

Az RRF-kiadások közbeszerzési és állami támogatási szabályoknak való megfelelését biztosító rendszerek

Javulnak, de még mindig nem elég eredményesek



Tartalomjegyzék

Bevezetés

01–21 | **Főbb megállapítások**

01–04 | **Miért fontos ez a terület?**

05–21 | **Megállapításaink és ajánlásaink**

22–92 | **Részletesebben észrevételeinkről**

22–37 | **A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kezdeti szakaszában a Bizottság nem biztosította, hogy a tagállamok eredményes közbeszerzési és állami támogatási megfelelőség-ellenőrzéseket vezessenek be**

25–30 | A tagállami nemzeti tervekre vonatkozó bizottsági iránymutatás és a tervek értékelése kezdetben nem terjedt ki kellő mértékben a közbeszerzés és az állami támogatások kontrolljára

31–37 | A Bizottság 2023 közepe előtti, RRF-re vonatkozó ellenőrzései nem összpontosítottak a közbeszerzések és az állami támogatások kontrolljára, ami csökkentette a bizonyosság szintjét

38–78 | **Egyes tagállami rendszereket jelentős hiányosságok jellemeztek**

42–53 | A kontrollrendszerek kialakítása jelentősen eltért egymástól

54–68 | A tagállami közbeszerzési kontrollok és ellenőrzések által nyújtott bizonyosságot több probléma is gyengítette

69–78 | Működnek az állami támogatásokra vonatkozó tagállami kontrollrendszerek, de egyes ellenőrző szervek nem, vagy csak a kifizetési kérelmeket követően végeznek ellenőrzéseket

79–92 | **A közbeszerzésre és az állami támogatásokra irányuló bizottsági ellenőrzési munka javult, de bizonyosság nyújtásához még mindig nem elegendő**

80–83 | A Bizottság aktualizálta ellenőrzési stratégiáját, hogy az a tagállami közbeszerzési rendszerekre és az állami támogatásoknak való megfelelésre is kiterjedjen, de továbbra is vannak hiányosságok

- 84–87 | Az állami támogatások és a közbeszerzés területén a Bizottság 2023. évi megbízhatósági nyilatkozatának vannak korlátai
- 88–92 | A Bizottság nem alkalmazott csökkentéseket a rendszerhiányosságok miatt, és a tagállamok nem mindig kötelezik visszafizettetésre a végső kedvezményezetteket

Mellékletek

I. melléklet. Az ellenőrzésről

II. melléklet. A mintában szereplő közbeszerzési célok

III. melléklet. A mintában szereplő állami támogatási célok

IV. melléklet. A kockázati szint értékelésére vonatkozó bizottsági kritériumok a közbeszerzéssel és az állami támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzések esetén

Rövidítések

Glosszárium

A Bizottság válaszai

Időrendi áttekintés

Ellenőrző csoport

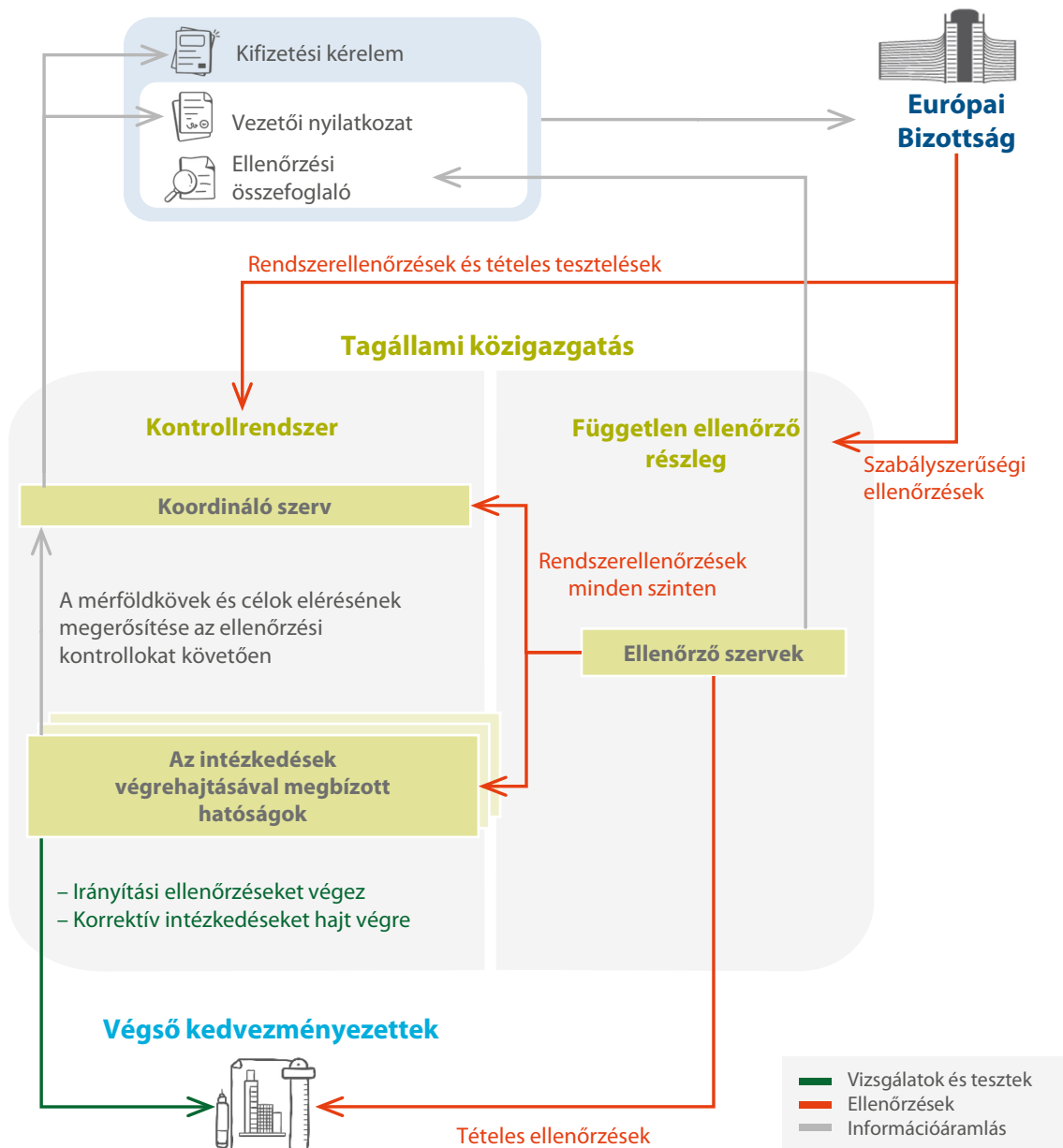
01

Főbb megállapítások

Miért fontos ez a terület?

- 01** A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) a költségfüggetlen finanszírozási modellen alapul. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből a tagállamok részére folyósított bizottsági kifizetések fő feltétele az előre meghatározott mérföldkövek vagy célértékek kielégítő teljesítése. Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében az RRF végrehajtásához a tagállamoknak hatékony és eredményes belső kontrollrendszerekkel kell rendelkezniük. Ez olyan intézkedéseket foglal magában, amelyek biztosítják, hogy az RRF forrásait az összes alkalmazandó uniós és nemzeti szabállyal összhangban használják fel, beleértve a közbeszerzésre és az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat is, valamint hogy megelőzzék, feltárják és korrigálják a csalást, a korrupciót és az összeférhetetlenséget (azaz a súlyos szabálytalanságokat), valamint a kettős finanszírozást. Bár az uniós és nemzeti szabályok be nem tartása általában nem befolyásolja a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből a Bizottság által a tagállamnak kifizetett források szabályszerűségét, a Bizottságnak az [RRF-rendelettel](#) összhangban elegendő bizonyosságot kell szereznie arról, hogy a tagállamok rendszeresen és eredményesen ellenőrzik a közbeszerzési és az állami támogatási szabályok betartását. Az [1. ábra](#) széles körű áttekintést nyújt az RRF kapcsán végrehajtandó kontroll- és ellenőrzési intézkedésekről.

1. ábra | A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kapcsán végrehajtandó kontroll- és ellenőrzési intézkedések áttekintése



Forrás: Európai Számvevőszék.

02 Ez az ellenőrzés kiegészíti a [Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközhöz kapcsolódó bizottsági kontrollrendszer kialakítására irányuló korábbi ellenőrzésünket](#), amelynek során uniós szinten bizonyosságszerzési hiányosságot állapítottunk meg azzal kapcsolatban, hogy az RRF-ből finanszírozott intézkedések megfelelnek-e az uniós és nemzeti szabályoknak. Ellenőrzésünk során értékeltük az RRF bizottsági és tagállami szintű kontrollrendszeit, valamint azt, hogy a Bizottság elegendő bizonyosságot tudott-e szerezni arról, hogy a tagállamok belső kontrollrendszerei eredményesen biztosítják-e, hogy az RRF-ből finanszírozott intézkedések során betartsák a közbeszerzési és állami támogatási szabályokat. E célból a következőket vizsgáltuk meg:

- o a kezdeti szakaszban, 2021 februárjától 2023 elejéig a Bizottság a tagállamoknak szóló iránymutatásban kellően meghatározta-e a közbeszerzési és állami támogatási ellenőrzéseket és kontrollokat, megfelelően értékelte-e a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terveket, és e tekintetben elegendő ellenőrzési munkát végzett-e;
- o a tagállamok RRF-fel kapcsolatos kontrollrendszerei elégséges szintű bizonyosságot nyújtanak-e a szabálytalanságok megelőzésére, feltárására és korrekciójára vonatkozóan;
- o a Bizottság közelmúltbeli ellenőrzési munkája – a tagállami kontrollrendszerekkel kiegészítve – szilárd alapot biztosít-e éves megbízhatósági nyilatkozatához.

03 E jelentés célja, hogy hozzájáruljon az arra vonatkozó uniós szintű bizonyosság megerősítéséhez, hogy az RRF beruházási projektjei megfelelnek-e a közbeszerzési és állami támogatási szabályoknak. Ez azért fontos, mert a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz hátralévő időtartama alatt, 2026 végéig, még jelentős arányban kell közbeszerzésekhez és állami támogatásokhoz kapcsolódó beruházásokat végrehajtani. A közbeszerzési és állami támogatási szabályok be nem tartása évről évre problémát jelent a kohéziós politika és más uniós költségvetési kiadások terén. Ajánlásaink az esetleges jövőbeli „költségfüggetlen finanszírozás” modellt alkalmazó programok és eszközök esetében is hasznosak lesznek.

04 Ellenőrzésünkhöz öt tagállamot választottunk ki (Horvátország, Csehország, Franciaország, Olaszország és Spanyolország) azon tagállamok közül, amelyek 2023. április végéig nyújtottak be olyan kifizetési kérelmeket, amelyek között szerepeltek a közbeszerzés és az állami támogatás szempontjából is releváns célok. Megvizsgáltuk a Bizottság 2024 májusáig végzett ellenőrzési munkáját. Az ellenőrzés hatókörére és módszerére vonatkozó további háttér-információkat és részleteket az [1. melléklet](#) tartalmazza.

Megállapításaink és ajánlásaink

- 05** Összességében arra a következtetésre jutottunk, hogy ellenőrzési munkájának javulása ellenére a Bizottság nem tudott kellő bizonyosságot szerezni arról, hogy a tagállamok eredményes belsőkontroll-rendszerrel rendelkeznek-e annak biztosítására, hogy az RRF kiadásai megfeleljenek a közbeszerzési és állami támogatási szabályoknak.
- 06** A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz végrehajtásának kezdeti szakaszában a Bizottság nem biztosította, hogy a tagállamok eredményes vizsgálatokat és ellenőrzéseket vezessenek be a közbeszerzési és állami támogatási szabályoknak való megfelelésre vonatkozóan. Nem állt rendelkezésre iránymutatás a tagállami kontroll- és ellenőrzési

rendszerekre vonatkozóan a lefedettség, a minőség, az időzítés és a dokumentáció tekintetében. Megállapítottuk, hogy a mintánkban szereplő egyes tagállamok nem nyújtottak megfelelő szintű bizonyosságot, és a kontroll- és ellenőrzési rendszereikben jelentős hiányosságok mutatkoztak. 2023 közepe óta a Bizottság intenzívebb ellenőrzéseket végzett, és megkezdte a tagállami rendszerek eredményességének vizsgálatát. Sok esetben azonban nem volt megfelelő ezeknek az ellenőrzéseknek a hatóköre, és nem egyértelmű, hogy az előzetes ellenőrzési munka hogyan befolyásolta a Bizottság 2023. évi bizonyosságát.

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kezdeti szakaszában a Bizottság nem biztosította, hogy a tagállamok eredményes közbeszerzési és állami támogatási megfelelőség-ellenőrzéseket vezessenek be

- 07** Bár az [RRF-rendelet](#) előírja a tagállamok számára, hogy biztosítsák az összes alkalmazandó uniós és nemzeti szabály betartását, megállapítottuk, hogy a rendeletben és az iránymutatásban előírt követelmények nem határozták meg kellőképpen, hogy a kezdeti szakaszban miként kell végezni a közbeszerzés és az állami támogatások ellenőrzését. Konkrétan:
- Az [RRF-rendeletben](#) a tagállami ellenőrzési és kontrollrendszerek értékelésére vonatkozóan meghatározott kritérium kizárólag a csalás, az összeférhetetlenség, a korrupció és a kettős finanszírozás megelőzésére, feltárására és korrekciójára szolgáló rendszerekre összpontosított, és nem létezett értékelési kritérium az uniós és nemzeti szabályok – és azokon belül a közbeszerzésre és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok – betartására vonatkozóan. (25. bekezdés).
 - A tagállamok számára a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terveik kidolgozásához nyújtott 2021. évi bizottsági iránymutatás nem határozta meg pontosan, hogy kontroll- és ellenőrzési rendszereiknek milyen mértékben kell lefedniük a közbeszerzést és az állami támogatásoknak való megfelelést. (26. bekezdés).
 - A nemzeti tervek értékelésére szolgáló bizottsági ellenőrzőlista tartalmazta azt a kérdést, hogy a tagállamok jelezték-e közbeszerzési és állami támogatási szabályoknak való megfelelést biztosító eljárások meglétét, ezeket az eljárásokat azonban a nemzeti tervek jóváhagyásakor nem értékelték. (27–28. bekezdés).
 - A finanszírozási megállapodásban a tagállami kontrollrendszerekre nézve lefektetett fő követelmények előírják a tagállamok számára a felelős hatóságok kijelölését, előre meghatározott rendszerkövetelményeket azonban nem adnak meg. (28. bekezdés)

- o A tagállamok által a kifizetési kérelmeikkel együtt benyújtandó ellenőrzési összefoglalóra vonatkozó 2021. évi bizottsági iránymutatás szerint az ellenőrző szervezetek célzott vizsgálatokat kell végezniük a közbeszerzési és állami támogatási szabályok betartásának biztosítása érdekében. Bár az iránymutatás azt írta elő az ellenőrző szervek számára, hogy azt ítélik meg szakmai szempontból, és használjanak reprezentatív mintákat, az ilyen ellenőrzések lefedettségét és minőségét nem részletezte. (29. bekezdés)

08 A Bizottság 2021. évi ellenőrzési stratégiája, amely kimondta, hogy az uniós és a nemzeti jogszabályok betartása a tagállamok felelősségi körébe tartozik, azt is bizonyította, hogy a közbeszerzés és az állami támogatások nincsenek a figyelem középpontjában. Ennek megfelelően a Bizottság kezdeti – 2023 közepéig végzett – ellenőrzési munkája nem foglalta magában a közbeszerzésre vagy az állami támogatásoknak való megfelelésre vonatkozó tagállami kontroll- és ellenőrzési rendszerek koherens és teljes körű ellenőrzését. 31–36. bekezdés

09 Az RRF-rendelet lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy meglévő nemzeti irányítási és kontrollrendszereiket használják. Mivel a közbeszerzés és az állami támogatások kapcsán nem voltak előre meghatározott rendszerkövetelmények, és nem irányult kellő figyelem a tagállami ellenőrzésre, a kialakult környezet nem segítette elő, hogy a tagállamok olyan kontrollrendszereket vezessenek be, amelyek ezeken a területeken az Unió szintjén egységesen megfelelő szintű bizonyosságot teremtenének. (37. bekezdés).



1. ajánlás

A közbeszerzési és állami támogatási szabályok betartásának biztosítása a jövőbeli uniós programokban

Költségfüggetlen finanszírozáson alapuló és a tagállamok által végrehajtandó eszközök tervezése esetén a Bizottság:

- a közbeszerzési és állami támogatási szabályok betartásának biztosítása érdekében határozzon meg a tagállami kontroll- és ellenőrzési rendszerekre vonatkozó követelményeket többek között a lefedettség, a minőség, az időzítés, a dokumentáció és a korrekciós intézkedések tekintetében;
- minden javasolt eszköz elindításakor és végrehajtása során ellenőrizze, hogy a tagállamok kellő bizonyosságot nyújtanak-e.

Megvalósítás céldátuma: A költségfüggetlen finanszírozáson alapuló eszközök megtervezésekor.

