

1. KÖZBESZERZÉS

Részekre bontás tilalma

Miről szólt a projekt?

Egy uniós finanszírozású projekt egy olyan innovációs és együttműködési kezdeményezés megvalósítását támogatta, amely több különálló szerződés keretében beszerzett építési beruházásokat és szolgáltatásokat foglalt magában. A kiadásokat regionális fejlesztési források terhére számolták el, és azok egy olyan szélesebb körű művelet részét képezték, amelynek célja a projekttevékenységek jóváhagyott megvalósítási időszakon belüli végrehajtása volt.

Mit állapított meg az ellenőrzés?

Az ellenőrök megállapították, hogy a projektvezető partner közvetlen odaítéléssel (közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül) több szolgáltatási szerződést is kötött olyan tevékenységekre vonatkozóan, amelyek szorosan kapcsolódtak a projekt általános irányításához és megvalósításához. Ezek közé tartoztak a projektmenedzsmentre, a vállalati arculatra, a pénzügyi tervezésre, a marketingre és kommunikációra, a pénzügyi irányításra, az informatikai tanácsadásra és egyéb tanácsadási szolgáltatásokra vonatkozó szerződések. A szerződéseket a projekt jóváhagyását követő rövid időszakon belül kötötték meg, és összértékük elérte a 307 153,85 eurót. A Bizottság ellenőrei úgy ítélték meg, hogy a vezető partner által megrendelt valamennyi tervezési szolgáltatás kizárólagos célja az uniós finanszírozású projektnek a pályázatban leírtak szerinti megvalósítása volt.

A bizottsági ellenőrök álláspontja szerint ezek a szolgáltatások egyetlen közbeszerzési igény részét képezték, ezért azokat összesített (egybeszámított) értékük alapján kellett volna értékelni. Mivel az összesített érték meghaladta a 215 000 eurós uniós közbeszerzési értékhatárt, a beszerzést a vonatkozó közbeszerzési értékhatár szerinti uniós közbeszerzési eljárás keretében kellett volna lefolytatni, nem pedig több közvetlen odaítélés, több egyedi szerződés útján. A szerződések tervezésének és odaítélésének módja ezért felvetette a szerződések mesterséges felosztásának gyanúját.

Az ellenőrzés szintén feltárt egy, a vezető partner ajánlatkérői státuszával kapcsolatos problémát is. Az Irányító Hatóság kezdetben azzal érvelt, hogy a vezető partner – egy alapítvány – nem minősül ajánlatkérőnek, mivel elsősorban ipari és kereskedelmi jellegű tevékenységet folytat, így nem felel meg a 2014/14/EU irányelv szerinti „közjogi intézmény” fogalomnak („közjogi intézmény”: olyan intézmény, amely rendelkezik az alábbi jellemzők

mindegyikével: a) kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hozták létre, és nem ipari vagy kereskedelmi jellegű...”). Az ellenőrök azonban úgy ítélték meg, hogy az a tény, miszerint az alapítvány a projekt célközösségének ipari igényeit és kereskedelmi érdekeit szolgálta, önmagában nem tette az alapítványt ipari és kereskedelmi jellegű vállalkozássá. Az alapítvány alapszabálya nem határozott meg kereskedelmi érdeket az alapítvány számára, sőt, éppen ellenkezőleg: jelezte, hogy az alapítvány nem törekszik nyereségszerzésre, ezért az ellenőrök álláspontja szerint ajánlatkérőnek kellett tekinteni.

Miért probléma ez?

Az uniós finanszírozású beszerzéseknek alapvető követelményei közé tartozik, az átláthatóság, az egyenlő bánásmód és a verseny tisztaságának biztosítása. A szerződéseket nem lehet mesterségesen felosztani azzal a céllal, hogy elkerüljék a közzététel, a pályáztatás vagy a belső piac szabályozásának egyéb jogi kötelezettségeit. Ha kapcsolódó szolgáltatás megrendeléseket vagy beszerzéseket objektív alapon nyugvó indoklás nélkül osztják fel, fennáll a verseny korlátozásának veszélye, és a szerződést nem a megfelelő eljárás szerint ítélik oda, ez pedig veszélyezteti annak a biztosítékát, hogy az uniós források által finanszírozott projektek megfeleljenek a vonatkozó szabályoknak és biztosítsák a hatékony és felelős gazdálkodás elvét.

Milyen hatással járt ez?

Mivel a közbeszerzési eljárás mellőzésével kapcsolatos szerződések értékét szabálytalanság (közvetlen odaítélés) érintette, minden szerződésre 100%-os pénzügyi korrekció került alkalmazásra. Az ellenőrzés által tett megállapítás a beszerzések tervezésének és a szerződéskötések szélesebb körű ellenőrzési, valamint az irányítási ellenőrzések hatékonyságának hiányosságaira is rámutatott. Továbbá hasonló kockázatok merülhetnek fel hasonló eljárásokban ugyanazon kedvezményezettek vonatkozásában.

Főbb tanulságok

Az ellenőrzési területért felelősöknek gondosan ellenőrizniük kell, hogy egy-egy különálló szerződés valóban egyetlen átfogó beszerzés részét képezi-e. A legfontosabb 'red flag-ek' közé tartozik a hasonló tárgy, a szoros időbeli összefüggés, ugyanaz a szállító vagy kedvezményezett, valamint a különálló, egyedi beszerzési eljárások lefolytatásának objektív alapú indokoltságának hiánya. Amennyiben mégis a szerződések felosztásra kerülne sor, az ellenőrzési területért felelősöknek értékelniük kell, hogy megfelelő közbeszerzési eljárást alkalmazták-e az összesített (egybeszámított) értékre, és hogy történt-e

szabálytalanság. Ezenkívül a fentiekben hivatkozott eset rávilágít annak fontosságára, hogy helyesen legyen meghatározva, hogy egy beszerző szervezet a közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó ajánlatkérő szervnek minősül-e, azaz közbeszerzési eljárás lefolytatásra kötelezett-e vagy sem.

Nem volt elegendő indokolás a közvetlen odaítéléshez, a közbeszerzés mellőzéséhez

Miről szólt a projekt?

Egy uniós finanszírozású projekt egy állami egyetemen egy nagyméretű szerkezetgyártó központ létrehozását támogatta. A központ felszereléséhez a kedvezményezett speciális robotikai rendszereket szerzett be közvetlen odaítélés útján, közbeszerzés mellőzésével, ugyanazon beszállítótól, azzal érvelve, hogy kizárólag csak az a beszállító felelhet meg a műszaki követelményeknek, előírásoknak. A szerződések értéke meghaladta az irányadó uniós közbeszerzési értékhatárt.

Mit állapított meg az ellenőrzés?

Az ellenőrzés megállapította, hogy a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárás alkalmazása nem volt indokolt. Bár az ajánlatkérő hatóság egy olyan kivételi pontra támaszkodott, amely lehetővé teszi a közvetlen odaítélést, abban az esetben, ha az ajánlatkérő számára nem létezik más reális alternatíva, a más szállítótól történő beszerzés aránytalan műszaki nehézségeket okozna, azonban az ellenőrzési terület nem erősítette meg, hogy ezek a feltételek valóban teljesültek. Az ajánlatkérő előzetes piackutatást végzett, melynek során kilenc lehetséges beszállító közül három potenciális robothegeztőrendszer-beszállítót választottak ki. A benyújtott dokumentumokból azonban hiányoztak az alapvető bizonyítékok arra vonatkozóan, hogy mi volt a kommunikáció a többi lehetséges beszállítóval, nekik mik voltak a válaszaik, valamint az előzetes piaci konzultációban, piackutató szakaszban, mik voltak az alkalmazott műszaki specifikációk és kiválasztási kritériumok. Különösen az ajánlatkérő szerv azon alátámasztása hiányzott, miszerint csak a kiválasztott szolgáltató képes megfelelni a konkrét integrációs és mobilitási követelményeknek, melyet nem támasztott alá semmilyen rendelkezésre álló bizonyíték, amely a többi beszállító műszaki képességeinek ellenőrzésére vagy megkeresésére utalt volna. Továbbá, ezen beszállítókról rendelkezésre álló információk a zárt térben történő mobil hegesztésre vonatkozó lehetséges megoldásokat mutattak be, megkérdőjelezve

azt az állítást, hogy a kiválasztott szolgáltató műszaki kizárólagossággal rendelkezne.

Bár az ajánlatkérő szerv közzétett egy önkéntes előzetes átláthatóságra vonatkozó hirdetményt, ez nem egyenértékű a 2014/24/EU irányelv szerinti hirdetménnyel induló eljárásokban közzétett hirdetmények előzetes közzétételével. Az ilyen tájékoztató felhívást csak a leendő sikeres ajánlattevő bejelentésére használják, és lehetővé teszi más érdekelt felek számára, hogy a szerződés aláírása előtt fellebbezést nyújtsanak be. Az ilyen felhívás nem a gazdasági szereplők felhívását célozza a közbeszerzési eljárásban való részvételre, és nem értelmezhető a verseny felhívásának eszközeként sem, míg a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárásban a hirdetmény ezt a célt szolgálja.

