elkülönített állami pénzalapokból juttatott pénzeszközök – ide értve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is – felhasználásának ellenőrzésére. Az adminisztratív kapacitás azonban itt is megerősítésre szorul.

A jelenlegi elképzelés szerint minden *minisztérium a saját operatív programja tekintetében* végeznék ezeket az ellenőrzéseket, míg a KEHI az összes operatív programot vizsgálhatná.

Felmerül a *kincstári rendszer bevonásának lehetősége* e feladat végrehajtásába, hiszen a pályázatos támogatások kapcsán a kincstár országos hálózata jelenleg is végez ilyen típusú helyszíni ellenőrzéseket. Ezt támasztja alá az is, hogy a kincstárral ellentétben a minisztériumok többsége, illetve a KEHI sem rendelkezik megyei vagy területi szervezetekkel, a fővárosból szervezett helyszíni ellenőrzések gazdaságossága és hatékonysága pedig megkérdőjelezhető.

#### ***4.2.2. A Nemzetközi Támogatás Ellenőrzési Tárcaközi Bizottság***

A hatékonyság szempontjából kiemelten fontos az ellenőrzések tervezésének és végrehajtásának koordinációja és figyelemmel kísérése. Biztosítani szükséges, hogy a tagállami kötelezettségeket végrehajtani hivatott szervezetek a megfelelő szakmai színvonalon és felesleges átfedések nélkül hajtsák végre ezeket az ellenőrzéseket.

Az 5 (15) százalékos ellenőrzési feladatok elvégzésének megfelelő koordinálása érdekében a Pénzügyminisztérium létrehozta<sup>27</sup> és irányítja a Nemzetközi Támogatás Ellenőrzési Tárcaközi Bizottságot, a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap kezeléséért felelős tárcák, valamint a KEHI bevonásával. A Pénzügyminisztérium felügyelete alatt ez a bizottság az ellenőrzési szervezeteknél alkalmazandó *metodológiára és eljárásrendekre vonatkozóan iránymutatást* dolgoz ki, és *összehangolja* e szervezetek ellenőrzési tevékenységét.

További pontosítást igényel a bizottság feladat- és hatásköre, amelyet a 2213/2002. (VII. 24) kormányhatározat nem részletez. Megítélésünk szerint a pénzügyi lebonyolításról készülő kormányrendeletbe lesz célszerű beilleszteni a bizottság jogosítvá-

<sup>27</sup> A 2213/2002. (VII. 24.) kormányhatározat 2. pontja



nyait. A következő feladatok ellátása tartozhat ide:

- Az 5 (15) százalékos ellenőrzés tekintetében javaslatok és módszertan kidolgozása és egyeztetése, a felsorolt testületek közötti munkamegosztás meghatározása, kockázatelemzési modell kiválasztása stb.
- A különböző testületek ellenőrzési és audit-feladatainak folyamatos nyomon követése és összehangolása.
- Annak vizsgálata, hogy a kiválasztott minta a tranzakciók nagysága és típusa szempontjából kiegyensúlyozott-e, illetve hogy a fontosabb szerepet játszó közbenső testüle-

tek és a jelentősebb támogatások végfelhasználói az egyes támogatások lezárását megelőzően legalább egyszer ellenőrzésre kerültek-e. Amennyiben probléma merül fel az ellenőrzések végrehajtása közben, a bizottság intézkedik azok megoldásáról.

- Az ellenőrzések alapján készítendő éves jelentés és az irányítási és ellenőrzési rendszerekben fogantatott módosítások jóváhagyása, erről a Bizottság tájékoztatása.
- A Strukturális Alapokkal és a Kohéziós Alappal kapcsolatos követelmények módosításainak figyelemmel kísérése.
- A pénzügyi ellenőrzés területén szabályozási és módszertani javaslatok kidolgozása és véleményezése.

#### 4.2.3. A szabályozás szempontjai

A minisztériumok fejezeti felügyeletei ellenőrzési részlegei és a KEHI a hatályos jogszabályok alapján jogosultak a nemzetközi támogatások felhasználásának ellenőrzésére, és a gyakorlatban végeznek is ilyen ellenőrzéseket a következő jogszabályi rendelkezések alapján:

- 15/1999. (II. 5.) kormányrendelet a központi, a társadalombiztosítási és a köztestületi költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti, valamint belső költségvetési ellenőrzéséről, 6. paragrafus (1) bekezdés;
- 61/1999. (IV. 21.) kormányrendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal felügye-



letéről, feladat- és hatásköréről, 2. paragrafus (1) bekezdés.