Egyes tagállami rendszereket jelentős hiányosságok jellemeztek

- 10** A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kifizetési kérelmének benyújtásakor a tagállamoknak vezetői nyilatkozatukban bizonyosságot kell nyújtaniuk arra vonatkozóan, hogy a forrásokat az összes alkalmazandó szabálynak megfelelően kezelték, beleértve a közbeszerzési és az állami támogatási szabályokat is. A tagállamok ehhez a bizonyossághoz az RRF végrehajtásának irányításáért felelős nemzeti szervek által végzett ellenőrzéseket és a nemzeti ellenőrző szervek által végzett független vizsgálatokat veszik alapul. (38. bekezdés).
- 11** A mintánkban szereplő öt tagállam egymástól igen eltérően alakította ki a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kontroll- és ellenőrzési rendszereit. Franciaországban és Spanyolországban a kontrollrendszerek teljes mértékben a meglévő nemzeti költségvetési ellenőrző intézményekre támaszkodtak. Csehországban és Olaszországban e rendszerekhez a kontrollokért felelősséget vállaló végrehajtó szervek szolgáltak alapul, és ezek mindegyike a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz végrehajtására vonatkozó saját kontrollmechanizmusokat dolgozott ki, néha ugyanazt a megközelítést alkalmazva, mint a többi uniós alap esetében, néha pedig a nemzeti rendszereik keretében már meglévő eljárásokat alkalmazva. Horvátországban ezek majdnem teljes mértékben az egyéb uniós alapok végrehajtásához használt intézményi szabályokat használták. (42–53. bekezdés).
- 12** Éves jelentéseinkben megállapítottuk, hogy a tagállami ellenőrző hatóságoknak az európai strukturális és beruházási alapokra vonatkozó munkájára nem lehet teljes mértékben támaszkodni. Az öt tagállam közül négyben (Csehország, Horvátország, Franciaország és Spanyolország) az RRF nemzeti ellenőrző szervei ellenőrizték az európai strukturális és beruházási alapokat is. Azokban az esetekben, amikor ugyanaz a szerv végzi mindkét alap ellenőrzését, fennáll a kockázat, hogy a kontroll- és ellenőrzési rendszerek nem elég eredményesen szűrik ki, ha az RRF beruházási projektjei nem felelnek meg a közbeszerzési és állami támogatási szabályoknak. (51–52. bekezdés).
- 13** Egyes tagállamokban az ellenőrzések lefedettségének, minőségének, időzítésének és dokumentálásának hiányosságai miatt a vezetői nyilatkozat alátámasztására végzett munka nem nyújtott kellő bizonyosságot. A mintánkban szereplő két tagállamban (Csehország és Franciaország) és egy tagállam (Franciaország) ellenőrzési intézkedéseiben súlyos hiányosságokat találtunk az általunk értékelt végrehajtó szervek többségénél. Nem találtunk bizonyítékot arra, hogy a közbeszerzési eljárásokra vonatkozóan végeztek volna kontrollokat vagy ellenőrzéseket (rendszerszintű, illetve tételes tesztelést) (Franciaország), illetve olyan ellenőrzéseket is találtunk, amelyek nem fedték le az összes releváns kockázatot, például a szerződések mesterséges felosztását vagy a szerződéselemek módosítását (Csehország). Emellett problémákat tártunk fel Olaszországban a kontrollok és

ellenőrzések időzítésével, valamint Spanyolországban a kontrollok dokumentálásával és az ellenőrzések időzítésével kapcsolatban (lásd: [2. táblázat](#) és [3. táblázat](#)). ([54–68.](#) bekezdés).

- 14** Az állami támogatások nyújtására vonatkozó tagállami kontrollok ugyanakkor többnyire működtek és kiterjedtek a főbb kockázatokra. Az ellenőrzések időzítésére vonatkozóan az [RRF-rendelet](#) nem tartalmaz konkrét követelményeket. Az ellenőrző szervek nem ellenőrizték az állami támogatások odaítélését, vagy csak a kifizetési kérelmek benyújtását követően végezték el azokat, így az RRF-ből a tagállamoknak folyósított első kifizetések előtt nem volt független bizonyosság az állami támogatásra vonatkozóan. A tagállami RRF ellenőrző szervek számára a kifizetési kérelem benyújtása előtt rövid idő áll rendelkezésre az ellenőrzési munkára. ([69–78.](#) bekezdés).



2. ajánlás

A közbeszerzésre és az állami támogatásokra irányuló tagállami kontroll- és ellenőrzési rendszerekre vonatkozó követelmények meghatározása

Az RRF-ből még teljesítésre váró finanszírozás végrehajtása érdekében a Bizottságnak tájékoztatnia kell a tagállami hatóságokat a következőkről:

- a) legalább addig az időpontig, amikor a tagállam benyújtja a kifizetési kérelmet a Bizottságnak, a hatóságoknak bizonyítékot kell szolgáltatniuk az összes fő közbeszerzési és állami támogatási kockázatra kiterjedő kontrollokról;
- b) az ellenőrző szerveknek rendszerszintű és tételes vizsgálatok kombinációja révén kell bizonyosságot nyújtaniuk az ilyen kontrollokról.

Megvalósítás céldátuma: 2025. szeptember.

A közbeszerzésre és az állami támogatásokra irányuló bizottsági ellenőrzési munka javult, de bizonyosság nyújtásához még mindig nem elegendő

- 15** 2023 decemberében a Bizottság aktualizálta ellenőrzési stratégiáját, amely immár előírja a közbeszerzésre és az állami támogatásokra vonatkozó tagállami ellenőrzési és kontrollrendszerek bizottsági vizsgálatát. A Bizottság ezeket a vizsgálatokat valamennyi ellenőrzésébe belefoglalta, és ezekre nézve 2023 szeptemberében külön ellenőrzőlistákat fogadott el. Ellenőrzésünk lezárásáig, 2024. májusáig, a Bizottság 14 tagállamban használta ezeket a listákat ellenőrzései során. ([80.](#) bekezdés).

- 16** Az aktualizált ellenőrzési stratégia és a közbeszerzésre és az állami támogatásokra vonatkozó ellenőrzések olyan pozitív fejlemények, amelyek csökkenthetik a korábbi jelentésünkben (02. bekezdés) feltárt, uniós szintű bizonyosságszerzési hiányosságot. Számos problémát találtunk azonban az ellenőrzések hatókörével és a megállapításoknak a Bizottság általános bizonyosságára gyakorolt hatásával kapcsolatban. Olyan fontos mentességek esetében, mint például az [általános csoportmentességi rendelet \(GBER\)](#) vagy a [kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások \(K+F+I\) keretrendszer](#)e, a Bizottság ellenőrzései nem terjedtek ki a tagállami engedélyező hatóságok kontrolljának vizsgálatára. A közbeszerzés esetében a Bizottság által a tagállami rendszerek teszteléséhez 2024 szeptemberéig használt minta méretét nem határozták meg egyértelműen, ami azzal a kockázattal járt, hogy az ellenőrzések lefedettsége esetleg nem lesz egységes. (81–83. bekezdés).
- 17** A 2023. évi éves tevékenységi jelentés nem tért ki arra, hogy az egyes ellenőrzött tagállamokban milyen arányban voltak a közbeszerzés és az állami támogatás szempontjából releváns beruházásokat végrehajtó szervek. Mivel a kifizetések nagy részét az év végén folyósították, az ezekhez kapcsolódó ellenőrzések csak 2023 vége felé vagy 2024-ben kezdődtek meg. A Bizottság ezért a 2023. évi megbízhatósági nyilatkozat időpontjáig 14 tagállamból 12-vel nem közölte hivatalosan a megállapításait jelentéstervezetek révén. A kockázatértékelési módszertanban nem világos, hogy az előzetes ellenőrzési munka során feltárt, esetleg kritikus vagy fontos problémák milyen hatással lehetnek a Bizottság által nyújtott bizonyosságra. Problémákat találtunk az alkalmazott kockázati kritériumok tekintetében is. A Bizottság például alacsony kockázatúnak minősíti a tagállamok kontrollrendszereit, ha még nem végzett ellenőrzési munkát, fontos probléma felmerülése esetén pedig a tagállam megerősíti, hogy a jövőben korrekciós intézkedéseket fog végrehajtani. Bár Franciaország jelentős RRF finanszírozásban részesül, megállapítottuk, hogy a Bizottság eddig még nem ellenőrizte az RRF közbeszerzéssel kapcsolatos kontroll- és ellenőrzési rendszerét. Munkánk során jelentős hiányosságokat tártunk fel Franciaországban. (84–85. bekezdés).
- 18** A bizottsági ellenőrzésekkel kapcsolatos megállapításaink, valamint az ellenőrzésre kiválasztott tagállami rendszerek által nyújtott eltérő szintű bizonyosság alapján úgy véljük, hogy a Bizottság továbbra sem tudott kellő bizonyosságot szerezni arról, hogy a tagállamok mindegyike eredményes belsőkontroll-rendszerrel rendelkezik-e, amellyel biztosítani tudja, hogy az RRF-ből finanszírozott intézkedések megfeleljenek a közbeszerzési és állami támogatási szabályoknak. Ez nem áll összhangban a Bizottság által 2024 júniusáig kiadott éves megbízhatósági nyilatkozatokkal, azok ugyanis a közbeszerzésre és az állami támogatásokra vonatkozó tagállami kontrollrendszerekre nézve nem tartalmaztak fenntartásokat. (86–87. bekezdés).



3. ajánlás

A közbeszerzési és állami támogatási szabályok betartását biztosító tagállami rendszerek bizottsági ellenőrzésének további erősítése

A Bizottság:

- a) éves tevékenységi jelentésében tegye közzé azon végrehajtó szervek arányát, amelyek a bizottsági ellenőrzések által érintett egyes tagállamokban közbeszerzéssel és állami támogatással kapcsolatos beruházásokat hajtanak végre;
- b) a támogatást nyújtó hatóság szintjén ellenőrizze az állami támogatás nyújtására vonatkozó kontrollokat, vagy ha ez nem lehetséges, éves tevékenységi jelentésében tegyen közzé minden olyan elemet, amelyre ellenőrzési munkája nem terjed ki;
- c) csak akkor használja fel az ellenőrző szervek kontrollrendszerekkel kapcsolatos munkáját, ha a megfelelőség-ellenőrzés kimutatta, hogy erre a munkára lehet támaszkodni.

Megvalósítás céldátuma: 2025 májusa, a következő megbízhatósági nyilatkozat elkészítésének ideje.



4. ajánlás

A közbeszerzési és állami támogatási szabályok betartására vonatkozó uniós szintű bizonyosság javítása

A Bizottság:

- a) kockázatértékelési módszertanában tisztázza, hogy a jelentéstervezet szakasza előtt végzett ellenőrzések eredményei hogyan jelennek meg a tagállami kockázatok értékelésében;
- b) éves tevékenységi jelentésében tegye közzé, mely esetekben nem végzett ellenőrzéseket;
- c) ha az ellenőrzések során több végrehajtó szerv tekintetében is kritikus vagy nagyon fontos megállapításokat tártak fel, a tagállami rendszereket mindaddig minősítse magas kockázatúnak, amíg bizonyítást nem nyer, hogy a tagállam megtette az ajánlott korrekciós intézkedést.

Megvalósítás céldátuma: 2025 májusa, a következő megbízhatósági nyilatkozat elkészítésének ideje.

- 19** A tagállamok saját nemzeti költségvetés-irányítási rendszereik révén orvosolhatják a közbeszerzési és állami támogatási szabályok megsértését. Az állami támogatások tekintetében az uniós jogszabályok meghatározzák a jogellenes és az uniós belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatások esetén alkalmazandó korrekciós intézkedéseket. (90–91. bekezdés).
- 20** A közbeszerzést illetően megállapítottuk, hogy a mintában szereplő öt tagállam egymástól igen eltérő korrekciós intézkedéseket alkalmazott. Franciaországban és Spanyolországban a súlyos szabálytalanságok eseteitől eltekintve nem fizetik vissza a pénzüsszegeket a végső kedvezményezettekkel. Azokban a tagállamokban, ahol visszafizettetik a pénzeszközöket, ezeket nem utalják vissza az uniós költségvetésbe. Ha a tagállamok nem alkalmaznak visszafizettetést az egyedi szabálysértések esetén, ez csökkentheti a szankciók visszatartó erejét. (91–92. bekezdés).
- 21** Súlyos rendszerhiányosságok feltárásakor a Bizottságnak korrekciós intézkedéseket kell hoznia, a közbeszerzési szabályok egyedi megsértése esetén azonban nem végezhet korrekciót, kivéve ha a tagállam által nem korrigált súlyos szabálytalanságok (csalás, korrupció, összeférhetetlenség és kettős finanszírozás) merülnek fel. Az RRF kifizetései tehát – az RRF kialakításából adódóan – még közbeszerzési szabálytalanságok esetén is

teljes egészében teljesíthetők. A Bizottság közbeszerzéssel vagy az állami támogatások kontrolljával kapcsolatos jogsértések miatt eddig még nem csökkentette a tagállamok RRF-előirányzatait. (88–89. bekezdés).



5. ajánlás

Egységes korrekciós intézkedések meghatározása a közbeszerzési szabályok megsértése esetére

A Bizottságnak olyan korrekciós intézkedéseket kell meghatároznia, amelyeket a tagállamok egységesen alkalmaznak a közbeszerzési szabályok megsértése esetén.

Megvalósítás céldátuma: 2025. május

Részletesebben észrevételeinkről

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kezdeti szakaszában a Bizottság nem biztosította, hogy a tagállamok eredményes közbeszerzési és állami támogatási megfelelőség-ellenőrzéseket vezessenek be

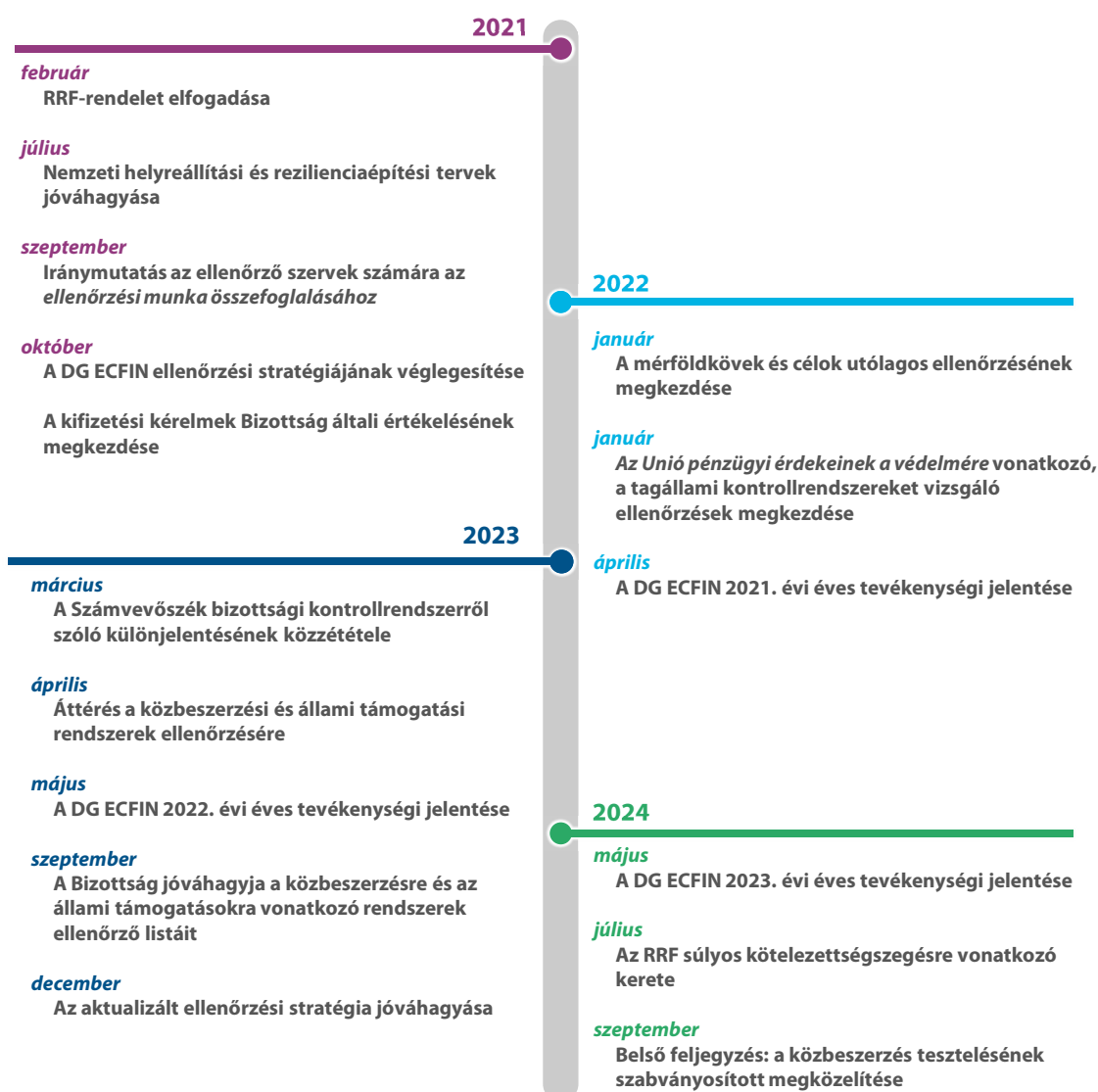
- 22** Mivel a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt közvetlenül a Bizottság kezeli, végső soron ő felelős annak végrehajtásáért. Az [RRF-rendelet](#) ugyanakkor kimondja, hogy a tagállamoknak mint a források kedvezményezettjeinek és hitelfelvevőinek biztosítaniuk kell a vonatkozó uniós és nemzeti jog betartását, beleértve a közbeszerzési és állami támogatási szabályokat is. A [rendelet](#) lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy saját nemzeti rendszereiket használják. A finanszírozási megállapodással összhangban azonban a tagállamoknak bizonyosságot kell nyújtaniuk arról, hogy rendszereik eredményesen működnek. Ezért észszerűen elvárható, hogy a Bizottság iránymutatást nyújtson a tagállamoknak a kontrollrendszerek kialakításáról, értékelje a meglévő rendszereket, és folyamatosan ellenőrizze a gyakorlatban a rendszerek működését.
- 23** A [Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközhöz kapcsolódó bizottsági kontrollrendszer kialakításáról](#) szóló [korábbi jelentésünkben](#)¹ uniós szinten bizonyosságszerzési hiányosságot állapítottunk meg azzal kapcsolatban, hogy az RRF-ből finanszírozott intézkedések megfelelnek-e az uniós és nemzeti szabályoknak. A Bizottság 2023 közepén kezdte meg a tagállami közbeszerzési és állami támogatási kontrollrendszerek ellenőrzését.

¹ 07/23. sz. különjelentés.

Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság hogyan szerzett bizonyosságot a közbeszerzési és állami támogatási szabályok betartásáról az RRF végrehajtásának kezdetétől 2024 júniusáig, amikor a Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága (DG ECFIN) kiadta az RRF 2023-ban teljesített kifizetéseire vonatkozó megbízhatósági nyilatkozatát.

- 24** A **2. ábra** a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz közbeszerzésre és állami támogatásokra vonatkozó bizottsági kontrollkeretének 2021 és 2024 júniusa közötti alakulását mutatja be.

2. ábra | Időrendi áttekintés: a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz közbeszerzésre és állami támogatásokra vonatkozó bizottsági kontrollkeretének alakulása



Forrás: Európai Számvevőszék.

