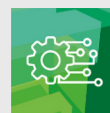


Különjelentés

A Bizottság Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközre vonatkozó kontrollrendszerének kialakítása

A tervezett átfogó ellenőrzések dacára az új teljesítési modellben uniós szinten továbbra is megbízhatósági és elszámoltathatósági hiányosságok mutatkoznak



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglaló	I–VII
Bevezetés	01–16
A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz rövid áttekintése	01–05
Az RRF végrehajtása	06–12
A Bizottság RRF-kontrollkerete	13–15
A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel kapcsolatos munkánk	16
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	17–23
Megállapítások	24–88
Uniós szinten megbízhatósági és elszámoltathatósági hiányosságok mutatkoznak az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén	24–36
A kontrollintézkedések bizottsági értékelése átfogó volt ugyan, de részben olyan rendszereken alapult, amelyek még kialakításra vártak	25–27
Előzetes és utólagos ellenőrzések keretében értékelik a mérföldkövek és célok teljesítését	28–31
Az információhiány uniós szinten megbízhatósági és elszámoltathatósági hiányosságokat okoz az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén	32–36
A mérföldkövek és célok teljesítésének ellenőrzése céljából a Bizottság átfogó eljárást alakított ki	37–70
A mérföldkövek és célok teljesítésének előzetes ellenőrzésére szolgáló eljárás átfogó, de továbbra is vannak problémák	40–55
Az utólagos ellenőrzések segíthetnek biztosítani a mérföldkövek és célok kapcsán bejelentett adatok pontosságát	56–65
Iránymutatás hiányában nő annak a kockázata, hogy nem tárják fel az olyan intézkedések visszavonását, amelyekkel kapcsolatban a mérföldkövek vagy a célok már korábban teljesültek	66–70

A bizottsági kontroll támogathatja a tagállami rendszerekről készített bizottsági értékeléseket, de a csalások bejelentésére és a hiányosságok kiküszöbölésére szolgáló eljárásoknak vannak korlátaik	71–88
A tervezett bizottsági ellenőrzések révén értékelni lehet a tagállamok csalással, korrupcióval, összeférhetetlenséggel és kettős finanszírozással kapcsolatos kontrollrendszereit	71–76
A tagállami ellenőrzésekre vonatkozó információk korlátozott volta befolyásolhatja a vezetői nyilatkozatok és összefoglalók hozzáadott értékét	77–79
Nincsenek teljesen kidolgozva a csalások bejelentésének módjai, illetve a tagállami rendszerek hiányosságainak kijavítására vonatkozó iránymutatások	80–88
Következtetések és ajánlások	89–96
Rövidítések	
Glosszárium	
A Bizottság válaszai	
Időrendi áttekintés	
Ellenőrző csoport	

Összefoglaló

I A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) a NextGenerationEU fő eszköze, amelynek célja, hogy nagy léptékű pénzügyi támogatást nyújtson a tagállamok közberuházásaihoz és reformjaihoz. Erre a célra (folyó áron) 723,8 milliárd euró összegű finanszírozással hozták létre, hitelek (385,8 milliárd euró) és vissza nem térítendő támogatások (338 milliárd euró) formájában. Az eszköz a világjárvány 2020. februári kezdetétől finanszíroz reformokat és beruházásokat a tagállamokban, egészen 2026. december 31-ig. Az RRF-rendelet 2021. február 19-én lépett hatályba.

II Az RRF a többi uniós kiadási programtól eltérő kiadási modellt követ. A tagállamoknak akkor folyósítják a kifizetéseket, ha az alapul szolgáló mérföldkövek és célok a Bizottság értékelése alapján kielégítően teljesültek. Bár az ilyen kifizetések teljesítésének ez nem feltétele, a tagállamok RRF-ből finanszírozott beruházási projektjeinek mégis meg kell felelniük az uniós és nemzeti szabályoknak, például a közbeszerzések kapcsán, vagy arra nézve, hogy a rendelkezések szerint milyen visszatéríthető költségek támogathatóak.

III Ezt az ellenőrzést azért végeztük el, mert az eszköz 2026 végéig tartó működése során még jelentős számú RRF-kifizetést kell teljesíteni. Ellenőrzésünk célja az volt, hogy az RRF-re vonatkozó bizottsági kontrollrendszer kialakításának megfelelő voltát értékeljük, illetve elősegítsük ez utóbbi biztosítását. Ennek kapcsán megvizsgáltuk, hogy a 2022. április végi állapot szerint a rendszer hogyan épült fel a mérföldkövek és célok teljesítésének biztosítása, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek védelme tekintetében. A bizottsági eljárások vizsgálata során szerzett bizonyítékainkat kiegészítettük a 2021. évi RRF-kiadások szabályszerűségére vonatkozó megbízhatósági nyilatkozat kapcsán végzett ellenőrzésünkben megfogalmazott releváns észrevételekkel.

IV Megállapításunk szerint a Bizottság viszonylag rövid idő alatt olyan kontrollrendszert alakított ki, amely átfogó eljárás révén ellenőrzi a mérföldkövek és célok teljesítését. Ez a kontrollrendszer azonban uniós szinten csak kevés ellenőrzött információval szolgál arról, hogy az RRF által finanszírozott beruházási projektek megfelelnek-e az uniós és nemzeti szabályoknak. Az ilyen igazolt információk elégtelen volta befolyásolja, hogy a Bizottság milyen megbízhatósági szintet képes szavatolni, és uniós szinten elszámoltathatósági hiányosságot okoz.

V Megállapításunk szerint a mérföldkövek és célok teljesítését átfogó eljárások biztosítják. Az előzetes értékelés céljára végzett előzetes ellenőrzéseket helyszíni

vizsgálatok is kiegészítik. Az előzetes értékelés különböző szakaszait azonban nem határozták meg kellőképpen, és nem dokumentálták teljeskörűen. Megjegyezzük továbbá: egyelőre nincs módszer annak számszerűsítésére, hogy milyen hatással jár valamely mérföldkő vagy cél nem teljesülése, és nincs iránymutatás arra a kockázatra nézve, ha nem tárják fel az olyan intézkedések visszavonását, amelyekkel kapcsolatban korábban egy mérföldkövet vagy célt már teljesítettek.

VI Az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét illetően megjegyezzük, hogy a Bizottság minden tagállamra nézve tervez rendszerellenőrzéseket. Ezek az ellenőrzések a tagállamok csalással, korrupcióval, összeférhetetlenséggel és kettős finanszírozással kapcsolatos kontrollrendszereire fognak összpontosítani. Arra azonban nem terjednek ki, hogy a tagállamok megfelelően ellenőrzik-e az RRF által finanszírozott beruházási projektek uniós és nemzeti szabályoknak való megfelelését. Emiatt uniós szinten csak kevés ellenőrzött információ áll rendelkezésre arról, hogy az RRF által finanszírozott beruházási projektek megfelelnek-e ezeknek a szabályoknak. Az ilyen igazolt információk elégtelen volta befolyásolja, hogy a Bizottság milyen megbízhatósági szintet képes szavatolni e tekintetben. A Bizottság által az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében vállalt felelősség nem megy túl annak biztosításán, hogy a Bizottság visszafizettesse a megtérítendő összegeket csalás, korrupció és összeférhetetlenség esetén, ha a tagállam ezt nem tette meg, illetve a finanszírozási megállapodás megállapított súlyos megsértése esetén. Észrevételeztük azt is, hogy a szabálytalanságkezelő rendszer nem tartalmaz központosított és szabványos információkat az RRF-fel kapcsolatos csalásokról, és hogy a tagállamok kontrollrendszereinek hiányosságai esetén alkalmazandó átalánykorrekciók különböző szintjei nincsenek megfelelően meghatározva.

VII A következőket javasoljuk a Bizottságnak:

- javítsa az előzetes ellenőrzésekkel kapcsolatos eljárásokat;
- dolgozzon ki iránymutatást arra a kockázatra nézve, ha korábban már teljesített mérföldkővel vagy céllal kapcsolatos intézkedéseket visszavonnak;
- kezelje az RRF által finanszírozott beruházási projektek uniós és nemzeti szabályoknak való megfelelésével kapcsolatos uniós szintű megbízhatósági hiányosságokat;
- hangolja össze az RRF-t érintő csalásokról történő beszámolást;
- a finanszírozási megállapodások előírása szerint dolgozzon ki belső iránymutatást a korrekciókra vonatkozóan.

Bevezetés

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz rövid áttekintése

01 A NextGenerationEU (NGEU) ideiglenes uniós alap célja, hogy támogassa a tagállamokat a Covid19-világjárvány társadalmi-gazdasági hatásának mérséklésében és a fenntartható növekedés újraindításában. Az NGEU forrásainak szétosztására szolgáló eszközök közül a legfontosabb a **Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF)**. Az RRF nagymértékű pénzügyi támogatást nyújt reformokhoz és beruházásokhoz azzal a céllal, hogy felgyorsítsa a tagállamok gazdasági helyreállítását a Covid19-világjárványt követően, és növelje azok rezilienciáját.

02 Az eszközt az **(EU) 2021/241 rendelet** (a továbbiakban: a rendelet) hozta létre, amely 2021. február 19-én lépett hatályba. Az RRF a világjárvány 2020. februári kezdetétől finanszíroz reformokat és beruházási projekteket a tagállamokban, egészen 2026. december 31-ig. Az erre a célra (folyó áron) 723,8 milliárd euró összeggel létrehozott alap egyrészt hitelekből (385,8 milliárd euró), másrészt vissza nem térítendő támogatásokból (338 milliárd euró) áll.

03 Az RRF külön kiadási modellt követ. A Bizottság az Alapot közvetlen irányítás keretében hajtja végre, ahol a tagállamok a kedvezményezettek¹. Az eszközből azzal a feltétellel folyósítanak kifizetést a tagállamoknak, hogy azok reformok és beruházási projektek végrehajtásával kielégítő módon teljesítik az előre meghatározott mérföldköveket vagy célokat².

04 Az egyéb uniós programok keretében folyósított kiadások jogszerűsége és szabályszerűsége elsősorban a kedvezményezett, a projekt és az igényelt költségek támogathatóságától függ. Az ilyen finanszírozás támogathatóságát gyakran a felmerülő és igényelhető költségekre vonatkozó feltételek szabályozzák, amely költségeknek azonosíthatónak és ellenőrizhetőnek is kell lenniük. Az ilyen típusú finanszírozás támogathatósági feltételei között szerepelnek az egységes piac eredményes működését biztosító uniós szabályok (pl. közbeszerzési és állami támogatási szabályok) és a nemzeti szabályoknak való megfelelés is.

¹ A **rendelet** 8. cikke és 22. cikkének (1) bekezdése.

² A **rendelet** 24. cikkének (3) bekezdése.