Miért probléma ez?

Az uniós közbeszerzési szabályok csak kivételes esetben, és kizárólag szigorú jogi feltételek teljesülése esetén teszik lehetővé a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását. Amennyiben az ajánlatkérő nem tudja igazolni, hogy nem létezik észszerű alternatíva, fennáll annak a kockázata, hogy a verseny indokolatlanul korlátozottá vált, illetve, hogy a műszaki követelményeket vagy a beszerzés kialakítását túl szűken határozták meg. Ilyen körülmények között nem érvényesül az átláthatóság követelménye, és az ajánlatkérő nem tudja igazolni a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatóságát, a hatékony és felelős pénzgazdálkodás elvének érvényesülését (a legjobb ár-érték arányt).

Milyen hatással járt ez?

Az ellenőrzés megállapította, hogy a 2014/24/EU irányelv 32. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazásáról szóló döntés nem volt megfelelően indokolt, ami azt jelenti, hogy a beszerzés szabálytalannak minősült az uniós közbeszerzési szabályok értelmében. Ennek következtében az uniós költségvetés felé elszámolt kiadást szabálytalannak minősítették, és pénzügyi korrekció alkalmazását írták elő az érintett eljárásra vonatkozóan. Mivel az ajánlatkérő önkéntes átláthatósági hirdetmény közzétételével biztosított némi nyilvánosságot, a Bizottság ellenőrei úgy ítélték meg, hogy ebben az adott esetben arányos a 25%-os mértékű, csökkentett pénzügyi korrekció alkalmazása. Az eset rávilágított arra a kockázatra is, amelyet a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás olyan alkalmazása jelent, amelynél nem igazolták e kivételes eljárás jogi feltételeinek maradéktalan teljesülését.

Főbb tanulságok

Amikor az ajánlatkérők a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást lehetővé tevő kivételes szabályokra hivatkoznak, egyértelmű és dokumentált bizonyítékokkal kell igazolniuk, hogy minden jogi feltétel teljesül. Amennyiben az ellenőrzött dokumentáció nem tartalmazza ezeket a bizonyítékokat, az ellenőrzési területért felelősöknek el kell utasítania az érintett eljárást és az abból származó költségeket.

Nem megfelelő becsült érték meghatározás

Miről szólt a projekt?

Egy uniós finanszírozású projekt olyan természetvédelmi tevékenységeket támogatott, amelyek a természetes élőhelyek és a biológiai sokféleség védelmét szolgálták. A projekt kedvezményezettje egy regionális ajánlatkérő szerv volt, amely a közbeszerzési feladatokat egy helyi közbeszerzési lebonyolító irodára bízta. A projekt keretében elszámolt kiadások magukban foglalták a személyzeti költségeket, valamint az eljárás megvalósításához szükséges eszközök és szolgáltatások beszerzését is.

Mit állapított meg az ellenőrzés?

Az ellenőrök megállapították, hogy a közbeszerzési feladatok ellátó iroda – ajánlatkérőként eljárva – ismételten kis értékű, közvetlen odaítéléssel (közbeszerzés mellőzésével) járó eljárásokat alkalmazott hasonló beszerzések (például védőfelszerelések és anyagok) esetében, anélkül, hogy azok értékét összevonta, egybeszámította volna. Ezek a beszerzések nem szerepeltek a tagállam központi közbeszerzési tervezési dokumentumaiban, és azokat magasabb közigazgatási szinten sem vizsgálták felül. Ennek következtében felmerült a gyanú, hogy hasonló szerződések egybeszámított becsült értékét nem megfelelően határozták meg. Ez kockázatot jelentett abból a szempontból, hogy az ajánlatkérő olyan esetekben is közvetlen odaítélést (közbeszerzési eljárás mellőzését) alkalmazott, amikor versenyalapú közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia.

Miért probléma ez?

Az uniós és a nemzeti közbeszerzési szabályok értelmében az ajánlatkérők kötelesek helyesen meghatározni a szerződés értékét, a becsült értéket, és – amennyiben azt az előírások megkövetelik – összevonni, egybeszámítani a hasonló beszerzések értékét, annak érdekében, hogy a megfelelő típusú közbeszerzési eljárás lefolytatásra kerüljön. Ennek elmulasztása a szerződések mesterséges felosztásához vezet, és sérti a közbeszerzés alapvető elveit:

- átláthatóság;
- a gazdasági szereplőkkel szembeni egyenlő bánásmód;
- nyílt verseny;
- hatékony és eredményes pénzgazdálkodás;
- legjobb ár-érték arány.

Azzal, hogy a hasonló beszerzéseket külön-külön, kis értékű szerződésként kezelte az ajánlatkérő szervezet, nem folytatott le közbeszerzési eljárást, így elkerülte annak a lehetőségét, amely szélesebb körű versenyt és a közpénzek hatékony és felelős gazdálkodásának elvét biztosíthatta volna.

Milyen hatással járt ez?

Az ellenőrzés megállapította, hogy a mesterségesen felosztott beszerzések egybeszámított értéke meghaladta az irányadó nemzeti közbeszerzési értékhatárt, és az érintett szerződésekre 100%-os pénzügyi korrekciót kértek alkalmazni.

Főbb tanulságok

Az ellenőröknek fokozott figyelmet kell fordítaniuk a hasonló áruk vagy szolgáltatások ismételt beszerzésére, alacsony értékű közvetlen szerződéskötésekre, valamint a decentralizált igazgatási struktúrák esetén.

Releváns red flag-ek lehetnek:

- azonos vagy hasonló áruk gyakori vásárlása;
- (köz)beszerzési terv hiánya;
- a szerződések felosztása (külön-külön történő ismételt beszerzések) indokolásának hiánya;
- a helyi önkormányzatok, ajánlatkérő szervek által végrehajtott beszerzések ellenőrzésének hiányosságai.

Ha ezek a red flag-ek jelen vannak, az ellenőröknek ellenőriznie kell, hogy az ajánlatkérő szervezet megfelelően határozta-e meg a szerződés értékét, figyelembe vette-e az egybeszámítási szabályokat, és kellett volna-e közbeszerzési eljárást alkalmazni.

Versenykorlátozó műszaki előírások

Miről szólt a projekt?

A projekt az elektromos motorvonatok (EMU) beszerzésére vonatkozott regionális vasúti személyszállítási szolgáltatásokhoz. Az ajánlatkérő tárgyalásos

eljárást indított a tömegközlekedési kapacitás korszerűsítésére és javítására szolgáló új vonatok beszerzésére.

Mit állapított meg az ellenőrzés?

Az ellenőrzés megállapította, hogy a műszaki leírást korlátozó módon határozták meg. Az ajánlat különösen öt szakaszból álló elektromos motorvonatokat (EMU) írt elő, a projekt és az ajánlatkérő tényleges funkcionális szükségleteihez kapcsolódó megfelelő indoklás nélkül. Ez a specifikáció jelentősen leszűkítette azon gyártók és járműmodellek körét, amelyek versenyezhettek volna a szerződésért. Ennek eredményeként a beszerzés nem biztosította a potenciális ajánlattevők számára az egyenlő hozzáférést és a nyílt versenyt, és nem felelt meg az egyenlő bánásmód és a megkülönböztetésmentesség uniós beszerzési elveinek sem. Az ellenőrzés arra a következtetésre jutott, hogy ez az EU közbeszerzési szabályai szerint szabálytalanságnak minősül, mivel az ajánlatkérő úgy alakította ki a műszaki leírást, hogy az indokolatlanul korlátozza a versenyt.

Miért probléma ez?

Az uniós közbeszerzési szabályok megkövetelik az ajánlatkérőktől, hogy a műszaki leírásokat úgy határozzák meg, hogy azok tükrözzék a valódi funkcionális vagy működési igényeket, elkerülve ugyanakkor a verseny szükségtelen korlátozását. Azáltal, hogy az ajánlatkérő megfelelő indoklás nélkül írt elő egy nagyon specifikus vonatkonfigurációt, csökkentette más alkalmas szállítók közbeszerzésen való részvételének lehetőségét. Ez azzal a kockázattal járt, hogy:

- kevesebb ajánlat érkezett;
- valószínűleg de facto kizárták a versenyképes ajánlatokat;
- az ajánlatkérő nem a gazdaságilag legelőnyösebb eredményt érte el; és
- az uniós források támogatása nem átlátható és versenyképes módon történt.

Röviden, még akkor is, ha egy műszaki követelmény működőképesnek tűnik, bizonyítani kell, hogy szükséges és arányos.

Milyen hatással járt ez?