A tagállami nemzeti tervekre vonatkozó bizottsági iránymutatás és a tervek értékelése kezdetben nem terjedt ki kellő mértékben a közbeszerzés és az állami támogatások kontrolljára

- 25** Az [RRF-rendelet](#)tel összhangban a tagállamok nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terveikben (NRRP) kialakították saját kontroll- és ellenőrzési intézkedéseiket, amelyeknek meg kellett felelniük a súlyos szabálytalanságok és a kettős finanszírozás megelőzésére, feltárására és korrekciójára vonatkozó értékelési kritériumnak². A [rendelet](#)ben nem szerepelt a közbeszerzésre és az állami támogatásokra vonatkozó uniós és nemzeti szabályoknak való megfeleléssel kapcsolatos értékelési kritérium, holott az [RRF-rendelet](#) 22. cikke előírja, hogy a tagállamoknak minden megfelelő intézkedést meg kell tenniük az Unió pénzügyi érdekeinek védelme és annak biztosítása érdekében, hogy a forrásoknak az RRF-ből támogatott intézkedésekkel kapcsolatos felhasználása megfeleljen az alkalmazandó uniós és nemzeti jognak.
- 26** A tagállamok számára, nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terveik elkészítéséhez nyújtott 2021. évi bizottsági iránymutatás tartalmazott egy, a kontroll- és ellenőrzési intézkedésekről szóló szakaszt³, amely azt javasolta, hogy a tagállamok részletesen ismertessék intézkedéseik szerkezetét és működését. Ez az iránymutatás nem tartalmazott részletes tájékoztatást arról, hogy miként kell végrehajtani a közbeszerzésre és az állami támogatásoknak való megfelelésre vonatkozó kontrollokat és ellenőrzéseket ahhoz, hogy uniós szinten megfelelő szintű bizonyosságot lehessen szerezni. Nem határozta meg az ellenőrzések lefedettségét, minőségét és időzítését sem. Később, [a Bizottság 2023-ban kiadott, a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervekre vonatkozó iránymutatásában](#) sem szerepelt erre nézve információ.
- 27** A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz indulásakor a Bizottság valamennyi nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terv esetében úgy értékelte, hogy azok megfelelő ellenőrzési és kontrollintézkedésekkel rendelkeznek. Az öt tagállamból (Horvátország, Csehország, Franciaország, Olaszország és Spanyolország) álló mintánkban áttekintettük ezen intézkedések Bizottság általi értékelését. Megállapítottuk, hogy a Bizottság nem értékelte az uniós és nemzeti szabályok – és azokon belül a közbeszerzésre és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok – betartását biztosító kontrollrendszereket, amit az RRF-rendelet sem írt külön elő.

² Az [RRF-rendelet](#) 19. cikke és V. melléklete, 2.10. értékelési kritérium.

³ [Bizottsági szolgálati munkadokumentum: Guidance to member states – Recovery and resilience plans](#), SWD(2021) 12, 47–51. o.

- 28** 2021-ben a Bizottság belső iránymutatást, többek között ellenőrzőlistát dolgozott ki annak érdekében, hogy valamennyi nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervet egységes szempontok szerint lehessen értékelni. A lista tartalmazta azt a kérdést, hogy a tagállamok jelezték-e közbeszerzési és állami támogatási szabályoknak való megfelelést biztosító eljárások meglétét. A Bizottság azonban nem értékelte ezeket az eljárásokat, mivel iránymutatása szerint egy ilyen ellenőrzés túlmutatna a [rendelet](#) alaki követelményein. A finanszírozási megállapodásban a tagállami kontrollrendszerekre nézve lefektetett fő követelmények előírták a tagállamok számára a felelős hatóságok kijelölését, előre meghatározott rendszerkövetelményeket azonban nem adtak meg.
- 29** 2021 szeptemberében a Bizottság külön iránymutatást adott ki az ellenőrzési összefoglalóra vonatkozóan, amelyet a tagállamoknak minden egyes kifizetési kérelemmel együtt be kell nyújtaniuk. Többek között előírta, hogy az ellenőrző szerveknek célzott ellenőrzéseket kell végezniük az összes alkalmazandó szabálynak – köztük a közbeszerzésre és az állami támogatásokra vonatkozó szabályoknak – való megfelelés biztosítása érdekében. Ugyanakkor nem adott részletes utasításokat, ellenőrzőlista-sablonokat vagy módszereket a bizonyosság megszerzéséhez. Az iránymutatás azt ajánlotta, hogy amennyiben hiányosságokat tárnak fel a belső kontrollrendszerekben vagy súlyos szabálytalanságokat állapítanak meg, a tagállamok hozzanak korrekciós intézkedéseket. Nem határozta meg azonban a közbeszerzési vagy állami támogatási szabályok egyedi megsértése esetén alkalmazandó kritériumokat, illetve a korrekciós intézkedések típusát.
- 30** Áttekintettük a Bizottság és a tagállami ellenőrző szervek részvételével, 2021-ben és 2022-ben tartott hivatalos kétoldalú találkozók jegyzőkönyveit. Sok esetben kevés vagy semmilyen vitára nem került sor arról, hogy a közbeszerzések és az állami támogatások kapcsán a Bizottság mit vár el a tagállami kontroll- és ellenőrzési rendszerektől. Amikor a tagállamok az e területeken végzendő munkáról tettek fel kérdéseket, a Bizottság nem emelte ki annak fontosságát. Megjegyeztük, hogy 2023 közepétől kezdve a Bizottság nagyobb hangsúlyt helyezett a megfelelésre ezeken a területeken.

A Bizottság 2023 közepe előtti, RRF-re vonatkozó ellenőrzései nem összpontosítottak a közbeszerzések és az állami támogatások kontrolljára, ami csökkentette a bizonyosság szintjét

- 31** [A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság 2021. évi, RRF-re vonatkozó ellenőrzési stratégiája](#) kimondja: Az uniós és a nemzeti jogszabályok betartása a tagállamok felelősségi körébe tartozik, ezért ez az ellenőrzési stratégia nem terjed ki az e témával kapcsolatos kérdésekre. A Bizottság ellenőrzési munkaprogramja elsősorban a csalásra, a korrupcióra és az

összeférhetetlenségre irányult, így a 2023 szeptemberéig elvégzett ellenőrzések tekintetében a tagállamok közbeszerzési vagy állami támogatási szabályok betartásával kapcsolatos kontroll- és ellenőrzési rendszereinek célzott vizsgálatára nem terjedt ki.

- 32** Ennek következményeként a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság 2023 közepéig végzett ellenőrzéseit nem úgy alakították ki, hogy a közbeszerzéssel és az állami támogatásokkal kapcsolatos megfelelési kérdésekre összpontosítsanak, és a tagállami rendszerek vizsgálatára sem dolgoztak ki külön ellenőrzőlistákat.
- 33** Ezt a megközelítést tükrözte a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság 2022. májusban közzétett 2021. évi éves tevékenységi jelentése is, amelyben a főigazgató megbízhatósági nyilatkozata nem terjedt ki a közbeszerzésre és az állami támogatásokra vonatkozó tagállami kontrollrendszerekre⁴. A nyilatkozat csak a mögöttes tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére, valamint az [RRF-rendelet](#) 22. cikke (5) bekezdésének végrehajtására terjedt ki (a finanszírozási vagy hitelmegállapodásokban meghatározott kötelezettségek súlyos megsértése esetén a nyújtott támogatás csökkentése). A 2021-ben teljesített egyetlen kifizetés olyan reformokhoz kapcsolódó mérföldkövekre vonatkozott, amelyekhez nem kapcsolódott közbeszerzésre vagy állami támogatásokra vonatkozó ellenőrzés.
- 34** A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság 2023 májusában közzétett 2022. évi éves tevékenységi jelentése azonban már tartalmazott egy megbízhatósági nyilatkozatot az állami támogatásokról és a közbeszerzésről. A nyilatkozat arra vonatkozóan nyújtott bizonyosságot, hogy a tagállamok rendszeresen ellenőrzik, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz finanszírozási és végrehajtási intézkedései megfelelnek-e az összes alkalmazandó szabálynak⁵. [2022. évi éves jelentésünkben](#) megállapítottuk, hogy a Bizottság nyilatkozata nem volt egyértelmű azzal kapcsolatban, hogy a tagállamok által végzett rendszeres ellenőrzések észszerű bizonyosságot nyújtanak-e arra vonatkozóan, hogy kontrollrendszereik biztosítják az állami támogatási és a közbeszerzési szabályok betartását⁶.
- 35** A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság szinte teljes mértékben alternatív bizonyossági forrásokra támaszkodott: a tagállami RRF ellenőrző szervekre és a Bizottság kohéziós politikával foglalkozó közös ellenőrzési igazgatóságára (DAC), amely az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok) keretében működő tagállami rendszereket ellenőrzi.

⁴ A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság 2021. évi éves tevékenységi jelentése.

⁵ A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság 2022. évi éves tevékenységi jelentése.

⁶ A 2022. évi éves jelentés 11.58. bekezdése.

36 Véleményünk szerint a 2022-re nézve a közbeszerzési és állami támogatási szabályok betartásának tagállami ellenőrzésére vonatkozóan nyújtott bizonyosság nem volt elegendő, mivel:

- o a DAC nem ellenőrzi a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt. Amennyiben a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközért és az esb-alapokért ugyanaz a tagállami ellenőrző szerv volt felelős, a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság a DAC munkája révén szerzett bizonyosságot azokban az esetekben, amikor a DAC hitelesítő vagy csekély hatással járó korlátozott ellenőri véleményt bocsátott ki. Míg az esb-alapok keretében harmonizált követelmények vonatkoznak a tagállami ellenőrzési és kontrollrendszerekre, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz esetében ez nincs így. Ezért, még ha a tagállami RRF ellenőrző szerv megegyezik is az esb-alapok ellenőrző szervével, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz tekintetében gyakran eltér az ellenőrzési munka számos aspektusa. Megállapítottuk, hogy az általunk felkeresett tagállamokban (Horvátország, Csehország, Franciaország és Spanyolország) valóban ez a helyzet (lásd: [51. bekezdés](#)). Emellett éves jelentésünkben megállapítottuk, hogy az ellenőrző szervek esb-alapokra vonatkozó munkájára nem lehet teljes mértékben támaszkodni⁷.
- o A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság közvetlenül a tagállami RRF ellenőrző szervek munkájára támaszkodott, anélkül, hogy megvizsgálta volna ellenőrzési módszereiket és ellenőrzőlistáikat;
- o A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság saját munkája 2023 áprilisáig nem tartalmazott célzott ellenőrzéseket.

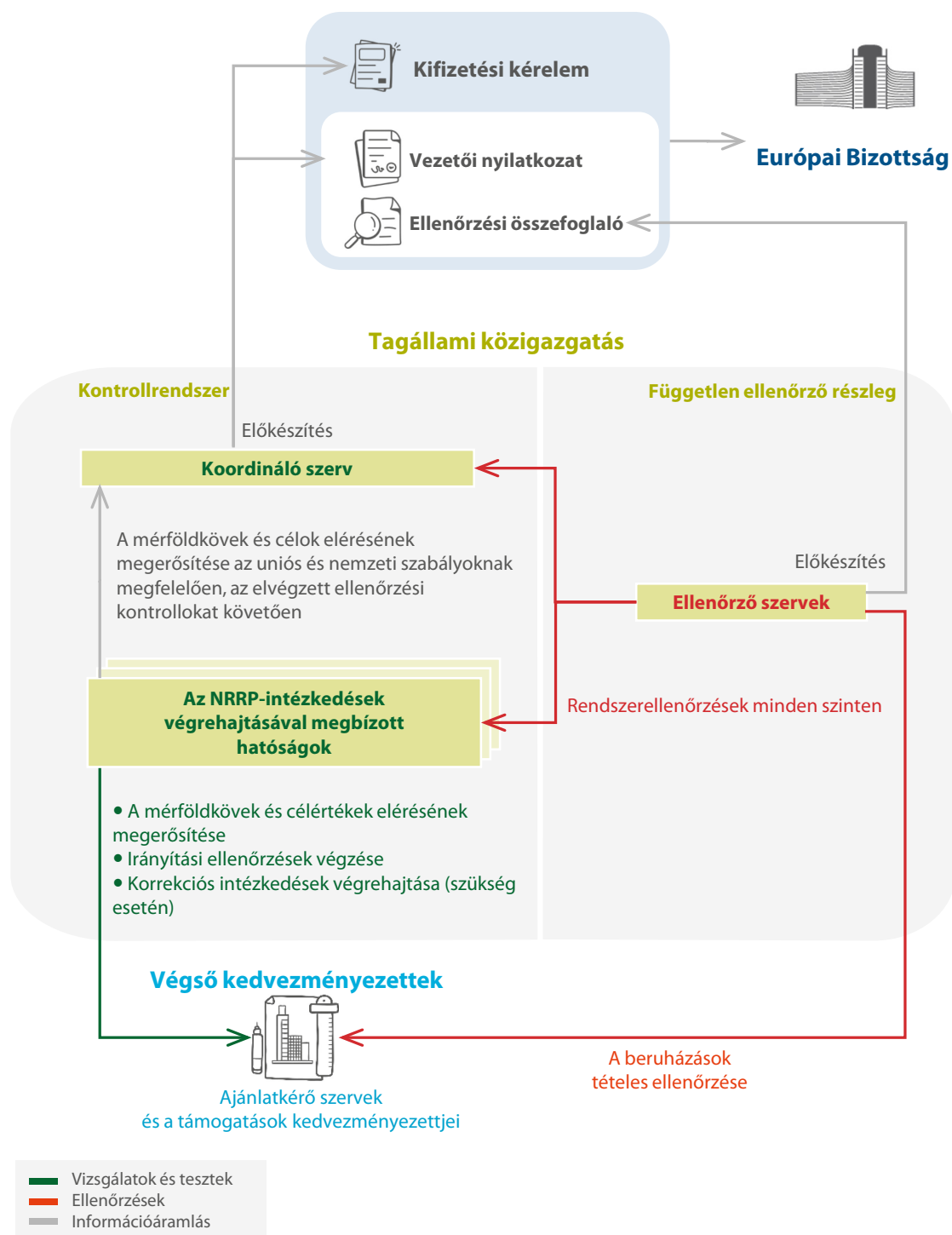
37 Az [RRF-rendelet](#) lehetővé tette a tagállamok számára, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt saját nemzeti költségvetés-irányítási rendszereik felhasználásával hajtsák végre, és további követelményeket nem határozott meg. A Bizottság nem nyújtott részletes iránymutatást a tagállamok számára az uniós közbeszerzési és állami támogatási szabályok betartásának ellenőrzésére vonatkozóan, és 2023-ig saját ellenőrzései sem terjedtek ki az ilyen szempontok részletes vizsgálatára. A gyakorlatban az így létrejött környezet 2023 közepéig nem kedvezett annak, hogy a közbeszerzéshez és az állami támogatásokhoz kapcsolódóan a tagállamok olyan kontrollrendszereket vezessenek be, amelyek Unió-szerte következetesen megfelelő szintű bizonyosságot teremtenének.

⁷ A [2023. évi éves jelentés](#) 6.73. bekezdése.

Egyes tagállami rendszereket jelentős hiányosságok jellemeztek

- 38** A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből származó források fogadásához a tagállamok kifizetési kérelmeket nyújtanak be a Bizottsághoz, amelyek az általuk kielégítően teljesítettnek ítélt mérföldkövekre és célokra vonatkoznak. A kifizetési kérelmekhez csatolni kell az aláírt vezetői nyilatkozatot és a tagállam által elvégzett kapcsolódó ellenőrzések összefoglalását. A vezetői nyilatkozat alátámasztja, hogy a működő kontrollrendszerek megfelelő bizonyosságot nyújtanak arra vonatkozóan, hogy a forrásokat az összes alkalmazandó szabálynak megfelelően kezelték, beleértve a közbeszerzési és az állami támogatási szabályokat is. Az ellenőrzések összefoglalója tartalmazza az ellenőrző szerv által feltárt hiányosságok elemzését, valamint a tagállam által ennek nyomán hozott vagy tervezett korrekciós intézkedéseket is. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz tagállami ellenőrzési és kontrollmechanizmusait a **3. ábra** foglalja össze.

3. ábra | A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz ellenőrzési és kontrollmechanizmusai a tagállamokban



Forrás: Európai Számvevőszék.

39 Értékeljük, hogy az öt tagállamból (Horvátország, Csehország, Franciaország, Olaszország és Spanyolország) álló mintánkban a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz közbeszerzésre és állami támogatásokra vonatkozó kontroll- és ellenőrzési rendszereinek kialakítása és végrehajtása megfelelő alapot biztosított-e a Bizottság számára ahhoz, hogy elegendő

bizonyosságot szerezzen ezekről a tagállamokról. Ellenőrzésünk a 2023. április végéig benyújtott kifizetési kérelmekre, a végrehajtásért felelős minisztériumokra, valamint a tagállami ellenőrző szervekre terjedt ki.

- 40** A mintánkban szereplő tagállamok kijelentették, hogy a benyújtott kifizetési kérelmekben szereplő valamennyi mérföldkő és cél teljesült (lásd: [1. melléklet](#)), és kontrollrendszereik kellő bizonyosságot nyújtottak arra vonatkozóan, hogy a pénzeszközök kezelésekor az összes alkalmazandó szabályt betartották. Emellett a tagállamok megerősítették, hogy a végleges ellenőrzési vagy kontrolljelentésekben a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terveik végrehajtásával kapcsolatban feltárt szabálytalanságokat megfelelően korrigálták (illetve a korrigálás éppen folyamatban van), a kapcsolódó pénzeszközöket visszafizették a végső kedvezményezettekkel, és amennyiben a kontrollrendszer hiányosságaira derült fény, megfelelő nyomon követésre került sor.
- 41** Mivel az ellenőrzési összefoglaló alátámasztja a vezetői nyilatkozatban adott bizonyosságot, feltételeztük, hogy a tagállami ellenőrző szervek már ellenőrizték kontrollrendszereik közbeszerzési és állami támogatási elemeit, és gondoskodtak arról, hogy helyszíni munkánk idejére orvosolják az esetleges hiányosságokat.

A kontrollrendszerek kialakítása jelentősen eltért egymástól

- 42** A tagállami hatóságok ellenőrzései által nyújtott bizonyosság mértéke az ellenőrzések jellegétől és mértékétől függ. Minél kiterjedtebbek és részletesebbek az ellenőrzések, annál nagyobb bizonyosságot nyújtanak.
- 43** Az [RRF-rendelet](#) lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz saját nemzeti költségvetés-irányítási rendszereik felhasználásával hajtsák végre, és további követelményeket nem határoz meg. Ebből következően az uniós szintű kontrollkeret összetettnek mondható. A mintánkban szereplő tagállamokban a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz végrehajtására vonatkozó kontrollrendszerek és ellenőrzési intézkedések:
- teljes mértékben a meglévő nemzeti költségvetési ellenőrző intézményekre támaszkodnak, vagy
 - majdnem teljes mértékben az egyéb uniós alapok, különösen az esb-alapok végrehajtásához használt intézményi intézkedéseket alkalmazzák, vagy
 - a kontrollokért felelősséget vállaló végrehajtó szervekre támaszkodnak, és ezek mindegyike a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz végrehajtására vonatkozó saját kontrollmechanizmusokat dolgoz ki. Ezek a szervek néha az esb-alapok rendszereit,

néha egyszerűen a nemzeti rendszereik keretében meglévő eljárásokat alkalmazzák, de előfordul, hogy új funkciók kifejlesztésével egyedi megközelítést dolgoznak ki a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközre vonatkozóan.