05 Bár a kedvezményezett, a projekt és az RRF-ből finanszírozott beruházási projektek végrehajtási költségeinek támogathatósága nem szerepel a Bizottság értékelésének feltételei között, amikor az az RRF-ből kifizetést folyósít a tagállamoknak, a rendelet mégis szabályozza ezt a szempontot, előírva, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét a tagállamoknak a Bizottsággal együtt kell biztosítaniuk, saját felelősségi körüknek megfelelően. A rendelet ebben az összefüggésben előírja, hogy az RRF által támogatott intézkedéseknek meg kell felelniük az alkalmazandó uniós és nemzeti jognak, különösen a csalás, a korrupció és az összeférhetlenség megelőzése, felderítése és korrekciója vonatkozásában, valamint biztosítaniuk kell, hogy ne sérüljenek a finanszírozási megállapodásban meghatározott kötelezettségek, különösen a kettős finanszírozás tekintetében. Ennek érdekében a tagállamoknak eredményes és hatékony belső kontrollrendszert kell működtetniük, és vissza kell térítenniük a tévesen kifizetett vagy helytelenül felhasznált összegeket³. Ha a tagállamok nem térítetnek meg valamely – csalás, korrupció vagy összeférhetlenség miatt – jogosulatlanul kifizetett összeget, akkor a Bizottság megtérítheti azt⁴.

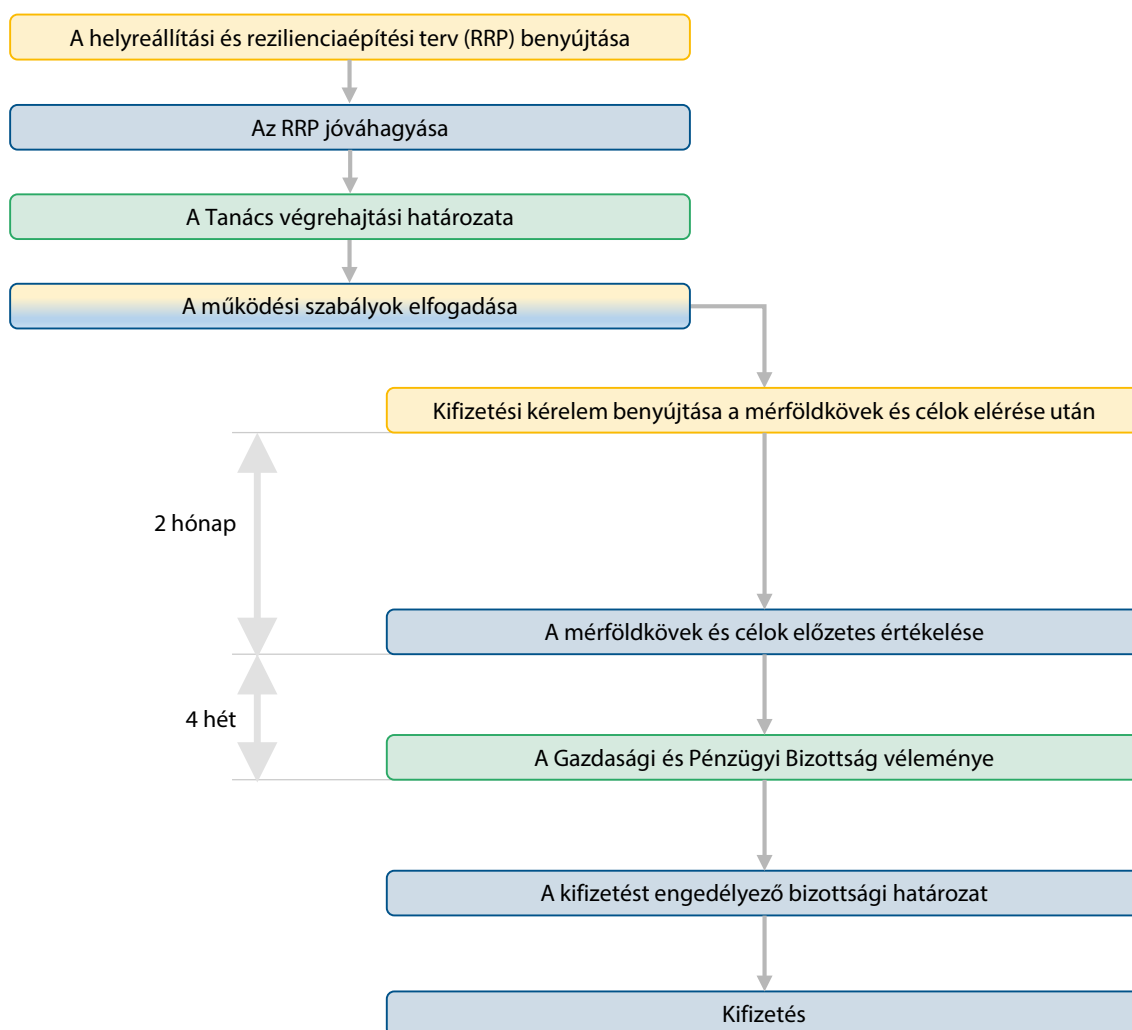
Az RRF végrehajtása

06 Amiatt, hogy az RRF teljesítési modellje eltér a többi uniós kiadási programétól, az RRF végrehajtására is külön eljárás alkalmazandó. Ezt az **1. ábrán** szemléltetjük és alább részletesebben is ismertetjük.

³ A [rendelet](#) 22. cikkének (1) bekezdése.

⁴ A [rendelet](#) 22. cikkének (5) bekezdése.

1. ábra. Az RRF végrehajtási folyamata



 Az Európai Bizottság fellépései

 A tagállamok fellépései

 A Tanács fellépései

Forrás: Európai Számvevőszék.

07 Ahhoz, hogy élhessenek az RRF lehetőségeivel, a tagállamoknak a rendeletben meghatározott feltételeknek⁵ megfelelő nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terveket (RRP) kell kidolgozniuk. Az ilyen terv koherens csomag, amelyben a közberuházások és reformok intézkedésekké állnak össze, ez utóbbiak pedig tematikus elemek szerint alkotnak csoportokat. A tagállamoknak minden egyes beruházási projekt és reform kapcsán célokat és mérföldköveket kell meghatározniuk, és pontosan meg kell adniuk a kiinduló értékeket.

⁵ A [rendelet](#) 18. cikkének (4) bekezdése a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek által teljesítendő összes feltétel tekintetében.

08 A tagállamoknak megfelelő irányítási és kontrollrendszereket is ki kell alakítaniuk. Ehhez felhasználhatják a meglévő nemzeti irányítási és kontrollrendszereket, vagy hozhatnak létre kifejezetten az RRF-re irányuló rendszereket.

09 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 ne vonják vissza. A tagállamok évente legfeljebb kétszer kérhetnek kifizetést, amennyiben kellően bizonyítják a kapcsolódó mérföldkövek és célok kielégítő teljesítését⁶.

10 A tagállamoknak minden egyes kifizetési kérelemhez a következő dokumentumokat kell benyújtaniuk ahhoz, hogy az RRF keretében kifizetésekben részesüljenek:

- o a tanácsi végrehajtási határozat mellékletében meghatározott mérföldkövek és célok teljesítését megerősítő információk és bizonyítékok;
- o összefoglaló a tagállami hatóságok által elvégzett ellenőrzésekről, amely részletezi a feltárt hiányosságokat és a megtett korrekciós intézkedéseket⁷;
- o vezetői nyilatkozat⁸ a következőkről:
 - a pénzeszközöket a tervezett célra használták fel;
 - a kifizetési kérelemmel együtt benyújtott információk teljes körűek, pontosak és megbízhatóak;

⁶ A [rendelet](#) 24. cikke.

⁷ A [rendelet](#) 22. cikke (2) bekezdésének c) pontja.

⁸ Uo.

- a működő kontrollrendszerek megfelelő biztosítékot nyújtanak arra vonatkozóan, hogy a pénzeszközöket az összes alkalmazandó szabálynak megfelelően kezelték, különös tekintettel a következők megelőzését célzó szabályokra:
 - o összeférhetlenség, csalás, korrupció;
 - o kettős finanszírozás.

11 A Bizottság értékelése kétlépcsős folyamat. A Bizottság először a tagállam által szolgáltatott adatok és információk alapján értékeli a kifizetési kérelmeket. Ennek az előzetes értékelésnek a célja megbizonyosodni arról, hogy a mérföldkövek és célok kielégítő módon teljesültek⁹.

12 Miután ez megtörtént, a Bizottság véleményezésre benyújtja az előzetes értékelést a Tanács Gazdasági és Pénzügyi Bizottságának (EFC). Az EFC véleményét követően a Bizottság határozatot fogad el a kifizetésről, amelyet a vizsgálóbizottsági eljárás részeként először a tagállamok képviselőiből álló komitológiai bizottság elé kell terjeszteni. Végül a Bizottság elfogadja a kifizetést engedélyező végrehajtási határozatot, majd a pénzeszközöket folyósítják.

A Bizottság RRF-kontrollkerete

13 Az RRF speciális teljesítési modellje és az eszköz keretében biztosított uniós források összege miatt külön kontrollkeretre van szükség bizottsági és tagállami szinten, biztosítandó a mérföldkövek és célok teljesítését, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét.

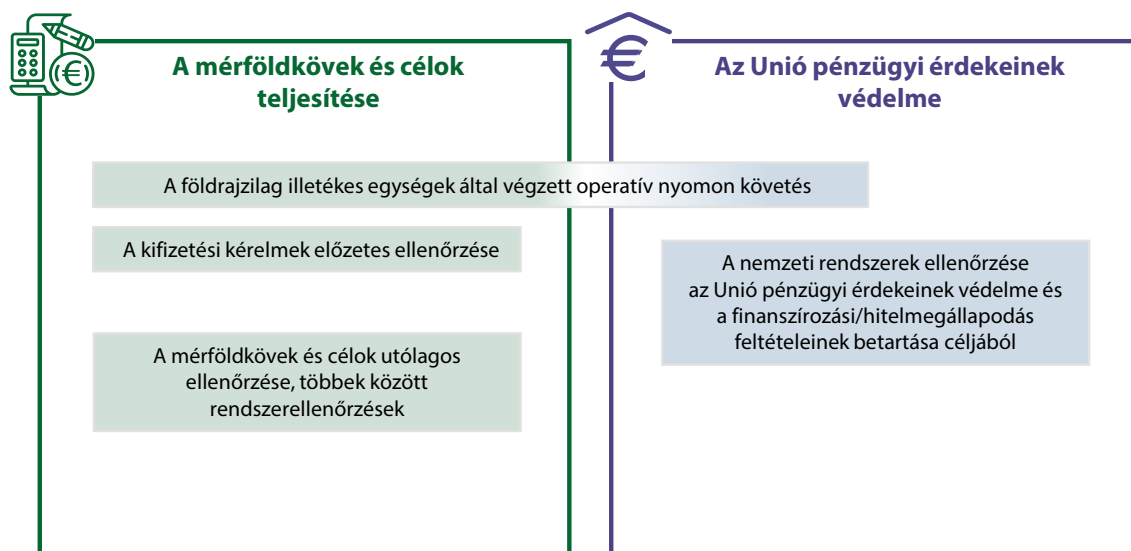
14 A Bizottság által e célból létrehozott, a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság (DG ECFIN) 2021. évi éves tevékenységi jelentésében ismertetett kontrollkeret a következőket tartalmazza:

- o a tagállamok által benyújtott helyreállítási és rezilienciaépítési tervek értékelése azok relevanciája, eredményessége, hatékonysága és koherenciája tekintetében, mielőtt bármilyen kifizetést folyósítanának. Ez az értékelés kiterjed a tagállami kontrollrendszerek megfelelőségére is, amint azt ezek a tervek felvázolják;

⁹ A [rendelet](#) 24. cikkének (3) bekezdése.