Mivel a dokumentációban szereplő korlátozó műszaki követelmény sértette az EU közbeszerzési szabályait, a szerződés értékének 5%-os pénzügyi korrekcióját kérték a pénzügyi korrekciókról szóló bizottsági iránymutatás 11. pontjával összhangban (Nemzeti/regionális/helyi preferenciák alapján nem diszkriminatív,

de a gazdasági szereplők hozzáféréseinek korlátozásához vezető műszaki leírások alkalmazása), mivel a szerződés összege meghaladta az uniós értékhatárt, és figyelembe véve, hogy két érvényes ajánlat érkezett.

Ez csökkentette az uniós forrásból elszámolható költségek összegét.

Főbb tanulságok

A műszaki leírásnak objektív alapúnak kell lennie, valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását, azaz nem lehet olyan előírást alkalmazni, amely egy terméktípust vagy gyártót előnyben részesít, vagy szükségtelenül kizár más versenyképes alternatívát. Ha egy meghatározott konfigurációra van szükség, az ajánlatkérő szervnek képesnek kell lennie arra, hogy egyértelműen és objektív módon igazolja annak funkcionális szerepét és a piacra gyakorolt hatását.

Lényeges szerződésmódosítások

Miről szólt a projekt?

A projekt egy autópálya-szakasz megépítésére irányult. Eredetileg a 2014–2020-as programozási időszak keretében tervezték, azonban késve indult, így a projektet végül a 2021–2027-es időszakban nyújtották be. A kivitelezési munkálatokra írtak ki közbeszerzést, és a szerződés eredetileg 54 hónapos teljesítési határidőt irányzott elő.

Mit állapított meg az ellenőrzés?

Az ellenőrzés megállapította, hogy a kivitelezési szerződést jelentős mértékben módosították: több száz olyan változtatás történt, amely mind az árat, mind a megvalósítási időszakot érintette. E módosítások nyomán a teljesítési határidő jelentősen, további 27 hónappal meghosszabbodott, a szerződés értéke pedig emelkedett. Az áremelkedések főként az állítólagos előre nem látható geológiai viszonyokhoz, valamint a 2022-ben és 2023-ban jelentkező magasabb építőanyag-költségek miatti kompenzációhoz kapcsolódtak. Ez utóbbit az ajánlatkérő az ukrajnai háború gazdasági következményeivel hozta összefüggésbe. Az ellenőrzés arra a következtetésre jutott, hogy e módosítások nem voltak megfelelően indokoltak, noha az ajánlatkérő a 2014/24/EU közbeszerzési Irányelv 72. cikkére hivatkozva különböző jogalapokra próbált hivatkozni annak alátámasztásaként. A közbeszerzési dokumentációból nem

derült ki, hogy a módosítások feltétlenül szükségesek lettek volna-e a munkálatok folytatásához vagy megfelelő befejezéséhez, és az sem derült ki, hogy a szerződés eredeti feltételek szerinti teljesítése súlyosan veszélyeztetve lett volna-e. Nem mutatott be ajánlatkérő bizonyítékot arra vonatkozóan sem, hogy megvizsgáltak volna alternatív megoldásokat – például a meglévő szerződéses kockázatmegosztás melletti folytatást, a szerződés megszüntetését vagy új közbeszerzési eljárás lefolytatását.

Az ellenőrzés már az ajánlatkérő által a közbeszerzési eljárás értékelési szakaszában is szabálytalanságokat észlelt. Bár meghívásos eljárást folytattak le, számos kulcsfontosságú követelmény és feltétel megváltozott az ajánlattételi határidő és a szerződés – 26 hónappal későbbi – odaítélése közötti időszakban. E változtatások érintették többek között a becsült értéket, a szerződés időtartamát, valamint a késedelem esetén alkalmazandó kötbérfizetési kötelezettségeket. Mivel ezeket az elemeket a verseny újbóli megnyitása és új ajánlattételi határidő kitűzése nélkül módosították, az ellenőrzés úgy ítélte meg, hogy megsértették az átláthatóság és az egyenlő bánásmód elvét.

Miért probléma ez?

Az uniós közbeszerzési szabályok csak korlátozott és szigorúan és szűk körben meghatározott esetekben teszik lehetővé a közbeszerzési szerződések módosítását új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül. A 2014/24/EU irányelv 72. cikk (1) bekezdés c) pontja értelmében a szerződés módosítása csak akkor engedélyezhető, ha azt olyan körülmények teszik szükségessé, amelyeket egy gondos ajánlatkérő nem láthatott előre, feltéve, hogy a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét. E feltételek teljesülésének bizonyítása az ajánlatkérőt terheli. Az adott ügyben az ellenőrzés úgy ítélte meg, hogy az előírt feltételek nem teljesültek. Ami a geológiai viszonyokat illeti, a közbeszerzési dokumentáció arra utalt, hogy a kezdeti vizsgálatokat nem kellő gondossággal végezték el, mivel a kivitelező később további felméréseket rendelt meg, amelyek helyi szintű eltéréseket tártak fel. A tapasztalt fizikai körülmények, geológiai viszonyok ezért nem tekinthetők előre nem láthatónak.

Az ukrajnai háborúval összefüggő áremelkedések tekintetében az ellenőrzés megállapította, hogy az ajánlatkérő nem igazolta kellőképpen a konkrét ok-okozati összefüggést a háború és a módosított egységarak között, továbbá nem bizonyította az áremelkedések ezzel összefüggő arányosságát sem. Emellett az eredeti szerződés már tartalmazott olyan rendelkezést, amely szerint a megállapodott ár magában foglalt egy tartalékot a költségek növekedésének és csökkenésének fedezésére arra az esetre, ha a munkálatok a szerződéses időszakon belül fejeződnek be.

Az ellenőrzés továbbá úgy ítélte meg, hogy a módosítások a kivitelező javára változtatták meg a szerződés gazdasági egyensúlyát oly módon, amelyet a közbeszerzési dokumentumok nem tartalmaztak; ez pedig a lényeges szerződésmódosítás egyik ismérve a 2014/24/EU irányelv 72. cikk (4) bekezdés b) pontja értelmében. Összességében véve az árra, az ütemezésre és a díjazási feltételekre vonatkozó számos változtatás – valamint a teljesítési időszaknak a közzétett szerződéses időtartamhoz képest 50%-kal történő meghosszabbítása – egyértelműen befolyásolhatta a versenyt. Ha ezek a feltételek részei lettek volna az eredeti közbeszerzési eljárásnak, más gazdasági szereplők is részt vehettek volna benne, vagy eltérő ajánlatokat nyújthattak volna be. A módosítások ezért az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elve tekintetében is aggályokat vetettek fel.

Milyen hatással járt ez?

Az ellenőrzés megállapította, hogy a szerződésmódosítások a 2014/24/EU irányelv 72. cikk (4) bekezdése értelmében a szerződés lényeges módosításának minősültek, és ezáltal sértették a hivatkozott közbeszerzési irányelv 72. cikk (5) bekezdését. Ennek következtében az ellenőrzés a C (2019) 3452 Bizottsági Határozat szerinti korrekciós mértéket mind az eredeti szerződéses érték, mind a módosítások értékének 25%-ában határozta meg.

Főbb tanulságok

Az ellenőrzési területért felelősöknek összességében kell értékelniük a szerződésmódosítás alapjául szolgáló körülményeket, szempontokat, és meg kell vizsgálniuk, hogy a szerződésmódosítás megváltoztatja-e az eredeti odaítélés gazdasági egyensúlyát, időtartamát vagy versenyfeltételeit. A nagyszámú változtatás, az ár jelentős emelkedése vagy a teljesítési időszak jelentős meghosszabbítása, a lényeges szerződésmódosítás 'red flag-nek' számít.

Az előre nem látható körülményekre vonatkozó kivételeket szigorúan kell értelmezni, és egyértelmű bizonyítékokkal kell alátámasztani, amelyek igazolják a körülmény (módosítás alapjául szolgáló körülmény, esemény) előre nem látható jellegét, valamint a módosítással fennálló közvetlen és arányos kapcsolatot. Amennyiben a beszerzés lényeges feltételeit a verseny újbóli megnyitása nélkül, új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítják, jelentősen megnő a szabálytalanság kockázata.

2. ÁLLAMI TÁMOGATÁS

Nem elszámolható támogatás egymásól nem független felek közötti pénzügyi eszközbeszerzés vonatkozásában

Miről szólt a projekt?

Egy uniós finanszírozású pénzügyi eszköz támogatás keretében nyújtottak hitelt egy kkv-nak egy termelőüzem és a kapcsolódó technológiák beszerzéséhez.

Mit állapított meg az ellenőrzés?

Az ellenőrzés megállapította, hogy a támogatott beruházás olyan eladótól történő eszközvásárlást foglalt magában, aki nem volt független a kedvezményezettől. Bár a tranzakciót szakértői értébecslés, árkalkuláció támasztotta alá – amely szerint az ár megfelelt a piaci feltételeknek –, tulajdonosi kapcsolat állt fenn az ügyletben érintett felek között. A termelőüzemet olyan gazdasági társaságtól vásárolták meg, amelynek többségi tulajdonosa (aki a részvények 98%-át birtokolta) egyúttal 24%-os részesedéssel rendelkezett a kedvezményezettben is.