- 44** Mind az öt tagállamban végeztünk helyszíni ellenőrzést a kontroll- és ellenőrzési rendszereik megismerése céljából. Az **1. táblázat** öt tagállam esetében ismerteti a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz közbeszerzések és állami támogatások kapcsán alkalmazott kontroll- és ellenőrzési rendszerének főbb jellemzőit.

1. táblázat | A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz közbeszerzések és állami támogatások kapcsán alkalmazott kontroll- és ellenőrzési rendszerének főbb jellemzői

Tagállam (végrehajtó szervek)	Fő jellemzők	
	RRF kontrollrendszer	RRF ellenőrző szerv
Csehország 12 minisztérium és egy ügynökség	Különböző rendszerekre támaszkodik, a nemzeti költségvetés esetében alkalmazott meglévő kontrolloktól kezdve az egyéb uniós alapok végrehajtására használt intézményi rendszerekig.	Az ellenőrzési osztály a Pénzügyminisztériumban található. A más uniós alapokat ellenőrző részleg szintén ebben a minisztériumban található.
Spanyolország 12 minisztérium 17 régió	A nemzeti költségvetés esetében alkalmazott, már meglévő kontrollokra támaszkodik. A központosított nemzeti hatóságok (az Államügyészség és az <i>Államigazgatási Főszámvevő (Intervención General de la Administración del Estado, IGAE)</i>) felügyelik a közbeszerzést és az állami támogatásokat a központi igazgatási hatáskörön belül. A regionális közigazgatási hivatalokban a felügyeletet saját hatóságaik látják el.	Központilag, IGAE-n belül létrehozott ellenőrző szerv, amely az összes uniós forrást ellenőrzi. A regionális ellenőrző szervek szolgáltatásait is igénybe veszi.

Tagállam (végrehajtó szervek)	Fő jellemzők	
	RRF kontrollrendszer	RRF ellenőrző szerv
Franciaország 8 minisztérium	A nemzeti költségvetés esetében alkalmazott meglévő kontrollokra támaszkodik; saját RRF-kontrolljukért pedig a minisztériumok felelősek.	A kontrollok koordinációjával foglalkozó tárcaközi bizottságon belül létrehozott ellenőrzési osztály. A bizottság ellenőrzi minden uniós forrást. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz esetében nagymértékben támaszkodik az irányító minisztériumok belső ellenőrzési részlegeire.
Horvátország 20 minisztérium	Majdnem teljes mértékben az egyéb uniós alapok (esb-alapok) végrehajtásához használt intézményi intézkedéseket alkalmazza.	Külön hatóság, amely a legtöbb más uniós alapot ellenőrzi.
Olaszország 27 minisztérium és egyéb közjogi szerv	Sokféle rendszerre támaszkodik, a nemzeti költségvetéshez használt meglévő kontrolloktól kezdve a felelős minisztériumok által végrehajtott, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközre irányuló egyedi kontrollokig	Az ellenőrzési osztály a Pénzügyminisztériumban található. Más uniós alapok ellenőrzéséért nem felelős.

Forrás: Európai Számvevőszék, a tagállamok által szolgáltatott információk alapján.

- 45** Horvátország Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel kapcsolatos kontroll- és ellenőrzési intézkedései majdnem teljes mértékben az egyéb uniós alapok (pl. esb-alapok) végrehajtásához használt intézményi intézkedésekre épülnek. Ez olyan közös nemzeti szabályok révén valósul meg, amelyek előírják a közbeszerzés és az állami támogatások részletes irányítási ellenőrzését. A horvát ellenőrző szerv elkülönül az RRF végrehajtását felügyelő minisztériumoktól.
- 46** Csehországban, míg a legutóbbi nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terv 12 minisztériumot és egy ügynökséget határozott meg végrehajtó szervként, a gyakorlatban az RRF végrehajtása számos szervezeti egység között oszlik meg, még e minisztériumokon belül is. Ezeknek maguknak kell megtervezniük és végrehajtaniuk az ellenőrzéseket és a kontrollokat ahhoz, hogy bizonyosságot szerezzenek az uniós és nemzeti szabályoknak való megfelelésről, de nem kötelesek egységes kontrollokat végezni. Ezért különböző megközelítéseket találtunk: egyes szervek megosztott irányításból származó ellenőrzési módszereket, mások kifejezetten az RRF céljából újratervezett megközelítéseket

alkalmaznak, mások pedig teljes mértékben a saját nemzeti költségvetési eljárásaikra támaszkodnak.

- 47** Franciaországban az RRF hatóságai a közbeszerzés és az állami támogatások kontrollja során kizárólag a meglévő nemzeti költségvetés-irányítási rendszerekre támaszkodnak. Az RRF ellenőrző szerve, amely elkülönül a végrehajtó minisztériumoktól, az említett minisztériumok belső ellenőrzési részlegeinek vagy más helyi ellenőrzési részlegeknek a munkájára támaszkodik.
- 48** Olaszországban maguk a minisztériumok felelősek magukért a bizonyosságszerzés céljából végzett ellenőrzések és kontrollok kidolgozásáért és végrehajtásáért. A koordináló szerv állapítja meg a fő követelményeket a jelentéstételre és a végrehajtásra vonatkozóan, azonban a kontrollok tekintetében különböző megközelítések léteznek: egyes minisztériumok és állami szervek a megosztott irányításból származó ellenőrzési módszereket, mások pedig kifejezetten az RRF számára átalakított megközelítéseket alkalmaznak.
- 49** Spanyolországban a közbeszerzéshez és az állami támogatásokhoz kapcsolódó kontrollrendszerek a közkiadás-ellenőrzés felügyeletére használt nemzeti költségvetés-irányítási rendszereket veszik alapul. Ezt a feladatot az Államügyész mellett az [Államigazgatási Főszámvevő \(IGAE\)](#) látja el. A minisztériumoktól elkülönülő IGAE felelős az első szintű kontrollért (vagyis az RRF kiadásai jogszerűségének és szabályszerűségének első szintű biztosításáért), miközben az RRF ellenőrző szerveként is működik, így azt a benyomást keltheti, hogy a feladatok nem különülnek el egymástól. Az IGAE szervezeti egységei azonban bizonyos mértékben funkcionálisan elkülönülnek egymástól, és ez a rendszer működik más uniós alapok, például az esb-alapok végrehajtása esetében is.
- 50** Az RRF végrehajtásában részt vevő minisztériumok és szervek száma a mintánkban szereplő tagállamokban eltérő: 8-tól (Franciaország) 27-ig (Olaszország) terjed. Megállapítottuk, hogy egyes végrehajtó szervek korábban nagy tapasztalatot szereztek a megosztott irányításnak köszönhetően, míg mások nem rendelkeznek tapasztalattal az uniós alapok kontrollmechanizmusainak végrehajtása terén.
- 51** Az öt tagállam közül négyben (Horvátország, Csehország, Franciaország és Spanyolország) az RRF kijelölt ellenőrző szervei ellenőrizték a különböző uniós alapokat is. Ezen ellenőrző szervek közül háromban (Horvátország, Csehország és Franciaország) az RRF ellenőrzéséért felelős egységek más uniós alapokhoz képest eltérő eljárásokat és módszereket alkalmaztak, noha ugyanazon ellenőrző szervekben belül vagy ugyanabban a minisztériumban találhatók, mint az említett egyéb alapokat ellenőrző egységek.

- 52** Éves jelentéseinkben megállapítottuk, hogy a kohézió területén nem minden nemzeti vagy regionális kontroll- és ellenőrzési rendszer kellően eredményes a szabálytalanságoknak (többek között a közbeszerzési és állami támogatási szabályok be nem tartásának) a megelőzése vagy feltárása terén⁸. Az általunk 2017 és 2022 között ellenőrzött bizonyossági csomagok több mint felében találtunk olyan hibákat, amelyeket az ellenőrző hatóságok vizsgálatai nem tártak fel.
- 53** Az ellenőrzések időzítésére vonatkozóan az [RRF-rendelet](#) nem tartalmaz konkrét követelményeket. A bizottsági iránymutatás lehetővé teszi a tagállami ellenőrző szervek számára, hogy munkájukat akár a már benyújtott kifizetési kérelmek után végezzék el, mivel az ellenőrzéseknek nem kell kifejezetten az adott kifizetési kérelmet alátámasztó beruházásokra és reformokra irányulniuk. Az RRF tagállami ellenőrző szervei számára a kifizetési kérelem benyújtása előtt gyakran rövid idő áll rendelkezésre az ellenőrzési munkára. Ennek az az oka, hogy a mérföldkövek és célok a kifizetési kérelem Bizottsághoz történő benyújtásának időpontjáig teljesíthetők.

A tagállami közbeszerzési kontrollok és ellenőrzések által nyújtott bizonyosságot több probléma is gyengítette

A mintánkban szereplő tagállamok többsége esetében hiányosságok mutatkoztak a közbeszerzési szabályok betartásával kapcsolatos kontrollok terén

- 54** A mintánkban szereplő öt tagállamban négy ellenőrzési kritérium szerint értékeltük az RRF közbeszerzésre vonatkozó kontrollrendszerét e rendszerek felülvizsgálata és 18 cél tekintetében a közbeszerzési eljárásokra alkalmazott kontrollok elemzése alapján ([II. melléklet](#)):
- o lefedettség, vagyis az RRF intézkedéseit végrehajtó szervek milyen mértékben ellenőrzik a közbeszerzési eljárásokat;
 - o minőség, vagyis az ellenőrzések kiterjednek-e a [közbeszerzési irányelvben](#) meghatározott valamennyi fő kockázati területre;
 - o időzítés, vagyis az ellenőrzések elvégzésére sor kerül-e az előtt, hogy egy tagállam benyújtja a kapcsolódó kifizetési kérelmet a vezetői nyilatkozattal együtt a Bizottságnak;

⁸ [03/2024. sz. áttekintés](#): „Áttekintés a bizonyossági keretről és a 2014–2020-as időszak kohéziós kiadásainak hibáihoz hozzájáruló fő tényezőkről”, 56–64. bekezdés.

- o ellenőrzési nyomvonal, vagyis megfelelő-e az ellenőrzések dokumentálása.

55 A **2. táblázat** a mintánkban szereplő tagállamok esetében a közbeszerzési szabályok betartásával kapcsolatos kontrollrendszerek elemzését mutatja be.

2. táblázat | A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz közbeszerzésre vonatkozó kontrollrendszerének értékelése a mintákban szereplő tagállamokban (a mintákban szereplő célok alapján)

Tagállami minisztériumok (az ellenőrzött célok száma illetékes minisztériumonként)		Lefedettség	Minőség	Időzítés: a kifizetési kérelem és a vezetői nyilatkozat előtt?	Az RRF kontroll- szerveinek ellenőrzési nyomvonala
Csehország	Mezőgazdaság (1)	☐ Nincs	☐ Nincs	☐ Nem	☐ Nem
	Oktatás (1)	☐ Elégtelen lefedettség	☐ Bizonyos kockázatok	☐ Nem	☒ Igen
	Közlekedés (3)	☒ Kockázatalapú minta	☒ Az összes fő kockázat	☒ Igen	☒ Igen
Spanyolország	Mezőgazdaság (2)	☒ Teljes	☐ Nincs dokumentálva**	☒ Igen	☐ Nem
	Kultúra (1)				
Franciaország	Tervezés (1)				
	Gazdaság (1)				
	Környezet- védelem (1)	☐ Nincs*	☐ Nincs*	☐ Nincs*	☐ Nincs*
	Belügy (1)				
Horvátország	Gazdaság (2)	☒ Teljes	☒ Az összes fő kockázat	☒ Igen	☒ Igen
	Munkaügy (1)		☐ n. a.		
Olaszország	Munkaügy (2)				
	Környezet- védelem (1)	☒ Kockázatalapú minta	☒ Az összes fő kockázat	☐ Részben	☒ Igen

*Nem áll rendelkezésre információ az RRF kiválasztott céljaira vonatkozó közbeszerzési bizonyosságról.

**A jogszabályok meghatározzák az elvégzendő ellenőrzéseket, de a minőség ellenőrzőlisták hiányában nem ellenőrizhető.

56 A francia hatóságok az RRF esetében is a meglévő nemzeti költségvetés-kezelési rendszereikre támaszkodnak a közbeszerzés kontrollja során. A minisztériumok ezért nem végeznek irányítási ellenőrzéseket az RRF tekintetében. A helyi szintű hatóságok (pl. prefektúrák) felhatalmazással rendelkeznek arra, hogy megerősítsék a közkiadások

jogszerűségét, beleértve a közbeszerzést is, azonban nincsenek meghatározott beszámolási útvonalak a minisztériumok felé. A koordináló szerv, illetve a végrehajtó szervek számára nem volt egyértelmű, hogy a prefektúrák a gyakorlatban milyen mértékben ellenőrzik az RRF kiadásainak közbeszerzési szempontú megfelelőségét, ugyanis az információs rendszerekben nem lehetett azonosítani az egyes RRF-ből finanszírozott közbeszerzéseket. A francia hatóságok emiatt nem tudtak bizonyítékot szolgáltatni a mintánkkal kapcsolatos ilyen ellenőrzések lefedettségéről, minőségéről, illetve időzítéséről ([1. háttérmagyarázat](#)).

1. háttérmagyarázat

Egy franciaországi RRF-projekttel kapcsolatos közbeszerzési eljárások ellenőrzésére vonatkozó bizonyítékok hiánya (példa)

A Franciaország által a Bizottsághoz benyújtott első kifizetési kérelemben a francia hatóságok kijelentették, hogy az 1–8. cél (középületek energetikai felújítása) teljesült. A kifizetési kérelemhez csatolták a vezetői nyilatkozatot, amely kimondta, hogy az alkalmazott kontrollrendszerek megfelelő bizonyosságot nyújtanak arról, hogy a pénzeszközöket az összes alkalmazandó szabálynak megfelelően kezelték. E cél teljesítéséhez számos közbeszerzési eljárásra volt szükség.

A teljesítésért a Gazdasági, Pénzügyi és Helyreállítási Minisztérium volt felelős. Megállapította, hogy alkalmazták a rutinszerű nemzeti költségvetési irányítási rendszereket, azt azonban nem tudta bizonyítani, hogy a prefektúrák vagy más szervek végeztek ellenőrzéseket. A minisztérium a kifizetési kérelem benyújtása előtt nem végzett saját ellenőrzést a közbeszerzési eljárásokra nézve.

- 57** Csehországban, ahol a közbeszerzési kontrollokat nem szabványosították, jelentős különbségek voltak a három minisztériumban alkalmazott kontrollok között. Az első minisztérium (a Közlekedési Minisztérium) a kifizetési kérelmek benyújtása előtt részletes ellenőrzéseket végzett egy kockázatalapú mintán. A második minisztérium (a Mezőgazdasági Minisztérium) csak a szükséges dokumentációt gyűjtötte össze, ellenőrzés nélkül, a harmadik minisztérium (az Oktatási Minisztérium) pedig a kifizetési kérelmek benyújtása előtt nem, hanem csak azt követően végzett ellenőrzéseket. A cseh hatóságok tájékoztatása szerint az ellenőrzések egyes felelős minisztériumokon belül eltérőek lehetnek. A [2. háttérmagyarázat](#) példát mutat be a hiányos kontrollra.

2. háttérmagyarázat

A közbeszerzési eljárások kontrolljának hiányosságai Csehországban (példa)

A Csehország által a Bizottsághoz benyújtott első kifizetési kérelemben a cseh hatóságok kijelentették, hogy a T-135. cél (a kis vízfolyásokra és víztározókra vonatkozó projektek 50%-ának befejezése) teljesült. A kifizetési kérelemhez csatolták a vezetői nyilatkozatot, amely kimondta, hogy az alkalmazott kontrollrendszerek megfelelő bizonyosságot nyújtanak arról, hogy a pénzeszközöket az összes alkalmazandó szabálynak megfelelően kezelték.

E cél teljesítéséhez számos közbeszerzési eljárásra volt szükség. A kifizetési kérelem benyújtása előtt azonban az illetékes minisztérium a közbeszerzési dokumentációnak csak egy részét szerezte be az ajánlatkérő szervektől, és nem ellenőrizte, hogy megfelelőek-e a közbeszerzési eljárások.

- 58** Spanyolországban a beszerzéseket az IGAE és az Államügyész ellenőrzi, mielőtt a kifizetési kérelmeket benyújtják a Bizottsághoz. Ezek jóváhagyására van szükség, mielőtt a közbeszerzési eljárás a következő szakaszba léphet. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközre a nemzeti költségvetés más területeihez képest egyszerűsített eljárás vonatkozik, amelynek eredményeit az e szervek által a spanyol jogban meghatározottak szerint kiadott jelentések foglalják össze. Az ellenőrzések részleteiről azonban nem készül dokumentáció, ezért az általunk vizsgált mintán végzett ellenőrzések minőségét nem tudtuk ellenőrizni. Az egyszerűsített eljárás miatt a közbeszerzés egységes ellenőrzésének biztosításához fontos az elvégzett ellenőrzések dokumentálása.
- 59** Horvátországban a kifizetési kérelmek benyújtása előtt elvégzik és dokumentálják az összes közbeszerzés részletes ellenőrzését. A koordináló szerv adatbázist vezet a feltárt szabálytalanságokról. Ezt a bevált gyakorlatot a [3. háttérmagyarázat](#) mutatja be.

3. háttérmagyarázat

A közbeszerzési eljárások kontrolljának bevált gyakorlata Horvátországban (példa)

Horvátországnak a Bizottsághoz 2022-ben benyújtott második kifizetési kérelmében a nemzeti hatóságok kijelentették, hogy a 63. cél (állami szennyvízhálózat építése vagy újjáépítése) és a 68. cél (állami vízellátó hálózat építése vagy újjáépítése) teljesült. Ezek számos nagy értékű, víz- és szennyvízvezeték-rendszerek építésére vonatkozó közbeszerzési eljárást érintettek. A kifizetési kérelemhez csatolták a vezetői nyilatkozatot, amely biztosította, hogy az e célok eléréséhez felhasznált valamennyi pénzeszközt az összes alkalmazandó szabálynak megfelelően kezelték. A Gazdasági Minisztérium a végrehajtás felelősségét a vízügyi infrastruktúra területén illetékes fő szervre, a Horvát Vízgazdálkodási Hivatalra ruházta, amelynek szintén ellenőriznie kellett az összes közbeszerzési szerződést. E szerződések egy mintája esetében megerősítettük, hogy sor került ilyen ellenőrzésekre.