- o a két részből álló kontrollrendszer, amely előírja egyrészt a tagállamok kifizetési kérelmeinek előzetes ellenőrzését, másrészt az adott kifizetés folyósítását követő kiegészítő utólagos ellenőrzést. A kontrollrendszernek részei az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére összpontosító rendszerellenőrzések is. A **2. ábra** a Bizottság e két elemből álló kontrollrendszerét mutatja be, amely a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekre irányuló értékelést követi.

2. ábra. A Bizottság RRF-kontrollrendszerének elemei



Forrás: Európai Számvevőszék.

15 Egy korábbi ellenőrzésünk keretében megvizsgáltuk a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekre irányuló bizottsági értékelést, és ennek eredményeit a 21/2022. sz. különjelentésben ismertettük¹⁰. Ennek az ellenőrzésnek, illetve jelentésnek a tárgya az volt, hogyan alakították ki a Bizottság e kontrollrendszerének két elemét (lásd: **2. ábra**).

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel kapcsolatos munkánk

16 Ellenőrzésünk az RRF-fel foglalkozó ellenőrzéseink és áttekintéseink sorába illeszkedik. Az eddig elvégzett munkánkról és annak eredményeiről – különös tekintettel a kontrollrendszerrel kapcsolatos kérdésekre – az **1. háttérmagyarázat** ad bővebb tájékoztatást.

¹⁰ 21/2022. sz. különjelentés: A nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek Bizottság általi értékelése: összességében megfelelő, de a végrehajtás terén továbbra is vannak kockázatok.

1. háttérmagyarázat

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel kapcsolatos munkánk

Az RRF létrehozásakor véleményt nyilvánítottunk erről az eszközről¹¹. Összességében azt a következtetést vontuk le, hogy az RRF képes támogatni a tagállamokat a világvárvány gazdasági és pénzügyi hatásának enyhítésében, ám hangsúlyoztuk: amikor rövid időn belül jelentős többletforrásokat kell felhasználni, amint az RRF esetében is, akkor a kapcsolódó kockázatok elhárításához fontos, hogy a csalás és szabálytalanságok elleni intézkedések eredményesek legyenek.

2022-ben megvizsgáltuk, hogy a Bizottság hogyan értékelte a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terveket¹². Következtetésünk szerint a folyamat összetettségére és az időkorlátokra tekintettel a bizottsági értékelés összességében megfelelő volt. Az RRF sikeres végrehajtására nézve azonban több eljárási hiányosságot és kockázatot is feltártunk. Ennek kapcsán hangsúlyoztuk, hogy a tagállamok által javasolt felügyeleti és kontrollintézkedések értékelése bizonyos mértékig olyan rendszerek leírásán alapult, amelyek ekkor még felállításra vártak.

A 2021. évi éves jelentésünk¹³ tartalmazta a Bizottság által 2021-ben (decemberben) teljesített egyetlen kifizetés értékelését. Megállapításunk szerint egy mérföldkövet nem teljesítettek kielégítően. Megítélésünk szerint – a Bizottság által egyébként el nem fogadott – értékelésünk hatása nem volt lényeges. Ennek kapcsán megjegyeztük, hogy a Bizottság még nem határozott meg módszert a mérföldkövek vagy célok nemteljesítéséből eredő hatás számszerűsítésére.

A kohéziós politikai alapokról és az RRF-ről adott összehasonlító elemzésünk azt mutatja, hogy jelentős hasonlóságok vannak közöttük¹⁴. Eltérő céljaik miatt ugyanakkor sok tekintetben különböznek is egymástól. A kontroll- és ellenőrzési intézkedésekre nézve megjegyezzük, hogy az RRF a mérföldkövek és célok kielégítő teljesítésére összpontosít. A kohéziós politikai alapok esetében a kontroll- és ellenőrzési intézkedések mind a Bizottság, mind a tagállamok szintjén elsősorban a kiadások szabályszerűségére összpontosítanak. Az RRF esetében a Bizottságnak biztosítania kell az Unió pénzügyi érdekeinek eredményes védelmét; ehhez a Bizottságnak elegendő biztosítékot kell szereznie a tagállamoktól arra vonatkozóan, hogy az RRF végrehajtása az uniós és a nemzeti joggal összhangban történik.

¹¹ 06/2020. sz. vélemény a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról.

¹² 21/2022. sz. különjelentés.

¹³ Éves jelentés a 2021. évi pénzügyi évre vonatkozó uniós költségvetés végrehajtásáról, 10. fejezet: Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz.

¹⁴ 1/2023. sz. áttekintés: Uniós finanszírozás a kohéziós politika és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz révén: Összehasonlító elemzés.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

17 Ellenőrzésünk célja az volt, hogy értékeljük az RRF-re vonatkozó bizottsági kontrollrendszer kialakításának megfelelőségét. E célból megvizsgáltuk, hogy a Bizottság kontrollrendszere mennyire biztosítja a következőket:

- o a tagállamok részére akkor folyósítják a kifizetéseket, ha azok teljesítették az előre meghatározott mérföldköveket, illetve célokat;
- o az Unió pénzügyi érdekeinek védelme.

18 Először általánosabb, elvi szempontból vizsgáltuk meg a Bizottság RRF-kontrollrendszerét. Ennek révén azt szándékoztuk megtudni, hogy az mire terjed ki és hogyan biztosítja a mérföldkövek és célok kielégítő teljesítését, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét. Vizsgálatunk a tagállami helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben vázolt kontrollrendszerek kezdeti bizottsági értékelésére is vonatkozott. A Bizottság kontrollrendszerének kialakításáról készített értékelést kiegészítettük a tervezett munka és az annak két elemére meghatározott eljárások részletes elemzésével. Az elemzés célja a Bizottság kontrollrendszeréhez tartozó eljárások és ellenőrzések lehetséges hiányosságainak feltárása volt.

19 A megállapításaink, következtetéseink és ajánlásaink alátámasztásához szükséges bizonyítékok beszerzése érdekében:

- o interjúkat készítettünk és megbeszéléseket folytattunk a Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóságának (DG ECFIN) és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Munkacsoportnak (SG RECOVER) képviselőivel;
- o megvizsgáltuk a Bizottság eljárásait és más vonatkozó dokumentumait, például a finanszírozási megállapodásokat és a működési szabályokat;
- o elemeztük a Bizottság előzetes és utólagos ellenőrzésekre vonatkozó eljárásait, valamint az ellenőrzési stratégiát, a mintavételi iránymutatást, a belső ellenőrzési listákat és iránymutatásokat;
- o tanulmányoztuk a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság 2021. évi éves tevékenységi jelentését.

20 Az ezen ellenőrzés során szerzett bizonyítékokat kiegészítettük a 2021. évi RRF-kiadások szabályszerűségére vonatkozó megbízhatósági nyilatkozat kapcsán végzett ellenőrzésünk észrevételeivel¹⁵. A megbízhatósági nyilatkozatra vonatkozó ellenőrzés során vizsgáltuk a Bizottság által 2021-ben egy tagállamnak (Spanyolország) folyósított egyetlen kifizetés alapjául szolgáló mind az 52 mérföldkő kielégítő teljesítését. Áttekintettük a Bizottság azon előzetes értékelését is, amelyet az a Franciaországnak 2022 márciusában teljesített kifizetés alapjául szolgáló négy kiválasztott célról készített.

21 Az ellenőrzést az RRF végrehajtásának korai szakaszában végeztük el, amikor az első kifizetés már megtörtént, de jelentős számú kifizetést még nem folyósítottak. Az ellenőrzés ezért az RRF kontrollrendszerének kialakítására összpontosított, annak 2022. április végi állapota szerint, nem pedig annak tényleges működésére.

22 Ezenkívül ebben az ellenőrzésben nem foglalkoztunk a tagállamok RRF-kontrollrendszereinek kialakításával vagy eredményességével, de a jövőben ezt is tervezzük ellenőrizni.

23 Ellenőrzésünkkel és ajánlásainkkal annak biztosítását kívánjuk elősegíteni, hogy a Bizottság megfelelő kontrollrendszerrel rendelkezzen mind a kifizetés feltételeit, mind pedig az Unió pénzügyi érdekeinek eredményes védelmét illetően, tekintettel arra, hogy az eszköz 2026 végéig tartó működése során még jelentős számú RRF-kifizetést kell folyósítani.

¹⁵ A 2021. évi éves jelentésünk 10. fejezete.

Megállapítások

Uniós szinten megbízhatósági és elszámoltathatósági hiányosságok mutatkoznak az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén

24 Jelentésünk e szakaszában általánosabb, elvi szempontból vizsgáljuk meg a Bizottság RRF-kontrollrendszerét, értékelve, hogy az elősegíti-e a mérföldkövek és célok kielégítő mértékű teljesítésének biztosítását, védi-e az Unió pénzügyi érdekeit, és ha igen, milyen módon. Ebből a célból figyelembe vesszük a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben bemutatott tagállami kontrollrendszerek bizottsági értékelését is, mivel ez az első eleme az RRF kontrollkeretének¹⁶. Megállapításaink következményekkel járnak a megbízhatóságra és az elszámoltathatóságra nézve is: ezt az alábbi bekezdésekben fejtjük ki.

A kontrollintézkedések bizottsági értékelése átfogó volt ugyan, de részben olyan rendszereken alapult, amelyek még kialakításra vártak

25 A tagállamok – hogy részesülhessenek az RRF-támogatás előnyeiből – nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervjavaslatokat nyújtottak be a Bizottságnak. A Bizottság ezeket a rendeletben meghatározott tizenegy kritérium alapján értékelte. Az egyik kritérium olyan megfelelő tagállami kontrollrendszereket és intézkedéseket ír elő, amelyek megelőzik, feltárják és korrigálják a korrupciót, a csalást, a szabálytalanságokat, az összeférhetetlenséget és a kettős finanszírozást.

26 A 21/2022. sz. különjelentésben ellenőriztük, hogy a Bizottság értékelte-e a tagállamok kontrollintézkedéseit, különösen azok struktúrájának egyértelműségét, a különböző szerveik feladat- és felelősségi köreit, a tervezett rendszereket és folyamatokat, valamint a szükséges kapacitást.