A független helyszíni ellenőrzéssel kapcsolatban az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 122./A paragrafusa jelenleg is tartalmaz szabályozást. Az EU-programok végrehajtásáért felelős költségvetési fejezet kötelessége a kedvezményezettekkel kötött szerződésben kikötni azt a feltételt, hogy a kedvezményezett köteles az ellenőrzés érdekében a magyar hatóságok, az Európai Bizottság, az Európai Számvevőszék és az általuk kijelölt szervezetek képviselőit ellenőrzési munkájukban a helyszínen is segíteni, a megfelelő dokumentumok, számlák, a program megvalósítását igazoló anyagok rendelkezésére bocsátásával.

A tárcaközi bizottságnak megfelelő, kormányrendelet szintű felhatalmazással kell rendelkeznie a feladatok végrehajtásához.

Az Európai Bizottság számára évente átadandó beszámoló elkészítése érdekében szükséges, hogy a tárcaközi bizottság az összes elvégzett vizsgálat jelentését, illetve az azokhoz kapcsolódó intézkedési terveket megkapja, illetve folyamatosan információval rendelkezzen ezen intézkedési tervek végrehajtásáról.

#### 4.3. Harmadik szintű ellenőrzés: zárónyilatkozat kiadása<sup>28</sup>

A támogatások végelszámolásakor egy, az irányító hatóságtól, a kifizető hatóság költségigazolást kiállító részlegétől, illetve a közbelső testületektől független szervezetnek nyilatkozatban kell összegeznie a korábban lefolytatott ellenőrzések megállapításait, és egyben értékelnie kell a záróegyenleg kifizetése iránti kérelem érvényességét, valamint a kiadások záróigazolása által fedezett tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét (winding-up declaration).

Ezek a megállapítások főként a korábbi ellenőrzésekre támaszkodnak, de *szükség esetén további mintavételes ellenőrzést* is végezhet e szervezet, és számára minden, a támogatások felhasználásában érintett szervezet köteles megadni a kért információkat.

Amennyiben ez a végső ellenőrzés olyan szabálytalanságokat tár fel, amelyek miatt nem érvényesíthető a végső egyenleg kifizetésére irányuló kérelem, a *tagállamnak jogában áll magyarázatot fűznie* a zárónyilatkozathoz. Véleményét, magyarázatát az Európai Bizottság figyelembe veszi, illetve a végső döntés megalapozottsága érdekében további ellenőrzés lefolytatását kérheti,

28 438/2001 EK rendelet 15. cikke

29 2287/2002. (IX. 26.) kormányhatározat 6. pontja

30 A Tanács 2988/95 EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről



hogy megadott időn belül orvosolják a szabálytalanságokat.

A 2213/2002. (VII. 24.) kormányhatározatban a *zárónyilatkozat kiadására a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal* jelölték ki. A PHARE és az ISPA előcsatlakozási alapokhoz kapcsolódó hasonló feladatot – a maradványegyenleg kifizetésére irányuló végső kifizetési kérelem mellékleteként előírt zárónyilatkozat kiadásához szükséges ellenőrzéseket – ugyancsak a KEHI végzi<sup>29</sup>. Ennek tapasztalataira építve készül fel a Strukturális Alapokkal és a Kohéziós Alappal összefüggő jövőbeni feladataira. A SAPARD előcsatlakozási alap esetében az igazoló szerv az *Állami Számvevőszék*, ez a feladat szintén hasonló a zárónyilatkozat kiadásához. Az ÁSZ e téren szerzett tapasztalatait célszerű figyelembe venni a felkészülés során.

## 5. Pénzügyi korrekciók

A Strukturális Alapok tekintetében a tagállamok viselik a felelősséget a szabálytalanságok kivizsgálásáért és a szükséges pénzügyi korrekciók végrehajtásáért. Szabálytalanság nemcsak és nem elsősorban *csalás*, vagy a szabályoktól való *szándékos eltérés* lehet, hanem egyszerű *figyelmetlenségből adódó hiba* is. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy szándékoság esetében a következmények között

mindenekelőtt a büntetőjogi következményeket kell hangsúlyozni.

A szabálytalanság tehát valamilyen gazdasági szereplő cselekedete vagy mulasztása következtében a *közösségi jog előírásának megsértését* jelenti, ami az uniót megillető bevételek csökkenésével vagy elvesztésével,



illetve jogtalan kiadás okozásával *sérti vagy sérteti az EU általános költségvetését*, vagy az EU által kezelt egyéb költségvetést<sup>30</sup>. A szabálytalanságok lehetnek egyediek vagy rendszerjellegűek. Ez utóbbiak olyan visszatérő hibák, amelyek a Strukturális Alapok kezelését szolgáló irányítási és ellenőrzési rendszerek fogyatékosságaiból fakadnak.

A pénzügyi korrekciók elvégzését illetően az 1260/1999 EK, a 448/2001 EK és az 1386/2002 EK rendeletek adnak eligazítást. Pénzügyi korrekció alatt az uniós támoga-



tás egészének vagy egy részének visszavonását értjük, az egyedi vagy rendszerjellegű szabálytalanságokkal összefüggésben. Az így felszabadult közösségi forrásokat az adott állam újra felhasználhatja, de nem az előzőleg korrigált műveleteknél, vagy ott, ahol rendszerjellegű hibát tártak fel. A tagállam minden évben köteles tájékoztatni a Bizottságot az elvégzett pénzügyi korrekciókról, és az ezek következtében végrehajtott rendszerbeli módosításokról.

Amennyiben a tagállam a pénzügyi korrekciókra vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti, vagy a Bizottság saját vizsgálatai alapján jelentős szabálytalanságokat tár fel, a *Bizottság maga is kiszabhat korrekciót* a tagállamra, illetve ha az irányítási és ellenőrzési rendszerekben súlyos rendszerjellegű hibákat talál, akár *fel is függesztheti* a szóban forgó *kifizetéseket*. Ilyen esetben a tagállam jogosult saját észrevételeit megtenni, majd a Bizottsággal folytatott tárgyalások során a felek megegyeznek a szükséges pénzügyi korrekció mértékéről, illetve végső esetben a Bizottság – mérlegelve a tagállam érveit – dönt.

Mind a tagállam, mind a Bizottság által kezdeményezett pénzügyi korrekció esetén az *arányosság elve* érvényesül, vagyis a

visszafizetési kötelezettség mértéke igazodik a feltárt szabálytalanságok által okozott kár, illetve az irányítási és ellenőrzési rendszerekben feltárt hiba kockázatának mértékéhez.

A Bizottság által kiszabott korrekciók két formája létezik: az *átalány*, illetve az *extrapolálással megállapított visszatérítés*. Extrapolálást rendszerint olyan esetben alkalmaznak, amikor a tranzakciók egy reprezentatív mintájában olyan szabálytalanságot tárnak fel, amelyről feltételezhető, hogy más, hasonló típusú műveletnél, vagy egy intézkedés, alprogram vagy operatív program egészénél is előfordul. Ebben az esetben tehát hasonló jellegű ügyletek reprezentatív mintáját kell alapul venni.

Átalány megállapításakor a szabálytalanság mértékét, súlyát, pénzügyi következményeit vetítik ki az adott támogatás egészére. Ezt a módszert általában akkor alkalmazzák, amikor olyan egyedi mulasztások vagy rendszerbeli szabálytalanságok merülnek fel, amelyek pénzügyi kihatása a gyakorlatban nem számszerűsíthető (például a szabálytalanságok megelőzése vagy feltárása érdekében végzett ellenőrzések elégtelensége). E korrekció mértéke a támogatás 2 százalékától akár annak 100 százalékáig is terjedhet.



## V. Következtetések

Fontos áttekinteni, hogyan „épülhet rá” a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap ellenőrzési rendszere az előcsatlakozási alapok ellenőrzési funkcióira. Az unió eredeti célkitűzése az előcsatlakozási alapok beindításával (a PHARE kivételével) az volt, hogy a tagjelöltek felkészüljenek a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap fogadására. Kétségtelen, hogy hasonlóságok fellelhetők a csatlakozás előtt, illetve után megnyíló alapok követelményei között, azonban az előcsatlakozási alapok által megkövetelt és létrehozott új funkciók egy részének nincs „utódja” a csatlakozás után.

Az előcsatlakozási alapok intézményrendszerének kialakításában maximálisan figyelembe kellett venni az Európai Bizottság véleményét és követelményeit. Minőségi különbség van azonban a csatlakozás előtti és utáni források felhasználása között. *Tagjelöltként kötelesek* voltunk teljesíteni az adományozó minden „kívánságát”, míg *tagállamként* (és ezáltal befizetőként) *magunk viseljük a felelősséget* saját rendszerünk kialakításáért, természetesen a közösségi jogrendszer által meghatározott keretek kö-

zött. Ezzel kapcsolatban tagállami kötelezettségünk – egyebek között – a Bizottság tájékoztatása az általunk felállított rendszerről, és meggyőzése annak működőképességéről.

Az ellenőrzési rendszerek fejlesztése során figyelembe kell venni, hogy hosszú távon semmiképp sem lehet hatékony megoldás, ha eltérő rendszerek működnek a hazai pénzeszközök és az unióból származó támogatások esetében. Így az unió álláspontja egybeesik a jól felfogott hazai érdekekkel. Tekintettel arra, hogy az uniós alapokból származó pénz átfolyik a magyar költségvetésen, valamint magyar társfinanszírozás kapcsolódik hozzá, *minden egyes forintot vagy eurót egyformán szigorúan kell ellenőrizni*. Ennek következtében a szigorúbb közösségi (illetve nemzetközi) normák idővel „rátelepszene” a hazai rendszerre. A cél természetesen az, hogy ezt a folyamatot irányítani, befolyásolni tudjuk, és tudatosan érvényesítsük a modern, nemzetközileg elfogadott eljárásokat, elvárásokat és módszertant. Az ellenőrzési rendszer fejlesztése tekintetében ez az a pozitív hatás, hozzáadott érték, amit a csatlakozás jelent Magyarország számára.



## VI. Fontosabb jogszabályok

### 1. Hazai jogszabályok

- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- 1989. évi XXXVIII. törvény az Állami Számvevőszékről
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
- 217/1998 (XII. 30.) kormányrendelet az államháztartás működési rendjéről
- 15/1999.(II. 5.) kormányrendelet a központi, a társadalombiztosítási és a köztesületi költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti, valamint belső költségvetési ellenőrzéséről
- 61/1999. (IV. 21.) kormányrendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal felügyeletéről, feladat- és hatásköréről
- 255/2000. (XII. 21.) kormányrendelet az európai uniós előcsatlakozási eszközök támogatásai felhasználása pénzügyi tervezési, lebonyolítási és ellenőrzési rendjéről
- 322/2001. (XII. 29.) kormányrendelet az Államháztartási Hivatalról és a területi államháztartási hivatalok átszervezéséről
- 2213/2002. (VII. 24.) kormányhatározat az Európai Unió Strukturális Alapjai és

a Kohéziós Alap fogadásával összefüggő egyes lebonyolítási és ellenőrzési feladatokról

- 2287/2002. (IX. 26.) kormányhatározat az előcsatlakozási eszközök ellenőrzéseinek egyes kérdéseiről
- 2187/2002. (VI. 14.) kormányhatározat az Európai Unió Strukturális és Kohéziós Alapjainak fogadására alkalmas kifizető hatóság kijelöléséről

### 2. Közösségi jogszabályok

- A Tanács 1260/1999 rendelete a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról
- A Bizottság 438/2001 rendelete a Tanács 1260/1999 EK rendeletének végrehajtására irányuló részletes szabályok megállapításáról, a Strukturális Alapok alapján megadott támogatás kezelési és ellenőrzési rendszereit illetően
- A Bizottság 2355/2002 rendelete a 438/2001 rendelet módosításáról
- A Bizottság 448/2001 rendelete a Strukturális Alapok keretében nyújtott támogatások pénzügyi korrekciós eljárásai tekintetében az 1260/1999 EK tanácsi rendelet végrehajtásának részletes szabályairól





- A Bizottság 1159/2000 rendelete a tagállamok által végrehajtandó, a Strukturális Alapokból érkező támogatásokhoz kapcsolódó információs és nyilvánosságot érintő intézkedésekről
- A Bizottság 1685/2000 rendelete a Tanács 1260/1999 EK rendeletének végrehajtására irányuló részletes szabályok megállapításáról, a Strukturális Alapokból társfinanszírozott műveletek elszámolható költségeiről
- A Bizottság 643/2000 rendelete a Strukturális Alapok költségvetési kezeléséhez kapcsolódó, az euró használatához kapcsolódó szabályokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1783/1999 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1784/1999 rendelete az Európai Szociális Alapról
- A Tanács 1257/1999 rendelete az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból nyújtott vidékfejlesztési támogatásokról
- A Tanács 1263/1999 rendelete a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközzel
- A Tanács 1164/1994 rendelete a Kohéziós Alap létrehozásáról
- A Tanács 1264/1999 és 1265/1999 rendelete az 1164/1994 rendelet módosításáról
- A Bizottság 1831/1994 rendelete a Kohéziós Alapból nyújtott támogatások finanszírozásával kapcsolatos szabálytalanságokról és a nem megfelelően felhasznált összegek visszafizetéséről, valamint az ehhez kapcsolódó informatikai rendszerről
- A Bizottság 1386/2002 rendelete a Tanács 1164/1994 EK rendeletének végrehajtására irányuló részletes szabályok megállapításáról a Kohéziós Alapból nyújtott támogatások menedzsment- és ellenőrzési rendszereit illetően, valamint ezen támogatások esetében elvégzendő pénzügyi korrekcióknál alkalmazandó eljárásokról
- A Bizottság 16/2003 rendelete a Tanács 1164/1994 EK rendeletének végrehajtására irányuló részletes szabályok megállapításáról a Kohéziós Alapból társfinanszírozott intézkedések elismerhető költségeire vonatkozóan



## VII. További információforrások

*Nemzeti Fejlesztési Terv*

<http://www.nfh.hu/>

*Az EU és az OECD által közösen létrehozott  
SIGMA honlapja (Support for Improvement  
in Governance and Management in Central  
and Eastern European Countries)*

<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/>

*Az Európai Unió ingyenesen hozzáférhető  
jogszabály-adatbázisa*

<http://europa.eu.int/eur-lex/>

*Az Európai Bizottság regionális politikával  
foglalkozó honlapja*

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/  
index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm)

*Az EUROPA honlap regionális politikával  
foglalkozó oldalai*

[http://europa.eu.int/pol/reg/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/reg/index_en.htm)

*Az EU Régiók Bizottságának honlapja  
(Committee of the Regions):*

<http://www.cor.eu.int/>



## Melléklet

# Az EU-alapok ellenőrzésében részt vevő szervezetek és azok feladatai

Szervezet	Általános felhatalmazás a közpénzek ellenőrzése terén	Specifikus feladatok az előcsatlakozási alapok ellenőrzése területén	Specifikus feladatok a Strukturális Alapok és Kohéziós Alap ellenőrzése területén
Állami Számvevőszék	Az Állami Számvevőszék ellenőrzi az állami költségvetésből gazdálkodó intézményeket, valamint az állami költségvetésből juttatott támogatás felhasználását a helyi önkormányzatoknál, az alapítványoknál, a társadalmi és egyéb szervezeteknél. (1989.évi XXXVIII. törvény az Állami Számvevőszékről 2.§ (5) bekezdés)	<p>Az EU-támogatások, illetve az előcsatlakozási eszközökkel kapcsolatos visszafizetések megjelenítendők az államháztartási mérlegrendszerben. (255/2000. (XII.25.) kormányrendelet 21.§ (2) bekezdés).</p> <p>A kötelezettségvállalások alapján az éves költségvetési javaslatban a fejezet részére kiadott költségvetési keretösszegeken belül a fejezet felügyeletét ellátó szerv a fejezeti kezelésű előirányzatok között, önálló alcímen köteles bevételként és kiadásként megtervezni az EU-támogatásokat, valamint támogatásként és kiadásként a hazai társfinanszírozás általános forgalmi adóval növelt összegét. Az egyes előcsatlakozási eszközöket külön jogcímsoportokon, az ezekhez tartozó egyes konkrét programokat, illetve projekteket pedig önálló jogcímeken kell megjeleníteni. A kormány kötelezettségvállalása alapján a fejezet felügyeletét ellátó szerv a megfelelő cél előirányzatból köteles elkülöníteni és külön költségvetési soron megtervezni és megjeleníteni az éves társfinanszírozás előirányzatát. (255/2000. (XII.25.) kormányrendelet 21.§ (5) bekezdés).</p> <p>1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 13/A.§, 23/A.§</p>	
		<p>A kormány felkéri az Állami Számvevőszéket, hogy a SAPARD-program végrehajtása során az igazoló szerv feladatait lássa el. (2349/1999. (XII.21.) kormányhatározat 4. pontja)</p> <p>SAPARD Előakkreditációs vizsgálat az ÁSZ és a NAO (Nemzeti Programengedélyező) megállapodása alapján. (2188/2000. (VIII.31.) kormányhatározat 9. pontja)</p>	
ÁSZ és KEHI	A költségvetési pénzeszközöknek a költségvetési szervek körén kívül megvalósuló felhasználása – közbeszerzési eljárásban és azon kívül – kizárólag az Állami Számvevőszék, illetve a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzési lehetőségének biztosításával történjen. (2190/2002. (VI.21.) kormányhatározat 1. pontja)		



<b>Kormányza- ti Ellenőrzési Hivatal</b>	<p>A hivatal által végzett ellenőrzés kiterjed:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• A központi költségvetésből teljesített kormányzati kiadásokra, a beszedett bevételekre, az engedélyezett támogatásokra, és kedvezményekre a támogatást folyósító vagy a kedvezményt engedélyező és a kedvezményezett szervezetnél egyaránt;</li><li>• a gazdálkodó szervezetnek, a közalapítványoknak, az alapítványoknak a megyei és regionális területfejlesztési tanácsoknak és – a pártok kivételével – társadalmi szervezeteknek a központi költségvetésből, elkülönített állami pénzalapokból juttatott pénzeszközök – ide értve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is – felhasználására;</li><li>• a hazai és nemzetközi forrásokból finanszírozott programokat figyelemmel kísérő monitoring rendszer fejlesztésére és módszereinek kidolgozására.</li></ul> <p>(61/1999. (IV. 21.) kormányrendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal felügyeletéről, feladat- és hatásköréről 2. § (1) c), f), i) pontjai)</p>	<p>Az ISPA-projektek végső elszámolásához kapcsolódóan a 2000. évi ISPA-projektek pénzügyi megállapodásainak kihirdetéséről szóló 89/2002. (IV. 20.) kormányrendelet III. 4. melléklete B függeléke követelményeinek megfelelő zárónyilatkozat kiadásához szükséges ellenőrzéseket a KEHI hajtja végre, és arról nyilatkozatot állít ki. (2287/2002. (IX.26.) kormányhatározat 6. pontja)</p>	<p>A Strukturális Alapok és Kohéziós Alap programjai zárónyilatkozatának kiadása és az ahhoz szükséges ellenőrzések végrehajtása a KEHI feladata. (2213/2002. (VII.24.) kormányhatározat 5. pontja)</p>
<b>Államháztartási Hivatal</b>		<p>Ellátja az előcsatlakozási alapokkal és egyéb európai uniós pénzeszközökkel kapcsolatosan jogszabályban meghatározott végrehajtási és ellenőrzési feladatokat (1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 18/B.§ (1) bekezdés h) pontja)</p>	
<b>Magyar Államkincstár Rt.</b>	<p>Nyilvántartja a költségvetési előirányzatokat, azok változását és teljesülését, a kötelezettségvállalásokat, ellátja a költségvetési előirányzatok felhasználásához, a folyamatok végrehajtásához kapcsolódó pénzforgalmi műveletek előkészítését, a zárszámadás előkészítésével kapcsolatos ügyviteli, nyilvántartási, információgyűjtési és szolgáltatási feladatokat, továbbá az előirányzati fedezetvizsgálatot, valamint külön jogszabály 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 18/B.§ (2) bekezdés a) pontjában meghatározott ellenőrzési feladatokat végez.</p>	<p>A nemzetközi szerződések alapján külföldről a magyar állam, illetve a kincstári ügyfelek részére nyújtott támogatásokat a kincstárhoz kell befizetni. A magyar állam, illetve a kincstári ügyfelek részére a kincstárban vezetett devizaszámlán jóváírt támogatások a végleges felhasználáskor válnak költségvetési bevétellé. (1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 18/B.§ (10) bekezdés)</p>	



<b>Pénzügy-miniszter</b>	<p>Az Áht. 48. § s) pontja szerint a pénzügyminiszter ellátja – az ÁSZ és a MeH véleményének kikérésével – az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzés koordinációjával és harmonizációjával kapcsolatos jogszabály-előkészítési feladatokat, beleértve az ellenőrzési módszertan és a szakképzés feladatait is.</p> <p>A pénzügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 140/2002 (VI.28.) kormányrendelet foglaltak szerint a PM általános felelősséggel tartozik az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzési rendszer szabályozásáért és fejlesztéséért.</p>	<p>A kormány felhívja a pénzügyminisztert, hogy végezze el a PHARE és ISPA programok megfelelő ellenőrzése érdekében a pénzügyi ellenőrzést végző szervek tevékenységének koordinálását.</p> <p>A Nemzetközi Támogatás Ellenőrzési Tárcaközi Bizottság keretén belül egy Előcsatlakozási Támogatások Al-bizottságot kell létrehozni.</p> <p>(2287/2002. (IX.26.) kormányhatározat 1.-2. pontjai)</p>	<p>A Strukturális és Kohéziós Alapok felhasználása ellenőrzési feladatainak tervezését és végrehajtását a pénzügyminiszter koordinálja.</p> <p>A pénzügyminiszter koordinációs feladatainak előkészítése érdekében Nemzetközi Támogatás Ellenőrzési Tárcaközi Bizottságot hoz létre.</p> <p>(2213/2002. (VII.24.) Kormány határozat 1-2. pontjai)</p>
<b>Felügyeleti ellenőrzés és függetlenített belső ellenőrzési egységek</b>	<p>A felügyeleti és a belső ellenőrzés során vizsgálni kell:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a központi költségvetésből és az alapokból államháztartáson kívüli szervezetnek és magánszemélyeknek céljellel juttatott támogatások rendeltetésszerű felhasználását, valamint az alapok költsönnyújtását és annak megtérülését,</li> <li>• a nemzetközi segélyek, támogatások, adományok felhasználását, nyilvántartását,</li> <li>• a közbeszerzési előírások betartásának szabályszerűségét.</li> </ul> <p>(15/1999. (II.5.) kormányrendelet 6. § (1) bekezdés b) pontjának 11.,14.,15. alpontjai)</p>	<p>A PHARE és ISPA előcsatlakozási alapok felhasználásában érintett minisztereket, valamint a KEHI elnökét, hogy végezzék el a – nemzeti jogszabályban kihirdetett – nemzetközi megállapodásokban foglalt előírásoknak megfelelően 2002. II. félévében legalább a felelősségi körükbe tartozó két-két program, illetve projekt átfogó ellenőrzését (auditját).</p> <p>A 2003. évben a PHARE-programok esetében az EU Strukturális Alapok előírásai szerinti 5%-os, ISPA-projektek esetében a Kohéziós Alap ellenőrzési szabályainak megfelelő mértékű 15%-os mértékben kell elvégezni az ellenőrzéseket a pénzügyminiszter által kiadott útmutatóknak megfelelően. A jelentéseket a pénzügyminiszter részére az adott ellenőrzés lezárását követő egy hónapon belül, de legkésőbb a tárgyévet követő január 31-ig kell megküldeni.</p> <p>(2287/2002. (IX.26.) kormányhatározat 3.pontja)</p>	<p>A Strukturális Alapok felhasználásának ellenőrzésével kapcsolatos uniós szabályok szerinti 5%-os, illetve a Kohéziós Alap 15%-os ellenőrzési feladatainak végrehajtása a Miniszterelnöki Hivatal, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, a Foglalkoztatáspolitikai és Munkügyi Minisztérium, a Köldművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, továbbá a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal feladata. Az érintett minisztériumok és szervezetek ellenőrzési szervezetükön belül legalább kettő főt jelöljenek ki és bízzanak meg a Strukturális Alapok ellenőrzési feltételeinek kialakításához szükséges feladatok ellátásával.</p> <p>(2213/2002. (VII.24.) kormányhatározat 3. és 4. pontja)</p>
<b>MEH Közpénzügyek Államtitkársága</b>	<p>A miniszter – az át nem ruházható jogkörei kivételével, a hivatal önálló feladatkör politikai államtitkárai útján, illetőleg közreműködésével – ellátja a közpénzek felhasználása feletti ellenőrzést.</p> <p>148/2002. (VII.1.) kormányrendelet a Miniszterelnöki Hivatalról 4. § (1j) pontja)</p> <p>148/2002. (VII.1.) kormányrendelet a Miniszterelnöki Hivatalról V. számú melléklete részletezi a közpénzek felhasználása feletti ellenőrzéssel kapcsolatos feladat- és hatáskört.</p>		<p>(148/2002. (VII.1.) kormányrendelet</p>



<b>Európai Szám- vevőszék és az Európai Bizottság auditorai</b>		<p>A kedvezményezett országok által elvégzett ellenőrzésektől függetlenül, a Bizottság szervei, illetve az Európai Számvevőszék saját alkalmazottaikkal vagy meghatalmazott képviselők útján végezhetnek helyszíni műszaki vagy pénzügyi ellenőrzéseket, beleértve a mintavételen alapuló ellenőrzéseket és a záróellenőrzést is.</p> <p>A kedvezményezett országnak biztosítania kell, hogy amikor a Bizottság alkalmazottai vagy meghatalmazott képviselői és/vagy az Európai Számvevőszék ellenőrzést végeznek, e személyek jogosultak legyenek a helyszínen megtekinteni minden olyan vonatkozó okmányt és számlát, amely a Pénzügyi Megállapodás alapján finanszírozott tételekre vonatkozik. A kedvezményezett országok kötelesek segíteni a Bizottság szerveit és az Európai Számvevőszéket, hogy elvégezhessék az ISPA keretében nyújtott támogatások felhasználására vonatkozó ellenőrzéseket.</p> <p>(ISPA Pénzügyi Megállapodás 89/2002. (IV.20.) kormányrendelet III.1. melléklet VII. szakasz 2-3. pontja)</p> <p>A Bizottságnak joga van kiküldeni saját szakembereit, illetve megfelelően meghatalmazott képviselőket bármilyen műszaki vagy pénzügyi megbízás, illetve könyvvizsgálat elvégzésére, amelyet szükségesnek talál az intézkedés végrehajtásának figyelemmel kísérése céljából. A Bizottság előzetes értesítést ad ilyen megbízottak kiküldéséről a kedvezményezett hatóságainak.</p> <p>Az Európai Számvevőszéknek ugyanilyen jogai és kötelezettségei vannak feladatainak ellátásával kapcsolatban.</p> <p>A kedvezményezett minden információt és dokumentumot rendelkezésre bocsát, amelyet kérnek tőle, s minden célszerű intézkedést megtesz a könyvvizsgálat, illetve ellenőrzés végrehajtásával megbízott személyek munkájának megkönnyítésére.</p> <p>(Phare Pénzügyi Megállapodás 85/2002. (IV.19.) kormányrendelet A Melléklet V. fejezet 16. cikk 1. pontja)</p> <p>A Bizottság és az Európai Számvevőszék a program végrehajtása során jogosult arra, hogy megbízottakat vagy meghatalmazott képviselőket küldjön ki az alábbi feladatok elvégzésére:</p> <p>a) szakmai vagy pénzügyi küldetések vagy ellenőrzések a Magyar Köztársaságban;</p> <p>b) vizsgálatok szabálytalanságok és csalások felderítése céljából.</p> <p>Az ilyen küldetések, ellenőrzések és vizsgálatok többek között a rendszerek és eljárások megvizsgálásából, helyszíni ellenőrzésekből állhatnak, az alábbiakra vonatkozóan:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• a projektek és a kedvezményezettek, és</li><li>• a program keretében támogatásban részesülő kedvezményezettek részére árukat és szolgáltatásokat értékesítő szállítók, az árajánlatok és a számlák közgazdasági valóságtartalma, valamint a származási tanúsítványok ellenőrzése.</li></ul> <p>A Közösség előzetesen értesíti a Magyar Köztársaság hatóságait az ilyen küldetésekről és ellenőrzésekről.</p> <p>(SAPARD Többéves Pénzügyi Megállapodás 117/2001. (VI.30.) kormányrendelet 2.§ 3. cikk 1. pontja)</p>
<p><b>1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról.</b></p> <p><b>122/A. § Az EU-programok végrehajtásáért felelős fejezet kötelessége a kedvezményezettekkel kötött szerződésben kikötni azt a feltételt, hogy a kedvezményezett köteles az ellenőrzés érdekében az Európai Bizottság, az Államháztartási Hivatal, a kincstár és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal képviselőit ellenőrzési munkájukban a helyszínen is a megfelelő dokumentumok, számlák, a program megvalósítását igazoló anyagok rendelkezésre bocsátásával segíteni.</b></p>		

**A „Regionális politika,  
strukturális eszközök koordinációja”  
témakörben eddig megjelent  
Európai Füzetek:**

**Dr. Horváth Gyula – Dr. Szaló Péter**  
Területfejlesztés és régiók

Füzetünkben gyakran felbukkan ez a két kifejezés: Strukturális Alapok, Kohéziós Alap. Olvasóink valószínűleg jól tudják: az uniós alapoknak azt a célt kell szolgálniuk, hogy a hátrányos helyzetbe került területek elindulhassanak a felzárkózás útján. 2004-től kezdődően – a közösségi és az azokat kiegészítő hazai forrásokból – 100 milliárdos nagyságrendű összegre számíthatnak az elmaradott hazai régiók. A szabályok azonban módfelett gondos gazdálkodást követelnek. Erre nézve álljon itt egy jellegzetesen uniós paragrafus egy részlete: „A Strukturális Alapok tekintetében a tagállamok viselik a felelősséget a szabálytalanságok kivizsgálásáért és a szükséges pénzügyi korrekciók végrehajtásáért. Szabálytalanság nemcsak és nem elsősorban csalás vagy a szabályoktól való szándékos eltérés lehet, hanem egyszerű, figyelmetlenségből adódó hiba is.” Hibát elkövetni pedig igen könnyű, ezt elkerülendő semmiképpen sem haszontalan foglalatosság e füzet alapos tanulmányozása.

---



**Beszteri Zsuzsa**  
főosztályvezető-helyettes  
Pénzügyminisztérium



**Dobó Ágnes**  
fogalmazó  
Pénzügyminisztérium