Azokban az esetekben, amikor a Horvát Vízgazdálkodási Hivatal szabálytalanságokat tárt fel a közbeszerzési eljárások során, a szabálytalan összegeket visszafizettette, és minden szabálytalanságot és korrekciós intézkedést bejelentett a koordináló szervnek.

60 Olaszországban a kifizetési kérelmek benyújtása előtt a minisztériumok ellenőrzik a közbeszerzési akták teljességét. Emellett az illetékes minisztériumok részletes ellenőrzéseket végeznek azon közbeszerzési eljárások kockázatalapú mintáján, amelyek esetében a végső kedvezményezettek térítést kértek a minisztériumtól. A közbeszerzési ellenőrzésekre ezért a kifizetési kérelmek Bizottsághoz történő benyújtása előtt vagy után kerülhet sor. A mintánkban szereplő mindhárom cél esetében a minisztériumok a kifizetési kérelem Bizottsághoz történő benyújtását követően végezték el ezeket az ellenőrzéseket.

61 A tagállamokon belüli végrehajtásért felelős szervek munkája fontos szint az RRF kontrollmechanizmusában, mivel ez képezi a tagállamok vezetői nyilatkozatainak alapját. Két tagállam (Csehország és Franciaország) esetében azonban a végrehajtó szervek kontrolljának súlyos hiányát állapítottuk meg a közbeszerzés területén. Két másik tagállamban is észleltünk problémákat a kontrollok időzítésével (Olaszország) és dokumentálásával (Spanyolország) kapcsolatban.

Az RRF ellenőrző szerveinek a közbeszerzési szabályok betartásával kapcsolatos bizonyosságát a lefedettséggel és az időzítéssel kapcsolatos problémák befolyásolják

62 A kifizetések mintájában megvizsgáltuk az RRF ellenőrző szerveinek a közbeszerzési szabályok betartásával kapcsolatos munkáját. Ugyanazokat a kritériumokat alkalmaztuk, mint az RRF kontrollrendszereinek értékelése során (lásd: [54.](#) bekezdés), azzal a kivétellel,

hogya a „lefedettség” tekintetében elemeztük, hogy az RRF ellenőrző szervei milyen mértékben végeztek munkát a kontrollrendszereken (rendszerszintű tesztelés) és ellenőrizték az egyes közbeszerzési eljárásokat (tételes tesztelés).

- 63** Megállapítottuk, hogy az ellenőrző szervek munkája jelentős eltéréseket mutat a mintában szereplő tagállamok körében. Értékelésünk eredményeit a **3. táblázat** mutatja be.

3. táblázat | Az ellenőrző szervek közbeszerzéssel kapcsolatos munkájának értékelése a mintánkban szereplő tagállamokban (a mintánkban szereplő célok alapján)

Tagállam	Lefedettség (tételes és rendszerszintű tesztelés)	Minőség (tételes tesztelés)	Időzítés: a kifizetési kérelem és a vezetői nyilatkozat előtt?	Ellenőrzési nyomvonal
Csehország	✓ Rendszerszintű	Bizonyos kockázatok	✓	✓
	✓ Tételes		✓	
Spanyolország	✗ Rendszerszintű	Az összes fő kockázat	n. a.	✓
	✓ Tételes		✗	
Franciaország	✗ Rendszerszintű	Nincs	n. a.	n. a.
	✗ Tételes		n. a.	
Horvátország	✓ Rendszerszintű	Az összes fő kockázat	✓	✓
	✓ Tételes		✓	
Olaszország	✓ Rendszerszintű	Az összes fő kockázat	✓	✓
	✓ Tételes		✗	

- 64** Horvátországban, Csehországban és Olaszországban az ellenőrző szervek rendszerszintű és tételes ellenőrzéseket is végeztek a közbeszerzés terén. A spanyol ellenőrző szerv csak tételes vizsgálatot végzett. A francia ellenőrző szerv a súlyos szabálytalanságokra

összpontosított és az első kifizetési kérelem benyújtása előtt nem végzett sem rendszerszintű, sem tételes tesztelést a közbeszerzésre vonatkozóan (lásd: 67. bekezdés).

- 65** Spanyolországban és Horvátországban az ellenőrző szervek az esb-alapok ellenőrzőlistái alapján végeztek részletes tételes ellenőrzéseket. Olaszországban és Csehországban az ellenőrző szervek új, az RRF-re vonatkozó ellenőrzőlistát dolgoztak ki a tételes teszteléshez. Csehországban azonban az ellenőrzések nem terjedtek ki az összes közbeszerzési kockázatra, például a szerződések mesterséges felosztásával, a szerződéses elemek módosításával vagy az ajánlattevők közötti összejátszással („összejátszás ajánlattételben”) kapcsolatos kockázatra.
- 66** Horvátországban és Csehországban az ellenőrző szervek munkájára azt megelőzően került sor, hogy a vonatkozó célokat befoglalták volna a kifizetési kérelembe és a kapcsolódó részleteket befoglalták volna a mellékelt ellenőrzési összefoglalókba. Ezzel szemben Spanyolországban és Olaszországban az ellenőrző szervek azt követően tesztelték az egyedi eljárásokat, hogy a vonatkozó célértékeket feltüntették a kifizetési kérelemben, és az ezzel kapcsolatos részleteket csak a későbbi kifizetési kérelmekhez csatolták. Ha az ellenőrzéseket a kifizetési kérelem benyújtását követően végzik el, azok kevésbé tudják alátámasztani a vezetői nyilatkozatok állításait.
- 67** 2021-ben, mielőtt Franciaország benyújtotta volna első kifizetési kérelmét a Bizottsághoz, az ország ellenőrző szerve a minisztériumok és a koordináló szerv szintjén általános vizsgálatot végzett az RRF kontrollrendszerére vonatkozóan. Az általános vizsgálat azonban nem tárta fel a közbeszerzési kontrollmechanizmusok általunk megállapított hiányosságait (lásd: 56. bekezdés). Később, 2022-ben, az ellenőrző szerv tematikus (rendszerszintű) ellenőrzést végzett a közbeszerzési kontrollokra vonatkozóan, amelynek során az ajánlatkérő szervek mintájában csak 15 RRF közbeszerzési eljárást vizsgáltak meg, és azokkal kapcsolatban nem tártak fel problémákat. A közbeszerzési kontrollokat ugyanakkor ez az ellenőrzés nem vizsgálta. Az ellenőrzési jelentés nem emelte ki az általunk feltárt és az [1. háttérmagyarázatban](#) ismertetett rendszerhiányosságokat, nevezetesen azt, hogy a felelős minisztériumok nem végeztek saját ellenőrzéseket az ajánlatkérő szervek által végrehajtott közbeszerzésre nézve, és nem tudtak semmilyen más állami szerv által végzett ilyen ellenőrzésről vagy kontrollról.
- 68** Az ellenőrző szervek munkája fontos ahhoz, hogy alátámassza a vezetői nyilatkozatokat, és független bizonyosságot nyújtson a Bizottságnak az RRF végrehajtásáért felelős tagállami hatóságok által végzett ellenőrzésekről. A mintánkban szereplő tagállamok ellenőrző szervei által végzett ellenőrzések lefedettségével, minőségével és időzítésével kapcsolatban általunk feltárt problémák aggályokat vetnek fel e bizonyossággal kapcsolatban.

Működnek az állami támogatásokra vonatkozó tagállami kontrollrendszerek, de egyes ellenőrző szervek nem, vagy csak a kifizetési kérelmeket követően végeznek ellenőrzéseket

A tagállami kontrollok kiterjedtek a főbb állami támogatási kockázatokra

69 A mintában szereplő öt tagállamban az RRF állami támogatásokra vonatkozó kontrollrendszerait 13, potenciálisan állami támogatáshoz kapcsolódó cél vizsgálata révén értékeltük ([III. melléklet](#)). Az állami támogatások ellenőrzésének részeként a tagállamok e célok közül ötöt értékelték úgy, hogy azok nem kapcsolódnak állami támogatáshoz. A másik nyolc cél közül az [általános csoportmentességi rendelet](#) kettő esetében, a [K+F+-keretrendszer](#) három esetében, a [csekély összegű \(de minimis\) támogatás](#) pedig szintén két cél esetében volt releváns, egy cél pedig a bejelentett támogatásra vonatkozott. Ellenőrzésünk idején a tagállamok által benyújtott kifizetési kérelmeknek csak kis részéhez kapcsolódtak potenciálisan állami támogatással kapcsolatos célok. Ezért nem tudtuk a mintánkban szereplő összes tagállamban értékelni az állami támogatások valamennyi típusának kontrollját.

70 Az állami támogatások kontrolljának értékeléséhez a következő öt ellenőrzési kritériumot határoztuk meg:

- A kontrollok megléte, azaz megvizsgálták-e a felelős szervek, hogy az intézkedések relevánsak-e az állami támogatás szempontjából, és adott esetben bejelentették-e azokat a Bizottságnak;
- a támogatásoknak való megfelelés, azaz ellenőrzik-e a felelős szervek meghatározott rendszerek (például [általános csoportmentességi rendelet](#)) keretében a támogatás nyújtását;
- minőség, azaz minden az állami támogatás típusára vonatkozó követelményt ellenőriznek-e;
- időzítés, vagyis az ellenőrzések elvégzésére sor kerül-e az előtt, hogy egy tagállam benyújtja a kapcsolódó kifizetési kérelmet a vezetői nyilatkozattal együtt;
- ellenőrzési nyomvonal, vagyis megfelelő-e az ellenőrzések dokumentálása.

71 A **4. táblázat** a mintákban szereplő tagállamok esetében az állami támogatási szabályok betartásával kapcsolatos kontrollrendszerek elemzését mutatja be.

4. táblázat | A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz állami támogatásra vonatkozó kontrollrendszereinek értékelése a mintákban szereplő tagállamokban (a mintákban szereplő célok alapján)

Tagállami minisztériumok (a potenciálisan állami támogatással kapcsolatos célok száma)		A kontrollok megléte	A támogatásoknak való megfelelés	Minőség	Időzítés: a kifizetési kérelem és a vezetői nyilatkozat előtt?	Ellenőrzési nyomvonal
Csehország	Oktatás (1 K+F+I program)	✓	✓	Minden követelmény	✓	✓
Spanyolország	Tudomány (2 K+F+I program)	✓	✓	Minden követelmény	✓	✓
	Mezőgazdaság (1 <i>de minimis</i> , 1 bejelentett)					
Franciaország	Gazdaság (1 GBER program)	✓	✓	Néhány szempont**	✓	Részben**
	Munkaügy (3)		n. a.*	n. a.*		✓
Horvátország	Gazdaság (a) (1 GBER program)	✓	✓	Minden követelmény	✓	✓
	Gazdaság (b) (1)		n. a.*	n. a.*		
Olaszország	Külügy (1 <i>de minimis</i>)	✓	✓	Minden követelmény	✓	✓
	Környezet- védelem (1)		n. a.*	n. a.*		

*A tagállam úgy ítélte meg, hogy nem áll fenn állami támogatás, ezért nincs szükség további ellenőrzésekre.

**A tagállam benyújtotta a címzettek önbevallásait, de ezek ellenőrzését nem dokumentálták.

72 A célokból vett minták kapcsán megállapítottuk, hogy a tagállamok általában megfelelően ellenőrizték az állami támogatások meglétét. Megfigyeltük, hogy azokban az esetekben, amikor az állami támogatás megerősítést nyert, a támogatás során betartották a

szabályokat, és ellenőrizték az állami támogatás legfontosabb szempontjait. Valamennyi ellenőrzésre a kifizetési kérelmek benyújtása előtt került sor, és a legtöbb esetben kellő mértékben dokumentálták az ellenőrzéseket.

- 73** Franciaországban egy esetben felülvizsgáltuk a **csoportmentesség** alkalmazását, itt széndioxid-mentesítéshez nyújtottak vissza nem térítendő támogatásokat magánvállalkozásoknak. Nem állt rendelkezésre elegendő bizonyíték arról, hogy az egyes támogatások nyújtásakor a támogatást nyújtó hatóság milyen ellenőrzéseket végzett. Az ellenőrzésekre vonatkozó adatok főként a kérelmezők saját nyilatkozatain alapultak, azokat azonban nem dokumentálták. A benyújtott aktákból nem derült ki egyértelműen, hogy miként szereztek bizonyosságot arról, hogy az általános csoportmentességi rendelet konkrét követelményeit alkalmazták, így felmerült a helytelen alkalmazás kockázata. Korábban azt javasoltuk, hogy a tagállami hatóságok rendelkezzenek megfelelő módszerekkel az önbevallások érvényességének és megbízhatóságának ellenőrzésére⁹.
- 74** A nemzeti hatóságok Franciaországban három, Olaszországban egy és Horvátországban is egy olyan célt tekintettek összeegyeztethetőnek a szabályokkal, amelyeket mi az állami támogatás szempontjából potenciálisan relevánsnak ítéltünk. Az ilyen eseteket ezért nem jelentettük be a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának (DG COMP), és nem végeztek további ellenőrzéseket. Bár sor került az állami támogatások meglétének ellenőrzésére, úgy véltük, hogy a franciaországi három célkitűzés esetében a nemzeti hatóságoknak a programok végrehajtását megelőzően be kellett volna jelenteniük a programokat a Versenypolitikai Főigazgatóságnak az állami támogatásokkal való összeegyeztethetőség elemzése céljából. A **4. háttérmagyarázat** egy ilyen megvizsgált példát mutat be.

4. háttérmagyarázat

Egy franciaországi állami támogatási program, amelyet nem jelentettek be a Versenypolitikai Főigazgatóságnak elemzés céljából (példa)

Bár az illetékes francia minisztérium megvizsgálta, hogy valóban állami támogatásról van-e szó, úgy véljük, hogy a 8–10. cél (a tanulószerveződéses gyakorlati képzésekre fizetett munkaerő-felvételi támogatások) szerinti támogatási program megfelel az **EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében** meghatározott valamennyi kumulatív kritériumnak ahhoz, hogy az állami támogatás összeegyeztethetetlennek minősüljön a belső piaccal, többek között azért, hogy a 250 főnél kevesebb munkavállalót foglalkoztató vállalkozásokat részesíti előnyben. Véleményünk szerint ezt a programot be kellett volna jelenteni a Versenypolitikai Főigazgatóságnak az állami támogatásokkal való összeegyeztethetőség elemzése céljából.

⁹ A 2022. évi éves jelentés 6.5. ajánlása.

Az RRF tagállami ellenőrző szervei nem rendelkeztek bizonyossággal az állami támogatásról az RRF kifizetéseinek teljesítése előtt

- 75** A mintánkban szereplő öt tagállamban az RRF ellenőrző szerveinek az állami támogatásoknak való megfelelés tekintetében végzett munkáját a kontrollrendszerek esetében alkalmazott kritériumok alapján értékeltük (lásd: [70.](#) bekezdés). Értékelésünket az [5. táblázat](#) foglalja össze.

5. táblázat | Az ellenőrző szervek állami támogatással kapcsolatos munkájának értékelése a mintánkban szereplő tagállamokban (a mintánkban szereplő célok alapján)

Tagállam	A kontrollok megléte	A támogatásoknak való megfelelés	Minőség	Időzítés: a kifizetési kérelem és a vezetői nyilatkozat előtt?	Ellenőrzési nyomvonal
Csehország	X	X	Nincs	n. a.	n. a.
Spanyolország	✓	✓	Minden követelmény	X	✓
Franciaország	X	X	Nincs	n. a.	n. a.
Horvátország	✓	X	Nincs	✓	✓
Olaszország	✓	✓	Minden követelmény	X	✓

- 76** Az ellenőrzések időzítésére vonatkozóan az RRF-rendelet nem tartalmaz konkrét követelményt. Az általunk megvizsgált kifizetési kérelmek benyújtása előtt a mintában szereplő öt tagállam egyike sem ellenőrizte a kedvezményezett vállalatoknak nyújtott állami támogatást, így a működő kontrollrendszerekre nézve nem volt független bizonyosság. Ez annak ellenére így történt, hogy minden kérelem tartalmazott az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozó célokat, valamint számos, potenciálisan állami támogatáshoz kapcsolódó célt. Horvátországban a rendszer meglétét és részleteit a kifizetési kérelem Bizottsághoz történő benyújtása előtt ellenőrizték. Franciaországban és Csehországban a mintában szereplő célértékekre vonatkozóan sem a kifizetési kérelmek benyújtása előtt, sem azt követően nem végeztek ellenőrzést az állami támogatásoknak való megfeleléssel kapcsolatban.

- 77** Olaszországban és Spanyolországban az állami támogatási programok részletes ellenőrzésére csak a vonatkozó kifizetési kérelmek benyújtását és kifizetését követően került sor. Spanyolországban a Versenypolitikai Főigazgatóság ellenőrzőlistáin alapuló ellenőrzőlistákat használtak. Ennek az ellenőrzési munkának az összefoglalóit a későbbi kifizetési kérelmekkel együtt nyújtották be, ez ugyanis a bizottsági iránymutatás által megengedett gyakorlat. A kifizetések teljesítését követően elvégzett ellenőrzési munka csökkenti a bizonyosságot az állami támogatásra vonatkozó célokhoz kapcsolódó kifizetések esetében. Olaszországban, bár a kedvezményezetteknek nyújtott állami támogatások ellenőrzésére a kifizetési kérelmek benyújtását követően kerül sor, a támogatásnyújtásért felelős minisztériumok első szintű kontrolleljáráásainak rendszerellenőrzését általában a benyújtás előtt végzik el.
- 78** A horvát és a cseh ellenőrző szervek arról tájékoztattak bennünket, hogy a későbbi kifizetési kérelmek esetében az állami támogatásoknak való megfelelés részletes ellenőrzését tervezik, többek között a támogatások szintjén is, a Versenypolitikai Főigazgatóság ellenőrzőlistái alapján. Bár Franciaország ellenőrző szerve nem vizsgálta kifejezetten az állami támogatások területét, a jövőben tematikus ellenőrzést kíván végezni az állami támogatásoknak való megfelelésről. Spanyolország jelezte, hogy a jövőben megváltoztathatja a kifizetési kérelmek benyújtása előtt elvégzendő ellenőrzésekre vonatkozó megközelítést.