27 Összességében arra a következtetésre jutottunk, hogy a folyamat összetettségére és az időkorlátokra tekintettel a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek bizottsági értékelése megfelelő volt. Konkrétabban a kontrollrendszerekre nézve megállapítottuk, hogy a tagállamok által javasolt kontrollintézkedések bizottsági értékelése helyesen tárta fel azokat a hiányosságokat és elégtelenségeket, amelyek további intézkedéseket igényelnek. Az értékelés azonban bizonyos mértékig olyan

¹⁶ 21/2022. sz. különjelentés.

rendszerek leírásán alapult, amelyek még felállításra vártak. Ezért a megerősítéshez itt további helyszíni vizsgálatokra van szükség. Ezen túlmenően a Bizottság további mérföldköveket vezetett be azon 16 tagállam esetében, ahol ezek a hiányosságok vagy elégtelenségek további intézkedések végrehajtását teszik szükségessé az első kifizetés előtt¹⁷. A teljes mértékben működőképes kontrollrendszer hiánya azzal a kockázattal jár, hogy e mérföldkövek teljesítéséig az Unió pénzügyi érdekei nem részesülnek kellő védelemben.

Előzetes és utólagos ellenőrzések keretében értékelik a mérföldkövek és célok teljesítését

28 A tagállamok kifizetési kérelmeinek előzetes bizottsági ellenőrzései és a kapcsolódó utólagos ellenőrzések a kifizetés feltételeire, valamint a mérföldkövek és célok kielégítő teljesítése tekintetében a tagállamok által benyújtott bizonyítékokra összpontosítanak. A mérföldkövekkel és célokkal kapcsolatos előzetes és utólagos ellenőrzések nem terjednek ki az uniós és nemzeti szabályok be nem tartására (09. bekezdés).

29 Olyan esetben például, ha egy RRF-finanszírozású beruházási projekt nem felel meg az olyan uniós és nemzeti szabályoknak, mint a közbeszerzési, állami támogatási, illetve a költségek vagy projektek támogathatóságára vonatkozó szabályok, ez nem befolyásolja a Bizottság előzetes értékelésének eredményét az érintett cél kielégítő teljesítéséről. Mindaddig, amíg a célkitűzés a tanácsi végrehajtási határozat mellékletében szereplő leírásnak megfelelően teljesült, a Bizottság köteles folyósítani a kifizetést az érintett tagállamnak¹⁸.

30 Megjegyezzük továbbá, hogy a rendelet előírja a horizontális elvek tiszteletben tartását¹⁹. Ezek az elvek előírják, hogy kellően indokolt esetek kivételével az RRF-ből nyújtott támogatás nem válhat ki rendszeresen folyósítandó nemzeti kiadásokat, és tiszteletben kell tartania mind az uniós finanszírozás kiegészítő jellegének a rendelet 9. cikkében említett elvét, mind pedig a jelentős károkozás elkerülését célzó elvet. Mivel a rendelet nem tekinti ezen alapelvek betartását a kifizetés feltételének²⁰, a Bizottság előzetes ellenőrzései ezekre az elvekre nem terjednek ki, kivéve, ha az

¹⁷ A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság 2021. évi éves tevékenységi jelentésének XIV. melléklete.

¹⁸ A [rendelet](#) 24. cikkének (5) bekezdése.

¹⁹ A [rendelet](#) 5. cikke.

²⁰ A [rendelet](#) 24. cikke.

azoknak való megfelelés a Tanács végrehajtási határozata alapján kötelező, mint ahogy ez a jelentős károkozás elkerülését célzó elv esetében előfordulhat. Ezen elv betartását a Bizottság ellenőrizte a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek értékelése során. A jelentős károkozás elkerülését célzó elv betartása kapcsán korábbi ellenőrzésünk során azt állapítottuk meg, hogy a Bizottság értékelésének eredménye szerint az elfogadott helyreállítási és rezilienciaépítési tervek csak az ezen elvnek megfelelő intézkedéseket tartalmaztak, és a mintánkban szereplő intézkedéseknél mi is ezt figyeltük meg. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervekbe azonban nem kerültek módszeresen beépítésre a környezeti hatások mérséklésére irányuló intézkedések sem mérföldkő, sem cél formájában, és előfordulhat, hogy az ezzel az elvvel nem összhangban lévő intézkedéseket az eszközön kívüli forrásokból finanszírozzák²¹.

31 A 21/2022. sz. különjelentésben észrevételeztük azt is, hogy a mérföldkövek és a célok esetében a hatás helyett általában csupán az outputot mérik²². A helyreállítási és rezilienciaépítési tervekre irányuló értékelés és a tagállamok részére történő kifizetés ezért meghatározás szerint a reformok és beruházások hatásától független.

Az információhiány uniós szinten megbízhatósági és elszámoltathatósági hiányosságokat okoz az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén

32 A tagállamoknak a Bizottsággal közösen biztosítaniuk kell az Unió pénzügyi érdekeinek eredményes védelmét, saját felelősségi körüknek megfelelően²³. Ebben az összefüggésben a tagállamok „minden megfelelő intézkedést megtesznek az Unió pénzügyi érdekeinek védelme és annak biztosítása érdekében, hogy pénzeszközöknek az eszközből támogatott intézkedésekhez kapcsolódó felhasználása megfeleljen az alkalmazandó – különösen a csalás, a korrupció és az összeférhetlenség megelőzésére, feltárására és korrekciójára vonatkozó – uniós és nemzeti jognak”²⁴. Ez a kötelezettség a tagállamokkal aláírt finanszírozási megállapodásokban is szerepel. Ha a tagállamok csalás, korrupció vagy összeférhetlenség esetén nem térítetnek meg valamely jogosulatlanul kifizetett összeget, vagy súlyosan megszegik a finanszírozási megállapodás szerinti kötelezettségeiket, például a kettős finanszírozás elkerülésére vonatkozó kötelezettséget, akkor a Bizottság megtérítheti a megfelelő összeget.

²¹ A 21/2022. sz. különjelentés 56–61. bekezdése.

²² A 21/2022. sz. különjelentés VIII. bekezdése.

²³ A 01/2023. sz. áttekintés 80. bekezdése.

²⁴ A rendelet 22. cikkének (1) bekezdése és (54) preambulumbekzdése.

33 A Bizottság ebben az összefüggésben a DG ECFIN 2021. évi éves tevékenységi jelentésében az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozóan „fennmaradó felelősséget” határozott meg saját maga számára, ami azt jelenti, hogy „a tagállamok kizárólagos felelőssége annak ellenőrzése, hogy az RRF-finanszírozást megfelelően, az összes alkalmazandó nemzeti és uniós szabályozással összhangban használták-e fel”. A Bizottság felelőssége a három súlyos szabálytalanságra, a csalásra, a korrupcióra és az összeférhetetlenségre, valamint a finanszírozási megállapodás szerinti kötelezettségekre, nevezetesen a kettős finanszírozás elkerülésére korlátozódik²⁵. Az RRF-re vonatkozó ellenőrzési stratégia ennek megfelelően azt irányozza elő, hogy a Bizottság nem végez az uniós és a nemzeti szabályoknak való megfelelést vizsgáló ellenőrzéseket²⁶. A Bizottság rendszerellenőrzéseinek középpontjában az említett három súlyos szabálytalanság és a kettős finanszírozás megelőzésére, felderítésére és korrekciójára szolgáló tagállami rendszerek állnak.

34 Tapasztalataink azt mutatják, hogy az uniós és nemzeti szabályok – például a közbeszerzési, állami támogatási és támogathatósági szabályok – be nem tartása más uniós kiadási programok esetében is gyakori²⁷, és ezért jelentős kockázatot jelent. Megjegyezzük, hogy a Bizottság rendszerellenőrzései mégsem terjednek ki az ilyen szabályoknak való megfelelésre, és e tekintetben csak kevés iránymutatás áll a tagállamok rendelkezésére.

35 Ennek következtében uniós szinten kevés ellenőrzött információ áll rendelkezésre arról, hogy a tagállami rendszerek megfelelően foglalkoznak-e – és ha igen, hogyan – az RRF-finanszírozású beruházási projektek uniós és nemzeti szabályoknak való meg nem feleléséből eredő jelentős kockázattal. Ez befolyásolja a Bizottság által nyújtható bizonyosság teljes körű voltát. A bizonyosság ugyanis nem terjed ki az RRF által finanszírozott beruházási projektek uniós és nemzeti szabályoknak való megfelelésére.

36 A Bizottság által az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében vállalt felelősséget a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság 2021. évi éves tevékenységi jelentésének részét képező megbízhatósági nyilatkozat fogalmazza meg. A nyilatkozat csak a rendelet 22. cikkének (5) bekezdésében meghatározott konkrét szempontra terjed ki. A Bizottság biztosítékot nyújt arra vonatkozóan, hogy csalás, korrupció és összeférhetetlenség fennállása esetén visszafizetteti az uniós költségvetésnek járó összegeket, ha a tagállam ezt elmulasztotta, vagy ha a finanszírozási megállapodás

²⁵ A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság 2021. évi éves tevékenységi jelentése, 52. o.

²⁶ A Bizottság RRF-re vonatkozó ellenőrzési stratégiája, 3. o.

²⁷ A 2021. évi éves jelentésünk 1.8. ábrája.

súlyos megsértése nyer megállapítást. Ez uniós szinten elszámoltathatósági hiányosságot eredményez.

A mérföldkövek és célok teljesítésének ellenőrzése céljából a Bizottság átfogó eljárást alakított ki

37 A Bizottság kontrollrendszerének biztosítania kell, hogy az RRF kifizetései az előre meghatározott mérföldkövek és célok kielégítő teljesítésén alapuljanak²⁸. Biztosítania kell azt is, hogy a már korábban elért mérföldkövek és célok továbbra is teljesítettek legyenek.

38 Ebből a célból olyan eljárást hozott létre, amelynek keretében a tagállamoknak folyósított kifizetések előtt előzetes ellenőrzésekre kerül sor. Ezek többnyire a tagállamok által a mérföldkövek és célok kielégítő teljesítésére vonatkozóan benyújtott bizonyítékok dokumentumalapú ellenőrzésén alapulnak. A Bizottság azután végez utólagos ellenőrzéseket, hogy a tagállam megkapta a kifizetést.

39 Áttekintettük a Bizottság eljárásait és dokumentációját annak értékeléséhez, hogy a Bizottság előzetes és utólagos ellenőrzéseit úgy alakították-e ki, hogy pontosan fel tudják mérni a mérföldkövek és célok teljesítését. A 2021. évi RRF-re vonatkozó megbízhatósági nyilatkozat ellenőrzésének részeként azt is megvizsgáltuk, hogyan végzi el a Bizottság az előzetes ellenőrzéseket a gyakorlatban, hogy feltárjuk az eljárások lehetséges hiányosságait.