Ez aggályokat vetett fel az alkalmazandó állami támogatási szabályok – nevezetesen az általános csoportmentességi rendelet (GBER) 14. cikk (6) bekezdése szerint, regionális beruházási támogatás jogosultsági feltételeinek való megfeleléssel kapcsolatban. A hivatkozott rendelkezés kimondja: „*Pénzügyi eszközök beszerzése esetén [...] kizárólag a vevőtől független, harmadik felektől történő pénzügyi eszköz beszerzés költségei vehetők figyelembe. A beszerzésnek piaci feltételek mellett kell lezajlania.*” Különösen az a követelmény nem teljesült, miszerint a pénzügyi eszközöket a vevőtől független harmadik féltől kell beszerezni. Az ellenőrzés arra a következtetésre jutott, hogy önmagában a piaci árra vonatkozó feltétel teljesítése nem elegendő, amennyiben szoros kapcsolat áll fenn a pénzügyi eszközök eladója és vevője között.

Miért probléma ez?

Az uniós támogatásoknak teljes mértékben meg kell felelniük az állami támogatásokra vonatkozó összes jogszabályi feltételnek. A pénzügyi eszközbeszerzéshez nyújtott támogatás esetén nem elegendő igazolni, hogy a beszerzés piaci áron zajlott le; az eladónak a vevőtől függetlennek is kell lennie.

Amennyiben pénzügyi, tulajdonosi vagy egyéb szoros kapcsolat áll fenn a felek között, előfordulhat, hogy a beszerzés nem felel meg a függetlenség követelményének, és összeférhetetlenség merülhet fel. Ilyen esetekben a

kedvezményezett állami támogatásra jogosulatlanává válik, még akkor is, ha nem állapítható meg túlárazás. Ez pedig aláássa annak biztosítékát, hogy az állami támogatást jogszerűen, valamint az állami támogatási szabályok szerinti mentességhez kapcsolódó feltételeknek megfelelően nyújtották-e.

Milyen hatással járt ez?

Az ellenőrzés kérte a hitelnyújtás kizárását a pénzügyi eszköz keretében elszámolható műveletek listájáról.

Emellett a pénzügyi közvetítő és az irányító hatóság ügykezelési módja egy szélesebb körű kockázatra is rávilágított: elképzelhető, hogy hasonló, pénzügyi eszközbeszerzésre irányuló hiteleket hagytak jóvá anélkül, hogy a kapcsolt felekre vonatkozó feltételt megfelelő vezetői ellenőrzésnek vetették volna alá. Ennek következtében további vizsgálatokat rendeltek el annak megállapítására, hogy érintettek-e hasonló esetek.

Főbb tanulságok

A pénzügyi eszközöket és az állami támogatásokat vizsgáló ellenőröknek minden fokozottan érvényesülő jogosultsági feltételt ellenőrizniük kell, nem csupán azt, hogy a beszerzés piaci értéken történt-e, és a hitelt a rendeltetésének megfelelően nyújtották-e. Eszközzvásárlással járó esetekben különös figyelmet kell fordítani az eladó és a vevő közötti tulajdonosi, pénzügyi, személyi vagy irányítási kapcsolatokra. Még akkor is, ha rendelkezésre áll független értékbecslés, az ellenőröknek – például az Arachne alkalmazás vagy egyéb rendelkezésre álló eszközök segítségével – értékelniük kell, hogy a felek valóban függetlenek-e egymástól. Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, a támogatás nem tekinthető elszámolhatónak, és korrekciós intézkedésre van szükség.

Nem következetes finanszírozási hiányelemzés

Miről szólt a projekt?

A beruházás uniós források társfinanszírozásával valósult meg, és célja a fenntarthatóbb és hatékonyabb helyi energiarendszerekre való átállás támogatása volt. A projekt egy olyan távhőhálózat kiépítésére irányult, amely központi infrastruktúrán keresztül látna el hőenergiával egy meghatározott városi területet.

A projekt várhatóan bevételt termelt volna. Emiatt az állami támogatás mértékét finanszírozási hiányelemzéssel kellett alátámasztani, ennek célja annak igazolása

volt, hogy a támogatás összege nem haladja meg a projekt megvalósításához szükséges mértéket.

Mit állapított meg az ellenőrzés?

Az ellenőrzés következtetéseket tárt fel a finanszírozási hiány kiszámításának és a projektdokumentációban való bemutatásának módjában.

Az elemzés különösen a beruházási költségekre, az üzemeltetési költségekre és a becsült bevételekre terjedt ki egy 25 éves referencia-időszak vonatkozásában. Az ERDF-projekt finanszírozási hiányosságának kiszámításakor összesen 961 lakást vettek figyelembe, amelyekre már szerződést kötöttek. A tervezési dokumentumokban és az irányító hatóság végső értékelésében azonban a kedvezményezett megerősítette, hogy a távhőhálózat kiépítését követő hét éven belül további 2000 lakás csatlakoztatását tervezik, és az infrastruktúra kapacitását is ennek megfelelően alakították ki.

- A Bizottság ellenőrei úgy ítélték meg, hogy a finanszírozási hiányelemzésnek figyelembe kellett volna vennie a kiépített távhőelosztó hálózat által kiszolgálható lakás teljes kapacitását. A további 2000 lakásból származó bevételt figyelembe véve a felülvizsgált finanszírozási hiányelemzés eredménye az lehetne, hogy a projekt sikeres megvalósításához lényegesen alacsonyabb összegű ERDF-támogatásra volt szükség.

Ennek következtében nehéz megerősíteni, hogy a támogatás összegének kiszámítása megalapozott és következetes módon történt.

Miért probléma ez?

Bevételt termelő projektek esetében a finanszírozási hiányelemzés elengedhetetlen annak biztosításához, hogy az állami támogatás mértéke ne haladja meg a kedvezményezett vagy a projekt (beszerzés) számára ténylegesen szükséges összeget (azaz ne tartalmazza a jövőbeli bevételeket). Ha a módszertan következtelen vagy nem megfelelően dokumentált, fennáll annak a kockázata, hogy a támogatás összege túl magas, vagy nem megfelelően alátámasztott.

Ez számos aggályt vet fel:

- a projekt túlzott finanszírozása miatt esetlegesen felmerülő jogellenes és szabálytalan támogatás;
- egyenlőtlen bánásmód a szigorúbb feltételezések alapján értékelt egyéb projektekhez képest;
- az uniós források felhasználásával kapcsolatos átláthatóság és elszámoltathatóság csökkenése; és

- nehézséget jelentett az ellenőrök és a programhatóságok számára az alkalmazandó szabályoknak való megfelelés ellenőrzése.

Röviden összefoglalva, a gyenge, nem megfelelő pénzügyi alátámasztás veszélyezteti a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét.

Milyen hatással járt ez?

Mivel a beszerzési dokumentáció nem támasztotta alá egyértelműen a finanszírozási hiányra vonatkozó számítást, az ellenőrök nem tudták teljeskörűen ellenőrizni, hogy helyes volt-e a megítélt uniós társfinanszírozás összege. Felkérték a kedvezményezettet, hogy nyújtson be egy felülvizsgált, az irányító hatóság által jóváhagyott, finanszírozási hiány-számítást. Amennyiben a frissített elemzés azt mutatta volna, hogy valójában nem állt fenn finanszírozási hiány, az ERFA-hozzájárulás 100%-os mértékű pénzügyi korrekciójára lett volna szükség.

A felülvizsgált finanszírozási hiány-elemzés megerősítette, hogy a becsült nettó többletköltség indokolta a projekt számára biztosított uniós támogatás mértékét. A megállapításnak ezért nem volt pénzügyi hatása az ellenőrzött beszerzés vonatkozásában.

Ugyanakkor ez a probléma rávilágított a bevételt termelő infrastrukturális projektek értékelési és jóváhagyási folyamatában jelentkező, szélesebb körű irányítási ellenőrzési hiányosságokra is.

Főbb tanulságok

A bevételt termelő infrastrukturális projektek esetében a finanszírozási hiányra vonatkozó elemzésnek és számításnak következetesnek, teljeskörűen dokumentálnak és egyértelműen igazoltnak kell lennie, továbbá figyelembe kell vennie a (társ)finanszírozott infrastruktúra teljes kapacitását, nem csupán a rövid távú felhasználást. Az irányító hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy az ellenőrzési nyomvonal egyértelműen bemutassa, hogyan határozták meg a támogatás végső összegét.

3. NEM ELSZÁMOLHATÓ PROJEKT

Nem átlátható kiválasztás

Miről szólt a projekt?

Az IH az ERFA keretében úgy ítélte meg támogatást a projektre, hogy a kedvezményezett nem bonyolított le versenyalapú eljárást. A projektet egy kutatóintézet és egy külső projektpartner valósította meg. A partner tervezett költségvetése a teljes projektköltségvetés 14,5%-ának felelt meg.

Mit állapított meg az ellenőrzés?

A Bizottság ellenőrei megállapították, hogy a projektpartner nem a kötelező nyílt pályáztatás keretében került kiválasztásra. Ehelyett a kedvezményezett közvetlenül a potenciális jelöltek szervezeten belüli áttekintését követően írta alá a partnerségi szerződést. Az ellenőrök azt is megállapították, hogy az IH tévesen minősítette megfelelően teljesítettnek a partnerek szabályos kiválasztására vonatkozó 3. számú értékelési kritériumot.

Miért jelent ez problémát?

Az alkalmazandó nemzeti-szintű szabályozás előírja, hogy a partnert az átláthatóság és egyenlő bánásmód elve alapján szükséges kiválasztani. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy weboldalon elérhető nyilvános felhívást kellett közzétenni, legalább 21 napot biztosítva a jelentkezők számára a pályázat benyújtására. A kedvezményezett azonban nem írt ki nyílt felhívást a partner/partnerek számára, hanem vezetői döntés alapján közvetlenül kötött szerződést a partnerével, amelyet egy belső „piaci elemzés” támasztott alá.

Milyen hatással járt ez?

A partner költségei a nem megfelelő kiválasztási eljárásrend alkalmazása következtében szabálytalannak minősültek, az arányosság elvének figyelembevétele mellett. Ennek eredményeként a kapcsolódó költségek nem kerültek elszámolásra az EUB felé.

Főbb tanulságok

Összhangban az értékelési kritériumokkal, a partnerek kiválasztása során még nonprofit projektek esetében is érvényesíteni kell az átláthatóság és egyenlő bánásmód elvét, hacsak nincs egyértelmű jogi kivétel, amelyet megfelelően alátámasztanak. Az átlátható kiválasztásnak a projekt egyértelmű ellenőrzési

nyomvonalának részét kell képeznie, és a műveletek auditja során is ellenőrizni szükséges.

Nem elszámolható beruházás

Miről szólt a projekt?

A projekt célja metángáz megkötése és hasznosítása egy működő szénbányában.

Mit állapított meg az ellenőrzés?

A Bizottság elvégezte a projektkiválasztás eljárásának ellenőrzését, és arra a következtetésre jutott, hogy a projekt nem felelt meg a kulcsfontosságú jogosultsági szabályoknak, ezért EU támogatásban nem részesülhetett volna. Bár innovatív projektként mutatták be, az ellenőrök megállapították, hogy a projekt fő gazdasági célja a fosszilis tüzelőanyagok feldolgozásának támogatása volt.

Megállapításra került:

- A projekt metánmegkötő rendszere a szénkitermelést hivatott támogatni – olyan fosszilis tüzelőanyaggal kapcsolatos tevékenységet, amelyet az ERFA rendelet értelmében az EU finanszírozása kifejezetten kizár.
- Ezzel összhangban a projekt nem felelt meg a nem hiánypótoltható jogosultsági kritériumok egyikének (2. sz. kiválasztási kritérium), amely rögzítette, hogy az ERFA rendelet 7. cikkében felsorolt tevékenységek nem támogathatók.
- Mivel ez egy igen/nem jogosultsági szempont volt, a projekt automatikusan jogosulatlannak minősült, és a döntés-előkészítési szakaszban el kellett volna utasítani.

Miért probléma ez?

Az EU szabályok nem teszik lehetővé a fosszilis tüzelőanyagok előállításához, feldolgozásához, szállításához, elosztásához, tárolásához vagy elégetéséhez kapcsolódó beruházások támogatását.

Az audit az aktív szénbányából származó metánt fosszilis eredetűnek minősítette. Mivel a projekt fő célja a szénkitermelés hatékonyságának növelése volt, az ellenőrök arra a következtetésre jutottak, hogy ez a tevékenység támogatja a fosszilis tüzelőanyagok előállítását és feldolgozását, ami nem jogosult támogatásra.

Milyen hatással járt ez?

Az ellenőrzés arra a következtetésre jutott, hogy a projekt nem támogatható EU forrásból. Az IH-t felszólították a támogatási szerződéstől történő elállásra, továbbá, hogy hajtson végre pénzügyi korrekciókat a Bizottságnak már bejelentett kiadásokra.

Főbb tanulságok

A projekteket nemcsak a leírásuk alapján szükséges értékelni, hanem azok valós célja és hatása szerint is. Ha egy projekt valójában fosszilis üzemanyagokhoz kapcsolódó tevékenységet támogat, nem részesülhet ERFA társfinanszírozásban.

Amennyiben az ellenőr nem rendelkezik megfelelő szaktudással, kritikus gondolkodással kell, hogy vizsgálja a projektet, és kérhet további alátámasztást is.

Nem elszámolható költségek – nem támogatható projekt – hiányos alátámasztó dokumentáció

Miről szólt a projekt?

A projekt az újonnan bevándorló EU állampolgárok (megérkezésüket követően legfeljebb öt évig) és 18 év alatti gyermekeik, a hajléktalan személyek vagy a hajléktalansággal veszélyeztetett személyek és 18 év alatti gyermekeik integrációjára irányult. A projekt további célja a leginkább hátrányos helyzetűek kirekesztése elleni küzdelem volt.

Támogatható tevékenységek közé sorolták a célcsoportnak nyújtott tanácsadást és segítségnyújtást. Abban az esetben tekintettek egy tevékenységet sikeresnek, ha a célcsoport tagjai legalább egy további lehetőséget igénybe vettek (pl. tovább irányítás szociális vagy munkaügyi központ felé).

A támogatási igénylést (kérdőív) a támogatónak kellett kézzel kitöltenie, majd digitális formában az informatikai rendszerben tárolnia.

Mit állapított meg az ellenőrzés?

Az audit során mintavételezéssel kerültek ellenőrzésre a kérelmek, különös tekintettel a résztvevők származási helyére, érkezésük időpontjára és tartózkodásuk hosszára, valamint a támogatás típusára és időtartamára vonatkozó adatokra.

Minden mintaelemnél megállapítható volt, hogy a támogatási kérelmeken szereplő neveket anonimizálták (hivatkozási szám került rögzítésre), ezért nem lehetett ellenőrizni a résztvevők jogosultságát és kizárni a kettős finanszírozást. Az érkezés dátuma és a tartózkodás hossza sem volt megadva. Ennek megfelelően nem lehetett megerősíteni, hogy a támogatást igénylők nem lépték túl a megengedett maximális tartózkodási időtartamot.

A szolgáltatásokhoz kapcsolódóan a szolgáltatás igénybevételének időtartamát nem jelezték. Bizonyos esetekben azok a szolgáltatások, amelyekhez a résztvevőket irányították, kétségeket ébresztettek a támogatást igénylőknek nyújtott tanácsok relevanciáját illetően. Egy esetben a résztvevőt az autónyilvántartási szolgáltatóhoz irányították, miután autót vásárolt.

Miért probléma ez?

Az Irányító Hatóság által szolgáltatott dokumentáció alapján a Bizottság ellenőrei nem tudtak meggyőződni azok megbízhatóságáról, mivel a résztvevők jogosultságát nem lehetett megerősíteni. Bizonyíték hiányában önmagában az a tanácsadói vélemény, hogy a támogatott személy jogosult volt, nem tekinthető elegendőnek.

Milyen hatással járt ez?

A Bizottság ellenőrei a beérkezett dokumentumokat nem tartották elégségesnek a résztvevők jogosultságának ellenőrzéséhez, valamint a projekt szakmai megvalósítók célcsoporttagokkal végzett munkaidejének igazolásához. Ennek megfelelően a hiba számszerűsíthető, a pénzügyi hatás az ellenőrzött összeg 100%-a.

Főbb tanulságok

A kedvezményezett dokumentációja alapján egyértelműnek kell lennie, hogy milyen alapon minősítették az adott résztvevőt jogosultnak (azaz újonnan érkezett személy, sérülékeny célcsoport).

Alapvető minimumként a tanácsadó kérdőívében rögzíteni kellene, hogy bemutatásra került a jogosultság igazolása, illetve, hogy mi volt az (amennyiben nem lehetséges nyilvántartásba venni a leginkább rászorulókat adatait).

4. NEM ELSZÁMOLHATÓ KÖLTSÉGEK

Nem igazolható személy jellegű és általános költségek, nem megfelelő alátámasztó dokumentáció

Miről szólt a projekt?

A projekt az ipari gyártási folyamatok során felhasznált anyagok geotermikus energiával történő szárítására irányult.

Mit állapított meg az ellenőrzés?

A Bizottság ellenőrei megállapították, hogy az elszámolni kívánt munkaórákat alátámasztó dokumentáció a projekt szakmai megvalósításában résztvevők havi munkaidő-nyilvántartásából áll, amelyeken feltüntetésre került a projektre fordított munkaóra. Azonban nem állnak rendelkezésre sem részletes, egyéni munkaköri leírások az elvégzendő munkáról, amelyek hozzárendelhetővé tennék az egyes munkatársak által elszámolt munkaórákat a konkrét projekttevékenységekhez, sem pedig a feladat elrendeléséhez kapcsolódó alapidokumentum a projektben résztvevő munkatársak számára (például a munkaszerződés mellékleteként).

Ez a dokumentáltság nem elegendő annak ellenőrzésére, hogy a támogatott szolgáltatásokat teljesítették, ami sérti a CPR 125. cikk (4) bekezdésének a) pontját. Ez ellentmond a 67(a) cikk szerinti megfelelésnek is, mivel nincs elegendő bizonyíték annak igazolására, hogy az elszámolt költségek összhangban vannak a ténylegesen felmerült, a támogatott projektek megvalósításához kapcsolódó költségekkel.

A Bizottság ellenőrei elismerik, hogy egyszerűsített költségelszámolás esetén a kifizetést a szakmai beszámolóban dokumentált eredmények és mérőföldkövek is megalapozhatják, ugyanakkor a vizsgált projektben nem alkalmaztak egyszerűsített költségelszámolást a személyjellegű költségekhez kapcsolódóan.

Ennek köszönhetően a Bizottság ellenőrei elégtelennek tartották, hogy az óradíj elszámolását kizárólag a kedvezményezett rendszeréből származó, az elszámolni kívánt munkaórákat tartalmazó munkaidő-nyilvántartásokkal támasztották alá, amelyet a kedvezményezett állapított meg, részletes havi tevékenységleírások vagy a feladat elrendeléséhez kapcsolódó, hatályos dokumentumok nélkül, amelyek a szakmai megvalósításában résztvevők által a projektre fordított munkaórák alatt végzett tevékenységeket részletezik.

Miért probléma ez?

EU-s források terhére csak azok a költségek számolhatók el, amelyek jogszerűek, ténylegesen felmerültek és megfelelően alátámasztottak.

Az ellenőrök arra a következtetésre jutottak, hogy a projekt nem felelt meg az alábbiaknak:

- A CPR 125. cikk (4) bekezdés a) pontja alapján az Irányító Hatóságnak ellenőriznie kell, hogy megtörtént-e a társfinanszírozott szolgáltatások nyújtása és hogy azok az alkalmazandó jogszabályokkal összhangban állnak-e.
- A CPR 67. cikk értelmében a tényleges költségeken alapuló támogatásokat bizonyítékokkal kell alátámasztani, amelyek azt igazolják, hogy az elszámolt költségek ténylegesen felmerültek és kifizetésre kerültek.

A vizsgált esetben a személyjellegű költségek támogatását óradíjak és munkaidő-nyilvántartások alapján igényelték, de az elszámolt munkaórákat nem rendelték hozzá részletes tevékenységeírásokhoz vagy a feladat elrendeléséhez kapcsolódó érvényes munkaügyi dokumentumokhoz. Mivel a projekt keretében a személyjellegű költségek elszámolása során nem került sor egyszerűsített költségelszámolás alkalmazására, a munkaidő-nyilvántartások önmagukban nem tekinthetők megfelelő alátámasztó dokumentumoknak.

Milyen hatással járt ez?

- 10%-os átalánykorrekció a személyjellegű költségekre, a nem megfelelő nyilvántartások miatt.
- A kedvezményezett-szinten végrehajtott további ellenőrzések során megállapítást nyert, hogy az általános költségek jelentős része sem számolható el.
- Kismértékű költségátcsoportosítás történt az általános költségek soron.

Főbb tanulságok

A projektekhez részletes, megbízható és projekt-specifikus dokumentációra van szükség, különös tekintettel a közvetett költségek esetében, amennyiben azokhoz nem kapcsolódik flat rate. Megfelelő alátámasztottság hiányában még egy esetlegesen indokolt kiadás is jogosulatlannak tekinthető. Az ellenőröknek kritikus gondolkodásmóddal érdemes viszonyulniuk a benyújtott alátámasztó dokumentumokhoz.

Nem megfelelő alátámasztó dokumentáció és IH ellenőrzés – tanácsadói óradíjak elszámolása

Miről szólt a projekt?

Az ESZA (2014-2020 programozási időszak) társfinanszírozásával megvalósított projekt tanácsadói támogatást nyújtott a résztvevőknek, ideértve egyéni és csoportos foglalkozásokat, az előkészítő munkát, dokumentumok frissítését, valamint találkozók szervezését szülőkkel, illetve munkáltatókkal. A költségeket fix óradíjak alapján számolták el (egységköltség alapú elszámolás SCO keretében).

Mit állapított meg az ellenőrzés?

A Bizottság ellenőrei megállapították, hogy az elszámolt óradíjakat nem lehetett megfelelően ellenőrizni. Nem történtek IH ellenőrzések annak megerősítésére, hogy a tevékenységek valóban megvalósultak-e, illetve, hogy a bejelentett ráfordított munkaidő meghatározása pontos volt-e. A tanácsadáshoz nem kapcsolódó feladatok esetében (például előkészítés, dokumentumok aktualizálása) a kifizetés igénylése kizárólag a tanácsadó önbevallásán alapult. Egyes esetekben ezen tevékenységek képezték az elszámolt óradíjak jelentős részét. A tanácsadói tevékenységeknél pedig nem voltak részvételhez kapcsolódó nyilvántartások, vagy egyéb igazoló dokumentumok, amelyek alátámasztották, hogy a rendezvények megvalósultak, mennyi ideig tartottak, azokon melyik tanuló vett részt, továbbá, hogy a tanuló jogosult volt-e a részvételre. A munkaidő-nyilvántartásokon kizárólag a tevékenység típusát rögzítették, a résztvevők adatait nem, ezért a résztvevők jogosultságát nem lehetett ellenőrizni. Az auditorok azt is megállapították, hogy a tanácsadók utazási idejét beépítették a tanácsadási alkalmak időtartamába, ugyanakkor ennek ellenőrzése nem volt lehetséges, mert az úticél és az utazási idő nem került egyértelműen feltüntetésre.

Miért probléma ez?

A projektmegvalósításhoz kapcsolódó költségeket és tevékenységeket hiteles bizonyítékokkal kell alátámasztani, még abban az esetben is, ha egyszerűsített költségelszámolási módokat, például fix óradíjakat alkalmaznak. Az irányító hatóságnak oly módon kellett volna elvégezni az ellenőrzéseket, hogy igazolja, valóban megvalósultak a tevékenységek és azok dokumentálása megfelelően megtörtént. Ami ebben az esetben jellegzetes, hogy az elszámolni kívánt munkaórák nagy része nem alátámasztott és nem rendelhető hozzá a vizsgált projekthez. A Bizottság ellenőrei megállapították, hogy a munkaidő nyilvántartások hiányoznak, vagy tartalmilag hiányosak, azaz nincs elfogadható

jelenléti nyilvántartás, ami lehetővé tette volna a részvétel igazolását. Miután az IH ellenőrzés sem történt meg megfelelően, annak megerősítése sem volt lehetséges, hogy az elszámolni kívánt költségek ténylegesen felmerült költségeken alapultak.

Milyen hatással járt ez?

Tekintettel arra, hogy az alátámasztó dokumentumok nem, vagy nem megfelelő minőségben álltak rendelkezésre, a Bizottság ellenőrei nem tudták megerősíteni, hogy minden bejelentett munkaóra elszámolható, illetve, hogy a kapcsolódó tevékenység alátámasztotta az elszámolt munkaórákat.

Főbb tanulságok

A kedvezményezettnek egyértelmű nyilvántartást kell vezetnie arról, hogy milyen feladatokat látott el, mi volt a célcsoport, mikor, hol, milyen időszakban végezte a tevékenységeket, és hogyan kapcsolódtak ezek a támogatott projekthez, még abban az esetben is, ha a projekt keretében egységköltség alapú elszámolás alkalmazására kerül sor. Az ellenőrzésnek ilyen jellegű alátámasztó dokumentációt kell keresnie a bejelentett egységköltségek jóváhagyását megelőzően.

Költségkorlát túllépése – személyjellegű költségek

Miről szólt a projekt?

A projektet egy olyan felhívás keretében választották ki, amely ipari kutatási és kísérleti fejlesztési projektek finanszírozását célozza, az Általános Csoportmentességi Rendelet 25. cikkének megfelelően, és az volt a célja, hogy fenntarthatóbb parkolót alakítsanak ki egy egyetemi kampuszon, megújuló energia és energiahatékony megoldások tesztelésével. A projektet öt állami és magán partner valósította meg az EU kutatás-fejlesztési alapja keretében.

Mit állapított meg az ellenőrzés

A Bizottság ellenőrei megállapították, hogy az elszámolni kívánt személyi jellegű költségek meghaladták a pályázati felhívásban meghatározott maximális mértéket. A projekt költségvetésének módosítását követően az öt partner közül négy továbbra is a partnerenként meghatározott 50%-os plafon fölötti személyi jellegű költséget nyújtott be elszámolásra. Az ellenőrök azt is jelezték, hogy a személyi költségekhez kapcsolódó beszámoló sem volt kellőképp részletes. A kedvezményezett nem szolgáltatott részletes jelentést a projekttevékenységek

ipari kutatás és kísérleti fejlesztés közötti megosztásáról. Ez kockázatot jelenthet a projekttel kapcsolatban felmerülő nem jogosult kiadásokra nézve, tekintettel az egyes kutatási tevékenységekhez tartozó, az Általános Csoportmentességi Rendelet 25. cikkében rögzített eltérő támogatási intenzitásokra. Ennek megfelelően felkérték az IH-t, hogy erősítse meg, hogy a projekt tevékenységeit helyesen sorolták be és a megfelelő támogatási intenzitást alkalmazták.

Miért probléma ez?

A pályázati felhívás egyértelműen rögzíti, hogy a személy jellegű költségek csak az egyes kedvezményezettek összes elszámolható költségének legfeljebb 50%-áig számolhatók el. A partnerek ezt a költségkorlátot túllépték. A szabálytalanság akkor merült fel, amikor a költségkategóriák közötti átcsoportosítással összefüggésben a projekt költségvetését felülvizsgálták. Az elszámolni kívánt költségeknek a módosítást követően is a megengedett költségkorláton belül kellett volna maradniuk. Ezen túlmenően a projekt az Általános Csoportmentességi Rendelet 25. cikke alapján kapott támogatást, amely meghatározza a kutatás-fejlesztési projektek támogatási intenzitásának határait, amelyek a tevékenység és a kedvezményezett típusa szerint eltérnek (state aid-hez kapcsolódó potenciális szabálytalanság).

Milyen hatással járt ez?

Az elszámolt kiadások egy része nem jogosult EU támogatásra. Ez azt jelenti, hogy a megítélt támogatás összege sem megfelelő, és pénzügyi korrekció szükséges. Emellett a leírtak aggályokat vetnek fel a partnerek által jelentett és az irányító hatóság által jóváhagyott információk megbízhatóságával és átláthatóságával kapcsolatban. A tevékenységek jellegére vonatkozó ellenőrzési nyomvonal hiánya nem teszi lehetővé az irányító hatóság számára a támogatási intenzitások helyes alkalmazásának ellenőrzését.

Főbb tanulságok

Az uniós támogatással megvalósuló projekteknél figyelembe kell venni a vonatkozó költségkategória-határokat, valamint a támogatási intenzitás maximális mértékét, és erről világos nyilvántartást szükséges vezetni. Mind a kedvezményezetteknek, mind az irányító hatóságnak hatékony ellenőrzésekkel kell biztosítaniuk, hogy betartsák a pályázati felhívásban és az EU állami támogatási szabályozásában rögzített előírásokat. Az ellenőrök feladata igazolni, hogy ezeket a speciális elszámolhatósági szabályokat betartották-e.

Ugyanazon költség kettős finanszírozása

Miről szólt a projekt?

A projekt az EU által finanszírozott kikötőfejlesztési munkákat foglalta magában, beleértve egy móló fokozatos bővítését. Az eredeti szerződés 2018-ban lépett hatályba a 2014–2020-as programozási időszak keretében, de 2020-ban megszüntették a vállalkozó teljesítésével kapcsolatos problémák miatt. Az előző programozási időszakban, a szerződéstől történő elállás időpontjában körülbelül 495 000 euró értékű munkát már elvégeztek és kifizettek. Azonban ugyanezen munkákat később már a 2021–2027-es programozási időszakhoz kapcsolódó kiadások közé sorolták azzal az indokkal, hogy azok a 2021–2027-es elszámolási időszakon belül merültek fel.

Mit állapított meg az ellenőrzés?

Az Európai Bizottság ellenőrei megállapították, hogy egy, a móló bővítéséhez kapcsolódó, 2020-as keltezésű, körülbelül 45 000 eurós számlát kétszer nyújtottak be az EU felé elszámolásra. Ugyanezen összeg már szerepelt a 2014–20-as programozási időszak keretében 2020-ban benyújtott záró kifizetési igénylésben, majd később újra elszámolták a 2021–2027-es programozási időszakban benyújtott kifizetési kérelemben. Vagyis ugyanazt a kiadást két EU programozási időszak során is igényelték, ami kettős finanszírozáshoz vezetett.

Miért probléma ez?

Az EU támogatási szabályok nem teszik lehetővé, hogy ugyanazt a költséget kétszer finanszírozzák. A duplikáció nem volt azonnal észlelhető, mert a munka két egymást követő programozási időszak alatt zajlott két különböző EU program keretében, és az IH nem vezetett be hatékony ellenőrzéseket, hogy kiszűrje a kettős finanszírozást.

Milyen hatással járt ez?

Az ellenőrzés arra a következtetésre jutott, hogy a második program alatti uniós hozzájárulás 45 000 euróval volt túltervezve, amit jelenleg vissza kellene követelni vagy a költségnyilatkozatban rendezni. A pénzügyi-jellegű hiba mellett az eset gyengeségeket is feltárt az ellenőrzési rendszerben, mivel az átfedést az első-szintű ellenőrzés során, a Bizottsággal történő elszámolást megelőzően nem észlelték. A megállapítást követően az audit javaslatot tett további ellenőrzések elvégzésére, hogy hatékonyan csökkentsék a kockázatot, amely más, két programozási időszakban társfinanszírozott projektek esetében is felmerülhet.

Főbb tanulságok

Kellőképp alapos első-szintű ellenőrzés hiányában fennáll a kockázat, hogy a 2014-20 és 2021-27 közötti átmeneti időszakban felmerült költségeket kétszer számolják el a kedvezményezettek. Az, hogy a művelet fennmaradó része elszámolható a 2021–27-es programozási időszak keretében, nem teszi a korábban igényelt támogatásokat ismét elszámolhatóvá. Ha egy projektet különböző EU eszközök keretében valósítanak meg, a költségeket gondosan nyomon kell követni, és csak egyszer lehet elszámolni.

5. HIÁNYZÓ ALÁTÁMASZTÓ INFORMÁCIÓK VAGY DOKUMENTÁCIÓ

Nem elszámolható bérköltségek – hiányzó szerződéses dokumentáció

Miről szólt a projekt?

Az ESZA által támogatott vállalkozásfejlesztési program a megyei önkormányzatnál dolgozó műszaki szakemberek fizetését társfinanszírozta. A művelet célja az volt, hogy támogassa az üzletfejlesztési szolgáltatásokat azáltal, hogy megtéríti a projekt megvalósításához kapcsolódó valós személyi jellegű költségeket.

Mit állapított meg az ellenőrzés?

Az ellenőrök megállapították, hogy az egyik műszaki alkalmazott 2017. márciusában felmondott, de bérköltségét 2017. júliusára és augusztusára is elszámolták a projekt terhére. Az adott időszakra nem állt rendelkezésre meghosszabbított szerződés vagy hatályos foglalkoztatási dokumentáció.

Emellett ellentmondásokat is találtak az alátámasztó dokumentumokban:

- A júliusi és augusztusi fizetési jegyzékek az alkalmazottat „igazgatóként” tüntették fel a „műszaki alkalmazott” helyett;
- A fizetési jegyzékeken feltüntetett munkavégzés helye nem egyezett a projekt megvalósítási helyszínével.

Ezek az ellentmondások azt jelentették, hogy a kedvezményezett nem tudta igazolni, hogy az igényelt bérköltségek az elszámolni kívánt projekttevékenységekhez kapcsolódtak.

Miért probléma ez?

Az EU szabályozás előírja, hogy minden elszámolt kiadásnak kapcsolódnia kell a támogatott művelethez, és ezt teljes, megbízható ellenőrzési nyomvonallal kell alátámasztani. A személyi jellegű költségek esetében ez azt jelenti, hogy a kedvezményezettnek be kell tudni mutatni a következőket:

- érvényes munkaviszony az elszámolt időszakra vonatkozóan;
- dokumentáció összhangban a munkavállaló feladatával a támogatott műveletben;
- a szerződések, bérjegyzék és a projekt munkarendjéhez kapcsolódó munkaidő nyilvántartás közötti összhang.

A munkavállaló 2017. márciusa utáni státuszára vonatkozó megújított szerződés vagy más egyértelmű bizonyíték hiányában az ellenőrök nem tudtak meggyőződni

az elszámolni kívánt bérek jogszerűségéről és szabályszerűségéről. Ezen felül az IH sem észlelte ezt az első-szintű ellenőrzések során.

Ezzel elmondható, hogy nem teljesült a 1303/2013 EU rendelet 125. cikk (4) bekezdés d) pontja szerinti, valamint az alkalmazandó nemzeti-szintű jogszabályokban rögzített ellenőrzési nyomvonal.

Emellett a leírtak az első-szintű ellenőrzés gyengeségére is rámutattak, mivel a feltárt szabálytalanságot az IH nem észlelte.

Milyen hatással járt ez?

Az audit arra a következtetésre jutott, hogy a 2017. júliusra és augusztusra benyújtott bérköltségek nem elszámolhatók, mivel nem állt rendelkezésre elegendő dokumentáció annak bizonyítására, hogy a kiadás a támogatott projekttevékenységekhez kapcsolódott.

Az eset a következő gyengeségekre mutatott rá:

- hiányosságok a dokumentummegőrzés területén;
- hiányosságok a személy jellegű költségek ellenőrzéséhez kapcsolódóan;
- belső ellenőrzési hiányosságok a foglalkoztatás státuszában bekövetkező változások dokumentálása során.

Az eset arra is rávilágított, hogyan gyengíthetik a hiányos munkaügyi nyilvántartások az ellenőrzési nyomvonalat, és hogyan teszik lehetetlenné a Bizottság ellenőrei (illetve az első-szintű ellenőrzés) számára az elszámolt kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzését.

Főbb tanulságok

A személy jellegű költségek ESZA-ból történő finanszírozása során a kedvezményezetteknek biztosítaniuk kell, hogy minden kifizetési igénylés teljes mértékben alátámasztásra kerüljön világos és következetes dokumentáció benyújtásával. Ha egy munkavállaló felmond, munkakört vált, változás következik be a munkavégzés helyében vagy módosítják a szerződését, az alátámasztó dokumentációnak tartalmaznia kell a változásra vonatkozó bizonyítékot.

A kedvezményezetteknek és az irányító hatóságnak kiemelt figyelemmel kell ellenőrizniük, hogy:

- a munkaszerződések pontosan lefedik-e az igényléssel érintett időszakot;
- minden felmondást, szerződés hosszabbítást vagy módosítást hivatalosan nyilvántartanak-e;

- a bérjegyzék, munkaidő-nyilvántartás és munkaterv összhangját;
- a projekt keretében foglalkoztatottak beosztása és a munkavégzés helye egyeznek-e a jóváhagyott projektdokumentációval, vagy amennyiben nem, az megfelelően indokolt-e.

Bár ebben az esetben a pénzügyi hatás kismértékű (a munkavállaló júliusi és augusztusi bére), a hiányos munkaügyi nyilvántartások miatt ezen bérköltségek nem elszámolhatók, és szélesebb körű vezetői és ellenőrzési hiányosságokra is rámutatnak.

Hiányos ellenőrzési nyomvonal – dinamikus beszerzési rendszer

Miről szólt a projekt?

Az ESZA által finanszírozott projekt egy tudományos közintézmény (mint kedvezményezett és ajánlatkérő) által nyújtott képzési szolgáltatásokat támogatott. 2019-ben a kedvezményezett értékhatár feletti beszerzési eljárást indított, amelyet dinamikus beszerzési rendszer (DBR) keretében bonyolított le, annak érdekében, hogy létrehozzon egy olyan szolgáltatói listát, ahonnan később konkrét képzési szerződéseket ítélnék oda. Pályázatban a kedvezményezett jelezte, hogy a listán lévő hét szolgáltató fog szolgáltatásokat nyújtani a projekthez, amelyet az ESZA 60%-ban társfinanszírozott.

Mit állapított meg az ellenőrzés

Az ECA ellenőrei megállapították, hogy Ajánlatkérő nem tudta rendelkezésre bocsájtani a fő beszerzési dokumentumokat, amelyekkel bizonyítani lehetne, hogy a DBR-t a vonatkozó szabályoknak megfelelően bonyolították le. Bár a felhívás megjelent az Európai Unió Hivatalos Lapjában, a közzétett pályázati dokumentáció már nem volt nyilvánosan elérhető az audit idején, és azt a kedvezményezett sem tudta bemutatni. Ennek eredményeként az auditnak nem állt módjában ellenőrizni, hogy az értékelési szempontokat a közzétett dokumentumoknak megfelelően alkalmazták-e, mint ahogy azt sem, hogy az adott szerződésekhez kapcsolódóan a szerződéses feltételek meghatározása és alkalmazása és a szerződéskötési eljárás megfelelően történt-e.

Az ellenőrök arra sem találtak bizonyítékot, hogy a DBR-be felvett összes résztvevőt meghívták az adott szolgáltatási szerződésekhez kapcsolódóan ajánlattételre, ahogy azt a DBR-re vonatkozó szabályok előírják. Kedvezményezett nem biztosított részvételre való felhívást, nem történt meg minden esetben a részvételre jelentkezők értesítése, továbbá nem szolgáltatott arra

vonatkozó dokumentációt, hogy hogyan választották ki a szerződést elnyerő hét szolgáltatót. Nem nyújtotta be az értékelés során alkalmazott módszer leírását vagy jegyzőkönyveket arról, hogy hogyan értékelték az ajánlatokat. Kedvezményezett kijelentette, hogy a második szakaszra (egyedi szerződésre) vonatkozó értékelés a szolgáltatók műszaki specifikációnak való alkalmasságán alapult, nem pedig a DBR első szakaszában kialakított rangsoron. Azonban a második szakasz esetében – amelynek a tényleges projektigényekhez kellett volna illeszkednie – a kedvezményezett sem a kiválasztási/díjazási szempontrendszer nem tette közzé, sem pedig az ajánlattételi felhívást nem küldte el annak a 30 szolgáltatónak, akik az eredeti ajánlattevői körbe tartoztak. Amennyiben ez teljesül, a 30 szolgáltató lehetőséget kapott volna arra, hogy ajánlatot nyújtson be. Ezen túlmenően, a második szakaszban az értékelési szempontrendszerhez kapcsolódó dokumentumok sem álltak rendelkezésre arról, hogy hogyan vagy mi alapján választották ki a hét szolgáltatót.

A szükséges dokumentáció hiányában az ECA ellenőrei arra a következtetésre jutottak, hogy a szerződéseket, de facto közvetlenül ítélték oda, a megfelelő beszerzési eljárás mellőzésével.

Miért probléma ez?

A dinamikus beszerzési rendszerre vonatkozó szabályok szerint Ajánlatkérőnek minden résztvevő számára biztosítani kell, hogy nyújtsa be ajánlatát az adott szerződésre, és a szerződést előre meghatározott értékelési szempontrendszer alapján kell odaítélni. Ha Ajánlatkérő nem tudja bizonyítani, hogy ezeket a lépéseket követték, akkor nem lehet megerősíteni az átláthatóságra, egyenlő bánásmódra és a verseny tisztaságára vonatkozó követelményeknek való megfelelést. A beszerzési dokumentáció, az ajánlattételi felhívás és az összegezés hiánya nem teszi lehetővé, hogy az ellenőrzés igazolja, a szerződéseket jogszerűen ítélték-e oda, és hogy minden eljárásban résztvevő ajánlattevő számára biztosítva volt a tisztességes verseny.

Általánosságban, ha az alapvető beszerzési dokumentáció nem áll rendelkezésre, az ellenőrzési nyomvonal nem elégséges, és az eljárás szabálytalannak minősül. Ilyen esetekben a költség elszámolása sincs összhangban az alkalmazandó közbeszerzési szabályokkal.

Milyen hatással járt ez?

Mivel a kedvezményezett nem nyújtotta be azokat a dokumentumokat, amelyekkel igazolni lehetett volna, hogy a DBR eljárást helyesen alkalmazták, az ECA ellenőrei nem tudták megállapítani, hogy a beszerzés szabályos volt-e. A szabálytalanság mértéke a vizsgált mintára számítva 100%.

A Bizottság szolgálatai megállapították, hogy az alátámasztó dokumentumok bemutatásának elmulasztása nem egyenértékű a közbeszerzési eljárás teljes mellőzésével. A feltárt szabálytalanság a Bizottsági iránymutatás 16. esetéhez (hiányos ellenőrzési nyomvonal a szerződés odaítélését illetően) illeszkedik, amely esetben a szerződés összköltségének 25%-os korrekciója tekinthető arányosnak.

Főbb tanulságok

Dinamikus beszerzési rendszer alkalmazása esetén, Ajánlatkérőnek biztosítani kell a teljes ellenőrzési nyomvonalat, ami alátámasztja, hogyan lett a rendszer kialakítva és hogyan került minden egyes konkrét szerződés megkötésre. Ez tartalmazza a közzétett beszerzési dokumentumokat, az értékelési szempontrendszert, bizonyítékot arra, hogy minden résztvevőt meghívtak az ajánlattételre, valamint az ajánlatok értékelésének és a szerződés megkötésének nyilvántartásait. Az ellenőrzési nyomvonal hiánya nem biztosítja az átláthatóságot a folyamatban, ami pénzügyi érdeksérelemmel járhat.