A közbeszerzésre és az állami támogatásokra irányuló bizottsági ellenőrzési munka javult, de bizonyosság nyújtásához még mindig nem elegendő

- 79** A tagállami közbeszerzési és állami támogatási rendszerekre vonatkozó 2023. évi bizottsági bizonyosság alapjának értékeléséhez megvizsgáltuk a bizottsági ellenőrzések lefedettségét, minőségét és időzítését, valamint azt, hogy milyen hatást gyakorolnak a megállapítások a Bizottság által nyújtott bizonyosságra. Megvizsgáltuk továbbá a Bizottság és a tagállamok szintjén a közbeszerzési és az állami támogatási szabályok megsértése esetén hozott korrekciós intézkedéseket.

A Bizottság aktualizálta ellenőrzési stratégiáját, hogy az a tagállami közbeszerzési rendszerekre és az állami támogatásoknak való megfelelésre is kiterjedjen, de továbbra is vannak hiányosságok

- 80** 2023 májusában az [Európai Parlament 2021. évi mentesítési állásfoglalása](#) megismételte a [07/2023. sz. különjelentésünk](#) megállapításait és ajánlásait, és felszólította a Bizottságot, hogy „*gondoskodjon észszerű számú vizsgálat elvégzéséről az egyes beszerzési dokumentációk tekintetében a belső kontrollrendszerek gyakorlati hatékonyságának garantálása érdekében*”.
- 81** 2023 szeptemberében a Bizottság egységesített ellenőrzőlistákat vezetett be a közbeszerzési és állami támogatási szabályoknak való megfelelést biztosító tagállami rendszerekre vonatkozóan. 2023 decemberében a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság aktualizálta ellenőrzési stratégiáját, hogy az összhangban legyen ezen ellenőrzőlisták használatával. A közbeszerzésre vonatkozó ellenőrzőlista valamennyi fő kockázatra kiterjedt. Az állami támogatásokra vonatkozó ellenőrzőlista azonban nem terjedt ki az [általános csoportmentességi rendelet](#), illetve a [K+F+I](#) programok keretében vállalkozásoknak nyújtott támogatásokra vonatkozó tagállami kontrollokra.
- 82** 2024. május végéig a Bizottság a közbeszerzésre és az állami támogatásokra vonatkozó jóváhagyott szabványosított ellenőrzőlisták felhasználásával megkezdte 14 tagállam ellenőrzését azon 17 tagállamból, amelyek 2023-ban kifizetésben részesültek. A Bizottság ellenőrzési munkája során valamennyi tagállamra kiterjedően, továbbra is használni kívánja az új ellenőrzőlistákat.
- 83** A 2024 közepéig megkezdett ellenőrzések esetében nem álltak rendelkezésre egyértelmű utasítások arra vonatkozóan, hogy milyen szintűnek kell lennie az elvégzendő vizsgálatoknak, azaz hány végrehajtó szervet kell ellenőrizni, illetve hány közbeszerzési kontrollt kell újból elvégezni ahhoz, hogy bizonyosan eredményesek legyenek a kontrollok. Emiatt felmerül a kockázat, hogy a tagállami rendszerek bizottsági ellenőrzéseinek esetleg nem egységes a lefedettsége. A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság belső utasításai csak 2024 szeptemberétől írták elő, hogy minden rendszerellenőrzés végrehajtó szervenként legalább három közbeszerzési eljárásra terjedjen ki. Ez az iránymutatás nem tisztázza a bizonyossághoz szükséges lefedettséget, vagyis azt, hogy tagállami rendszerenként hány végrehajtó szervet kell ellenőrizni, e szervek száma ugyanis jelentősen eltérhet (lásd: [1. táblázat](#)).

Az állami támogatások és a közbeszerzés területén a Bizottság 2023. évi megbízhatósági nyilatkozatának vannak korlátai

84 2023. évi éves tevékenységi jelentésében a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság saját ellenőrzési munkájára támaszkodott a 2023-ban kifizetésben részesülő tagállamok kontrollrendszereire vonatkozó bizonyosság nyújtása tekintetében. A [6. táblázat](#) a 2023. évi megbízhatósági nyilatkozat alátámasztására elvégzett, a közbeszerzésre és az állami támogatásokra vonatkozó különböző ellenőrzések elemzését mutatja be, valamint a nyilatkozat 2024. májusi kiadásakor fennálló teljesítési állapotukról tájékoztat.

6. táblázat | A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság közbeszerzéssel (KB) és állami támogatásokkal (ÁT) kapcsolatos, a 2023. évi megbízhatósági nyilatkozat alapjául szolgáló ellenőrzési munkája

Tagállam	2023. 1. negyedév	2023. 2. negyedév	2023 3. negyedév	2023. 4. negyedév	2024. 1. negyedév
Csehország					 KB ÁT
Dánia					
Németország				 KB ÁT	
Észtország					 KB ÁT
Görögország					 KB ÁT
Spanyolország		 KB ÁT			
Franciaország					 ÁT
Horvátország					 KB ÁT
Olaszország		 KB ÁT		 KB	 KB ÁT

Tagállam	2023. 1. negyedév	2023. 2. negyedév	2023. 3. negyedév	2023. 4. negyedév	2024. 1. negyedév
Litvánia					 
Luxemburg					
Málta					
Ausztria	 	 			
Portugália					
Románia		 		 	
Szlovénia					
Szlovákia		 		 	

Megjegyzések: Az ellenőrzéseket/tényfeltáró látogatást:  lezárták;  nem zárták le.

Ellenőrzőlisták használata:  nem használtak részletes ellenőrzőlistákat;  jóváhagyott részletes ellenőrzőlisták használata;  részletes ellenőrzőlista-tervezetek használata.

Az ellenőrzés során:  nem alkalmaztak részletes közbeszerzési vagy állami támogatási ellenőrzőlistát; **KB** alkalmaztak részletes közbeszerzési ellenőrzőlistát; **SA** alkalmaztak részletes állami támogatási ellenőrzőlistát.

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottságtól kapott információk alapján.

85 A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság ellenőrzési munkájának áttekintése során számos olyan problémát találtunk, amely alássa a bizonyosságot:

- Azon 14 tagállam közül, ahol a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság ellenőrzései az újonnan jóváhagyott ellenőrzőlistákat használták (lásd: 81. bekezdés), az ellenőrzési munka a 2023. évi megbízhatósági nyilatkozat időpontjáig mindössze kétfőben (Németországban és Szlovákiában) fejeződött be. A többi tagállam esetében a Bizottság nem közölte hivatalosan jelentéstervezetben a megállapításait, így nem világos, hogy az előzetes ellenőrzési munka során feltárt kritikus vagy nagyon fontos problémák milyen hatással lehetnek a bizonyosságra.
- A Bizottság állami támogatásokra vonatkozó ellenőrzőlistái nem terjedtek ki a különböző állami támogatási programok keretében nyújtott támogatások ellenőrzésére irányuló tagállami kontrollokra (lásd: 81. bekezdés).

- o Három tagállam (Ausztria, Dánia és Spanyolország) esetében a Bizottság a 2023 elején elvégzett ellenőrzési munkára támaszkodott, amely során nem használták a jóváhagyott szabványosított közbeszerzési, illetve állami támogatási ellenőrzőlistákat.
- o A Bizottság nem határozta meg egyértelműen a tagállami közbeszerzési rendszerek teszteléséhez használt módszertant és mintanagyságot (lásd: [83. bekezdés](#)). Az éves tevékenységi jelentés nem tért ki arra, hogy az egyes ellenőrzött tagállamokban milyen arányban voltak a közbeszerzés és az állami támogatás szempontjából releváns beruházásokat végrehajtó szervek.
- o Franciaország esetében, amely jelentős RRF finanszírozásban részesül, a Bizottság eddig még nem ellenőrizte az RRF közbeszerzéssel kapcsolatos kontroll- és ellenőrzési rendszerét. Franciaországban jelentős hiányosságokat tárt fel ellenőrzésünk (lásd: [56.](#), [64.](#) és [67.](#) bekezdés).

86 Az ellenőrzései során kapott eredményeket alapul véve a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság az éves tevékenységi jelentésében meghatározott kritériumok szerint alacsony, közepes vagy nagy kockázatúnak minősíti a tagállami kontrollrendszereket (lásd: [IV. melléklet](#)). Ha a Bizottság egy tagállam részére teljesített kifizetést az adatszolgáltatási évben magas kockázatúként határoz meg, éves megbízhatósági nyilatkozatának általában fenntartást kell tartalmaznia, kivéve, ha arra a „*de minimis*” szabály alkalmazandó. A 2023. évi kifizetések tekintetében a Bizottság egyetlen, a közbeszerzéshez, illetve az állami támogatásokhoz kapcsolódó tagállami kontrollrendszer sem értékelt magas kockázatúnak, ezért nem fogalmazott meg fenntartásokat. Hét tagállam közbeszerzési és állami támogatási kontrollrendszerét közepes kockázatúnak, tíz tagállamét pedig alacsony kockázatúnak értékelte.

87 Áttekintettük a Bizottság kockázati besorolását, és a következő problémákat állapítottuk meg, amelyek befolyásolják a Bizottság bizonyosságának alapját:

- o Ha a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság vagy más szervek ellenőrzései kritikus vagy nagyon fontos problémákat tárnak fel, de a tagállam megerősíti, hogy a jövőben korrekciós intézkedéseket fognak végrehajtani, a kockázat alacsonynak minősül. Ha a tagállam még nem állapodott meg korrekciós intézkedés végrehajtásáról, illetve ha a korrekciós intézkedésre késedelmesen kerül sor, a kockázatot közepesnek kell minősíteni. Egy jövőre vonatkozó tagállami kötelezettségvállalás alapján vagy késedelmes korrekciós intézkedés esetén a kockázat alacsonynak vagy közepesnek való minősítése nem feltétlenül tükrözi valóban a megbízhatósági nyilatkozat időpontjában fennálló tényleges kockázati szintet. Ennek az az oka, hogy a közbeszerzési vagy az állami támogatási szabályok betartására irányuló elégtelen vagy nem létező ellenőrzés korrigálása gyakran hosszú időt vesz igénybe.

- o A Bizottság a tagállami kontrollrendszereket akkor is alacsony kockázatúnak minősíti, ha még nem végzett ellenőrzést. Ha az olyan eseteket, amikor még nem került sor ellenőrzésre, alacsony kockázatúként sorolnak be, az nem feltétlenül tükrözi megfelelően a helyzetet. Ez történt például Franciaországban, ahol a Bizottság a kontrollrendszert alacsony kockázatúnak minősítette, mivel nem végzett ellenőrzéseket a közbeszerzésre nézve. Ellenőrzésünk azonban súlyos hiányosságokat tárt fel (lásd: [56.](#), [64.](#) és [67.](#) bekezdés). Emellett 12 tagállam esetében nem egyértelmű, hogy a nem véglegesített ellenőrzési megállapításokat (azaz amelyekről nem küldtek jelentéstervezetet) hogyan veszik figyelembe a kockázatértékelésben. Mivel ezek az ellenőrzések 2024. május 31-én még folyamatban voltak, az esetleges kritikus vagy fontos megállapításokat még nem jelentették be és nem korrigálták.

A Bizottság nem alkalmazott csökkentéseket a rendszerhiányosságok miatt, és a tagállamok nem mindig kötelezik visszafizettetésre a végső kedvezményezetteket

- 88** Ha a Bizottság súlyos hiányosságokat tár fel egy tagállam közbeszerzési és állami támogatási ellenőrzési vagy kontrollrendszereiben, az azt jelenti, hogy az adott tagállam súlyosan megszegi a finanszírozási és hitelmegállapodásokból eredő kötelezettségeit. Ha a tagállam nem korrigálja a feltárt hiányosságokat vagy azok múltbeli hatásait, a Bizottság átalánycsökkentést alkalmazhat a tagállam számára elkülönített teljes RRF-összegre¹⁰. A csökkentés mértéke a hiányosság súlyosságától függ. 2024. május végéig a Bizottság nem alkalmazott átalánykorrekciót a közbeszerzéssel vagy az állami támogatással kapcsolatban rendszerhiányosság miatt, mivel úgy ítélte meg, hogy a feltárt hiányosságokat megfelelően korrigálta a tagállam, illetve annak kezelése éppen folyamatban van.
- 89** A súlyos szabálytalanságok (csalás, korrupció és összeférhetetlenség) egyedi eseteiben az [RRF-rendelet](#) és a finanszírozási megállapodások egyértelműen előírják, hogy a Bizottság köteles visszafizettetni az érintett összegeket, ha a tagállam nem hajtott végre elegendő korrekciót. Nem írnak elő azonban olyan korrekciós intézkedéseket, amelyeket a Bizottságnak vagy a tagállamnak meg kell hoznia a közbeszerzési vagy állami támogatási szabályok egyedi megsértése esetén, ha az nem minősül csalásnak, korrupciónak vagy összeférhetetlenségnek.
- 90** A nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervekre vonatkozó 2021. évi bizottsági iránymutatás egyértelművé teszi, hogy amennyiben egy tagállam szabálytalanságokat talál

¹⁰ A Bizottság közleménye, Iránymutatás a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekről, IV. melléklet ([C/2024/4618](#)).

az RRF kiadásaiiban, a kapcsolódó összegeket magának a tagállamnak kell visszafizettetnie a kedvezményezettel¹¹. Az állami támogatások tekintetében az uniós jogszabályok meghatározzák a jogellenes és az uniós belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatások esetén alkalmazandó korrekciós intézkedéseket: a támogatás 100%-át az alkalmazandó kamatokkal együtt vissza kell fizettetni a kedvezményezettel¹². Az uniós közbeszerzési irányelvek nem rendelkeznek korrekciós intézkedésekről.

- 91** Mivel a tagállamok saját nemzeti költségvetés-gazdálkodási rendszereiket használhatják, a Bizottság nem adott ki további iránymutatást arra vonatkozóan, hogy a tagállamoknak milyen korrekciós intézkedéseket kell hozniuk a közbeszerzési szabálytalanságok esetén. A **7. táblázat** a mintánkban szereplő öt tagállam közbeszerzési szabályok megsértése esetén alkalmazott visszafizettetési megközelítéseit mutatja be. A táblázat tanúsága szerint az alkalmazott korrekciós mechanizmusok jelentősen eltérnek egymástól.

¹¹ SWD(2021) 12.

¹² Bizottsági közlemény a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizettetéséről, 2019/C 247/01.

7. táblázat | Visszafizettetések a közbeszerzési szabályok megsértése esetén

Tagállam	A közbeszerzési szabályok megsértése miatti visszafizettetések (nem csalás, korrupció vagy összeférhetetlenség kapcsán)
Csehország	Bizonyos jogsértések esetén a nemzeti versenyhatóság a szerződés értékének legfeljebb 10%-át visszafizettetheti. Ez összhangban van az összes nemzeti szervre vonatkozó költségvetési gazdálkodási szabályokkal. A három általunk felkeresett minisztérium egyike elfogadta a Bizottság által az esb-alapokra vonatkozóan kiadott korrekciós iránymutatásokat is.
Spanyolország	Az RRF ellenőrző hatóságainak nincs jogalapja arra, hogy visszafizettessék a forrásokat a kedvezményezettektől, kivéve a súlyos szabálytalanságok eseteit. Ez összhangban van a nemzeti költségvetési gazdálkodási szabályokkal.
Franciaország	Az RRF ellenőrző hatóságai nem törekszenek visszafizettetni a pénzeszközöket a kedvezményezettekkel/ajánlatkérő hatóságokkal, kivéve a súlyos szabálytalanságok eseteit. Ez összhangban van a nemzeti költségvetési gazdálkodási szabályokkal.
Horvátország	Az RRF kedvezményezettjeitől visszafizettendő összegek megfelelnek a Bizottság iránymutatásában az esb-alapok esetében, ugyanezen jogsértések tekintetében meghatározott összegeknek.
Olaszország	Az RRF kedvezményezettjeitől visszafizettendő összegek megfelelnek a Bizottság iránymutatásában az esb-alapok végrehajtása esetében, ugyanezen jogsértések tekintetében meghatározott összegeknek.

92 Az egyedi közbeszerzési szabálytalanságok miatt (kivéve a csalást, a korrupciót vagy az összeférhetetlenséget) a tagállamok által visszafizettetett összegeket a nemzeti költségvetésekben tartják, és nem térítik vissza az uniós költségvetésbe, illetve nem vonják le az RRF későbbi kifizetéseiből. Ez összhangban van az RRF kialakításával, amelynek értelmében az uniós költségvetésből származó fő kifizetési feltétel a mérföldkövek és célok kielégítő teljesítése. Az uniós költségvetésből folyósított RRF-kifizetések azonban még közbeszerzési vagy állami támogatási szabálytalanságok esetén is teljes egészében teljesíthetők. A szabálytalan összegek visszafizettetése ugyanakkor alapvető eszköz, amely visszatartja a kedvezményezetteket további szabálytalanságok elkövetésétől. Ha a tagállamok nem alkalmazzak visszafizettetést az egyedi szabálysértések esetén, ez csökkentheti a szankciók visszatartó erejét.

A jelentést 2025. február 27-i luxembourgi ülésén fogadta el a Számvevőszék.

a Számvevőszék nevében

Tony Murphy
elnök

Mellékletek

I. melléklet. Az ellenőrzésről

Bevezetés

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz rövid áttekintése

- 1) A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt (RRF) az [\(EU\) 2021/241 rendelet](#) (a továbbiakban: az RRF-rendelet) hozta létre, amely 2021. február 19-én lépett hatályba. Pénzügyi szempontból ez az uniós helyreállítási terv, a NextGenerationEU legnagyobb eleme. A rendeletet 2023 februárjában módosította az [\(EU\) 2023/435 rendelet](#), így az lehetővé tette a tagállamok számára, hogy helyreállítási és rezilienciaépítési terveikbe (NRRP) egy „[REPowerEU-fejezetet](#)” illesszenek be. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz a Covid19-világjárvány 2020. februári kezdete óta támogatja a tagállami reformokat és beruházásokat, és működése 2026. december 31-ig tart.
- 2) A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz maximális pénzügyi allokációja 723 milliárd euró volt vissza nem térítendő támogatások (338 milliárd euró) és hitelek (385 milliárd euró) formájában. 2024 végéig 650 milliárd eurót vettek kötelezettségvállalásba: ez az összeg 359 milliárd euró vissza nem térítendő támogatásból és 291 milliárd euró hitelből tevődött össze. Ezek az adatok figyelembe veszik a REPowerEU módosítását.
- 3) Az RRF a költségfüggetlen finanszírozási modellen¹ alapul. Az RRF keretében folyósított kifizetések feltétele, hogy a tagállamok kielégítően teljesítsék a helyreállítási és rezilienciaépítési terveiket jóváhagyó tanácsi végrehajtási határozat mellékleteiben meghatározott mérföldköveket és célokat. További figyelembe veendő elem az, hogy a korábban kielégítően teljesített célokhoz vagy mérföldkövekhez kapcsolódó intézkedéseket a tagállamok ne vonják vissza. Az [RRF-rendeletben](#) meghatározott támogathatósági feltételek közé tartozik továbbá a támogathatósági időszak betartása és a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek való megfelelés,

¹ A [költségvetési rendelet](#) 125. cikke (1) bekezdése a) albekezdésének ii. pontja.

valamint az ismétlődő nemzeti költségvetési kiadások kiváltásának tilalma². A tagállamoknak hatékony és eredményes belső kontrollrendszerekkel kell rendelkezniük³.

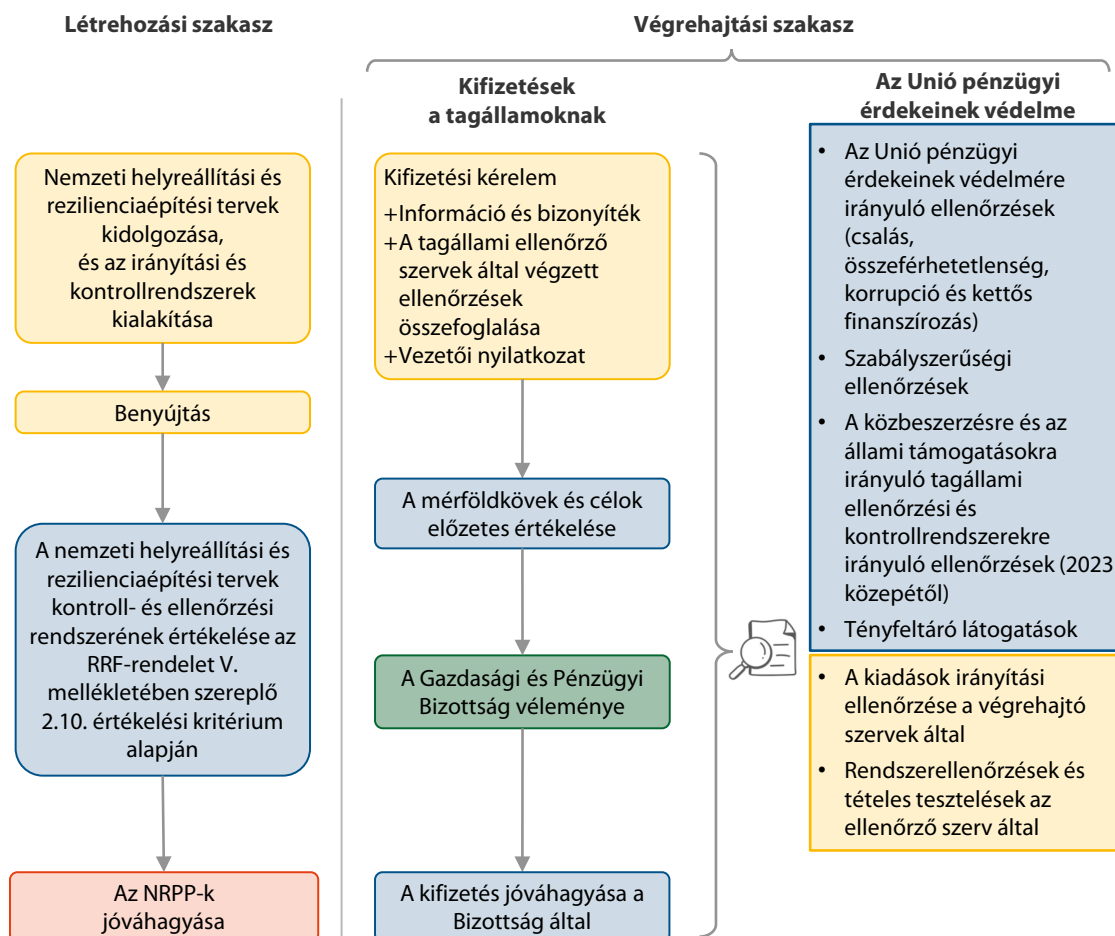
A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz uniós pénzügyi érdekek védelmét biztosító irányítási és kontrollkeretrendszere

- 4) A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz teljesítési modellje bizottsági és tagállami szintű célzott kontrollkeretrendszert ír elő, amely biztosítja az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét. Az **1. ábra** a Bizottság és a tagállamok szerepét és feladatait mutatja be a kifizetések jogszerűségének és szabályszerűségének biztosítása, valamint az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén.

² Az (EU) 2021/241 rendelet 5. és 9. cikke, 17. cikkének (2) bekezdése és 24. cikkének (3) bekezdése.

³ Uo., 22. cikk.

1. ábra | A Bizottság és a tagállamok feladatai az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén



- A tagállamok fellépései
- Az Európai Bizottság fellépései
- Az Európai Unió Tanácsának fellépései
- A Gazdasági és Pénzügyi Bizottság fellépései*

*A testület, amely a nemzeti közigazgatási hivatalok és központi bankok vezető tisztviselőiből áll, előmozdítja a tagállamok közötti szakpolitikai koordinációt.

Forrás: Európai Számvevőszék.

A Bizottság belső kontrollrendszere

- 5) A Bizottság felelős az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméért. E tekintetben kellő bizonyosságot kell szereznie a tagállamoktól arról, hogy rendszereik biztosítják az összes alkalmazandó uniós és nemzeti szabály betartását, valamint a csalás, a korrupció, az összeférhetetlenség (azaz a súlyos szabálytalanságok) és a kettős finanszírozás megelőzését, feltárását és korrekcióját⁴.
- 6) Az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét biztosító bizottsági kontroll-keretrendszeréhez többek között a következők tartoznak:
- o a tagállamok nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terveinek értékelése, amely magában foglalja a tervekben bemutatott kontrollrendszerek megfelelőségének ellenőrzését is;
 - o a súlyos szabálytalanságok megelőzésére, feltárására és korrekciójára, valamint a finanszírozási és hitelmegállapodásokban meghatározott feltételeknek való megfelelésre irányuló tagállami kontrollrendszerek rendszerellenőrzése (az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló ellenőrzések). A Bizottság eredeti ellenőrzési stratégiája előírja, hogy a Bizottság az RRF végrehajtása során végezzen tagállamonként legalább egy külön rendszerellenőrzést.
- 7) A Bizottság csökkentheti a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből nyújtott tagállami támogatást (az elkülönített összeg csökkentésével vagy a már kifizetett összegek visszafizettetésével), ha a következőket állapítja meg:
- o a tagállam nem korrigált az Unió pénzügyi érdekeit sértő valamely súlyos szabálytalanságot, vagy
 - o súlyosan megsértettek a finanszírozási vagy hitelmegállapodásokban meghatározott kötelezettségeket⁵, például azt, hogy rendszeresen ellenőrizni kell, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz intézkedései megfelelnek-e valamennyi alkalmazandó uniós és nemzeti szabálynak, köztük a közbeszerzésre és az állami támogatásokra vonatkozó szabályoknak is.
- 8) A Bizottság főigazgatóságai éves tevékenységi jelentésükkel együtt megbízhatósági nyilatkozatot nyújtanak be: elsősorban ezen eszköz révén adnak tájékoztatást arról, hogy észszerű bizonyossággal rendelkeznek-e arra nézve, hogy a kontrolleljáráások biztosítják a kiadások szabályszerűségét.

⁴ Az RRF-rendelet (54) preambulumbekkezdése és 22. cikkének (1) bekezdése.

⁵ Uo., a 22. cikk (5) bekezdése.

A tagállamok kontroll-keretrendszere

- 9) A tagállamok kötelesek hatékony és eredményes belső kontrollrendszert működtetni, rendszeresen ellenőrizni, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz intézkedéseit megfelelően, az összes alkalmazandó szabállyal összhangban hajtották-e végre, és visszafizettetni a jogtalanul kifizetett vagy szabálytalanul felhasznált összegeket⁶. E célból a tagállamok használhatják meglévő nemzeti irányítási és kontrollrendszereiket és kapcsolódó szerveiket, beleértve azokat is, amelyeket más uniós alapokhoz, például az esb-alapokhoz használnak, vagy amelyek nemzeti költségvetésük kezeléséhez kapcsolódnak. Bár az [RRF-rendelet](#) nem rendelkezik róla, ugyanez vonatkozik a korrekciós intézkedések alkalmazására is.
- 10) Az eredeti vagy felülvizsgált nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek Bizottságnak történő benyújtásakor a tagállamoknak tájékoztatást kell nyújtaniuk a súlyos szabálytalanságok megelőzésére, feltárására és korrekciójára szolgáló rendszerekre vonatkozó szabályokról, valamint a kettős finanszírozás elkerülését célzó intézkedésekről⁷. A finanszírozási, illetve hitelmegállapodások részletesebb alapvető követelményeket vázolnak fel, ezek száma összesen hat. Ezek az alapvető követelmények nem tartalmazzak külön rendelkezéseket az uniós és nemzeti szabályoknak való megfelelést biztosító tagállami ellenőrzési és kontrollrendszerekre nézve.
- 11) A tagállami kontroll- és ellenőrzési rendszereken belüli fő szervek a következők:
 - a) A **koordináló szerv** a tagállam által a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz végrehajtásának „koordinátoraként” kijelölt hatóság. Általános felelősséget visel a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terv végrehajtásának a tagállam nevében történő nyomon követéséért, és a Bizottság egyedüli kapcsolattartó pontja;
 - b) A **végrehajtó szervek** a tagállam által az egyes intézkedések végrehajtásával megbízott hatóságok. E szervek, valamint a felhatalmazott végrehajtó, illetve kontrollszervek feladata elsősorban az intézkedések végrehajtásának biztosítása, de megfelelő kontrollokat is végre kell hajtaniuk annak érdekében, hogy kellő bizonyosságot szerezzenek a koordináló szervre vonatkozó uniós és nemzeti szabályoknak való megfelelésről, és hogy aláírják a vezetői nyilatkozatot;
 - c) Az **ellenőrző szerv** a tagállam által kijelölt hatóság (vagy hatóságok), amely(ek) a rendszereket, valamint a beruházások és reformok támogatásának egyedi eseteit ellenőrzi(k). Ennek a szervnek a tagállamon belül funkcionálisan függetlennek kell

⁶ Uo., 22. cikk, (1) és (2) bekezdés.

⁷ Az [RRF-rendelet](#) 2.10. értékelési kritériuma, 18. cikke (4) bekezdésének r) pontja és V. melléklete.

lennie a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz intézkedéseinek végrehajtásától, és elegendő erőforrással kell rendelkeznie az RRF-fel kapcsolatos ellenőrzési feladatainak ellátásához.

- 12) A végrehajtási szakaszban a tagállamoknak minden kifizetési kérelemhez csatolniuk kell egy vezetői nyilatkozatot, amely tanúsítja, hogy kontrollrendszereik megfelelő bizonyosságot nyújtanak arról, hogy a pénzeszközöket az összes alkalmazandó szabálynak megfelelően kezelték, különös tekintettel a súlyos szabálytalanságok és a kettős finanszírozás elkerülésére vonatkozó szabályokra. A tagállamoknak összefoglalót kell készíteniük az elvégzett ellenőrzésekről, és ezen belül a feltárt hiányosságokról és a meghozott korrekciós intézkedésekről.
- 13) A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz uniós pénzügyi érdekek védelmét biztosító kontrollkerete magában foglalja a tagállamok azon kötelezettségét is, hogy minden szükséges intézkedést megtegyenek az összes alkalmazandó szabály betartásának biztosítása érdekében, beleértve a közbeszerzésre és az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat is.

Az uniós közbeszerzési és az állami támogatási szabályok jelentősége

- 14) Az Európai Unió közbeszerzésre vonatkozó jogi keretének⁸ célja biztosítani, hogy a szerződések odaítélésekor harmonizált szabályokat és eljárásokat alkalmazzanak. Az uniós irányelvek fő célja a közbeszerzések nyitottságának és átláthatóságának, a gazdasági szereplők közötti szabad versenynek, valamint a gazdasági szereplőkkel szembeni egyenlő és tisztességes bánásmódnak a biztosítása, figyelembe véve a közpénzek hatékony felhasználását is.
- 15) Az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályozás célja, hogy megakadályozza a tisztességes verseny torzulását a belső piacon. Az állami támogatás általában tilos, kivéve, ha azt kivételes körülmények indokolják. A tagállamoknak minden új támogatási intézkedést előzetesen be kell jelenteniük a Bizottságnak, és a végrehajtás előtt meg kell várniuk a Bizottság döntését. A szabályozási keret lehetővé tesz néhány kivételt a kötelező bejelentés alól, ilyenek például a következők:
 - o csoportmentesség hatálya alá tartozó támogatás;
 - o csekély összegű (*de minimis*) támogatás, amely – egyéb korlátok mellett – három pénzügyi évet felölelő időszakban vállalkozásonként nem haladhatja meg a 300 000 eurót;

⁸ A 2014/23/EU irányelv, a 2014/24/EU irányelv, a 2014/25/EU irányelv.

- o a Bizottság által már engedélyezett támogatási program keretében nyújtott támogatás.
- 16) Az uniós kohéziós politika kiadásainak jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó ellenőrzéseink során azt állapítottuk meg, hogy az állami támogatási és közbeszerzési szabályok be nem tartása évről évre problémát jelent⁹. Az esb-alapoktól eltérően a végső kedvezményezetteknel és a végrehajtó szerveknél felmerült kiadások uniós és nemzeti szabályoknak való megfelelése nem feltétele az RRF tagállamok részére történő kifizetéseinek. Tekintettel azonban arra, hogy az esb-alapok és egyes RRF-projektek hasonlóak, és gyakran ugyanazok a tagállami szervek ellenőrzik őket, véleményünk szerint fennáll a kockázat, hogy hasonló meg nem felelési esetek fordulhatnak elő a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kiadásaiban.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

- 17) Ellenőrzésünk célja a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz bizottsági és tagállami szintű kontrollrendszereinek értékelése volt, valamint annak felmérése, hogy a Bizottság elegendő bizonyosságot tudott-e szerezni arról, hogy a tagállamok belső kontrollrendszerei eredményesen biztosítják-e, hogy az RRF-ből finanszírozott intézkedések során betartsák a közbeszerzési és állami támogatási szabályokat. E célból a következőket vizsgáltuk meg:
- o a kezdeti szakaszban, 2021 februárjától 2023 elejéig a Bizottság a tagállamoknak szóló iránymutatásában megfelelően meghatározta-e a közbeszerzési és állami támogatási ellenőrzéseket és kontrollokat, megfelelően értékelte-e a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terveket, és e tekintetben elegendő ellenőrzési munkát végzett-e;
 - o a tagállamok Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel kapcsolatos kontrollrendszerei egységes szintű bizonyosságot nyújtanak-e a szabálytalanságok megelőzésére, feltárására és korrekciójára vonatkozóan;
 - o a Bizottság közelmúltbeli ellenőrzési munkája – a tagállami kontrollrendszerekkel kiegészítve – szilárd alapot biztosít-e az éves megbízhatósági nyilatkozatához.

⁹ 03/2024. sz. áttekintés, 71. bekezdés és 6. ábra.

- 18) Ez az ellenőrzés kiegészíti a [Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközre vonatkozó bizottsági kontrollrendszer kialakítására irányuló korábbi ellenőrzésünket](#), amelynek során uniós szinten bizonyosságszerzési hiányosságot állapítottunk meg az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén, mivel kevés ellenőrzött információ áll rendelkezésre arra nézve, hogy az RRF-ből finanszírozott beruházási projektek megfelelnek-e az uniós és nemzeti szabályoknak.
- 19) Először azt vizsgáltuk meg, hogy a Bizottság a kezdeti szakaszban a tagállamoknak nyújtott iránymutatása, a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek értékelése és saját ellenőrzési munkája révén hangsúlyozta-e a közbeszerzés és az állami támogatás fontosságát. Egy öt tagállamból álló mintában megvizsgáltuk továbbá a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kontroll- és ellenőrzési rendszereit. Az ezen tagállamok által benyújtott kifizetési kérelmek a közbeszerzési és az állami támogatási szabályoknak való megfelelés szempontjából releváns célokat tartalmaztak. E tagállamok esetében értékeltük a közbeszerzéssel és az állami támogatásokkal kapcsolatos szabálytalanságok megelőzését és feltárását célzó kontrollrendszereket és vizsgálatokat, továbbá a feltárt szabálytalanságok kijavításának módját. Elemeztük továbbá, hogy a Bizottság milyen mértékben vizsgálta ellenőrzési munkája során a közbeszerzési és állami támogatási szabályoknak való megfelelést, és hogy ez a munka milyen mértékben támasztja alá az általa nyújtott bizonyosságot.
- 20) Az ellenőrzés céljára:
- o megvizsgáltuk a Bizottság és a tagállamok jogi keretben (a [Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel](#) szóló rendeletben, valamint más releváns dokumentumokban, például finanszírozási megállapodásokban és vezetői nyilatkozatokban) meghatározott felelősségi köreit és követelményeit;
 - o interjúkat készítettünk és megbeszéléseket folytattunk a Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóságának (DG ECFIN) és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Munkacsoportnak (SG.RECOVER) képviselőivel;
 - o interjúkat készítettünk és megbeszéléseket folytattunk a mintában szereplő öt tagállam hatóságainak (végrehajtó, koordináló és ellenőrző szervek) képviselőivel;
 - o elemeztük a Bizottság előzetes és utólagos ellenőrzésekre vonatkozó eljárásait, valamint ellenőrzési stratégiáját, mintavételi iránymutatását, belső ellenőrzőlistáit és iránymutatásait;

- o elemeztük a közbeszerzésekre és állami támogatásokra vonatkozó tagállami eljárásokat, kontrollrendszereket és ellenőrzéseket, köztük a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközre vonatkozó országspecifikus iránymutatást, az irányítás-ellenőrzés és az ellenőrzés során használt ellenőrzőlistákat, valamint a kapcsolódó korrekciós intézkedéseket;
 - o áttekintettük a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság 2021., 2022. és 2023. évi éves tevékenységi jelentéseit, hogy megtudjuk, megbizonyosodott-e a Bizottság arról (és ha igen, milyen mértékben), hogy a tagállamok rendszeres és eredményes ellenőrzéseket végeznek-e a közbeszerzés és az állami támogatások területén.
- 21) A mintánkban szereplő öt tagállamot abból a 18 tagállamból választottuk ki, amelyek 2023. április végéig olyan kifizetési kérelmeket nyújtottak be, amelyek potenciálisan közbeszerzési eljárásokra vonatkozó, illetve állami támogatásoknak való megfelelést magukban foglaló célokat is tartalmaztak. Áttekintettünk 10 kifizetési kérelmet, amelyek összege 98,2 milliárd euró volt, és 58 célhoz, illetve 348 mérföldkőhöz kapcsolódtak. Az összegek folyósítása még az ellenőrző látogatásaink előtt megtörtént (lásd: [1. táblázat](#)).

1. táblázat | A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kifizetési kérelmei és kifizetései 2023. április végéig (az előfinanszírozások nélkül)

Tagállam	Kérelmek száma	Összeg
Csehország	1	0,9 milliárd euró
Spanyolország	3	28 milliárd euró
Franciaország	1	7,4 milliárd euró
Horvátország	2	1,4 milliárd euró
Olaszország	3	60,5 milliárd euró

Forrás: Az Európai Bizottságtól származó adatok alapján.

- 22) A mintában szereplő tagállamok helyreállítási és rezilienciaépítési terveiben 23 olyan célt találtunk, amelyek potenciálisan közbeszerzési eljárásokat és 16 az állami támogatás szempontjából releváns célt is magukban foglalhatnak. Ezek közül egy 18 közbeszerzési eljárást és 13 állami támogatást érintő mintát választottunk ki az ellenőrzésre. A kiválasztás során figyelembe vettük a pénzügyi lényegesség és a földrajzi lefedettség szempontját is.
- 23) Az ellenőrzésre 2023-ban, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz végrehajtásának korai, illetve középtávú szakaszában került sor, miután számos kifizetést már teljesítettek a tagállamok számára, de ezek csak 38 olyan célt tartalmaztak, amelyekre

potenciálisan közbeszerzési szabályok, és csak 18 olyat, amelyre potenciálisan állami támogatási szabályok vonatkozhattak. Az ellenőrzés nem terjedt ki arra, hogy a Bizottság és a tagállamok Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel kapcsolatos kontrollrendszerei eredményesek-e a súlyos szabálytalanságok, illetve a kettős finanszírozás tekintetében¹⁰, más ellenőrzések azonban foglalkoznak ezekkel a témákkal.

- 24) Ellenőrzésünkkel és ajánlásainkkal arra törekszünk, hogy mind bizottsági, mind tagállami szinten hozzájáruljunk azon rendszerek megerősítéséhez, amelyek biztosítják a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében a közbeszerzési és állami támogatási szabályok betartását. Ez azért fontos, mert a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz hátralévő időtartamára még mindig jelentős számú, közbeszerzéssel és állami támogatással kapcsolatos mérföldköveket és célokat érintő fennálló kifizetés maradt. Észrevételeink és ajánlásaink a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközhöz hasonló finanszírozási modelleket alkalmazó eszközök esetleges jövőbeni bevezetésekor is figyelembe vehetők.

¹⁰ 22/2024. sz. különjelentés.

II. melléklet. A mintában szereplő közbeszerzési célok

Tagállam	Illetékes, illetve végrehajtó szervek	Cél	Cél megnevezése
Csehország	Mezőgazdasági Minisztérium	135	T1: A kis vízfolyásokra és víztározókra vonatkozó projektek 50%-ának befejezése
Csehország	Közlekedési Minisztérium	92	Biztonságosabb vasúti átjárók befejezése
Csehország	Közlekedési Minisztérium	93	Kiépített kerékpárutak, járdák és akadálymentes útvonalak befejezése
Csehország	Közlekedési Minisztérium	94	Korszerűsített vasúti hidak, illetve alagutak befejezése
Csehország	Oktatási Minisztérium	172	Az iskolák által távoktatás céljából beszerzett digitális eszközök száma
Spanyolország	Mezőgazdasági, Halászati és Élelmezésügyi Minisztérium	46	A Mezőgazdasági, Halászati és Élelmezésügyi Minisztérium (MAPA) és a SEIASA közötti, az öntözött területek javításának és fenntarthatóságának támogatásáról szóló szerződéses megállapodás hatálybalépése (I. szakasz)
Spanyolország	Mezőgazdasági, Halászati és Élelmezésügyi Minisztérium	57	Akusztikus szondák beszerzése halászati kutatásokhoz
Spanyolország	Kulturális és Sportminisztérium	360	A főbb kulturális szolgáltatások digitalizálása és népszerűsítése

Tagállam	Illetékes, illetve végrehajtó szervek	Cél	Cél megnevezése
Franciaország	Tervezési, Lakhatási és Természetvédelmi Főigazgatóság (DGALN) – (DHUP)	1–6	A szociális lakások kategóriáján belül a felújítási támogatásban részesülő lakások száma
Franciaország	Gazdasági, Pénzügyi és Helyreállítási Minisztérium, Állami Ingatlanok Főosztálya	1–8	Az állam tulajdonában lévő azon közterületek felújítási projektjeinek száma, amelyek tekintetében felújítási munkálatokra vonatkozó szerződést jelentettek be
Franciaország	Ökológiai Átállásért Felelős Minisztérium, Élőhelyért, Városfejlesztésért és Tájvédelemért Felelős Igazgatóság	2–6	A támogatásban részesülő települések száma
Franciaország	Belügyminisztérium – SG/DEPAFI	3–27	A francia közigazgatási hivatalok által vásárolt elektromos és hálózatról tölthető hibrid járművek száma
Horvátország	Gazdasági Minisztérium és a Horvát Vízgazdálkodási Hivatal	63	Állami szennyvízhálózat építése vagy újjáépítése
Horvátország	Gazdasági Minisztérium és a Horvát Vízgazdálkodási Hivatal	68	Állami vízellátó hálózat építése vagy újjáépítése
Horvátország	Munkaügyi Minisztérium	309	Szociális mentorálásban jártas szakemberek képzése
Olaszország	Munkaügyi és Szociálpolitikai Minisztérium	M5C2–7	A szociális körzetek legalább egy projektet valósítsanak meg a fogyatékkal élő személyek otthonának felújítása, illetve IKT-eszközökkel való ellátása kapcsán, amelyet digitális készségekkel kapcsolatos képzés is egészítsen ki

Tagállam	Illetékes, illetve végrehajtó szervek	Cél	Cél megnevezése
Olaszország	Munkaügyi és Szociálpolitikai Minisztérium	M5C1–6	Az állami foglalkoztatási szolgálatok (ÁFSZ-ek) jelenleg hajtják végre a megerősítési tervben a 2021–2023-as hároméves időszakra előirányzott tevékenységeket.
Olaszország	Környezetvédelmi és Energiabiztonsági Minisztérium	M2C4–19	Fák telepítése a városi és városkörnyéki zöldterületek (T1) védelme és hasznosítása céljából

Forrás: A Tanács végrehajtási határozata és a tagállamokra vonatkozó operatív rendelkezések alapján.

III. melléklet. A mintában szereplő állami támogatási célok

Tagállam	Illetékes, illetve végrehajtó szervek	Cél	Cél megnevezése
Csehország	Oktatási Minisztérium	224	Közbeszerzési szerződések odaítélése legalább négy kutatási-fejlesztési konzorciumnak
Spanyolország	Tudományügyi, Innovációs és Felsőoktatási Minisztérium és CDTI	258	Megállapodások kötése a Tudományos és Innovációs Minisztérium és az autonóm közösségek között a „kiegészítő K+F tervek” végrehajtásáról
Spanyolország	Tudományügyi, Innovációs és Felsőoktatási Minisztérium és CDTI	270	A fenntartható gépjárműiparral kapcsolatos K+F+I projektek támogatása
Spanyolország	Mezőgazdasági, Halászati és Élelmészügyi Minisztérium	51	A mezőgazdaság és az állattenyésztés fenntarthatóságát és versenyképességét előmozdító beruházási terv
Spanyolország	Mezőgazdasági, Halászati és Élelmészügyi Minisztérium	61	Beruházási projektek finanszírozása a halászati ágazatban
Franciaország	Gazdasági, Pénzügyi és Helyreállítási Minisztérium – DGE	2–4	Üvegházhatásúgáz-kibocsátás elkerülése
Franciaország	Munkaügyi Minisztérium – (DGEFP)	8–10	A tanulószerveződéses gyakorlati képzésekre fizetett munkaerő-felvételi támogatások
Franciaország	Munkaügyi Minisztérium – (DGEFP)	8–12	A 26 év alatti fiatalok foglalkoztatására vonatkozó szerződésekhez fizetett foglalkoztatási támogatások
Franciaország	Munkaügyi Minisztérium – (DGEFP)	8–22	Támogatások kifizetése

Tagállam	Illetékes, illetve végrehajtó szervek	Cél	Cél megnevezése
Horvátország	Gazdasági Minisztérium és az Ecofund	46	Az energiahatékonysághoz és a megújuló energia ipari felhasználásához nyújtott támogatásban részesülő vállalatok száma
Horvátország	Gazdasági Minisztérium	6	Az adójellegű és nem adójellegű díjak 2020. évi csökkentésére irányuló cselekvési terv végrehajtása
Olaszország	Külügyi és Nemzetközi Együttműködési Minisztérium	M1C2–27	A 394/81 Alapból támogatásban részesülő kkv-k
Olaszország	Környezetvédelmi és Energiabiztonsági Minisztérium	M3C2–8	Zöld kikötők: a munkák kiosztása

Forrás: A Tanács végrehajtási határozata és a tagállamokra vonatkozó operatív rendelkezések alapján.

IV. melléklet. A kockázati szint értékelésére vonatkozó bizottsági kritériumok a közbeszerzéssel és az állami támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzések esetén

Értékelés	Kritériumok
Alacsony szintű kockázat	- o a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság ellenőrzési osztálya nem végzett releváns ellenőrzéseket; vagy - o a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság ellenőrzési osztálya végzett ellenőrzéseket, de ezek megállapításai nem érintik a tagállamok közbeszerzési vagy állami támogatási ellenőrzési rendszerét, illetve a megállapítások nem kritikusak vagy nem nagyon fontosak; vagy - o a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság ellenőrzési osztálya végzett ellenőrzéseket a tagállami közbeszerzési vagy állami támogatási rendszerre nézve és a megállapított problémák kritikusak vagy nagyon fontosak, és a tagállam végrehajtotta a korrekciós intézkedéseket, illetve a végrehajtás terve megerősítést nyert; Valamint - o erre vonatkozóan nem érkezett egyeztető levél a Számvevőszéktől; vagy - o erre vonatkozóan érkezett egyeztető levél a Számvevőszéktől, de az nem tartalmaz megállapítást a tagállami közbeszerzési vagy állami támogatási ellenőrzési rendszerrel kapcsolatban; vagy a Bizottság nem ért egyet a Számvevőszék megállapításaival; vagy úgy véli, hogy azok nem indokolják kritikus vagy nagyon fontos megállapítás megfogalmazását; vagy a tagállam végrehajtotta a korrekciós intézkedéseket, illetve a végrehajtás terve megerősítést nyert.
Közepes szintű kockázat	- o a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság ellenőrzési osztálya végzett ellenőrzéseket, és azok kritikus vagy nagyon fontos problémákat tártak fel a tagállami közbeszerzési vagy állami támogatási ellenőrzési rendszerrel kapcsolatban, valamint a) a tagállam még nem fogadta el a korrekciós intézkedés végrehajtását, vagy a korrekciós intézkedés késedelmet szenved; vagy

Értékelés	Kritériumok
	b) a tagállam nem hajtott végre, de a Bizottság kezdeményezett korrekciós intézkedést; vagy o erre vonatkozóan érkezett egyeztető levél a Számvevőszéktől, és az tartalmaz megállapítást a tagállami közbeszerzési vagy állami támogatási ellenőrzési rendszerrel kapcsolatban, a Bizottság egyetért a Számvevőszék megállapításaival és úgy véli, hogy azok indokolják kritikus vagy nagyon fontos megállapítás megfogalmazását; és a) a tagállam még nem fogadta el a korrekciós intézkedés végrehajtását, vagy a korrekciós intézkedés késedelmet szenved; vagy b) a tagállam nem hajtott végre, de a Bizottság kezdeményezett korrekciós intézkedést.
Magas szintű kockázat	- o a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság ellenőrzési osztálya végzett ellenőrzéseket a tagállami közbeszerzési vagy állami támogatási rendszerre nézve és a megállapított problémák kritikusak vagy nagyon fontosak; a tagállam azonban nem hajtotta végre, és a Bizottság sem kezdeményezett korrekciós intézkedéseket; vagy - o erre vonatkozóan érkezett egyeztető levél a Számvevőszéktől, és az tartalmaz megállapítást a tagállami közbeszerzési vagy állami támogatási ellenőrzési rendszerrel kapcsolatban, a Bizottság egyetért a Számvevőszék megállapításaival és úgy véli, hogy azok indokolják kritikus vagy nagyon fontos megállapítás megfogalmazását; a tagállam azonban nem hajtotta végre, és a Bizottság sem kezdeményezett korrekciós intézkedéseket.

Forrás: A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság 2023. évi éves tevékenységi jelentése

Rövidítések

AAR: Éves tevékenységi jelentés

DAC: A Bizottság kohéziós politikával foglalkozó közös ellenőrzési igazgatósága

DG COMP: Versenypolitikai Főigazgatóság

DG ECFIN: Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság

Esb-alapok: Európai strukturális és beruházási alapok

GBER: Általános csoportmentességi rendelet

IGAE: Államigazgatási Főszámvevő (Spanyolország)

K+F+I: Kutatás, fejlesztés és innováció

NRRP: Nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terv

RRF: Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz

SG RECOVER: A Főtitkárság Helyreállítási és Rezilienciaépítési Munkacsoportja

Glosszárium

A jelentős károkozás elkerülése: Az az elv, amely szerint a beruházási intézkedések nem járhatnak jelentős káros környezeti hatással.

Célérték: A reform vagy beruházás megvalósítása felé tett tagállami előrehaladás kvantitatív mértéke.

Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz: A Covid19-világjárvány gazdasági és társadalmi hatásainak enyhítését és a helyreállítás ösztönzését, valamint a zöld és digitális jövővel kapcsolatos kihívásoknak való megfelelést célzó uniós pénzügyi támogatási mechanizmus.

Helyreállítási és rezilienciaépítési terv: Adott tagállam által a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében tervezett reformokat és beruházásokat tartalmazó dokumentum.

Mérföldkő: A reform vagy beruházás megvalósítása felé tett előrehaladás kvalitatív mértéke.

Vezetői nyilatkozat: A tagállam kifizetési kérelmét kísérő nyilatkozat, amely megerősíti, hogy a finanszírozáshoz szükséges feltételek teljesültek, az összes alátámasztó információ hiánytalan és pontos, és a tagállam bizonyosságot szerzett arról, hogy az összes alkalmazandó szabályt betartották.

A Bizottság válaszai

<https://www.eca.europa.eu/hu/publications/sr-2025-09>

Időrendi áttekintés

<https://www.eca.europa.eu/hu/publications/sr-2025-09>

Ellenőrző csoport

Az Európai Számvevőszék különjelentései ismertetik az uniós szakpolitikákra és programokra, illetve az egyes költségvetési területek irányításával kapcsolatos témákra vonatkozó ellenőrzéseinek eredményeit. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék figyelembe veszi a teljesítmény-, illetve megfelelőségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politikai jelentőséget és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést az uniós finanszírozásra és igazgatásra szakosodott, Jan Gregor számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara végezte. Az ellenőrzést Jorg Kristijan Petrovič számvevőszéki tag vezette Martin Puc kabinetfőnök és Mirko Iaconisi kabinetattasé, Oroszki Judit ügyvezető, Raymond Larkin feladatfelelős, valamint Adrian Rosca, Aleksejs Cekalovs, Gareth Roberts, Georges Kohn, Jan Olsakovsky, Jaroslav Pavlik és Paolo Murgia számvevők közreműködésével. Nyelvi támogatás: Michael Pyper. Grafika: Jesús Nieto Muñoz.



Balról jobbra: Mirko Iaconisi, Jan Olsakovsky, Paolo Murgia, Martin Puc, Oroszki Judit, Aleksejs Cekalovs, Jorg Kristijan Petrovič, Georges Kohn, Raymond Larkin, Gareth Roberts, Adrian Rosca.

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2025

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6–2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Ezért főszabály szerint a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A Számvevőszéktől származó tartalmak további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

1. és 3. ábra, valamint az I. melléklet 1. ábrája – valamennyi ikon (kivéve az Európai Bizottság ikont): Az ábrák kidolgozása a [Flaticon.com](#) eszközeinek felhasználásával történt. © Freepik Company S.L. Minden jog fenntartva.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi honlapjai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

HTML	ISBN 978-92-849-4719-5	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/9236550	QJ-01-25-016-HU-Q
PDF	ISBN 978-92-849-4720-1	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/6169386	QJ-01-25-016-HU-N

IDÉZÉS MÓDJA

Az Európai Számvevőszék [09/2025. sz. különjelentése](#): „Az RRF-kiadások közbeszerzési és állami támogatási szabályoknak való megfelelőségét biztosító rendszerek: javulnak, de még mindig nem elég eredményesek”, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2025.

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) hátralévő időtartama alatt még jelentős arányban kell közbeszerzésekhez és állami támogatásokhoz kapcsolódó beruházásokat végrehajtani. A közbeszerzési és állami támogatási szabályok be nem tartása évről évre problémát jelent az uniós költségvetési kiadások terén.

Ellenőrzésünk során megvizsgáltuk az RRF bizottsági és tagállami szintű kontrollrendszereit, valamint azt, hogy e rendszerek elegendő bizonyosságot nyújtanak-e a közbeszerzési és állami támogatási szabályok betartásáról. Megállapítottuk, hogy ellenőrzési munkájának javulása ellenére a Bizottság nem tudott kellő bizonyosságot szerezni arról, hogy a tagállamok kontrollrendszerei eredményesen biztosítják-e, hogy az RRF kiadásai megfeleljenek a szabályoknak.

Ajánlásokat fogalmaztunk meg az iránymutatás és az átláthatóság javítása, valamint ezeken a területeken az uniós bizonyosság növelése céljából.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/contact
Weboldal: eca.europa.eu
X: @EUauditors