A mérföldkövek és célok teljesítésének előzetes ellenőrzésére szolgáló eljárás átfogó, de továbbra is vannak problémák

A mérföldkövek és célok teljesítésének előzetes ellenőrzése átfogó értékelési folyamatot feltételez

40 A rendelet előírása szerint a Bizottságnak értékelnie kell, hogy a vonatkozó tanácsi végrehajtási határozatban meghatározott mérföldkövek és célok kielégítően teljesültek-e²⁹. A Bizottság által az RRF-kifizetésekre előírt előzetes ellenőrzéseknek lehetővé kell tenniük a Bizottság számára annak ellenőrzését, hogy a tagállam kifizetési

²⁸ A rendelet 24. cikkének (3) bekezdése.

²⁹ A rendelet 24. cikkének (3) bekezdése.

kérelmét az érintett mérföldkövek és célok kielégítő teljesítésére vonatkozó bizonyítékok támasztják alá, és az ellenőrzéseket megfelelően dokumentálni kell.

41 A szóban forgó elfogadott mérföldkövek és célok teljesítését követően a tagállamok kellően indokolt kifizetési kérelmet nyújtanak be a Bizottságnak értékelésre (10. bekezdés). A Bizottság ellenőrzi a tagállamok által benyújtott bizonyítékokat, amikor előzetesen értékeli, hogy a kifizetési kérelem alapjául szolgáló mérföldkövek és célok kielégítően teljesültek-e.

42 A Bizottság előzetes értékelési folyamatában több szereplő vesz részt. Vezető szerepet a DG ECFIN és a SG RECOVER földrajzilag illetékes egységei játszanak a kifizetési kérelmek előzetes ellenőrzésében és értékelésében. A tagállamok kifizetési kérelmeinek benyújtását követően ezek az egységek felelősek a kifizetési kérelemhez csatolt bizonyítékok dokumentumalapú ellenőrzéséért és értékeléséért.

43 Az előzetes értékelési folyamat különböző elemekből áll:

- o A földrajzilag illetékes egységek mind a kifizetési kérelmek benyújtását megelőzően, mind azt követően folyamatos kapcsolatot tartanak a tagállamok hatóságaival a mérföldkövek és célok teljesítéséről, illetve az e téren elért előrehaladásról.
- o A DG ECFIN több horizontális egysége is részt vesz az értékelésben, például a jogi egység felelős az előzetes értékelés felülvizsgálatáért azon a téren, hogy az jogilag megalapozott és helyes legyen.
- o A Bizottság először informális technikai, majd hivatalos szolgálatközi konzultációkat folytat az érintett főigazgatóságokkal és részlegekkel, hogy egy adott mérföldkő vagy cél elérését illetően fel tudja használni az érintett szakpolitikai területekkel közvetlenül és napi szinten foglalkozó szervezeti egységeinek szakmai tapasztalatát.

44 A fent leírt előzetes értékelési folyamat és a Bizottság részlegeivel folytatott megbeszéléseink alapján úgy véljük, hogy a Bizottság átfogó előzetes ellenőrzéseket alakított ki a mérföldkövek és célok teljesítésének értékelésére. Találtunk azonban néhány hiányosságot a folyamat egyértelműségével és az értékelés dokumentációjával kapcsolatban, ezeket a következő bekezdésekben ismertetjük.

Az értékelési folyamat különböző szakaszai nincsenek megfelelően meghatározva vagy dokumentálva

45 A költségvetési rendelet rögzíti, hogy az eredményes belső kontroll a legjobb nemzetközi gyakorlatra, és különösen a megfelelő ellenőrzési nyomvonalakra épül³⁰. Az ellenőrzési nyomvonalnak tisztáznia kell, mi a saját célja, melyek a forrásai, és milyen következtetéseket vontak le.

46 A Bizottság úgy határozott, hogy az egyes kifizetési kérelmeket illetően folyamatnaptárat használ, amely összefoglalja az elvégzendő lépéseket, megjelöli a felelős szereplőket és megadja az előzetes értékelésben részt vevő csoportok által követendő ütemtervet.

47 Az egyes mérföldkövek vagy célok értékelését egy „értékelési adatlapon” dokumentálják és foglalják össze. Ennek része egy nyilvántartás, amely az összegyűjtött információkat tartalmazza, és rögzíti a Bizottság által a mérföldkövek és célok előzetes értékelése céljából készített elemzést.

48 Míg az értékelési adatlap és a folyamatnaptár egyaránt tartalmaz releváns információkat az értékelési folyamatról, az nincs az előzetes értékelés részére megfelelően meghatározva és dokumentálva, hogy a különböző szereplők mivel járulnak hozzá az értékelési folyamat különböző szakaszaihoz. Ezért előfordulhat, hogy az nem mindig szolgáltat elegendő bizonyítékot arra, hogy egy mérföldkövet vagy célt megfelelően, a szükséges részletességgel értékelték és dokumentáltak.

Nem egyértelmű, hogy mire terjed ki az érintett főigazgatóságok és részlegek technikai konzultációja

49 Míg a mérföldkövek és célok teljesítésének értékeléséért az SG RECOVER és a DG ECFIN felel, az előzetes ellenőrzések során az érintett főigazgatóságok és részlegek felkérhetők arra, hogy egyes technikai szempontok kapcsán vegyenek részt az értékelésben.

50 Amikor a főigazgatóságok és más részlegek szakpolitikai tisztviselőitől kérnek ilyen jellegű résztvételt, elsősorban arról kérik a nyilatkozatukat, hogy van-e olyan ok, ami miatt egy adott mérföldkő vagy cél nem tekinthető kielégítően teljesítettnek. Az

³⁰ Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet 36. cikkének (3) bekezdése.

előzetes értékelési folyamat végén és a konzultációs folyamat lezárásaként a főigazgatóságok és szolgálati részlegek további lehetőséget kapnak arra, hogy a szolgálatok közötti hivatalos konzultáció során kifejtsék véleményüket az átfogó értékelésről.

51 A szakértőkkel folytatott konzultációt az értékelési folyamat fontos elemének tartjuk, ám sem annak hatóköre, sem a folyamat során megkérdezett főigazgatóságok és részlegek szerepe nincs egyértelműen meghatározva (47. bekezdés). Ráadásul a technikai konzultációk dokumentációja sem mindig adott világos képet arról, hogy a megkérdezett főigazgatóságok a mérföldkő vagy célkitűzés mely elemeivel/aspektusaival kapcsolatban fejtették ki véleményüket, illetve hogyan jutottak erre a véleményre. A technikai konzultáció jellegéről és a meghozott értékelési döntésről vezetett egyértelmű nyilvántartás hiányában nem világos, hogy a konzultáció valójában mire terjedt ki. A **2. háttérmagyarázat** egy példát mutat be a 2021. évi megbízhatósági nyilatkozatra irányuló ellenőrzésünkből.

2. háttérmagyarázat

Nem egyértelmű hozzájárulás és elégtelen dokumentáció a főigazgatóságokkal és részlegekkel folytatott technikai konzultáció során: egy példa

330. mérőföldkő:

„A két szabályzat a nők és férfiak egyenlő díjazására, valamint az esélyegyenlőségi tervekre és azok nyilvántartásba vételére vonatkozik. A rendelet céljai a következők: i. biztosítja a bérek átláthatóságának elvét, hogy rá lehessen mutatni a helytelen munkakör-értékelések miatti megkülönböztetésre; ii. esélyegyenlőségi tervek kidolgozása és nyilvános nyilvántartásba vételük biztosítása.”

Konzultáltak a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatóságával (DG EMPL), és felkérték, hogy szóljon hozzá e mérőföldkő értékeléséhez.

Történtek ugyan szóbeli megbeszélések a DG EMPL egyes részlegeivel, és a szolgálatközi hivatalos konzultáció során a DG EMPL nem emelt kifogást, arra nézve azonban nem találtunk bizonyítékot, hogy a DG EMPL pontosan milyen hatókörben járult hozzá az értékeléshez. Nem világos, hogy a technikai konzultáció idején a DG EMPL részlegei úgy ítélték-e meg, hogy a mérőföldkő kielégítő módon teljesült. Az sem világos, hogy a mérőföldkő mely elemeit vették figyelembe, illetve hogy vajon csak azt erősítették-e meg, hogy nincsen tudomásuk semmiről, ami kétségesé tenné a mérőföldkő teljesítését.

Ugyanez érvényes a 330. mérőföldkővel egy időben értékelt többi mérőföldkőre (329. és 333.) is³¹.

Az értékelés nem teljes körű dokumentálása

52 A mérőföldkövek vagy célok kielégítő teljesítését a Bizottság az azok leírásában és a kapcsolódó intézkedés leírásában – mindkettőt a vonatkozó tanácsi végrehajtási határozat határozza meg – megadott releváns elemek alapján értékeli, valamint figyelembe veszi a működési szabályokat.

³¹ A Tanács végrehajtási határozatának melléklete

53 A 2021. évi éves jelentésünkben megállapítottuk, hogy a Tanács végrehajtási határozatának mellékletében szereplő intézkedés leírása nem mindig volt összhangban a vonatkozó mérföldkövel, illetve céllal. A leírás tehát nem volt egyértelmű, és az értékelés szempontjából releváns elemek tekintetében többféle értelmezést tett lehetővé³². Nem találtunk viszont indokot arra, miért ítélte meg úgy a Bizottság, hogy az intézkedés leírásában meghatározott egyes elemek az értékelés szempontjából nem relevánsak. Azt is megállapítottuk, hogy a mérföldkövek és célok kielégítő teljesítésének értékelésére vonatkozó bizottsági iránymutatás nem írt elő ilyen indokolást, s ezért nem követelte meg kifejezetten annak dokumentálását. A világos iránymutatás és dokumentáció hiánya ezekben a helyzetekben megnehezítette, akár el is lehetetlenítette, hogy egy külső személy, aki nem vett részt az RRP-vel kapcsolatos tárgyalásokban, vagy nem rendelkezett előzetes ismeretekkel a folyamatról, megérthesse és követni tudja a Bizottság érvelését.

Jelenleg nincs módszer a kifizetések felfüggesztésére

54 Egy tagállamnak a kifizetési kérelem benyújtását követően folyósított összeg nem feltétlenül mérföldkövek és célok elérésének a kifizetési kérelemben szereplő becsült költségein alapul, hanem sokkal inkább az érintett tagállammal folytatott tárgyalások eredményétől függ. E tárgyalások során a mérföldkövek és célok arányát, illetve viszonylagos fontosságát veszik figyelembe³³. Abban az esetben, ha a Bizottság megállapítja, hogy a mérföldköveket vagy célokat nem teljesítették kielégítő módon, a rendelet azt írja elő, hogy „a pénzügyi hozzájárulás és adott esetben a hitel egészének vagy egy részének a kifizetését fel kell függeszteni”³⁴. A felfüggesztés csak akkor szüntethető meg, ha a tagállamok hat hónapon belül bizonyítékot szolgáltatnak a Bizottságnak a mérföldkövek vagy célok kielégítő teljesítéséről, ellenkező esetben a Bizottság köteles arányosan csökkenteni a pénzügyi hozzájárulás vagy (adott esetben) a kölcsön összegét. 2021. évi éves jelentésünkben arról számoltunk be, hogy a Bizottság nem dolgozott ki módszertant a felfüggesztendő összeg meghatározására³⁵.

55 Bár a módszertan nem befolyásolná a mérföldkövek és célok előzetes értékelését, hiánya mégis azt jelenti, hogy az RRF-kifizetések szabályszerűségét biztosító RRF-kontrollrendszer egy fontos elemnek van híjával. E módszertan hiánya a tagállamok és a többi érdekelt fél számára is csökkenti az RRF intézkedéseinek átláthatóságát, mivel

³² A 2021. évi éves jelentésünk 10.24–10.26. bekezdése.

³³ A 21/2022. sz. különjelentésünk 73. bekezdése.

³⁴ A rendelet 24. cikkének (6) bekezdése.

³⁵ 2021. évi éves jelentésünk 10.28. bekezdése.

bizonytalan, hogy milyen kritériumok alapján számítják ki a mérföldkövek és célok nemteljesítésével járó pénzügyi hatásokat. Ezzel összefüggésben felhívjuk a figyelmet a [2021. évi éves jelentésünk](#) 10.2. ajánlására.

Az utólagos ellenőrzések segíthetnek biztosítani a mérföldkövek és célok kapcsán bejelentett adatok pontosságát

56 Míg a Bizottság előzetes ellenőrzései elsősorban dokumentumok áttekintésén alapulnak, az utólagos ellenőrzések során a Bizottság a helyszínen vizsgálhatja meg a helyzetet. Az utólagos ellenőrzésekről a költségvetési rendelet³⁶ és a tagállamokkal kötött finanszírozási megállapodások rendelkeznek. Ezek célja, hogy felderítsenek és korigáljanak minden olyan nem teljesített mérföldkövet vagy célt, amelyre a kifizetések folyósítása után derül fény. Ezeket az ellenőrzéseket az összes releváns információ, világos és jól megtervezett eljárások, valamint megfelelő kockázatértékelés alapján kell elvégezni.

57 Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság utólagos ellenőrzéseinek kialakítása alkalmas-e ennek a célkitűzésnek az elérésére. A Bizottság utólagos ellenőrzéseinek gyakorlati végrehajtását nem tudtuk tesztelni ([21.](#) bekezdés).

58 A mérföldkövek és célok teljesítése tekintetében a Bizottság az előzetes ellenőrzéseit kiegészítő, kockázatalapú utólagos ellenőrzéseket végez. A Bizottság ezenkívül rendszerellenőrzéseket végez a mérföldkövekre és célokra nézve, ezek elsősorban az adatgyűjtésre, valamint a mérföldkövekről és célokról történő tagállami beszámolásra irányulnak.

59 A mérföldkövekre és célokra irányuló rendszerellenőrzések célja azon adatkezelési és informatikai vagy egyéb rendszerek értékelése, amelyek a mérföldkövek és célok tárolására, gyűjtésére, összesítésére és az azokról való beszámolásra szolgálnak, valamint annak ellenőrzése, hogy mennyire megbízhatóak az elért mérföldkövekre és célokra nézve bejelentett adatok, illetve adatösszesítések.

60 A mérföldkövekre és célokra irányuló ellenőrzések kockázatalapúak, és lefedik a bizottsági kockázatértékelésben „nagy kockázatúnak” minősített valamennyi mérföldkövet és célt, valamint – a rendelkezésre álló erőforrásoktól függően – a lehető legtöbbet a „közepes kockázatúnak” minősített mérföldkövek és célok közül. Ezt azért

³⁶ A [költségvetési rendelet](#) 74. cikkének (6) bekezdése.

teszik, hogy a helyszínen erősítsék meg az előzetes ellenőrzési szakaszban a Bizottságnak bejelentett tagállami információkat.

61 A Bizottság egy általános kockázatértékelés és egy kifizetési kérelemre vonatkozó kockázatértékelés alapján választja ki az ellenőrizendő tagállami hatóságokat, mérőföldköveket és célokat. Az ellenőrizendő tagállamok első kiválasztását a tagállamok felkészültsége és a benyújtott kifizetési kérelmek időzítése is befolyásolja.

62 A kockázatértékelések számos tényezően alapulnak. Ilyenek többek között:

- o a nemzeti kontrollrendszerek összetettsége;
- o a tagállamok által végzett ellenőrzések;
- o az RRP-intézkedések más uniós alapokból történő társfinanszírozásának kockázata;
- o a végső kedvezményezettek típusai.

63 A mérőföldkövekre és célokra vonatkozó ellenőrzések célja, hogy utólagosan további biztosítékot nyújtsanak azok kielégítő teljesülésére vonatkozóan, míg a mérőföldkövekkel és célokkal kapcsolatos rendszerellenőrzések annak biztosítása törekszenek, hogy a mérőföldkövekről és célokról történő beszámolóhoz szükséges információk gyűjtésére és tárolására szolgáló nemzeti rendszerek megfelelőek és megbízhatóak legyenek.

64 A DG ECFIN „vizsgálattervezési feljegyzése” részletes útmutatást nyújt e mérőföldkövekre és célokra vonatkozó ellenőrzésekre, valamint rendszerellenőrzésekre vonatkozóan, és az ellenőrzések során felhasználandó sablonokat is tartalmaz.

65 Az utólagos ellenőrzések tervezési dokumentumainak áttekintését követően úgy ítéljük meg, hogy azok kidolgozása a tervezett munka és a dokumentálás tekintetében összességében megfelelő, de megvalósításuk eredményességét csak egy későbbi szakaszban lehet majd értékelni. A 2022. és 2023. évi ellenőrzési feladatok első tervei alapján széles körben végzett munkára lehet számítani. 20 tagállamban terveztek ellenőrzéseket, amelyek közül 20 az adatkezelésre és az informatikai rendszerekre, 7 pedig a bejelentett adatok megbízhatóságának igazolására irányul.

Iránymutatás hiányában nő annak a kockázata, hogy nem tárják fel az olyan intézkedések visszavonását, amelyekkel kapcsolatban a mérföldkövek vagy a célok már korábban teljesültek

66 Ahhoz, hogy egy teljesített és így kifizetést maga után vonó mérföldkőnek vagy célnak értelme és eredményei legyenek, azokat nem szabad később visszavonni. A rendelet figyelembe veszi ezt a kockázatot, amikor leszögezi: „A mérföldkövek és célok kielégítő teljesítésének előfeltétele, hogy az érintett tagállam ne vonja vissza a korábban kielégítő módon teljesített mérföldkövekhez és célokhoz kapcsolódó intézkedéseket”³⁷. A finanszírozási megállapodások szerint a tagállam kifizetési kérelmének meg kell erősítenie, hogy ez a helyzet.

67 A tagállamok e megerősítő nyilatkozata a kontrollmechanizmus fő eleme arra nézve, hogy a korábban teljesített mérföldkövekhez vagy célokhoz kapcsolódó intézkedéseket nem vonták vissza. Ezenkívül a Bizottság szerint, mivel a földrajzilag illetékes egységek folyamatosan figyelemmel kísérik a tagállami hatóságokat és megbeszéléseket folytatnak velük, észlelni tudják, hogy mely mérföldkövek és célok kapcsán vontak vissza intézkedéseket.

68 Visszavonásra csak akkor kerülhet sor, ha egy mérföldkövet vagy célt úgy minősítenek, hogy az kielégítő módon teljesült, és így előzetes eljárásokkal nem ellenőrizhető. A korábban teljesített mérföldkövekhez kapcsolódó intézkedések visszavonásának áttekintését ezért utólag kell elvégezni.

69 A Bizottság mindeddig nem dolgozott ki iránymutatást arra vonatkozóan, hogy pontosan milyen természetű valamely korábban teljesített mérföldkőhöz vagy célhoz kapcsolódó intézkedés visszavonása, milyen körülmények között kell az ilyen visszavonást megtörténtenek tekinteni, illetve hogy a Bizottság részlegeinek és a tagállami hatóságoknak hogyan kell ezt nyomon követniük. Az ilyen iránymutatás hiányában megnő annak a kockázata, hogy a tagállamok és a Bizottság esetleg nem azonosítják megfelelően és következetesen az összes visszavont mérföldkövet és célt.

70 A Bizottság még nem adott ki iránymutatást arra vonatkozóan sem, hogy valamely korábban teljesített mérföldkőhöz vagy célhoz kapcsolódó intézkedés visszavonása milyen hatással van a korábbi vagy jelenlegi kifizetési kérelmekre.

³⁷ A [rendelet](#) 24. cikkének (3) bekezdése.

A bizottsági kontroll támogathatja a tagállami rendszerekről készített bizottsági értékeléseket, de a csalások bejelentésére és a hiányosságok kiküszöbölésére szolgáló eljárásoknak vannak korlátaik

A tervezett bizottsági ellenőrzések révén értékelni lehet a tagállamok csalással, korrupcióval, összeférhetetlenséggel és kettős finanszírozással kapcsolatos kontrollrendszerait

71 Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme megköveteli, hogy az RRF végrehajtása megfeleljen az alkalmazandó uniós és nemzeti jognak, különösen a csalás, a korrupció és az összeférhetetlenség megelőzése, felderítése és korrekciója tekintetében. Vonatkozik ez a kettős finanszírozás kockázatára is.

72 A Bizottságnak az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében betöltött szerepe saját meghatározása szerint az, hogy viseli a fennmaradó felelősséget, vagyis pusztán azt biztosítja, hogy a tagállamokban megfelelő rendszerek működjenek, és akkor avatkozik be, ha a tagállamok nem teljesítik ellenőrzési kötelezettségeiket a csalás, a korrupció és az összeférhetetlenség, valamint a kettős finanszírozás megelőzése, felderítése és korrekciója tekintetében (33. bekezdés).

73 A Bizottság által tervezett ellenőrzések számításba veszik ezt a korlátozást, és középpontjukban a csalás, a korrupció, az összeférhetetlenség és a kettős finanszírozás megelőzésére, felderítésére és korrekciójára szolgáló tagállami kontrollrendszerek állnak. Ezeket az ellenőrzéseket az összes releváns információ, világos és jól megtervezett eljárások, valamint megfelelő kockázatértékelés alapján kell elvégezni. Áttekintettük a Bizottság ezen ellenőrzésekre vonatkozó eljárásait és tervezési dokumentumait.

74 A Bizottság az ellenőrzési stratégiájában meghatározta az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos ellenőrzési munkáját.

75 Az RRF-re vonatkozó ellenőrzési stratégia előírja, hogy a Bizottság az RRF végrehajtása során végezzen tagállamonként legalább egy külön rendszerellenőrzést. A Bizottság ezen ellenőrzések révén igyekszik megbizonyosodni arról, hogy a tagállamok kontrollrendszerei képesek a csalás, a korrupció, az összeférhetetlenség és a kettős finanszírozás megelőzésére, felderítésére és korrekciójára. A 2022-re és 2023-ra vonatkozó ellenőrzések tervezése során eleinte 21, az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét célzó ellenőrzést terveztek.

76 A csalásra, korrupcióra, összeférhetetlenségre és kettős finanszírozásra irányuló rendszerellenőrzések lehetővé tennék a Bizottság számára, hogy értékelje a tagállamok erre a célra létrehozott rendszereit, de az ilyen ellenőrzések eredményességét csak egy későbbi szakaszban lehet majd értékelni. Azonosítottunk továbbá a Bizottság kontrollrendszerének egyes elemeit érintő korlátokat, ezekről a következő bekezdésekben számolunk be.

A tagállami ellenőrzésekre vonatkozó információk korlátozott volta befolyásolhatja a vezetői nyilatkozatok és összefoglalók hozzáadott értékét

77 A tagállamok kifizetési kérelméhez csatolni kell a nemzeti szinten elvégzett ellenőrzések összefoglalójával alátámasztott vezetői nyilatkozatot (10. bekezdés), amelyet a DG ECFIN felülvizsgál, hogy azonosítsa, mely információk lehetnek relevánsak a mérföldkövek és célok teljesítésének előzetes ellenőrzése vagy a DG ECFIN utólagos ellenőrzései szempontjából. A tagállamok vezetői nyilatkozatainak biztosítékot kell szolgáltatniuk arról, hogy a pénzeszközöket az összes alkalmazandó uniós és nemzeti szabállyal összhangban kezelték, különös tekintettel az összeférhetetlenség elkerülését, a csalás megelőzését és a korrupciót érintő szabályokra. A tagállamoknak azt is meg kell erősíteniük, hogy az ellenőrzéseik során feltárt szabálytalanságokat megfelelő módon korrigálták, a pénzeszközöket pedig megfelelően visszafizették a végső kedvezményezettekkel. A Bizottság áttekinti ezeket a dokumentumokat, hogy ellenőrizze, feltártak-e rendszerhiányosságokat, illetve a csalás, korrupció vagy összeférhetetlenség egyedi eseteit, és hoztak-e korrekciós intézkedéseket az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére. Első ízben benyújtott kifizetési kérelmek esetében azt is ellenőrzi, hogy teljesültek-e az RRP értékelése során hozzáadott kontroll- és ellenőrzési mérföldkövek.

78 A vezetői nyilatkozatok és az ellenőrzési összefoglalók hozzáadott értéke a nemzeti hatóságok ellenőrzési munkájának hatókörétől és minőségétől függ. A Bizottság útmutatót adott ki a tagállamoknak a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében végzett ellenőrzések összefoglalójának elkészítéséről, amely meghatározza, hogy ennek milyen típusú információkat kell tartalmaznia, illetve hogy a tagállami hatóságoknak milyen típusú ellenőrzéseket kell elvégezniük. Megjegyezzük, hogy nincs pontos iránymutatás az ilyen ellenőrzések hatókörére és kialakítására vonatkozóan, mivel a rendelet nem szolgáltat jogalapot erre nézve.

79 A 2021-ben beérkezett négy kifizetési kérelemmel kapcsolatban a Bizottság megjegyezte, hogy a tervek jóváhagyása és e kifizetési kérelmek benyújtása között eltelt idő rövidege miatt a nemzeti hatóságok általában korlátozott hatókörű ellenőrzési munkát végezhetnek³⁸. Az ellenőrzések összefoglalóját alátámasztó ellenőrzési munka minőségéről, illetve arról, hogy az RRF életciklusa során a tagállami ellenőrzések annak mely elemeire fognak összpontosítani, a Bizottság a nemzeti ellenőrző hatóságokkal folytatott eszmecsere és ezek nemzeti ellenőrzési stratégiáinak értékelésén alapuló információkkal rendelkezik. A Bizottság arról tájékoztatott bennünket, hogy terve szerint a nemzeti ellenőrzési eredményeket csak akkor használja fel bizonyosság szerzésére, ha azok megbízhatóságát a Bizottság ellenőrzési munkája megerősítette.

Nincsenek teljesen kidolgozva a csalások bejelentésének módjai, illetve a tagállami rendszerek hiányosságainak kijavítására vonatkozó iránymutatások

A csalások bejelentéséből hiányzik a központosított és egységesített megközelítés

80 A kohéziós alapok tekintetében a tagállami hatóságok a szabálytalanságkezelő rendszerben (IMS) kötelesek jelenteni a Bizottságnak minden feltárt csalárd és nem csalárd szabálytalanságot. Az IMS ilyen információit a Bizottság a csalási kockázat értékelése során és a csalás elleni stratégia kidolgozásához használja fel, amelyek az ellenőrzések és kontrollok célmeghatározásának fontos elemei. A „kohézió” végrehajtásáról történő beszámolás tagállami kötelezettségével szemben az RRF végrehajtása során a feltárt csalárd és nem csalárd szabálytalanságok Bizottság felé történő bejelentésének kötelezettsége vezetői nyilatkozatban történő beszámolást előír, de integrált informatikai rendszer alkalmazását nem.

81 A tagállamoknak a vezetői nyilatkozatban kell beszámolniuk a feltárt csalási, korrupciós és összeférhetlenségi esetekről (és a megtett korrekciós intézkedésekről). Az IMS-rendszerrel ellentétben itt nem világos, hogy mely ponton kell beszámolni egy csalási eset megállapításáról, hogy van-e beszámolási küszöbérték, és hogy milyen szabványos információkat kell közölni az egyes esetekről és a megtett korrekciós intézkedésekről. A Bizottság szintjén nem állnak rendelkezésre központosított és szabványos információk a csalás-, összeférhetlenségi és korrupciós gyanú tagállami hatóságok által feltárt eseteiről: ez megnehezíti a csalási kockázat megfelelő

³⁸ A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság 2021. évi éves tevékenységi jelentése, 60. o.

értékelését, pedig az kulcsfontosságú az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő utólagos ellenőrzések eredményes célmeghatározásához.

82 A Bizottság a tagállamokkal együtt köteles évente jelentést tenni az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás és egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem érdekében hozott intézkedésekről (a PIF-jelentés). E jelentés egyik fő összetevőjét képezik az uniós kiadásokat érintő csalásokra és szabálytalanságokra vonatkozó éves információk és adatok. Mivel a Bizottság szintjén nem állnak rendelkezésre központosított és szabványos információk az RRF-kifizetéseket érintő csalásokról és egyéb jogellenes tevékenységekről, fennáll az a kockázat, hogy a Bizottság éves PIF-jelentése nem nyújt teljes képet.

A megbízhatatlan partnerekről jelenleg nem számolnak be, és nem zárják ki őket

83 A tagállamoknak jelenleg nem kötelező a Bizottság korai felismerési és kizárási rendszerét (EDES) alkalmazniuk az RRF keretében végrehajtandó intézkedésekre, így az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére szolgáló eszközök közül egy nem alkalmazható az RRF-re.

84 A költségvetési rendelet javasolt átdolgozásáról szóló véleményünkben kedvezően értékeltük a Bizottság azon javaslatát, hogy megfelelő kizárási intézkedések vonatkozzanak a közvetlen irányítás alá tartozó kiadási programokra, például a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközre, ahol a kedvezményezettek a tagállamok³⁹. Az EDES eredményes működésének kulcsa, hogy a potenciálisan megbízhatatlan partnerekre vonatkozó információk elérhetőek és megbízhatóak legyenek.

A korrekciókra vonatkozóan nem dolgoztak ki belső iránymutatást

85 A rendelet feljogosítja a Bizottságot a beavatkozásra, ha megállapítása szerint valamely tagállami rendszer nem védi megfelelően az Unió pénzügyi érdekeit. Előírja, hogy „az Unió pénzügyi érdekeit érintő és a tagállam által nem korrigált csalás, korrupció és összeférhetetlenség vagy az ilyen megállapodásokból eredő valamely kötelezettség súlyos megsértése esetén a Bizottság jogosult arányosan csökkenteni az eszközökből nyújtott támogatást és visszafizettetni az Unió költségvetését illető bármely összeget, vagy kérni a hitel lejárat előtti visszafizetését”⁴⁰.

³⁹ 06/2022. sz. vélemény (az EUMSZ 322. cikkének (1) bekezdése alapján) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (átdolgozás).

⁴⁰ A rendelet 22. cikkének (5) bekezdése.

86 Ugyanez a cikk úgy rendelkezik, hogy „a Bizottság a visszafizettetés és a csökkentés összegéről vagy a lejárat előtt visszafizetendő összegről való döntés során tiszteletben tartja az arányosság elvét, valamint figyelembe veszi az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás, korrupció és összeférhetetlenség, illetve bármely kötelezettségzegés súlyosságát”.

87 Bár a finanszírozási megállapodások tartalmazzanak általános rendelkezéseket az átalánykorrekciókra vonatkozóan, a Bizottság még nem dolgozott ki belső iránymutatást ezen átalányok alkalmazására nézve. Itt utalunk például [a pénzügyi korrekcióknak a szabályszerűségi és pénzügyi záróelszámolási eljárások keretében történő kiszámítására vonatkozó iránymutatásokra](#).

88 Az ilyen átalányok alkalmazására vonatkozó belső iránymutatás hiánya csökkenti az átláthatóságot, és nem biztosítja, hogy az RRF-fel kapcsolatos szabályokat a tagállamok és más érdekelt felek esetében egységesen alkalmazzák⁴¹.

⁴¹ A 01/2023. sz. vélemény 106. bekezdése:

Következtetések és ajánlások

89 Az RRF egy új teljesítési modell, amelyben a Bizottság által a tagállamnak folyósított kifizetés mérföldkövek és célok teljesítésén alapul. Megállapítjuk, hogy a Bizottságnak viszonylag rövid idő alatt sikerült kialakítania a mérföldkövek és célok kielégítő teljesülésének értékelésére szolgáló kontrollrendszert, amely átfogó előzetes ellenőrzésekből és az azokat kiegészítő helyszíni ellenőrzésekből áll. Ez a kontrollrendszer azonban uniós szinten csak kevés ellenőrzött információval szolgál arról, hogy az RRF által finanszírozott beruházási projektek megfelelnek-e az uniós és nemzeti szabályoknak. Az ilyen információk elégtelen volta befolyásolja, hogy a Bizottság milyen megbízhatósági szintet képes szavatolni az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére, és uniós szinten elszámoltathatósági hiányosságot okoz.

90 A Bizottság által a mérföldkövek és célok teljesítéséről végzett előzetes ellenőrzések megállapításunk szerint átfogóak voltak. Amint arról már a [2021. évi éves jelentésünk](#) 10. fejezetében is beszámoltunk, hiányosságokat találtunk a bizottsági értékelés dokumentációjában, és megállapítottuk, hogy még nem áll rendelkezésre a kifizetések (részleges) felfüggesztésére vagy csökkentésére vonatkozó módszer, amire vonatkozóan ajánlásokat fogalmaztunk meg (10.1. és 10.2. ajánlás). Észrevételeztük azt is, hogy jobban meg lehetne határozni és dokumentálni az előzetes értékelés különböző szakaszainak hatókörét és célkitűzéseit, különösen a más főigazgatóságokkal és részlegekkel folytatott technikai konzultáció tekintetében ([40–55. bekezdés](#)).

1. ajánlás. Az előzetes ellenőrzésekkel kapcsolatos eljárások javítása

Eddigi tapasztalataira építve a Bizottság fejlessze tovább az eljárásokat, amelyek biztosítják az értékelés megfelelő dokumentálását, és tisztázza a többi főigazgatósággal és részleggel folytatott technikai konzultáció szerepét és hatókörét.

Megvalósítás céldátuma: 2023

91 A Bizottság átfogó utólagos ellenőrzéseket tervezett a mérföldkövek és célok teljesítésére vonatkozóan. A 2022. évi ellenőrzési feladatok tervei alapján a tagállamokban széles körben végzett munkára lehet számítani. A tervezett utólagos ellenőrzések megfelelőségét azonban csak a jövőben lehet majd értékelni ([56–65. bekezdés](#)).

92 Az RRF sikeres végrehajtása a mérföldkövek és célok teljesítésétől függ, és attól, hogy a későbbiekben ezeket ne vonják vissza. Megjegyezzük, hogy jelenleg nincs olyan iránymutatás, amely egyértelműen értelmezné, mi minősül egy korábban teljesített mérföldkőhöz vagy célhoz kapcsolódó intézkedés visszavonásának, hogyan csökkenthető az ilyen visszavonás kockázata, és ez hogyan hat a korábbi és jelenlegi kifizetésekre (66–70. bekezdés).

2. ajánlás. Iránymutatás kidolgozása korábban teljesített mérföldkövekhez és célokhoz kapcsolódó intézkedés visszavonására nézve

A Bizottság dolgozzon ki iránymutatást és eljárásokat a korábban teljesített mérföldkövekhez és célokhoz kapcsolódó intézkedések visszavonására nézve, hogy biztosítsa a visszavonás következetes értelmezését és végrehajtását.

Megvalósítás céldátuma: 2023

93 A Bizottság tervezési dokumentumokat dolgozott ki az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló minden tagállami kontrollrendszer rendszerellenőrzéseihez (71–76. bekezdés). Meg kell jegyeznünk azonban, hogy ezek az ellenőrzések csak a tagállamok csalással, korrupcióval, összeférhetetlenséggel és kettős finanszírozással kapcsolatos rendszereire fognak kiterjedni. Emiatt uniós szinten csak kevés ellenőrzött információ áll rendelkezésre arról, hogy az RRF által finanszírozott beruházási projektek megfelelnek-e az uniós és nemzeti szabályoknak. Az ilyen információk elégtelen volta befolyásolja, hogy a Bizottság milyen megbízhatósági szintet képes szavatolni e tekintetben. A Bizottság által az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében vállalt felelősség a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság éves tevékenységi jelentésének megbízhatósági nyilatkozatában tükröződik, és nem terjed túl annak biztosításán, hogy a Bizottság visszafizettesse az esedékes összegeket csalás, korrupció vagy összeférhetetlenség fennállása esetén, ha a tagállam ezt elmulasztotta, vagy ha a finanszírozási megállapodás súlyos megsértése nyert megállapítást (28–36. bekezdés).

3. ajánlás. Az uniós és nemzeti szabályoknak való megfeleléssel kapcsolatos uniós szintű megbízhatósági hiányosság kezelése

A Bizottságnak meg kell határoznia, milyen intézkedések szükségesek ahhoz, hogy uniós szinten orvosolni lehessen az RRF-ből finanszírozott beruházási projektek uniós és nemzeti szabályoknak való megfelelésére vonatkozó megbízhatósági hiányosságot.

Megvalósítás céldátuma: 2023

94 Megítélésünk szerint a tagállamok vezetői nyilatkozatainak és ellenőrzési összefoglalóinak valós értéke nagymértékben függ ezen ellenőrzések hatókörétől és minőségétől, és megjegyezzük, hogy nincs pontos útmutatás az ilyen ellenőrzések kidolgozására, illetve arra nézve, hogy mire terjedjenek ki. A nemzeti hatóságok által az első évben végzett ellenőrzési munka hatóköre általában meglehetősen szűk volt. A Bizottságnak az ellenőrzési munka minőségére vonatkozó információi a nemzeti ellenőrző hatóságokkal folytatott eszmecserén és ezek nemzeti ellenőrzési stratégiáinak értékelésén alapulnak (77–79. bekezdés).

95 Az RRF-vel kapcsolatos csalásokról való beszámolással kapcsolatban (80–84. bekezdés) a következőket jegyeztük meg:

- Mivel a szabálytalanságkezelő rendszerben nem rögzítenek a csalásokra nézve központosított és szabványosított információkat, ezért a rendszerellenőrzések tervezéséhez és célmeghatározásához rendelkezésre álló adatok nem teljes körűek.
- Jelenleg a megbízhatatlan szerződő feleket (végső kedvezményezetteket) nem jelentik be a korai felismerési és kizárási rendszerben, és az uniós finanszírozásból sem zárják ki őket. A költségvetési rendelet rendelkezéseinek javasolt módosításai (átdolgozás) azonban rendelkeznek erről.

4. ajánlás. Az RRF-hez kapcsolódó csalásokról történő beszámolás összehangolása

A Bizottság hangolja össze az RRF-hez kapcsolódó csalásokról történő beszámolást, és az RRF-hez kapcsolódó csalás és egyéb jogellenes tevékenységek eseteit rögzítse a szabálytalanságkezelő rendszerben.

Megvalósítás céldátuma: 2023

96 A tagállamokkal aláírt finanszírozási megállapodások különböző szintű átalánykorrekciókat írnak elő arra az esetre, ha a Bizottság olyan hiányosságot talál egy tagállam kontrollrendszerében, amely súlyosan sérti a tagállamnak az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozóan a finanszírozási megállapodásban megállapított kötelezettségét. A különböző szintek azonban jelenleg úgy vannak meghatározva, hogy az nem segíti kellően az ilyen átalánydíjak következetes alkalmazását (85–88. bekezdés).

5. ajánlás. A korrekciókkal kapcsolatos belső útmutatás kidolgozása

A Bizottság dolgozzon ki belső iránymutatást arra nézve, hogyan kell alkalmazni a finanszírozási megállapodásokban meghatározott átalánykorrekciókat akkor, ha az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló tagállami kontrollrendszerekben hiányosságok tapasztalhatóak.

Megvalósítás céldátuma: 2023

A jelentést 2023. február 15-i luxembourgi ülésén fogadta el a Jan Gregor számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Tony Murphy
elnök

Rövidítések

DG ECFIN: Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság

DG EMPL: A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága

DG: Főigazgatóság

DNSH: a jelentős károkozás elkerülését célzó elv

EDES: Korai felismerési és kizárási rendszer

EFC: Gazdasági és Pénzügyi Bizottság

IMS: Szabálytalanságkezelő rendszer

NGEU: Next Generation EU

PIF: A pénzügyi érdekek védelme

RRF: Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz

RRP: Helyreállítási és rezilienciaépítési tervek

SG RECOVER: A Bizottság főtárcsága keretében működő Helyreállítási és Rezilienciaépítési Munkacsoport

Glosszárium

EDES: A Bizottság által az Unió pénzügyi érdekei védelmének megerősítése és a gondos pénzgazdálkodás biztosítása érdekében létrehozott rendszer. Az EDES célja az Unió pénzügyi érdekeinek védelme olyan megbízhatatlan személyekkel és szervezetekkel szemben, akik vagy amelyek uniós forrásokat igényelnek, vagy a Bizottsággal, más uniós intézményekkel, szervezetekkel, hivatalokkal vagy ügynökségekkel szemben jogi kötelezettségvállalásokat tettek.

Gazdasági és Pénzügyi Bizottság: A tagállamok közötti szakpolitikai koordináció előmozdítására létrehozott európai uniós bizottság.

Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz: A Covid19-világjárvány, illetve a zöld és digitális átállás gazdasági és társadalmi hatásainak enyhítését célzó uniós pénzügyi támogatási mechanizmus.

Helyreállítási és rezilienciaépítési terv: A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében tervezett tagállami reformokat és beruházásokat bemutató dokumentum.

NextGenerationEU: Az uniós tagállamokat a Covid19-világjárvány gazdasági és társadalmi hatásaiból való kilábalásban segítő finanszírozási csomag.

Szabálytalanságkezelő rendszer: A tagállamok által a szabálytalanságok – többek között csalásyanús esetek – OLAF-nak történő bejelentésére használt alkalmazás.

A Bizottság válaszai

<https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=63634>

Időrendi áttekintés

<https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=63634>

Ellenőrző csoport

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést az uniós finanszírozásra és igazgatásra szakosodott, Jan Gregor számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara végezte. Az ellenőrzést Tony Murphy számvevőszéki tag vezette Wolfgang Stolz kabinetfőnök, Brian Murphy és Borsos Péter kabinetattasék, Oroszki Judit ügyvezető, Gediminas Macys feladatfelelős, valamint Kristina Kosor és Raymond Larkin számvevők közreműködésével. Titkársági támogatás: Valérie Tempez.



Balról jobbra: Borsos Péter, Oroszki Judit, Kristina Kosor, Tony Murphy, Brian Murphy, Gediminas Macys, Wolfgang Stolz, Raymond Larkin, Valérie Tempez.

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2023

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 következményeier.

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:

2. ábra – ikonok: 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 weboldalai 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.

PDF	ISBN 978-92-847-9601-4	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/499090	QJ-AB-23-008-HU-N
HTML	ISBN 978-92-847-9624-3	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/89491	QJ-AB-23-008-HU-Q

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) az Európai Unió (folyó áron) 723,8 milliárd euró összegű finanszírozással létrehozott fő támogatási eszköze a Covid19-világjárvány gazdasági és társadalmi hatásainak mérséklésére. Megvizsgáltuk az RRF bizottsági kontrollrendszerének kialakítását, annak értékelése céljából, hogy az hogyan segíti elő a mérföldkövek és célok kielégítő teljesítését, illetve az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét. Megállapításunk szerint a Bizottság viszonylag rövid idő alatt olyan kontrollrendszert alakított ki, amely átfogó eljárás révén ellenőrzi a mérföldkövek és célok teljesítését. Uniós szinten mégis megbízhatósági és elszámoltathatósági hiányosságok mutatkoznak az Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén. Javasoljuk, hogy a Bizottság határozzon meg intézkedéseket a megbízhatósági hiányosság kezelésére, valamint dolgozzon ki iránymutatást a korrekciókra és a korábban teljesített mérföldkövekhez, illetve célokhoz kapcsolódó intézkedések visszavonására nézve.

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/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors