

BUDAPESTI GAZDASÁGI EGYETEM
PÉNZÜGYI ÉS SZÁMVITELI KAR

EU-S TÁMOGATÁSOK FELHASZNÁLÁSÁNAK
ELLENŐRZÉSE – KÖZÉP-MAGYARORSZÁGI PROJEKTEK
TÜKRÉBEN

DRIMBE ISTVÁN
Levelező tagozat
Számvitel mesterszak
Ellenőrzés és könyvvizsgálat
szakirány

Budapest, 2019.

NYILATKOZAT

Alulírott Drimbe István büntetőjogi felelősségem tudatában nyilatkozom, hogy a szakdolgozatomban foglalt tények és adatok a valóságnak megfelelnek, és az abban leírtak a saját, önálló munkám eredményei.

A szakdolgozatban felhasznált adatokat a szerzői jogvédelem figyelembevételével alkalmaztam.

Ezen szakdolgozat semmilyen része nem került felhasználásra korábban oktatási intézmény más képzésén diplomaszerezés során.

Tudomásul veszem, hogy a szakdolgozatomat az intézmény plágiumellenőrzésnek veti alá.

Budapest, 2019. év május hónap 10. nap

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Drimbe István', written over a horizontal dotted line.

hallgató aláírása

Tartalomjegyzék

1. Bevezető	2
1.1. A Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzata és az EU-s források kapcsolata	4
1.2. Primer kutatás – statisztikai módszer bemutatása	5
1.3. Kockázatkezelési módszer bemutatása.....	6
2. A szabályozások bemutatása.....	11
2.1. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv ciklusában jellemző szabályozások	11
2.2. Az Új Széchenyi Terv által hozott változások	12
2.3. A Széchenyi 2020 új szabályozása	14
3. Tapasztalatok a megvalósítások során	18
3.1. Külső ellenőrzések.....	18
3.2. Ellenőrzési tapasztalatok az ÚMFT és az ÚSZT keretében támogatott projektek végrehajtásáról	24
3.3. Megvalósítási tapasztalatok a Széchenyi2020 keretében támogatott projektek megvalósításáról és várható ellenőrzési problémák	32
3.4. Primer kutatás feldolgozása – kedvezményezettek tapasztalatai	36
3.4.1. Adminisztrációt segítő IT kontrollok	36
3.4.2. Adminisztrációt érintő szabályozások	45
3.4.3. Vezetői döntési és ellenőrzési kérdések.....	47
3.5. Javaslat külső ellenőrzések kockázatelemzéséhez és mintavételezéséhez.....	59
4. Javaslatok a belső kontrollok továbbfejlesztésére.....	61
5. Összefoglaló	71
Irodalomjegyzék	77
Táblázatjegyzék.....	83
Ábrajegyzék.....	84
Függelék.....	86

1. Bevezető

Több éves, európai uniós alapokból származó támogatások területén szerzett munkatapasztalatomat felhasználva szeretném bemutatni a támogatások felhasználására vonatkozó külső és belső ellenőrzések folyamatát, és még inkább az azokban előforduló elmarasztaló megállapítások megelőzésére és kiküszöbölésére tehető intézkedésekre szeretnék megoldásokat kínálni. A cél, hogy lehetőleg a legkevesebb hibával kerüljenek elszámolásra a kedvezményezettek által megpályázott európai uniós és hazai társfinanszírozású források, ezzel csökkentve a külső és utóellenőrzésre, valamint a hibák javítására felhasznált erőforrásokat, beleértve az ellenőrzésekre fordított időt, illetve ezzel növelve a lehívható támogatási összegek nagyságát. Mindez kiemelkedő cél mind a magyar gazdaság, mind a kedvezményezettek számára, mivel Magyar Kormány célja az európai uniós támogatások minél szélesebb körű igénybevétele és maradéktalan, szabálytalansággal nem terhelt felhasználása. Kedvezményezettek számára pedig nyilvánvalóan fontos a tervezett beruházások és programok maradéktalan megvalósítása, likviditási szempontból pedig az elérhető lehetőségek közül legjobb finanszírozása. Ez utóbbi kijelentés abból a gondolatmenetből adódik, hogy a kedvezményezettek számára nem közömbös, hogy a beruházásaikra vagy programok megvalósítására milyen költségű forrást vesznek igénybe. Általánosan elfogadott, hogy a legalacsonyabb költségű forrás a vissza nem térítendő támogatás, amelynek költsége „csupán” a pályázat megírásának és megvalósításának adminisztratív költsége (amelyek optimalizálása sem egy utolsó cél).

Az is általános érvelés a támogatások mellett, hogy ha még csak kis részben is lehet velük finanszírozni a fejlesztéseket, akkor is jobban megéri igénybe venni, mint hitelkamatot fizetni bármilyen nagyságú hitelforrásra. Ugyanakkor a támogatás elvesztése vagy csökkentése hibás elszámolás miatt nagy érvágás lehet egy gazdálkodó életében, mivel nem várt eseményhez többletfinanszírozást kell nem tervezetten keresnie. Ezért kedvezményezett oldalról fontos a támogatások elszámolására vonatkozó szabályok ismerete és pontos végrehajtása, amibe beletartozik a műszaki vagy „szoft” tartalom és az adminisztráció szerződészerű megvalósítása is. A véletlen hibák és az (esetleg következetes) eltérések csak idő és pénz vesztéssel járnak, és itt arról sem szabad elfeledkezni, hogy a támogatások nagy részéhez utólag, elszámolások révén juthatunk hozzá (vö. utófinanszírozás), tehát egyáltalán nem mindegy, hogy mennyi ideig kell a támogatási részt is önerőből finanszírozni.

A bevezető elején említettem, hogy a cél a lehető legkevesebb hibával történő elszámolás. De miért nem inkább hiba nélkül? Nos, emberi figyelmetlenség vagy vis maior mindig közbeszólhat egy projekt megvalósítása során, tehát azt gondolom, hogy a hibák előfordulásának valószínűségét csak csökkenteni lehet, illetve felmerülésükkor javítani őket (amihez fel is kell ismerni őket). Éppen ezért fontosak a kedvezményezettek számára a belső kontrollok, illetve az elő-, utó- és folyamatba épített ellenőrzések, mert ezek segítségével még az elszámolások benyújtása előtt kezelni lehet az előforduló hibákat.

A támogató szempontjából, legyen az Európai Unió vagy Magyarország Kormánya, is fontos törekvés, hogy a forrásokat minél hatékonyabban és ésszerűen osszák el bizonyos politikák mentén, illetve a már megnyert forrásokat minél kevesebb szabálytalansággal használják fel, ezért a kedvezményezettek felé szigorú külső ellenőrzést alkalmaznak. A dolgozatom során ezeket az ellenőrzéseket is érintem, hogy megismerésükkel a felhasználók az aktuális kérdésekre felkészüljenek és problémamentesen válaszoljanak.

A jogszabályok, pályázati felhívások és útmutatók alapján meghatározható, hogy egy kedvezményezettnek, aki sikeresen akar elszámolni a támogatásával, milyen teendői vannak, és a meghatározott munkafolyamatokra ráépülve meghatározhatóak a belső kontrollok is – azaz az ellenőrzési pontok és folyamatok. Ezzel kapcsolatos hipotézisem az, hogy a jogszabályok változása kedvezően hat a projektek megvalósítására az adminisztrációs idő csökkentésén keresztül.

Az Irányító Hatóság és az Európai Bizottság közötti elszámolások és az ellenőrzések forrása az elszámolási rendszerek adatbázisaiban szereplő adatok. Az adatok minősége és elérhetősége meghatározza az elszámolások és ellenőrzések kimenetelét. Másrészt az informatikai rendszerekbe beépített ellenőrzések is szolgálják az elszámolások minél kevesebb hibával történő elkészítését. Ezért a dolgozatomban megemlítem az IT kontrollok szerepét, elsősorban a pénzügyi elszámolások területén. Ezzel kapcsolatos hipotézisem, hogy az informatikai fejlesztés segíti a felhasználók munkáját, ezzel gyorsabban és pontosabban (kevesebb hibával) tudják a támogatási összegeket lekérni.

1.1. A Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzata és az EU-s források kapcsolata

Az európai uniós alapok támogatásaival Magyarország uniós tagsága kezdetén a Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzatánál ismerkedtem meg, és jelenleg is ennek a kerületnek számolom el a megnyert támogatásait egy városfejlesztésre létrehozott cég berkein belül. Mivel ezt a szervezetet ismerem a legjobban, ezért a kerület projektjein keresztül szeretnék a problémákra és megoldásaira rávilágítani.

Az ország Európai Unióhoz történt csatlakozása után az Önkormányzat azonnal európai uniós forrásokat keresett a korábban tervezett fejlesztéseihez. Már a 2004-2006-os tervezési ciklusban három pályázatot adott be és nyert meg az Önkormányzat, ezek közül a legjelentősebb egy bölcsőde építése. A következő tervezési ciklusban az IVS elkészítése és elfogadása után a KMOP-5.1.1/C prioritásban megjelent pályázatot vette célba az Önkormányzat, és a 2009. év végéig kidolgozott projekt közel 1 milliárd forintos támogatást nyert.

Ezzel már párhuzamosan előkészítésre kerültek további pályázati dokumentációk, több intézmény energetikai korszerűsítésére és városközpont fejlesztésre is. Az Önkormányzat a 2005.09.01 - 2021.11.30. közötti időszakban 33 db, mintegy 8 401 862 889 Ft összköltségű projektet valósított, illetve valósít meg, melyből elszámolható költség 7 644 820 522 Ft, és az erre jutó támogatás 6 437 985 410 Ft (forrás: saját gyűjtés, támogatási szerződésekből és kifizetési kérelmekből).

Jelenleg egy VEKOP-5.3.1. „fenntartható közlekedésfejlesztés Budapesten” és egy VEKOP-6.2.1. „a leromlott településrészekben élő alacsony státuszú lakosság életkörülményeinek javítása, társadalmi és fizikai rehabilitációja Budapesten” intézkedés keretében megvalósuló projektek végrehajtása folyik 2,1 milliárd forint támogatással. Ez utóbbi egy olyan pályázat, amelynek keretében kiemelt fontosságú szociális városrehabilitációs projektet valósít meg az Önkormányzat aktuálisan.

A projektek menedzseléséért felelős a Városrehabilitáció18 Zrt., mely az Önkormányzat egy közvetett tulajdonában lévő menedzsment szervezete. A társaságot egy városrehabilitációs projekt megvalósítására hozták létre még 2010-ben a KMOP-5.1.1/C azonosító számú, „ipari technológiával épült lakótelepek rehabilitációja” elnevezésű pályázatban megjelent felhívás és városfejlesztési kézikönyv alapján.

1.2. Primer kutatás – statisztikai módszer bemutatása

Dolgozatomban a közép-magyarországi régióra kiírt pályázatokat és megvalósult projekteket vettem célba két praktikus okból is. Az egyik, hogy a dolgozatban szereplő példákat a Budapest XVIII. kerület Önkormányzata által megnyert pályázatokról vettem, másrészt a régióban működő többi megvalósítóval is jó viszonyt ápolok.

A primerkutatás eszközeként kérdőívek kitöltését gondoltam a legjobb módszernek, mivel az ismeretségnél is szélesebb körben tudtam megszólítani a kedvezményezetteket, valamint egységes, statisztikailag elemezhető adatokhoz jutottam ezekkel.

Rétegzett mintavételt hajtottam végre, azaz a FAIR EUPR rendszer támogatott projekt keresőjéből (https://www.palyazat.gov.hu/tamogatott_projektkereso) a Széchenyi2020 126.908 db, az Új Széchenyi Terv 43.041 db, és az „EU 2007-2013” 69.732db nyertes pályázata közül 17.227db közép-magyarországi régióban nyertes pályázat adatát töltöttem le (letöltés ideje: 2019.03.08., 17:00). A projektek közül véletlenszerűen, az Excel VÉL() függvényének segítségével 1000 db pályázatot választottam ki. Az 1000 db pályázó között annak ellenére volt ismétlődés, hogy az ismétlődő értékeket már az elején kiszűrtem az Excel ismétlődések eltávolítása menü segítségével. Ismétlődő pályázó nevek úgy maradhettek az adatbázisban, hogy egy-egy pályázó néhány karakter eltéréssel többször volt felrögzítve (elvi redundancia).

Összesen 801db pályázónak találtam a google.com keresésének segítségével e-mail címet, számukra küldtem ki a kérdőíveket. A kérdőíveket két részre szedtem azért, hogy egy-egy kérdőív ne tartalmazzon 25 kérdésnél többet, illetve a tartalmuk annyira különböző, hogy nagy valószínűséggel csak különböző beosztású munkatársak tudják kitölteni. Egyik kérdőív az adminisztrációval, és ezzel a támogatások lehívását segítő szabályozásokkal és IT kontrollokkal kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik, tehát elsősorban projektmenedzserek, projektadminisztrátorok tudtak rá válaszolni. A másik kérdőív a támogatások elnyerésére vonatkozó előkészítés és projektek megvalósítása köré csoportosult, és vezetői döntési – ellenőrzési témákat érintett, tehát az előkészítésben és megvalósításban résztvevő vezetők és munkatársak tudtak a kérdésekre felelni.

A kérdőíveket 2019. március 10-én töltöttem fel a google.com drive-ra, és a https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc0J4VYmKMDkAiITqk7LWwjzGRy7j7e-gw-ZxaQSVV9SLyVOXg/viewform?usp=sf_link, valamint a https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdwtY6sbqYr30ALVKyD-F7Bk47eO8jznPsRr0Xv5BHLDZNtw/viewform?usp=sf_link címen érhetőek el.

A kérdőívek kitöltését 2019. március 31. 20:00-kor lezártam, ez alatt az idő alatt 65-65 db érkezett vissza (amelyekből 1 db nem tartalmazott válaszokat), amely egyes statisztikai tankönyvek szerint megfelelő számú mintanagyságot jelent, hogy reprezentatívnak deklaráljuk.

A függelék 4-5. táblázataiban foglalt statisztikai elemzés alapján látható, az átlagos megítélt támogatás alig változott, de az adatok eloszlásának dőlése jelentősen csökkent. A pozitív ferdeség arra utal, hogy sok kis értékű projekt van a sokaságban, amelyek gyakorisága a mintában már csökkent, így a jelentősebb értékű projektek kerültek kiválasztásra.

1.3. Kockázatkezelési módszer bemutatása

Mind a profitorientált, mind a nonprofit és állami szervezeteknél ma már meghatározó szerepe van a kockázat orientált ellenőrzési módszereknek, melyek lényege, hogy a kevésbé kritikus területek ellenőrzése – az erőforrás megtakarítás előtérbe helyezésével - a nekik megfelelő kisebb súllyal történjen, legyen az belső vagy külső ellenőrzés (mint pl. könyvvizsgálat). Több szervezet többféle modellt dolgozott ki, melyek a belső ellenőrzésnek vagy a könyvvizsgálóknak adnak eszközt a kezükbe. Belső vagy vezetői ellenőrzés kezébe olyan eszközöket szükséges juttatni, melyekkel a szervezetre nyomást gyakorló belső és külső környezeti változásokra és bizonyos valószínűséggel bekövetkező hibákra lehet válaszolni. Könyvvizsgáló számára pedig a szervezeti működés felmérésére, és a legkockázatosabb területek ellenőrzésének „kiszámításához” elengedhetetlenek ezen módszerek (GRIFFITHS 2005).

A kockázat költségének becslése sem egy lehetetlen feladat, csak a bekövetkezés valószínűségét és a hiba hatását kell felmérni, mely szorzathoz egy alternatív hasznot is rendelhetünk. A kockázat helytelen kezelése óriási költségekkel járhat. A kockázat proaktívabb kezelésével a külső és belső környezet kihívásaira megfelelő választ lehet adni (OTERO 2019). Tehát a kockázat nem lehet nem várt meglepetés, és a

következménye nem lehet olyan veszteség, amellyel nem számolt a kockázat viselője. Ha a kockázatot megfelelően kezelik, tehát a tényleges problémára fókuszál a viselője, kevesebbet kell a tűzoltásra koncentrálni (GRIFFITHS 2005). Ez a következőket jelenti EU-s támogatások esetén: például az uniós szabályozások jó megértése, a projekt megvalósítására való megfelelő felkészültség (előkészítés) a megvalósítás során egyértelműen csökkenti a projekt változtatásokkal járó költségeket, és elkerülhető akár a projekt bedőlése is havi havi helyzetben.

A COSO keretrendszer ajánlása szerint a kontroll környezet felmérésével, kockázat értékeléssel, kontroll tevékenységek meghatározásával, kommunikáció és információ vizsgálatával, valamint monitoring rendszerek működtetésével próbálom az ellenőrzési és az informatikai rendszereket feltérképezni (GRIFFITHS 2005).

Elsősorban a kedvezményezettek, azaz projekteket megvalósítók kockázatkezelésével foglalkozom a dolgozatomban. Nyilvánvalóan az elméleti alapvetések nem különböznek a támogatóknál sem, annyi különbséggel, hogy számukra kockázat mind kimeneti és bemeneti oldalon jelentős, de más minőségű. A kockázatok a Bizottság és támogató között, valamint a kedvezményezettek és a támogató között fennálló beszámolási és elszámolási kapcsolatból fakadnak. A kedvezményezettek számára az elszámolások kapcsán elsődlegesen a támogató és közöttük történő adat- és dokumentumáramlás, és azok tartalom minőségének kockázata magas, de a bemeneti oldalról is sok eredendő kockázattal bíró kapcsolatot teremtenek a projekt végrehajtása során.

Az Európai Unió által támogatott projektek elszámolási rendszerben megtalálhatóak a helyi kockázatok, mint az eredendő és a belső kontroll kockázatok is. A projektek végrehajtása során az információkkal és pénzügyi folyamatokkal (akár hitel, akár támogatás folyósításával) kapcsolatban inkább eredendő kockázat merül fel, míg a tervezési, szervezési, szakmai és pénzügyi adminisztratív munkában esetében a kontroll kockázat lehet magas.

Az ellenőrzési folyamat elengedhetetlen eleme a kockázatelemzés. A kockázatelemzés összetett folyamat, egy projekt összes erőforrását érinteni kell, mint a pénzügyi, eszköz és időszükségletet is. A projektet nem várt módon, előre nem látható időben fenyegetettség érheti, amire azonnal válaszolni kell. Az előre nem látható

fenyegetettségek jelentik a kockázatot, amelyeket megpróbálunk matematikai módszerrel előre „megjósolni”, vagyis valószínűséget rendelni hozzá.

Az ellenőrzési kockázatot (AR) az eredendő kockázat (IR), a belső kontroll kockázat (CR) – utóbbi kettő együttesen a vizsgálni kívánt szervezet kockázati szintje – és a feltárási kockázat (DR) határozza meg.

$$IR \times CR \times DR = AR$$

Az eredendő kockázatra nincs ráhatásunk, közvetlenül nem befolyásolhatjuk, mivel a külső és belső környezeti feltételekből adódik, de hatékonyan mérhetjük. Ha kritikus értéket érnek el, vagy mértékük megváltozik, észlelésükkor reagálni kell, időben kell jelezni a menedzsment felé. A reagálási időnek kisebb kell legyen, mint az észlelési vagy az előrejelzési idő.

A belső kontroll kockázat a szervezeten működéséből fakadó kockázat, a belső folyamatok ellenőrzésén alapul. Az észlelés, az azonosítás, és az értékelés megbízhatósága jelent kritikus pontot, mellyel az eredendő kockázatra reagálunk. A belső kontrollok jól automatizálhatóak, de teljes mértékben nem.

A feltárási kockázat a tudásunk megbízhatóságából ered. Egyrészt az észlelés, az azonosítás, az értékelés és a reagálás megfelelőségét méri, másrészt az ellenőrzés során elfogadható hibahatárból. A feltárási kockázat mérséklésének módja minél nagyobb minta vétele, amellyel magasabb megbízhatósági szinten dolgozunk (órai jegyzet, Dr. Kozma Gábor Phd., ellenőrzési esettanulmányok).

Az ellenőrzési kockázatot mérséklik az irányadó audit eljárások, mint ISA, ISAAI (INTOSAI sztenderdjei, ebből ez utóbbi, mely ajánlásait az Állami Számvevőszék is figyelembe veszi, lásd 2012. májusi jelentés), előre meghatározott bizonyossági szint figyelembe vételével a statisztikai alapú mintavételi eljárások, az ellenőrzést végzők függetlenségének biztosítása, továbbá a minőségellenőrzési eljárások.

A kockázatértékelés nem számszerűsíthető tulajdonságokra is kiterjedhet, mint a fenyegetettség, kárnak, csalásnak való kitettség. Az ezekre vonatkozó megelőző ellenőrzések felfedezhetik ezek kockázatát, a belső kontrollok csökkenthetik a hatásukat.

A beszámoló megbízhatóságát illetően tipikusan 95%-os bizonyosságra törekszik (tehát 5% az ellenőrzési kockázat mértéke). Az alacsony eredendő és belső kontroll kockázat

esetén a feltárási kockázat értékét magasabbra választhatjuk úgy, hogy az ellenőrzési kockázat az elfogadott (5%-os szinten) maradjon. Ha a vállalható ellenőrzési kockázat ismert, az előbb leírt képlet átrendezésével a feltárási kockázatot meg lehet határozni, az alapján pedig az ellenőrzéshez felhasznált minta mértékét (RADU / NECULA, 2010).

$$DR = \frac{AR}{IR \times CR}$$

Az 1083/2006/EK Rendelet 62. cikke és 1303/2013/EU rendelet 127. cikke szerinti legalább 5%-os mintavételes ellenőrzésekhez a kockázatfelmérés a támogatásokat ellenőrző intézményeket érintik, mint az Irányító Hatóságot, Igazoló Hatóságot, Audit Hatóságot (EUTAF), és az ÁSZ-t. A legalább 5%-os mintavétel összefüggésben van az ellenőrzési kockázat általánosan elfogadott mértékével a korábban ismertetett képlet felhasználásával. Tehát ha az $AR = 5\%$, akkor ellenőrzést megelőzően az eredendő és a belső kontroll kockázat becslésével (valószínűség és hatás szorzatával) a képlet alapján a feltárási kockázat mértékéhez jutunk. A feltárási kockázat mértékéből következtethetünk a szükséges minta nagyságra, amelynek a konkrét esetben legalább 5%-osnak kell lennie. Tapasztalatom szerint az ellenőrzéssel foglalkozó nemzeti hatóságok leegyszerűsítik a mintavételt 5%-os értékűre, azonban ha a mintában a hiba aránya meghalad egy előre meghatározott értéket (pl. 5%-os lényegességi szint), akkor a mintát kiterjesztik.

A kedvezményezettek oldaláról nézve ez a kockázatkezelési rendszer már teljesen más feladatot kap. Számukra az a lényeges, hogy támogatás a likviditási tervben ütemezettek szerint megkapják, hogy a projektjüket finanszírozni tudják. A kockázati és lényegességi szint felmérése így egyértelmű utat vesz: likviditás és pénzeszközök mindig kritikus terület, jelentős lehet az eredendő kockázat (gondoljunk csak a jogszabályi és környezeti elvárásokra), és a lényegességi szintet az elviselhető támogatásvesztésnek megfelelően kell beállítani (ami inkább a nullához közelít). A kedvezményezettek igen rugalmatlanok lesznek a támogatási összeg csökkentésével szemben, tehát már a legkisebb csökkenés is érzékenyen érinti őket – vagyis a támogatás megvonásának kitett folyamatok és területek mindig magas kockázati besorolásúak lesznek. Emiatt a belső ellenőrzések előkészítése során a becsült minta nagysága kiemelkedően magasnak kell lennie (tulajdonképpen a teljes sokaságot lefedőnek), továbbá a belső kontrolloknak is folyamatosan, teljes körűen és szigorú elvárásokkal kell működniük. Továbbá a hibás tétel felderítése esetén nem szabad a

lényegességet mérlegelni, a legkisebb hibát is javítani kell, hogy az elszámolás benyújtásakor hibátlanul érkezzenek meg a dokumentumok a támogatóhoz, és az ellenőrzést végző a jogszabály által előírt határidőn belül hiánypótlás nélkül elfogadhassa.

Az informatikai kontrollok is egyfajta kockázatokra való válaszlépést jelentenek. Ezek a kockázatok a következők lehetnek: biztonságtechnikai kockázatok és üzemeltetési kockázatok (TRIÁSZ 2008). Ezekre a válaszlépések lehetnek: elkerülés, megelőzés, csökkentés, vagy áthárítás. Informatikai rendszer esetében az elkerülés azt jelenti, hogy egy hibás programrészt kihagynak a következő verzióból – lássuk be, ez csak akkor fordulhat elő, ha egyáltalán nincs rá szükség. Megelőzésre a legjobb módszer pl. az inputok figyelése, beviteli mezők érvényesítése. Csökkenti a kockázatot, ha a szoftver ellenőrzéseket futtat le adat- és matematikai összefüggések alapján, vagy ilyen az adatátvitel ellenőrzése, illetve a hozzáférés kontroll is. Kockázatok áthárítása egy másik szereplőre – pénzben lehetséges, de ha adatvesztés történik, elképzelhető, hogy megfizethetetlen a kár (OTERO 2019).

Az informatikai kontrollokat is érintem primer kutatásomban, az EMIR és az EPTK rendszerek működésével kapcsolatos kérdésekkel.

2. A szabályozások bemutatása

Az életünk minden egyes mozdulatát valamilyen szabályrendszer alapján végezzük el, teljesen természetes, hogy ilyen véletlen vagy szándékos szabálytalanságokkal és károkozásokkal terhelt témában, mint az európai uniós támogatások felhasználása, kiterjedt és bonyolult a szabályozási rendszer.

Általában az európai uniós szabályozások forrása az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság, esetleg az Európai Parlament, amelyek rendeleteket, irányelveket, határozatokat hozhatnak, és ajánlásokat valamint véleményeket bocsátanak ki. A magyar jogszabályi hierarchia egyszerűbb, Magyarországon az Országgyűlés törvényeket alkot, a Kormány, a miniszterek, az MNB elnöke és az önkormányzatok rendeleteket.

A támogatások felhasználásáról szóló szabályozást általában az Európai Bizottság rendeletbe foglalja, míg a rendelet kiegészítéseként, értelmezéseként (a rendeletek az összes tagországban teljes egészükben kötelező erővel bírnak) a Magyar Kormány is rendeletet hoz, amely jogforrás természetesen az uniós jog alatt helyezkedik el a joghierarchia szerint. Mivel e jogszabályok ismerete is fontos a belső kontrollok kialakításához vagy ellenőrzések végrehajtásához, ezért röviden ismertetem őket.

2.1. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv ciklusában jellemző szabályozások

Magyarország 2004. május 1-jei Európai Unióhoz történő csatlakozása előtt már megismerkedhetett az uniós szabályozással és támogatással az előcsatlakozási alapokon keresztül. A tapasztalatok felhasználásával vághatott bele először a 2004-2006 közötti tervezési időszakba, ami igen rövidnek bizonyult, és inkább újabb tapasztalatok szerzésével a szabályozás és intézményi rendszer pontosítását tette lehetővé. Az NFT időszakában 2009. június 30-ig EU-s forrásokból mintegy 726 mrd forint támogatást ítélt meg, és 678 mrd forint kifizetés történt meg, azaz 93%-os volt az elszámolások hatékonysága (ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK 2011. július).

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv támogatásainak elszámolására címzett rendeletet az 1083/2006/EK és 1828/2006/EK Európai Tanács és Bizottság rendeleteivel összhangban először 2006-ban (281/2006. (XII.23.) Kormányrendelet), majd az Új Széchenyi Tervhez 2011-ben hozott a kormány, amely a 2007-2013 programozási

időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Kormányrendelet volt.

Mindeközben 2006-2007. évben történt jelentős intézményi változások (az intézményi rendszert mintegy 73%-ban érintette) – mint az NFÜ és a Közreműködő Szervezetek megalapítása, és minisztériumokból az irányító hatósági és közreműködő szerepek leosztása – az irányító hatóságok egyidejű összevonásával -, valamint az Egységes Monitoring és Információs Rendszer (EMIR) bevezetése volt (ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK, 2007. július).

Az Állami Számvevőszék 2007. júliusi jelentése szerint az átalakítás negatívan érintette a monitoring és ellenőrzési területet, a döntési, irányítási és felelősségi körök még nem voltak egyértelműek, és az újonnan megalakult NFÜ se volt szervezetileg megfelelően felkészülve a pályázatok irányítására, valamint az informatikai rendszerek üzemeltetésére. Jogszabályi szinten a pályázatokat érintő EU-s és egyéb törvények, mint a Ptk., Kbt. néhány esetben ellenmondottak a nemzeti pályázati szabályozásoknak.

A jogszabályok elsősorban az Európai Unió finanszírozási alapjai és a magyar költségvetés kapcsolatát írják le, beleértve a támogatások lehívását, intézményrendszer működését, és ellenőrzéseket. A 281/2006. (XII.23.) kormányrendelet szabályozása kiterjedt a támogatások tervezésére, kifizetésére, az intézményrendszer szereplőire; Irányító Hatóság és Közreműködő Szervezetek feladataira, elszámolásra, forráslehívásra, és költségigazolásra, amelyekre tulajdonképpen csak keretszabályokat ír le. A szabálytalanságok kezelésére és ellenőrzések lefolytatására már részletes eljárási szabályokat is tartalmaz.

2.2. Az Új Széchenyi Terv által hozott változások

A 4/2011. (I. 28.) Kormányrendelet már részletesebben szabályozta az intézményrendszer feladatait, a pályázati felhívások tartalmi követelményeit, támogatási kérelmet és elbírálását, a támogatási szerződés kezelésére, továbbá a korábbi kormányrendelethez hasonlóan a pénzügyi és támogatás kifizetésre vonatkozó szabályokat, és a korábbi anomáliákra is megpróbált választ adni. További szabályozásként már tartalmazza a fenntartásra, monitoringra, jogorvoslat kezelésre vonatkozó szabályozást, azonban az ellenőrzésről már szűkíti a szabályozási kört, így 5-

15%-os ellenőrzéseket már nem foglalták bele, mint ahogy – a 370/2011 (XII. 31.) Kormányrendelet megjelenésével – a folyamatba épített ellenőrzést se részletezték.

Az említett jogszabályokban egy azonos tulajdonság van, miszerint egyik sem a kedvezményezettek működését hivatott szabályozni vagy segíteni. Kifejezetten az Irányító Hatóság, a Közreműködő Szervezet és a Kifizető Hatóság számára szóló iránymutatásokat tartalmaznak, a pályázatokra vonatkozó szabályokat a pályázati felhívások, útmutatók és a közreműködő szervezetek által támogatási szerződés mellékletként kibocsájtott (vagy ki nem adott) Pénzügyi Elszámolás Részletes Szabályai tartalmazta. A kormányrendeletek tartalmi növekedéséből látszik, hogy megkezdődött egy fajta centralizáció a szabályozás terén, de a pályázókra vonatkozó pályázati és a kedvezményezettek vonatkozó elszámolási szabályokban még operatív programok között kisebb eltérések voltak. Ez egyrészt szabadságot adott a Közreműködő Szervezeteknek, másrészt néha zavart okozott a kedvezményezettek között, mert előfordult, hogy ami az egyik elszámolásnál megfelelő volt, úgy a másik esetben már javítandó – az Irányító Hatóság mindenféle egységesítési törekvése ellenére. Ugyanakkor ez részleges szabadságot adott a különböző tulajdonsággal bíró területek részére. (Lásd például Pénzügyi Elszámolás Részletes Szabályaiban piaci ár igazolása: NFÜ HEP IH által kiadott szabályozásban nincs értékhatár az ajánlatkérésre, NFÜ ROP IH 2011. szeptemberi szabályozása szerint in-house szerződést csak közfeladatra lehetett kötni, 2012. októberi verzióban ez már nem volt korlátozva, valamint csak nettó 1 millió forint értékhatár felett volt szükséges ajánlatot kérni, ennek módjának szabályozása is többször változott).

A fontos változások ellenére a kohéziós elszámolások hatékonysága számokban csökkent, hozzáátéve, hogy az ÚMFT és Új Széchenyi Terv időszakában pályázatok száma és elnyerhető támogatás nagyságrendekkel magasabb volt. A kohéziós forrásokból (ERFA, KA és ESZA alapokat együtt nevezi így) kiosztható támogatás tervezett összege mintegy 24,9 mrd forint volt, míg 2014. év végéig 19,5 mrd forint kifizetés történt, ami 78,2%-os hatékonyságot takar. Hozzáátéve, hogy még 2016-ben is történtek kifizetések a 2007-2014-es időszak terhére, ami javította ezt az arányt, azonban az ÁSZ 2015. augusztusi tanulmányában még nem jelent meg (ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK 2015. augusztus).

2.3. A Széchenyi 2020 új szabályozása

A 2014. év egyik legszembetűnőbb változása, hogy az irányító hatóság és közreműködő szervezetek rendszerét a 2006. év előttihez hasonlóan a minisztériumokhoz vonták. Egyrészt bekövetkezett az Irányító Hatóság intézményi decentralizálása, az NFÜ operatív programokért felelős osztályainak feladatai különböző minisztériumokhoz kerültek. A minisztériumonkénti irányító hatóságok és közreműködő szervezetek intézménye csak három operatív program esetében válik el egymástól, a többinél a korábbi közreműködő szervezetek szerepét visszavették az irányító hatóságok (SZÉCHENYI2020: Az operatív programok intézményrendszere).

A másik nagyarányú változást az a szabályozási változás hozta, amely totálisan centralizálta a közreműködő szervezetek által használt szabályrendszereket is. A Széchenyi2020 kapcsán meghirdetett pályázatok már nem a közreműködő szervezetek által kiadott elszámolási, indikátor és támogatási szerződésmódosítási útmutatókban találhatóak meg a kedvezményezettek számára, hanem a 2014-2020 programozási időszakra készült új, kompakt 272/2014. (XI. 5.) kormányrendeletben. Ez a jogszabály nemcsak kiegészíti az Európai Parlament és az Európai Tanács 1303/2013/EU rendeletét, és nemcsak a támogatóknak ad iránymutatást a tervezésre és végrehajtásra, hanem ezáltal a kedvezményezettek számára is egyetlen jogszabály felhasználásával nyilvánvalóvá vált a teljes rendszer működése, és a pályáztatásra, előkészítésre és elszámolásra vonatkozó szabályok is egyértelművé váltak. Nehéz megítélni, hogy ez igazán ki számára előnyös, és ki számára kevésbé. Az egységes szabályokat egyes „különleges” támogatási formáknál nehéz végrehajtani, így a jogszabályt is ki kellett egészíteni az eltérő eljárási formákkal is. Másrészt az egységes és aprólékosan kidolgozott szabályok az ellenőrzési feladatokat is egy mederbe terelik, amely a támogató számára előnyös. Viszont ez egyben a rugalmasság kárára is szolgálhat, amely egyes kedvezményezettek számára nagyobb kockázatot jelenthet (ha mindent általánosan szeretnénk szabályozni, mindig előfordul, hogy egyes témák kimaradnak, így az általános szabályok néhány alany kárára fogalmazódnak meg). Úgy tűnik, hogy mindkét részről kockázat csökkenés (az egyértelműségéből fakadóan) és kockázat növekedés (a merev szabályozásból fakadóan) is adódhat. Ennek egyértelmű visszacsatolását majd csak a jelen tervezési időszak n+2 időszaka végén, csak 2023-ban tudjuk lemérni (kérdőívek segítségével a primer kutatás alapján ezt magam is megpróbáltam).

Az egységesítés egyik formája az Egységes Működési Kézikönyv megalkotása volt, amely a kormányrendelet 1. mellékletében található. Ez a támogató szervezetek számára szól, és ebben a mellékletben a korábbi, és a jelen kormányrendeletekben jellemző fejezetekre tagolódnak, és a tervezésre, kiválasztásra, végrehajtásra, elektronikus kapcsolattartásra, információs rendszerre, fenntartásra és ellenőrzésre vonatkozó szabályozások találhatóak meg. Ez utóbbi számomra a legfontosabb, mivel irányító hatóságokra és/vagy közreműködő szervezetekre vonatkozóan egységes az utasítás a folyamatba épített dokumentum alapú, illetve kockázat alapú helyszíni ellenőrzések végrehajtására. A kormányrendelet további mellékletei tartalmazzák a szakpolitikai felelősök, irányító hatóság és közreműködő szervezet kijelölését, valamint három, a kedvezményezettek számára nagyon fontos mellékletet, a dokumentum mátrixot, a nemzeti szabályozást az elszámolható költségekről, és a kifizetési igénylésben benyújtandó alátámasztó dokumentumok hitelesítést szolgáló ellenőrzési szempontjairól szóló mellékletet. Ez a három melléklet, amelyet az Irányító Hatóság az első pályázatok óta fogalmazott és tökéletesített, és mindenhol megtalálható volt a tételes dokumentumellenőrzés során, azonban nyilvános dokumentumot ebből nem minden szervezet készített. Az egyik nyilvános dokumentum a „Pénzügyi Elszámolások Részletes Szabályai” volt, melyet az IH adott ki. A másik egyébként a támogatási szerződés módosítására vonatkozó szabályok voltak, amelyeket azonban ez az új kormányrendelet külön mellékletként nem tartalmaz, hanem a 87. §-ban kaptak helyet.

A különböző tervezési időszakokban született kormányrendeletek mindig átfogalmazásra, újrakodifikálásra kerültek, így igen nehéz megfogni, hogy mi is változott. Azt is lehet mondani, hogy minden megváltozott.

A szabályozás a teljesen egyszerűtől a részletesig finomodott, hozzáátéve egy-két lobbierdeket, amelyek elsősorban a közszférából érkeznek (lásd in-house beszerzések egyre szélesebb köre és eljárás egyértelműsítése), majd 2014-ben egy teljesen más szerkezetet és vetületet kap. Az IH által kiadott útmutatók és szabályzatok világából elérkezünk a 272/2014. (XI. 5.) kormányrendelethez, amely egyesíti magában az összes különálló szabályozást.

A primer kutatásom (3.4. fejezet) szerint a projekt megvalósítása során a legkockázatosabb terület a piaci ár igazolásának folyamata, ezért ennek szabályozását emelem ki példaként. A piaci ár szabályozása esetében egyszerűsítik az előírásokat a 2006. körüli szintre, majd mivel a 272/2014. (XI. 5.) kormányrendelet nem tartalmazza

a részletes szabályokat (az ajánlatkéréseket egyszerre kell kiküldeni, írásos ajánlatokat lehet elfogadni, egyforma eljárás keretében egyszerre kell elbírálni őket, mennyi ideig lehetnek érvényesek), ezért pl. a TOP és VEKOP IH kiadott egy értelmező útmutatót (SZÉCHENYI2020: Tájékoztató a támogatást igénylők/kedvezményezettek számára a TOP és VEKOP által finanszírozott projektek során elszámolható költségek piaci árának alátámasztásához). Így tulajdonképpen egy rövid út megtétele után újra vissza kellett kanyarodni az útmutatókban szereplő kiegészítésekhez.

A kormányrendelet 5. melléklete tartalmazza az elszámolható költségek szabályozását, és ezen belül az elszámolhatóság általános szabályait, és ennek 2.3.2.5. pontjában kaptak helyet a piaci ár igazolására vonatkozó szabályok. Ezt megvizsgálva a korábbi PERSZ bekezdéseihez hasonló gondolatokat látunk, bár egészen leegyszerűsítve. Itt is szerepel a 3 független ajánlattevőtől történő ajánlatkérés szükségessége. 2018. szeptember 8-i kormányrendelet módosítás csökkentette a piaci ár igazolásával kapcsolatos adminisztratív terheket azzal, hogy 300.000Ft alatti beszerzések esetén ajánlatok bekérése nem szükséges (sőt, kifejezetten tiltja). Korábbi szabályozás szerint pl. a több százmillió forinttal támogatott szociális programoknál kis értékű eszközök és szolgáltatások beszerzése esetén kiskereskedelmi egységektől ajánlatok begyűjtése óriási erőforrásokat emésztett volna fel. Természetesen erre megoldás lehetett volna az is, hogy minden feladatra egy összefogó, több (tíz) millió forint értékű szerződéseket kötnék a kedvezményezettek vállalkozókkal, akik a szerződés keretén belül folyamatosan beszerzik a kis értékű eszközöket, azonban ez ellentmond a partnerség, az addicionalitás és a költséghatékonyság.

Az in-house beszerzések a kormányrendelet 5. melléklet 3.6. pontjában kaptak helyet. Korábbiakhoz hasonlóan egyrészt kimondja, hogy a szokásos piaci értéket meg nem haladó szerződéseket lehet kötni, másrészt kiegészíti azzal, hogy legalább 3 ajánlattal kell igazolni a szerződés pénzügyileg rendezett közvetlen és közvetett önköltség értékét. In-house beszerzéseket tételes kalkulációval is alá kell támasztani. Azaz ez a jogszabály már csak olyan szerződést enged kötni a kedvezményezettől nem független cégekkel és szervezetekkel, amelyek nem tartalmaznak profitot. Az in-house szervezetnek ki kell mutatni már az ajánlattételnél, hogy pontosan mit mennyiért számláz ki, a 3.5.2. pont szerint a számlák értéke az önköltségét sem haladhatja meg – amelyet teljesítéskor tételesen igazolnia kell.

Az 5. melléklet 3.5. pontja foglalkozik a saját teljesítéssel. Az in-house szerződést is bevonja a saját teljesítés fogalmába, bár ennek értelmezése nem teljesen egyértelmű. A

3.5.1. pontban kifejezetten a saját beruházások esetén érti a saját teljesítés fogalmát a jogalkotó, és kimondja, hogy a kedvezményezett részben vagy egészben tulajdonában lévő vállalkozás teljesítésére nem értendő. Azonban az ellenőrzési gyakorlatban a közreműködő szervezetek mégis in-house szervezetek teljesítését is ide sorolják.

Továbbá érthetetlen, hogy az 3.5.4. pont szerinti munkabér és egyéb bér költségek önköltségét miért kell igazolni, mivel a bérköltség és járulékai az önköltségszámítás része, tehát nem a munkabérré és járulékaira, hanem azokból lehet önköltséget számítani. Ezt az elvi tévedést már többször jeleztem az Irányító Hatóság felé, de egyelőre az érvelésem befogadása még várat magára.

A szabályozások változása során a reguláció és dereguláció, valamint centralizált és a decentralizált intézményrendszer váltakozott. Teljesen releváns kérdés, hogy ez miben érinti a kedvezményezetteket?

Meglátásom szerint a központosított szabályozás átláthatóbbnak tűnik, viszont sokkal rugalmatlanabb és nehezen formálható, mint a decentralizált (irányító hatóság szintjén egyszerűbb néhány útmutatót módosítani, mint Kormány szintjén rendeletet módosítani). A centralizáltság az én munkám során egyértelműséget hozott, amely számomra kisebb kockázatot jelent. Ugyanakkor elveszti azt az erősségét az olyan szabályalkotáshoz képest, ahol egy terület és pályázók lehetőségeit, veszélyeit, erősségeit, gyengeségeit jobban ismerve rugalmasan, minél jobban rájuk szabott pályázatot és szabályozási rendszert tudnak alkotni. Valószínűsítem, hogy olyan egyedi témájú projektek végrehajtói számára, mint a kutatás-fejlesztés, vagy kiemelt jelentőségű projektek, már az visel nagyobb kockázatot, hogy az idő vagy más erőforrások felhasználása miatt bekövetkező bizonytalanságokra kevésbé tudják egyedire szabni a szabályokat.

3. Tapasztalatok a megvalósítások során

Ebben a fejezetben a jogszabályok és az intézményrendszer bemutatása után elsősorban az évek során felhalmozott tapasztalataimat szeretném közölni.

3.1. Külső ellenőrzések

A külső ellenőrzéseket a kedvezményezettek szempontjából vizsgálom, azaz amikor a projekt megvalósítóját más szervezet (hatóság) ellenőrzés alá vonja.

Magyarországon 7 szervezet vizsgálhatja a felhasznált európai uniós támogatásokat (SALAMON 2014, p. 95):

- OLAF Koordinációs Iroda
- Állami Számvevőszék
- Igazoló Hatóság
- Magyar Államkincstár
- Ellenőrző Hatóság
- Irányító Hatóság
- Közreműködő Szervezetek

Ebben a ciklusban az EU-s szabályozással összhangban az Ellenőrző Hatóság szerepét az Audithatóság vette át.

Az OLAF Koordinációs Iroda az OLAF hazai szervezete, amely jelenleg a NAV keretein belül fejti ki tevékenységét, és elsősorban csalás gyanús esetekkel foglalkozik, azaz konkrét támogatások nem célszerű felhasználása témájú feljelentések során vizsgálódik (SALAMON 2014).

Az Állami Számvevőszék az Európai Számvevőszék által delegált ellenőrzési feladatokat látja el, valamint vizsgálja a támogatások folyósításában és finanszírozásban részt vevő állami szervezetek működését (SALAMON 2014).

Az Igazoló Hatóság tulajdonképpen az Irányító Hatóság és az Európai Bizottság közötti közvetítő, amit a támogatások elszámolását illeti. Feladata például igazolni, hogy a bizonylatok alapján elszámolt költségek, és azok támogatásai megbízható számviteli rendszerekből származik (SALAMON 2014). Feladatokat 2011. január 1-jétől Magyar Államkincstár végzi a 310/2017. (X. 31.) Kormányrendelet és a 271/2010. (XII. 8.)

Kormányrendelet 5. § (1) alapján.

Tulajdonképpen az informatikai rendszerek auditálása, amit a dolgozatomban az IT kontrollok kapcsán érintek. Ehhez a hatékony és sztenderdizált rendszer a Cobit 5, mely elvei alapján az elszámolási rendszerek működésének feltárása és elemzése elkészíthető. Ezek az elvek, melyeket én is megemlítek a dolgozatom írása során. Első elv a belső és külső érdekelt felek informatikai igényeinek figyelembe vétele, ami itt már legalább négy szereplőt is jelent: EU Bizottsága, nemzeti támogatók és ellenőrzési rendszer (IH, KSZ, IgH, KH), kedvezményezettek és a szállítók (továbbá bevonhatók még a célcsoport és a lakosság is). Második elv, hogy a rendszer teljes mértékben lefedje a szervezet irányítását és az információs és kapcsolódó technológiák kezelését (pl. ugyanazon egy rendszerben az elszámoláshoz minden szükséges adat rögzíthető legyen, és a Bizottság számára minden releváns adat elérhető legyen a megfelelő struktúrában). Harmadik elv szerint a rendszer könnyen illeszthető legyen más keretrendszerekhez, mint a kockázatkezelési rendszer (lásd COSO) (pl.: az EU rendeletek alapján meghatározott kockázatalapú ellenőrzésekhez a kockázatfelmérést a rendszer el tudja végezni, vagy legalább a rendszerből legyűjtött adatokból könnyen elvégezhető legyen). Negyedik elvként az informatikát az egész szervezet számára teljes mértékben elérhetővé kell tenni. Itt ez jelentheti azt, hogy a támogatásokban résztvevők mind az informatika felhasználásával kapcsolódjanak az elszámolási rendszerhez – azaz papír alapú adatáramlás minimális legyen. Ötödik alapelv segíti az irányítás és a menedzsment szétválasztását, amely mint azt láthatjuk a 3.4. fejezetben, a primer kutatásom során megkérdezettek válaszaiban, esetek nagy részében nem megoldott az EU-s projekt menedzselése esetén (OTERO 2019).

Magyar Államkincstárra ezen kívül további szerepkört is ruháztak. Többek között átvett közreműködő szervezeti feladatokat, és átvette a Regionális Fejlesztési Operatív Programok keretében végrehajtott projektek fenntartásának ellenőrzését. Valamint közreműködő szervezetekkel közösen első szintű vizsgálatokat végez, ezek a köztartozások vizsgálata, csőd- és felszámolási eljárás kiszűrése, támogatáshalmozódás megakadályozása, és de minimis szabály betartásának vizsgálata (SALAMON 2014).

Az Audit- (Ellenőrző) Hatóság egy olyan, a többi ellenőrző és végrehajtó szervezettől funkcionálisan független hatóság, amely az irányítási és ellenőrzési rendszer eredményes működését vizsgálja (rendszerellenőrzés). Feladatai közül a kedvezményezettek számára is releváns a második szintű, legalább 5%-os mintavételű,

kockázati alapú ellenőrzések lefolytatása. Az ellenőrzési feladatokat 2010. július 1-jétől az EUTAF látja le (SALAMON 2014). Az Audit Hatóság feladatait a 1303/2013/EU rendelet 127. cikke alapján a 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendelet 16. § írja le.

Irányító Hatóság szerepét a 2007-2013-as tervezési időszakban centralizáltan a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség látta el, előtte és utána is operatív programként különböző minisztériumok látták-látják el a feladatokat. A korábbi gyakorlatokhoz hasonlóan a 2014-2020-as tervezési ciklusban is a Tanács (1303/2013/EU rendeletében) az irányító hatóság feladatait taxatív felsorolja, a II. fejezet 123. cikkében pedig a közreműködő szervezetek kijelöléséről rendelkezik. A rendelkezés feltételes módot használ, azaz nem kötelező leosztani a feladatokat a közreműködő szervezetek részére, nyilvánvalóan ez inkább a feladat ellátásának hatékonysági kérdése. Ennek megfelelően az irányító hatóságok látják el a közreműködő szervezetek korábbi feladatait, kivéve három operatív programban (Terület- és Településfejlesztési OP, Versenyképes Közép-Magyarország OP, Magyar Halgazdálkodási OP), ezek esetében a feladatot a Magyar Államkincstár látja el (SZÉCHENYI2020: „Az operatív programok intézményrendszere”). Közreműködő szervezetek hiányában a beszámolók, valamint elszámolások dokumentum alapú ellenőrzése is megváltozott, a közreműködő szervezetek és irányító hatóság közötti kétlépcsős rendszer helyett a pályázati referensek és szakmai referensek kontrollálják egymás munkáját, irányító hatóságon belül. Ellenőrzési kockázat mérséklése érdekében a pályázati referensek (kapcsolattartók) dokumentummátrix alapján történt ellenőrzése mellett az elszámolás tartalmának megfelelő szakmai referensek is leellenőrzik ugyanazokat a tételek és dokumentumokat (tulajdonképpen négy szemelés elve alapján).

A változás okáról nincs információ (ti. NFÜ és a korábbi közreműködő szervezetek feladatvesztése), saját tapasztalat alapján hatékonyságban szignifikáns változást nem látok. A jelenlegi és korábbi rendszer hatékonyságának összemérése a tervezési ciklus zárása után objektíven kezelhető.

A legalább 5%-os mintavételes ellenőrzések kapcsán a kockázatfelmérés a támogatásokat ellenőrző intézményeket érintik, mint az Irányító Hatóságot, Igazoló Hatóságot, Audit Hatóságot (EUTAF), és az ÁSZ-t. Például a ROP Irányító Hatóság egy 42 tételből álló kockázat elemzést végez, melyet egy Excel táblázatban kezelnek. Egy-egy projekt, illetve az azt végrehajtó kedvezményezett kockázatát mérik fel olyan indikátorok alapján, mint a projekt nagysága, elhelyezkedése, projekt gazda szervezeti

tulajdonságai, ÁFA elszámolási köre, valamint, hogy korábban szabálytalansággal volt-e érintve. A kockázati területek az előfordulás valószínűségének és hatásának szorzatával mérik, a kapott eredményeket összegzik, majd a projekteket kockázatuk alapján sorrendbe helyezik, és úgy választják ki a meghatározott számú ellenőrizendő projektet.

A hazai ellenőrző szervek mellett és felett uniós ellenőrző szervek is tevékenykednek. A Strukturális Alapokon keresztül érkezett támogatásokat a következő szervek ellenőrizhetik (SALAMON 2014, p. 105):

- Európai Számvevőszék,
- Európai Bizottság,
- OLAF.

Ezek közül kettő már a hazai ellenőrzés kapcsán is említésre került.

Az Európai Számvevőszéket tulajdonképpen a tagállamok képviselői, avagy számvevőszékei alkotják. Az Állami Számvevőszék a szervezet irányelvei alapján folytatja le ellenőrzéseit, hasonlóan, mintha a hazai számvevőszék az uniós számvevőszék egyik telephelye lenne. Az Európai Számvevőszéknek nemcsak a támogatások ellenőrzése, hanem minden egyéb EU-s költségvetéssel kapcsolatos tétel kontrollja a feladata. A források felhasználásának szabályszerűségéről megbízhatósági nyilatkozatot (DAS) állít ki.

Az OLAF-nak is létezik hazai szervezete, amely kifejezetten a hazai támogatásokkal kapcsolatos szabálytalanságokat, mindinkább csalás gyanús eseteket vizsgálja ki. A Bizottság mellett függetlenül működő OLAF az Európai Unió pénzügyi érdekeit védi, az európai intézmények hírnevét védi, és az Európai Bizottság munkáját segíti a csalások felderítésében, illetve megelőzésében.

Európai Bizottság ellenőrzési jogosultságát a stratégiai vagy nagyobb horderejű témák esetében használja fel. Elsősorban a tagállamok támogatás felhasználására vonatkozó szabályrendszerét vizsgálja, másrészt jelentősebb támogatású projektek esetében helyszíni ellenőrzést is végez (SALAMON 2014). Ilyen volt például Budapesten a 4-es metró helyszíni ellenőrzése, amely projekt megvalósításáról metróra szállva is meggyőződtek, és emellett például 2017. novemberében összesen mintegy 1200 milliárd forint értékű közbeszerzést vizsgáltak meg.

A felsorolt ellenőrző szervek tevékenységéből eddig három szervezet munkáját ismerhettem meg közelebbről. Az Állami Számvevőszék és az EUTAF kockázatalapú ellenőrzést nagyobb támogatás értékű projektek esetén végezték. Az irányító hatóságok és közreműködő szervezetek dokumentum alapú, teljes körű ellenőrzéseket végeztek mind a megvalósítás, mind a fenntartás során.

Olyan esetekben, amikor a támogatás értéke bizonyos szintet nem éri el (pl. 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendelet 145 § - 50 millió forintot), a teljes körű ellenőrzést kockázat alapú váltja fel. Ez a záró helyszíni és a fenntartási ellenőrzésekre vonatkozik. Megvalósítás alatt dokumentum alapú ellenőrzés részeként értékhatártól függően a bizonylatok nagy hányada teljes ellenőrzésen esik át. Ez alól kivételt képezhetnek az összesítőn szereplő bizonylatok, bizonyos feltételek megléte esetén. Már a 2007-től kezdődően, az Egységes Monitoring és Információs rendszer (EMIR) bevezetésével egyidőben, a kötelezően benyújtandó bizonylatoktól elkülönítetten több összesítőt is létrehozta az elszámolások meggyorsítása és megkönnyítése érdekében.

A jelenleg hatályos 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendelet 5. melléklet III.3. pontja szabályozza az összesítők típusait és tartalmukat, melyekhez 124 §. (1b) pontja szerint a kifizetési kérelemben az alátámasztó dokumentumokat nem kell benyújtani, de az (1c) pontja szerint a helyszíni ellenőrzésen ellenőrizhetőek. Ilyen például a kis támogatást tartalmazó bizonylatok összesítője, amelyben projekt nagyságtól függően 100.000 Ft vagy 500.000 Ft támogatás tartalom alatti bizonylatok kerülnek. Ehhez kapcsolódóan a kormányrendelet 1. melléklet XI. 309.1. pontja leírja, hogy a helyszíni ellenőrzés során az összesítővel elszámolt összes támogatás arányának függvényében az összesítőben szereplő tételekből mennyit kell ellenőrizni (legalább 10 vagy 30 tételt, az összesítőben szereplő és a kifizetési kérelem támogatás tartalmának hányadosától függően). Tehát összességében elmondható, hogy a támogatás és a bizonylatok értékhatárától függően lehetnek olyan dokumentumok, melyek nem kerülnek ellenőrzésre semmilyen formában. Azonban a jellemzőbb inkább az, hogy közreműködő szervezetek dokumentum alapú ellenőrzése teljes és aprólékos. A kifizetési kérelmekben és előrehaladási jelentésekben szereplő tételeket a gyakorlatban „check-listák” alapján nézik meg, mely listák az Egységes Működési Kézikönyv (lásd 547/2013. (XII. 30.) Kormányrendelet, illetve 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendelet 1. melléklete), elszámolható költségek (lásd 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendelet 5. melléklete) és dokumentum mátrix (lásd 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendelet 4.

melléklete) alapján készülnek.

A helyszíni ellenőrzések hasonlóan a kifizetési kérelmek és előrehaladási jelentések vizsgálatához, teljes körűek, és a jegyzőkönyv struktúrája alapján történnek, melyek megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat tartalmaznak. Az ellenőrnek a minta jegyzőkönyvben található kérdésekre kell válaszolnia, a kérdések pedig a dokumentumok vagy eszközök létezésére vonatkoznak.

A másik típusú ellenőrzést a Pénzügyminisztérium fejezetén belül önállóan működő központi költségvetési szervként az EUTAF végzi, kockázat vagy véletlenszerű kiválasztás alapján (legalább 5%-os kiválasztás). A szervezet projekteket is vizsgál megvalósítás közben és projektzárás után is, mivel az ellenőrzött teljes év elszámolását ellenőrzi, az Európai Bizottság felé bejelentett költségekből vesz mintát, nem a projekt megvalósítási időszaka az ellenőrzés alapja. Mintavételezést a Bizottság 1828/2006/EK rendelet 17. cikke és IV. melléklete, valamint a 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendelet 189. § (1) bekezdése alapján végzi.

Az EUTAF jegyzőkönyvébe csak a mintavételezés során kiválasztott tételek kerülnek, és az azokkal kapcsolatos a megállapítások, következtetések és javaslatok. A jegyzőkönyvben szereplő megállapításai mind a kedvezményezetteket, mind az irányító hatóságokat / közreműködő szervezeteket is érintik. Azaz amennyiben az Irányító Hatóság (IH) vagy a Közreműködő Szervezet (KSZ) hibájából történt támogatás hibás vagy nem hatékony a felhasználása, úgy ezektől a szervezetektől is elvonja a támogatási összeget, így a kifizető hatóságnak vissza kell fizetniük a hibás állításra jutó támogatási összeget. Ez előfordulhat olyan esetekben, amikor az IH / KSZ olyan tételre állapít meg támogatást, amely jogszabály, pályázati útmutató vagy támogatási szerződés szerint nem lett volna szabályos (pl. emberi mulasztás miatt). A megállapított elvonásokból eredő visszafizetett támogatási összeget később a Kormány még más pályázatokra felhasználhatja. Ha az Európai Unió bármely ellenőrző szervezete találná meg a hibás tételt, úgy az arra jutó támogatási összeget már a tagállamtól vonná el.

3.2. Ellenőrzési tapasztalatok az ÚMFT és az ÚSZT keretében támogatott projektek végrehajtásáról

A kedvezményezett szempontjából külső ellenőrzések elméletének áttekintése után a 2007-2013-as programozási időszakban tapasztalt elszámolási hibákat és hiányosságokat szeretném bemutatni.

A Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzatának ebben a ciklusban 30 db megvalósított, az Európai Unió által támogatott projektje volt. Ebből a 30 db projektből minimális volt a szabálytalansággal való érintettség, amelyek jelentéktelen támogatásmegvonással jártak. Tehát az Önkormányzat maximálisan ki tudta használni a támogatások által adott előnyöket a lehető legkisebb veszteséggel. A felszínen csak ez látszik, valójában ez egy óriási adminisztráció tömeg eredménye, amely keretében jelentős hibajavítás és korrekció történt.

Elsőre azt gondolnánk, hogy ahol hiba van, ott már nem megfelelő a gazdálkodás, és jelentős változtatásokon kell átesnie a szervezetnek, hogy a működése egy hatékony mederbe terelődjön. Tapasztalatom szerint hiba mindenhol előfordul, mivel az egyik eredendő és legkockázatosabb hibaforrás maga az ember, vagyis a munkavállaló. Tulajdonképpen ellenőrzés, mint diszciplína is azért létezik, mert hibázunk, és a kockázatelemzés is azért fejlődhetett, mivel a hibák száma végtelen lehet, de nagy valószínűséggel ki akarjuk választani azokat a problémákat, amelyek a legnagyobb súllyal szerepelhetnek a gazdálkodás folyamán.

Egy Európai Unió által támogatott projekt megvalósítása során pedig különösen igaz, hogy hibázhatunk, és a hibákat a közreműködő szervezetek folyamatba épített dokumentum alapú tételes ellenőrzése széleskörűen feltárja, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a hiánypótlási felhívások terjedelmesek lehetnek (és természetesen, ha a hiányt nem tudjuk pótolni, mérlegelés nélkül azonnal támogatásvesztéssel jár). Ami persze sokszor túlzásnak is tűnhet, hiszen például egy 100 millió forintot meghaladó szociális programot is tartalmazó projekt esetében több száz dokumentum javítása jelentős erőforrást vesz el – így meg is kérdőjelezhető a tételes ellenőrzés létjogosultsága (ellentmond pl. a „value for money” elvnek).

A kifizetési kérelmek hiánypótlási felhívásait megvizsgálva a leggyakoribb hiba a szerződések, teljesítésigazolások és számlák tartalmi elemeinek összhangjából keletkezett. Az eltérés nem a vállalkozó hibájából történt, hanem a teljesítésigazolás

gyakorlatából adódott. A teljesítés után a teljesítésigazoló a teljesítés dátumát nem tüntette fel a teljesítésigazoláson (csak az aláírás napját), ezért a számla kiállítója a teljesítésigazolás vagy a számla kiállításának napját írta be teljesítés időpontjaként, ami nem feltétlenül egyezett meg a valós időponttal (csak ha a teljesítés napján állította ki a számláját). Ez nyilván nem az Európai Unió által támogatott projektek sajátossága, hanem a szervezetben egy rendszerhiba, mivel a pénzügyi belső kontrollok nem működtek. A szerződéskötés részleteit főleg a Polgári Törvénykönyv kötelmi jog része érinti, a kötelezettségvállalás és teljesítésigazolás részét pedig az Államháztartásról szóló törvény (közsféra esetében), de ugyanakkor az ÁFA törvény a vállalkozói szférájának ad eligazítást, mint ahogy a számla kiállítására vonatkozóan is, amelyet részben a Számviteli törvény is szabályoz.

Nyilvánvalóvá vált, hogy a teljesítésigazolók nincsenek felkészítve erre a jogszabály tömegre, ezért ez egy kritikus pont volt, ahová beavatkozási pontot kellett tenni. Egyik kontroll pont az Áht. és Ámr. / Ávr. szerint szabályozott teljesítésigazolás minta kiegészítése a teljesítés dátumával, ami korábban nem szerepelt a formanyomtatványon, ezzel szembetűnően ellenőrizhetővé vált a teljesítés dátuma. A másik kontroll pont pedig maga a projekt pénzügyi felelősének folyamatba épített ellenőrzés lett, azaz a teljesítésigazolások kiállításakor, illetve számlák beérkezése után, de akár pro-forma számlán is ellenőrzésre kerültek azok tartalma. A következő kontroll pont már az érvényesítés, amelynek megerősítésével már többlépcsős ellenőrzésen mennek végig a bizonylatok. Ezzel elértük, hogy míg a 2009 – 2011 között megvalósított városrehabilitációs projekt egy-egy kifizetési kérelmének hiánypótlásából a legnagyobb részt ez a hiba tartalmazta, addig a 2012 és 2015 között megvalósított városközpont fejlesztési projekt esetében ez a hiba előfordulása a tételek 1%-át nem haladta meg.

Hasonló probléma a szerződések teljesítési határidejének valós meghaladása. Vagyis az első esetben csak adminisztrációs hibából került hibás teljesítési dátum a teljesítésigazolásra, de olyan esetek is előfordultak, amikor a szállító vagy kivitelező késedelembe esett. Ennek a kezelése sem mindig egyértelmű, mivel vitára adhat okot, hogy valójában kinek a hibájából történt meg a késedelem. A Ptk. és az Áht. szabályozása alapján a szerződő feleket nem érintheti egyoldalú hátrány (felelőtlen költségvetési gazdálkodás), vagy jogalap nélküli gazdagodás. Ezért a teljesítésigazolásokon mindig egyértelműen jelezni kell, hogy a szállító vagy kivitelező késedelembe esett, és a szerződés szerint mi a szankciója. Ennek elmaradása esetén a

közreműködő szervezet magyarázatot kért a teljesítési határidő túllépésére, ami időkiesést okozott a támogatások lehívásánál.

Ebben a tervezési ciklusban a piaci ár igazolásával kapcsolatos hibák kevésbé voltak meghatározóak, mivel a korábban említett PERSZ szerint az egy szállítótól, egy költségkategóriára vonatkozó nettó 1 millió forint meg nem haladó szerződések esetén nem volt szükséges a piaci árat igazolni. Ezzel nagy mennyiségű, kis értékű anyagok, eszközök és szolgáltatások beszerzésének az adminisztrációja egyszerűbb volt. Ezért a teljes szerződéses állományból viszonylag kevés számú szerződést érintett ez a kötelezettség, azonban ezek között előfordultak hibák. Tapasztalatok szerint a hibák a következők lehettek:

- Az ajánlatok nem voltak teljesen összehasonlíthatóak egymással. Ez akkor fordulhat elő, ha az ajánlatkérés nem volt elég egyértelmű és konkrét, vagy az ajánlatadó eltért az ajánlatkérés tárgyától. Ebben az esetben nem lehetett dönteni ár alapján, mivel az ajánlati árak mögött nem ugyanaz a műszaki vagy szakmai tartalom volt. Így érvényteleníteni kellett a beszerzési eljárást.
- Az ajánlatok a beadási határidőn túl érkeztek meg. Sajnos az ajánlatkérő az ajánlatadás folyamatát nem tudja befolyásolni, csak a határidő kiterjesztésével és az ajánlatadók számának növelésével. Tapasztalatok szerint eredményt az ajánlatot adók számának növelésével lehet legjobban elérni, mivel bármennyivel is hosszabbítjuk meg a határidőt, az érdektelenség vagy feledékenység mindig közbeszól. A mindenkor hatályos szabályozások alapján három érvényes ajánlat szükséges a piaci ár igazolásához.
- Komoly probléma keletkezhetett egy apróságból, ami az ÁFA alanyiságot jelenti. A probléma forrása az lehetett, ha az ajánlatkérésben nem volt szabályozva, hogy mely ajánlati árat fogadja el az ajánlatkérő, vagy az ajánlati lapon csak a nettó ár beírására volt lehetőség. Ekkor előfordulhatott, ha pl. egy ÁFA köteles ajánlattevő alacsonyabb nettó ajánlatot tett, mint egy alanyi adómentes, de bruttó értékben övé lett volna a magasabb ajánlat. Ha a pályázat megengedi a le nem vonható ÁFA elszámolását, akkor az ajánlatkérésnél egyértelműsíteni kell, hogy az alacsonyabb bruttó ajánlatot választjuk ki nyertesként.
- További gyakori hiba, hogy az ajánlatok nem cégszerűen aláírva érkeztek meg. Az akkori szabályozás hiányossága volt az elektronikusan küldött ajánlatok

érvényességének megállapítása. Alapvetően csak eredetiben aláírt dokumentumokat fogadtak el ellenőrzéskor, e-mail-ben érkezett, szkennelt dokumentumokat nem. Ez ma már az e-mail-ek megfelelő archiválása esetén nem jelenthet problémát.

Mint látható, az ajánlatkérések folyamata több hibalehetőséget hordoz magában, és a pályázatok kiírása valamint értékelése egy-egy kritikus pont, ahol kontroll pontot kell elhelyezni. Ezt az Önkormányzat jogi ellenjegyzéssel, illetve vezetői aláírással oldotta meg, így egyes hibák kiküszöbölésre kerültek. Nyilvánvalóan a nem befolyásolható hibáknak csak a kockázatát tudja csökkenteni, lásd határidőn túl érkezett ajánlatok.

Nemcsak az Önkormányzat saját beszerzési szabályzata szerinti ajánlatkérések fordulnak elő, hanem a beszerzés becsült értékétől függően közbeszerzési eljárásokat is le kell folytatni. Ennek a folyamatnak jogszabály által meghatározott kontrollpontjai vannak, ez nyilvánvalóan ellenőrzés szempontjából nem elhanyagolható terület. Az elmúlt tervezési ciklusra is jellemző volt, hogy megfelelő végzettséggel rendelkező közbeszerzési tanácsadók végezheték az eljárások lefolytatását, ma már csak érvényes regisztrációval lehet ezt megtenni és ellenjegyezni. Ebben az esetben a kritikus pont a kedvezményezett szemszögéből a közbeszerzési eljárás megítélése. Mivel ha a közbeszerzési tanácsadóhoz nem jut el az információ a közbeszerzési köteles tevékenységekről, abban az esetben semmi esély nincs a jogszerű szerződéskötésre. A kedvezményezett csak úgy lehet biztos, hogy nem szükséges közbeszerzési eljárás egy-egy beszerzés esetében, ha a közbeszerzési tanácsadó véleményét kikéri. Ennek elmulasztása és nem megfelelő beszerzési eljárás választása a Kbt. szerinti büntetésen túl egyértelmű támogatásvesztéssel is jár, ezért itt ez egy fontos kontroll pont. A 2007-2013-as tervezési ciklusban közbeszerzési eljárás elmulasztása vagy eljárásrend tévesztése miatt nem került szabálytalansági eljárás alá az Önkormányzat. Ugyanakkor az akkori pályázati rendszer a közbeszerzések előzetes vagy utólagos, de még szerződéskötés előtti ellenőrzését sem tette kötelezővé. A Közbeszerzési Felügyeleti Főosztályt csak a ciklus vége felé a 4/2011 (I.28.) Kormányrendelettel hozták létre. Emiatt a korábbi projektek közbeszerzései külső kontroll nélkül maradtak a projekt zárásáig, sok esetben támogatás megvonással járó szabálytalanságokat idézve elő. A projekt zárásakor a közreműködő szervezet részéről tételesen ellenőrizték a közbeszerzési dokumentációt, azonban akkor már csak a hiányokat és hibákat tudták

megállapítani, valamint a támogatás elvonás összegét. Tehát a 4/2011 (I.28.) Kormányrendelet erre vonatkozó szabályozása egyértelmű javulást okozott a szabálytalanságok csökkentésében.

Ahogy azt már említettem, a számlák tartalmi kéréseiben is fordulhatnak elő hiányosságok. A számla befogadása is egy olyan eredendő kockázattal bíró folyamat, aminek még a legelején kell kontroll pontot beépíteni, hogy a rontott számlát azonnal javítani tudja a vállalkozó – például teljesítési határidő elírása miatt ÁFA bevallás szempontjából ne rontsuk a helyzetet. Sajnos még így is többször előfordul, hogy bár van átvételkor és érvényesítéskor is ellenőrző pont, mégis a közreműködő szervezet hibát talál – hónapokkal később – a számla kiállításában, és már csak nagyon körülményesen és időigényesen lehet kijavítani.

Természetesen a szakmai munka is ellenőrzést kíván. Ha például építési beruházásokról van szó, akkor kritikus tevékenységként a tervezést és az építési szolgáltatást is besorolhatjuk, azaz tulajdonképpen a teljes folyamatot. A terveket a tervellenőr, az építési beruházást a műszaki ellenőr ellenőrzi. Elsősorban kritikus a tervek minősége, az, hogy teljesen lefedjék a beruházást (előfordul, hogy a tervekből kimaradnak részletek), és nem elhanyagolhatóan a szerződésnek megfelelően időben elkészüljenek (ma már sajnos teljesen természetes a támogató számára is, hogy a tervek jelentős késéssel készülnek el).

Ez utóbbival szélmalomharcot vív mindenki, mivel a megrendelők teljes mértékben a tervezőre vannak utalva, és mivel általános a késés a szakmában – teljesen mindegy, kire cserélik le a tervezőt, valamint nem is tudják lecserélni, mivel nem vállalják el kapacitás hiányában a munkát.

Továbbiakban a kivitelezést a műszaki ellenőr ellenőrzi a mindenkor hatályos, műszaki ellenőrzésre vonatkozó jogszabályok alapján. Itt a kockázat egyrészt a korrupció, másrészt feltárási kockázat a műszaki ellenőr munkája végzése során merülhet fel.

Más szakmai feladatok esetében, amelyek valamilyen szociális, oktatási, tanácsadási szolgáltatás, általában a projekt szakmai felelőse, vagy projekt menedzsere végzi az ellenőrzést. Mivel vannak nehezen megfogható eredménnyel végződő szolgáltatások, ezért ezek mérése és ellenőrzése kifejezetten nehéz.

Európai Unió által támogatott projektek esetén ezeket indikátorokkal mérik. A mérés lényege, hogy egy bizonyos előre meghatározott értéket elérik-e ezek az indikátorok, vagy sem? A mérés kritikus tevékenység a kedvezményezett számára, mivel a támogató a támogatás megítélését vagy visszavonását a mért eredmény alapján állapítja meg. Kiegészítésként általában szabályzatokat, munkaköri leírásokat, statisztikai kimutatásokat, fotódokumentációt, jelenléti ívet és beszámolókat kérnek az eredmények igazolására. Ha releváns, bizonyítványt, tanúsítványt is.

Egyik legjobban mérhető tevékenység az oktatás, amely végzettség megszerzésével jár, egyben a kedvezményezett számára ez a legkockázatosabb feladat is, hiszen határidőre meghatározott számú bizonyítványt kell bemutatnia. Ezzel szemben egy tömegrendezvény (koncert, kiállítás) esetén egy-egy fotó már bizonyítja annak teljesítését. Ezért a szolgáltatások egy részének ellenőrzése egyértelmű, megfogható eredményeken alapul (adminisztratív szempontból, egyébként itt is van bizonytalansági tényező), a másik részének ellenőrzése viszont úgymond vélelem, vagy bizalmi alapú. Ezért a legtöbb csalás vagy szabálytalanság ez utóbbi típusú szolgáltatásoknál jellemző, de „papírozással” egy OKJ-s képzettséget adó tanfolyamot is el lehet csalni.

Kedvezményezettek számára különösen kedvelt a tanácsadás jellegű szolgáltatások megrendelése jelentős túlárazással, amelyeket összehasonlító árak módszerével (CUP) nehéz összehasonlítani más hasonló szolgáltatással, mivel két ugyanolyan problémára ugyanolyan tanácsadás nem gyakran fordul elő. A szolgáltató vagy az iparág önköltségén vagy üzemi, üzleti eredményén keresztül (RPM, CPM, TNMM) is nehéz megállapítani a valós díjat. Illetve ez esetben tulajdonképpen a szerződésben olyan egységárat állapítanak meg, amely megegyezik a szokásos piaci árral, viszont a szolgáltatás mennyiségét szabadon igazolják. Ennek ellenőrzésére én nem ismerek semmilyen belső kontrollt, valószínűleg csak szakértő bevonásával lehet bizonyítékhoz jutni.

Műszaki - szakmai feladatokhoz kapcsolódóan fontos az indikátorok mérésének és dokumentálásának összefogása. A 2007-2013-as tervezési ciklusban a projekt beszámolók ellenőrzésekor jelentős időt kellett fordítani az indikátorok igazolására, mivel azok célértékei esetenként átgondolatlanul voltak meghatározva. Minden egyes pályázat megköveteli bizonyos célindikátorok teljesítését, valamint minimum követelményként meghatározott számú esélyegyenlőségi és környezeti

fenntarthatóságot szolgáló indikátort szükséges még vállalni. Ebben az a lehetőség is benne rejlik, hogy csak a kedvezményezett szervezete által teljesíthető indikátorokat és azokhoz a célértékeket kell bevállalni. Ha azokat nem tudja teljesíteni, hosszadalmas támogatási szerződésmódosítási folyamatot kell végig járnia. Másrészt, ha a bizonyos indikátorokat teljesíteni kell, akkor elengedhetetlen azok értékeinek folyamatos nyilvántartása, a projekt megvalósításának kezdetétől a fenntartás befejezéséig.

Ami még jellemző lehet több EU-s projektekre, az az eszközök beszerzése. Azonban ennek ellenőrzése igen egyszerű: amennyiben a megrendelés egyértelmű, akkor a szállítólevélben vagy átadás-átvételi jegyzőkönyvben lévő tételek meg kell, hogy egyezzenek azzal, amit az átvevő tételesen le tud ellenőrizni. Későbbiekben a leltározáskor, illetve bármely EU-s ellenőrzéskor (lásd előző alfejezet) fenntartási időszak alatt is megszámlálható kell, hogy legyen. Amennyiben a megrendelői dokumentáció nem tartalmaz pontos leírást a beszerzendő eszközök mennyiségéről és minőségéről, az alapján az eszközöket nem lehet beazonosítani, úgy a tétel nem ellenőrizhető, ami egyben a támogatásokat ellenőrző hatóságoknál egyfajta „elégendő és megfelelő bizonyíték szerzésére való képtelenség”, tehát az eszköz beszerzése nem támogatható. Ezért mindig pontos eszközlista alapján kell a beszerzési eljárást is kiírni.

Jelentős mennyiségű támogatási szerződés módosítás is előfordult ebben a tervezési ciklusban megvalósult projektek esetében. A támogatási szerződésmódosítások műszaki / szakmai tartalom változása, megvalósítási időszak változása, vagy költségvetés változás miatt következtek be. A műszaki tartalomváltozások jellemzően többlet vagy pótmunkák miatt történtek, ezek támogatását kértük, és kaptuk meg, amennyiben a változás a projekt eredményével pozitív összefüggésben voltak. Ilyenkor a támogató vizsgálja mind a támogathatósági alapelvekkel való összhangot (pl. céltól való eltérést), mind a pályázati kiírásnak és jogszabálynak való megfelelést is.

Negatív összefüggésben is lehet változtatni a projekten, azonban az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 57. cikk (1) bekezdése alapján, ezt konkretizálva a 4/2011. (I. 28.) kormányrendelet 80. § (6), illetve jelenleg hatályos 1303/2013/EU rendelet 71. cikk (1) és a 272/2014 (XI. 5.) kormányrendelet 88. § (2) bekezdése alapján amennyiben a kedvezményezett a vállalt indikátorokat a projekt befejezéséig, illetve a fenntartási időszak végéig nem tudja teljesíteni, és az indikátor értékek csökkenése meghaladja a

25%-ot, akkor a támogató a támogatás egy részét visszakövetelheti. Ez a 25%-os mozgási terület olyan nagynak tűnik, hogy még soha nem fordult elő, hogy a tervezett műszaki vagy szakmai tartalom miatt támogatás megvonást kezdeményezzen az irányító hatóság, de a megvalósítás teljességében mindig ott van a kockázat, még ha az vis maior is, tehát a támogatási szerződések módosításánál a támogatási összeg megvonással is számolni kell.

Másrészt a szerződésmódosítás benyújtásától az elfogadásáig terjedő időszak azzal a bizonytalansággal telik el, hogy a KSZ vagy az IH a változtatást a támogathatósági alapelvekkel összeegyeztetőnek gondolja-e. Ezért a kedvezményezettek sokszor abba a hibába esnek, hogy megszakítják a projekt megvalósítását arra az időszakra, amíg döntés születik. Ez viszont késedelmet okoz, ami további módosítással járhat.

A megvalósítási időszak változtatása esetén a pályázati kiírásban szereplő maximális megvalósítási időszak, valamint a tervezési ciklus végdátumának korlátjába lehet ütközni. Ezek a határidők a pályázati kiírásban és a támogatási szerződésben is egyértelműsítve vannak, ezektől csak végesetben tér el az irányító hatóság, például ha a nemzetgazdasági érdek úgy kívánja (azaz ha pl. a projektek legnagyobb része késik, és azok támogatásától elállna, akkor az egész nemzetgazdaság megérezné a tömeges projekt bukások hatását).

A költségvetés módosítás egyrészt a műszaki / szakmai tartalomváltozásból, másrészt az árak változásából adódhat. Így maga a költségvetés módosítás inkább következmény, nagyobb kockázata az „oda vezető útnak” van. Egy negatív következményekkel terhelt összefüggés létezik a tételek között költségvetés módosítás kapcsán: ha a pályázati kiírás felső korlátokat alkalmaz egyes költségelemek összegének meghatározására. Ezért ha műszaki / szakmai tartalom miatt azok elszámolható költsége is csökken, úgy a korláttal érintett költségelemek elszámolható költségét is csökkenteni kell (és nyilvánvalóan ezzel együtt a támogatási összeg is csökken).

Egy speciális támogatási szerződésmódosítási típus a konzorciumi partner csere. Ennek rengeteg kockázata van, azzal kezdve, hogy maga a csere is egy nem optimális állapotot feltételez. A másik, hogy előfordul, hogy az új partner csak az előleg igénybevételével tudja folytatni a munkát, de az előleg igénylés feltétele, hogy a korábbi partner elszámoljon a közreműködő szervezettel. Amíg ezt nem teszi meg, az új partner se tudja folytatni a munkát, és likviditási gondokba ütközhet az egész projekt megvalósítása.

3.3. Megvalósítási tapasztalatok a Széchenyi2020 keretében támogatott projektek megvalósításáról és várható ellenőrzési problémák

A dolgozat 2.3. pontjában említettem, hogy a 2014-2020-as tervezési ciklusra jelentős változásokon estek át a jogszabályok. Az Európai Unió korábbi szabályozásait a 1301/2013/EU és az 1303/2013/EU rendeletei váltják fel, Magyarországon a 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendeletben egységesedik a teljes nemzeti szabályozás.

Alapvető problémák azonban nem változtak: ugyanúgy szükséges a szerződéskötéseket megelőző piaci ár igazolása, figyelembe kell venni a Kbt. rendelkezéseit is, műszaki és szakmai megvalósítók helyzete se változott. Viszont ami megváltozott, az a Ptk., illetve mint rendszeresen és folyamatosan, a Kbt., továbbá a szakmai szoft programok nehezítéseként a GDPR is a „képbe került”.

Tehát ebben a fejezetben azt vizsgálom meg, hogy az elmúlt tervezési időszakhoz képest milyen változások történtek, és azok mennyire váltak kockázatosabbá – vagy kevésbé kockázatosabbá.

Úgy tűnik, hogy a projektek megvalósításának egyik sarkallatos pontja a piaci ár igazolása, amely elég gyakran esik áldozatul a jogszabály módosításoknak.

A 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendelet 5. melléklet 2.3.2.5. pontja szerint 2018. szeptember 7-ig minden egyes szerződés piaci árának alátámasztásához legalább három, a kedvezményezettől független ajánlat volt szükséges (itt az érvényesség nem került bele a szövegbe). Mivel például a legalább 30%-os szoft elemmel rendelkező városrehabilitációs projektekben jelentős a szociális jellegű program, melyek keretében nagy mennyiség kis (néhány ezer forint) értékű eszközöket szereznek be, vagy kisebb (néhány tízezer forint) értékű megbízási szerződéseket kötnek, jelentős adminisztrációs teher volt (vagy lett volna) az ajánlatok beszerzése. Emiatt például az ilyen projekt gazdái (önkormányzatok) írásban kérték az Irányító Hatóságot (Pénzügyminisztériumot) ennek a kitételnek a megváltoztatására. Valószínűleg ennek a hatására került 2018. szeptember 8-i hatállyal a kormányrendelet 2.3.2.5a pontjába az a kiegészítés is, amely szerint: „(...) azon szerződések esetén, amelyek elszámolható összköltsége nem haladja meg a 300.000 forintot, a szokásos piaci árának való megfelelést alátámasztó dokumentumokat a kedvezményezettnek nem kell benyújtania az irányító hatósághoz, azonban azokat az irányító hatóság helyszíni ellenőrzés keretében ellenőrizheti. Ezen szerződések esetén a szokásos piaci ár ajánlással nem

igazolható.”

Ez utóbbi kiegészítés azonban bizonytalanságot szült, mivel nincs pontosan megfogalmazva, hogy mivel lehet a szokásos piaci árat igazolni. Természetesen vannak ötletek, de három ajánlat bekérése még mindig egyszerűbb, mint pl. a teljes piac felmérése. Mivel nincs kimondva a módszer, ezért ennek ellenőrzése magas kockázatú lett. Lehetséges, hogy csak a projekt végén a záró helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyve mondja ki, hogy hogyan kellett volna másképp a piaci árat igazolni.

A szerződéskötéseket érinti a 2014. március 15-től hatályos új Ptk. megváltozott szabályozásai, de ezeket jogi ellenjegyzéssel megfelelően kezelni lehet. Általánosan elmondható, hogy az Európai Unió által támogatott projektek esetén a jogilag ellen nem jegyzett szerződések időzített bombaként vannak a rendszerben.

A számviteli törvény és az ÁFA törvény minimálisan változott a számlakiállítással kapcsolatban, lásd a 169. § 2013. január 1-jei változásai, számlán feltüntetendő megjegyzések, illetve 2017. január 1-jétől minden 100.000Ft adótartalom feletti számlára a vevő adószámát is fel kell tüntetni. A hozzájuk kapcsolódó EVA, KATA és KIVA adózással kapcsolatos kérdések már több dilemmát felvetettek, azonban az általánosan igaz, hogy ha a kedvezményezett számára nem keletkezik ÁFA visszaigénylési jog, akkor a számlákon szereplő teljes bruttó összeg az elszámolható költség alapja. Amennyiben ÁFA visszaigénylő, és a számlának van levonható ÁFA tartalma (ami alanyi jogosultságtól függően fel van tüntetve a számlán), akkor a halmozódás kiszűrése miatt az ÁFA összege nem támogatott. A befogadott számlán szereplő ÁFA vizsgálata mindenképpen adójogi kérdés a vevő számára is, ezért érdemes minden esetben már a megérkezésekor egy szakemberrel megvizsgáltatni a számlák tartalmát.

A tervezés és kivitelezésre vonatkozó szabályok is folyamatosan változnak – gondoljunk csak az elektronikus napló bevezetésére. Évről-évre egyre szigorítják az előírásokat a 7/2006. (V. 24.) TNM rendeletben is, amely az épületek energetikai jellemzőinek meghatározásáról szól. A környezetvédelem és katasztrófavédelem terén is szigorodnak a rendelkezések, melyeket kezelni kell. A szabályok változását a műszaki szakembereknek követniük kell, erre a projektgazda vezetésének kell odafigyelnie – amennyiben saját munkaerőt bíz meg a műszaki feladatok ellátására. A megvalósítók a

primer kutatásom alapján nem látják borúsán a változásokat, legalább is viszonylag kiegyenlített a két fél, akik egyrészt kicsivel több, mások kicsivel kevesebb adminisztrációt szenvednek el emiatt, de általános a helyzet változatlansága.

Az úgynevezett szoft programok (nem infrastrukturális beruházások vagy eszközbeszerzések) végrehajtásában jelentősebb változások fogalmazódtak meg.

Városrehabilitáció esetén a szoft fogalmán szociális indíttatású programokat értenek a pályázati felhívások és útmutatók. Európai Közösség általános alapelve, hogy a kohéziós politikák mentén a gazdaságilag elmaradottabb térségeket fejlesszék, illetve a szociálisan rászoruló, hátrányos helyzetű lakosságot felzárkóztassa. A lisszaboni „Európa 2020” növekedési stratégia alapelve megtalálni az egyensúlyt a növekedés, versenyképesség és a foglalkoztatás között (ANDERSON 2015). Ennek előzménye a 2008-as világválság volt, mely eredményeképpen jelentős munkanélküliség jelentkezett az elmaradottabb régiókban, de a fejlettebbeket sem kímélte. Ad absurdum ma Magyarországon már a legtöbb gazdasági szektorban inkább munkaerőhiány van a válság után jelentkező fellendülés és munkaerő kivándorlás miatt – így az egyensúly nehezen állítható fel -, ugyanakkor az aluliskolázott munkaképes lakosságnak még mindig szüksége lenne a felzárkozásra, amit az építőipar étvágya elodáz. Emiatt a tervezési időszak elején kitűzött célok nehezebben érhetőek el, mint például a versenyképes tudás megszervezése, mivel kevésbé vonhatóak be a célszemélyek, és féltő, hogy újabb válságra sem készülnek fel.

Szociális politikát érintő kérdések az élet-, munkafeltételek javítása, munkások, nők, fogyatékosok jogainak védelme, melyet az esélyegyenlőségi indikátorok mind tükröznek a pályázati felhívásokban (MCCORMICK 2015), és ezekkel a főbb kérdésekkel foglalkozik a célszemélyekkel felveendő „ESZA kérdőív” is.

Ez problémaként jelenik meg szoft programok és a GDPR-ral kapcsolatos összefüggésekben. Alapjában véve már az egyéni fejlesztési tervek kezelése is aggályos, mivel annak adattartalma csak a krízis területen élő lakos és a szociális munkásra tartozik, azonban a pályázat többek között ennek információira építene. Az információátadás csak egyféleképpen lehet: ha a szociális munkás ajánlja a projekt által kínált programokat, esetleg ő kíséri el az ügyfelet a programokra. A program rendezője csak a célcsoportba tartozó beleegyezésével keresheti meg a potenciális résztvevőt. Ad absurdum ez azt is jelenthetné, hogy az egyik legnehezebb munkát végző szociális munka felelőssége a projekt sikere, mivel ha a programokra nem tud elegendő ügyfelet

meggyőzni (ha egyáltalán a meggyőzés a feladata, vagy inkább csak ajánlás és segítségnyújtás), akkor az indikátor célérték 75%-os el nemérése esetén a támogatási szerződés szerinti támogatás 75% alatti arányos része visszakövetelésre kerül. Mivel ez a támogatási szerződés teljes támogatási összegére értendő, ezért az összes konzorciumi partnertől egyenlő részben elvonják a támogatást – hiába teljesített kétségkívül megfelelően bármelyik, és hiába, ha tőke nélküli egyesületről is van szó, a tagok a saját vagyonukból kell teljesíteniük az elvont összeget.

Összefoglalóan emiatt a főkedvezményezettnek (konzorcium irányítójának), illetve a legtöbb indikátort teljesítő konzorciumi tagoknak óriási felelősségük van, amelyet csak részben tudnak befolyásolni. Amit nem tudnak befolyásolni az az, hogy a célcsoport tagjait nem tudják erőszakkal kényszeríteni a programokon való részvételre (még ha mindegyik program ingyenes is), és egyéb befolyásoló eszköz (mint ételosztás, segélyosztás, utalványosztás) a pályázat keretében nem támogatható.

Visszatérve az egyéni fejlesztési tervekre, további adminisztráció is szükséges lenne az Irányító Hatóság utasítása alapján. A korábban példaként hivatkozott VEKOP-6.2.1-15 pályázati felhívás „ESZA kérdőívek” kitöltésének kötelezettségét nem írta elő, azonban az Irányító Hatóság szerint az „ESZA típusú” programok esetében az kötelező mind belépéskor, mind kilépéskor. Azaz ha egy akcióterületen élő a projekt keretében először vett részt valamely programon, vele ESZA kérdőívet kell felvetetni, amely tartalmazza minden személyes adatát – még nemzetiségi hovatartozását és egészségügyi problémáit is, majd a projektből kilépve kilépő nyilatkozatot kell vele aláírni. Az adatokat egy külön felületen kell elektronikusan elküldeni az Irányító Hatóság részére.

Mivel minden általam ismert kedvezményezett tiltakozik a kérdőív felvétele ellen, ezért a kötelezettség felülvizsgálatát kértük az Irányító Hatóságtól. Amennyiben a kötelezettség teljesítése bizonyos, valószínűsíthető, hogy az adatokban vagy jelentős hiány lesz, vagy megbízhatóságuk lesz kétséges.

Összefoglalva az előző tervezési ciklushoz képest a folyamatba épített dokumentum alapú és záró helyszíni ellenőrzés során két legkényesebb kérdés valószínűleg egyrészt még mindig a piaci ár igazolása lesz, valamint a szoft programok teljesítése, és az ezek körül kialakult bizonytalan helyzet. Ezért e két tevékenység esetén érdemes emelni a kockázat mértékét az előző időszak tapasztalatokhoz képest.

3.4. Primer kutatás feldolgozása – kedvezményezettek tapasztalatai

A dolgozat 1.2. pontjában említett 65 db beérkezett kérdőív közül kérdésenként értékelhető adatokat tartalmazó válasz 61-64 db érkezett be (azaz nem minden kitöltő személy válaszolta meg az összes kérdést).

3.4.1. Adminisztrációt segítő IT kontrollok

Elsőként **az adminisztrációt segítő IT kontrollokkal kapcsolatos kérdésekre adott válaszokat** dolgozom fel. Az adatok elemzéséről készült 6-8. táblázatok a függelékben találhatóak.

A kérdések mögött a következő elméleti elvárások és rendszerrel kapcsolatos minimum követelmények húzódnak (általános informatikai és alkalmazás kontrollok), HALASSY és OTERO alapján:

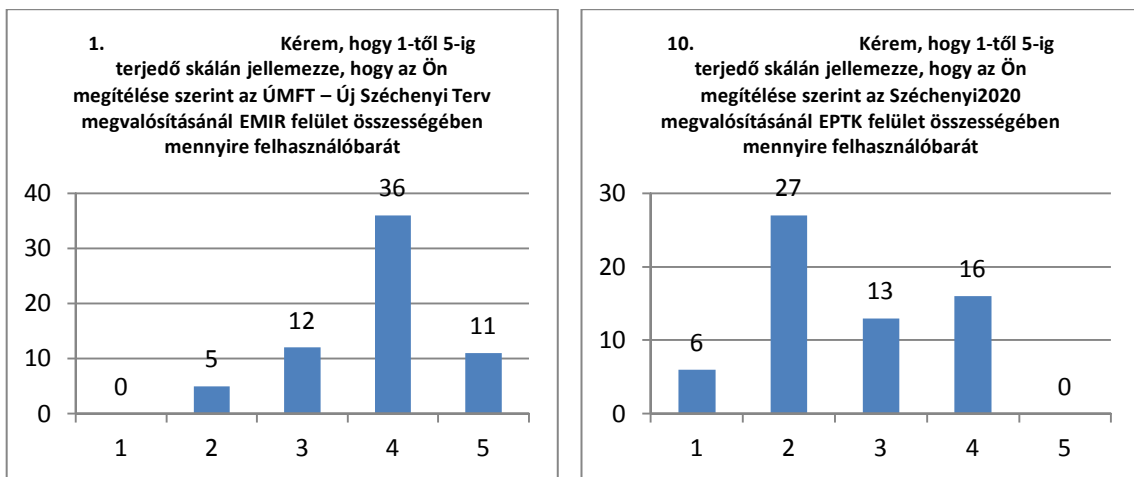
- az adatbázis legalább 3NF-ban legyen (ne legyen adat redundancia),
- az adatbázis a releváns folyamatokban keletkező összes előforduló, természetben megjelenő adatot tartalmazza, de felesleges adatokat ne tároljon (adatbázis teljessége),
- rendszer folyamatoknak a gyakorlati elszámolási feladatoknak megfelelően logikusnak, következetesnek, felhasználók számára követhetőnek kell lennie,
- az adatrögzítést informatikai megoldásokkal segítse, mint mezőbevitel pontos definiálása, lehulló menük, szótárból történő érték kiválasztás, mezőnkénti segítség,
- adatbevitelkor a mezők érvényességének ellenőrzése,
- adatrögzítés után az adatok helyességének ellenőrzése logikailag és matematikailag,
- teljes rendszer adatállomány összefüggések szerinti ellenőrzése,
- akadálytalan, gyors működés és adatfeldolgozás,
- 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendelet 4. számú mellékletében felsorolt dokumentumok könnyű feltölthetősége,
- a rögzített adatok teljes körűen lekérdezhetőek legyenek,
- hozzáférési kontrollok jól paraméterezhetőek legyenek, a biztonság megfelelően

valamely sztenderdnek (ISO, COBIT, NIST, stb.),

- valamint a COBIT 5 ajánlásai (lásd 3.1. fejezet, Igazoló Hatóság feladatai).

Az EMIR és EPTK működésére vonatkozó kérdések párban voltak, így az azokra adott válaszokat egymással összehasonlítva mutatom be.

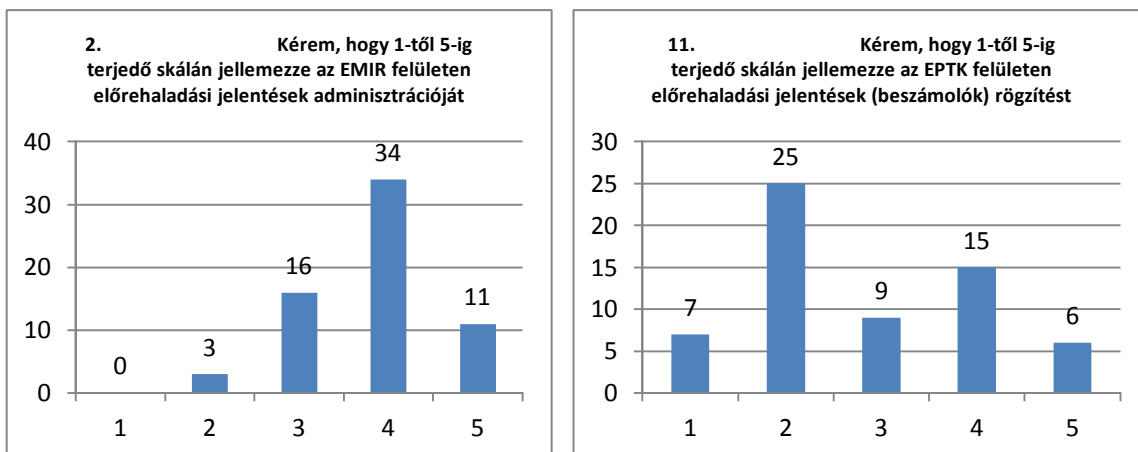
Első kérdésekként arról kérdeztem a felhasználókat, hogy mennyire érzik felhasználóbarátnak a rendszereket. Ez a végkövetkeztetésnél lesz fontos, mivel összemérem, hogy a további válaszoktól mennyire tér el az általános kép egy szoftver esetében.



1. ábra Kérdőív, IT kontrollok 1. és 10. kérdések, forrás: saját szerkesztés.

Első válaszok alapján az adatok EMIR esetében jelentős jobbra, és az EPTK esetében balra tolódása azt jelzi, hogy az új rendszer kevésbé felhasználóbarát, mint a régi.

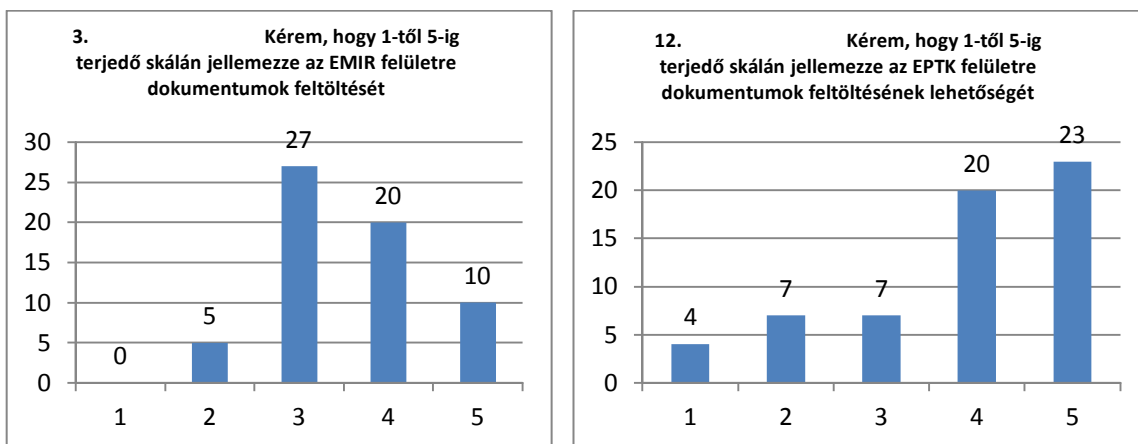
A következő kérdés az előrehaladási jelentés (beszámoló) rögzítésére vonatkozik. A felhasználóknak azt kellett eldönteni, hogy mely rendszer mennyire segítette a munkájukat.



2. ábra Kérdőív, IT kontrollok - 2. és 11. kérdések, forrás: saját szerkesztés

Az ábrákról leolvasható, hogy ebben az esetben is az EMIR rendszerben történő rögzítést érezték előnyösebbnek.

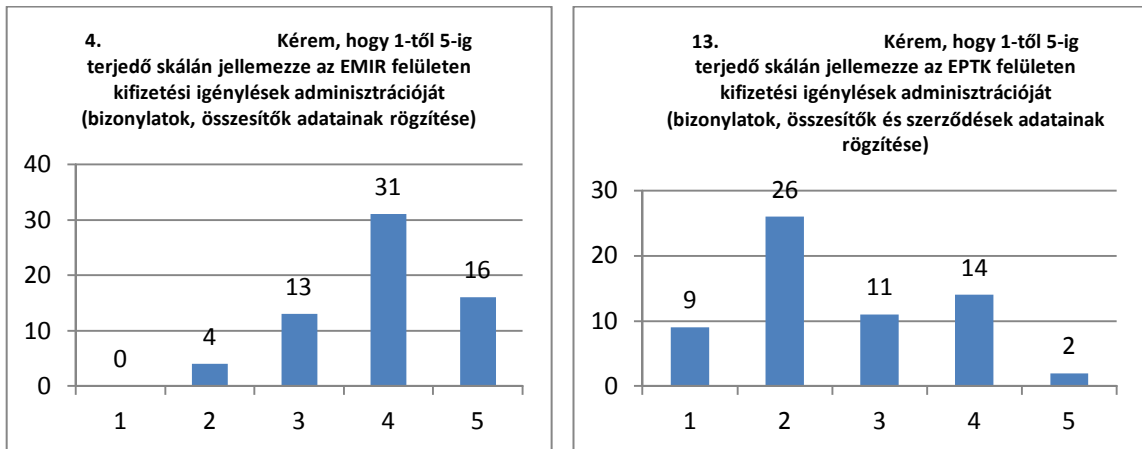
A következő kérdés a dokumentumok feltöltésének lehetőségére vonatkozott, hogy ezt mennyire érzik segítségnek a program működésében.



3. ábra Kérdőív - IT kontrollok 3. és 12. kérdések, forrás: saját szerkesztés

Itt egyértelműen az EPTK funkcióját részesítik előnyben a felhasználók. Ennek oka egyértelmű: az EMIR rendszer ilyen irányú fejlesztése csak 2012. évtől kezdődött, és inkább csak a tervezési időszak végén, vagy az n+2 időszakban megvalósuló projektek adminisztrátorai találkoztak ezzel a funkciójával. Tulajdonképpen ezzel az információval együtt kissé érthetetlen, hogy adhattak közepesnél jobb pontokat a dokumentum feltöltést segítő funkcióra.

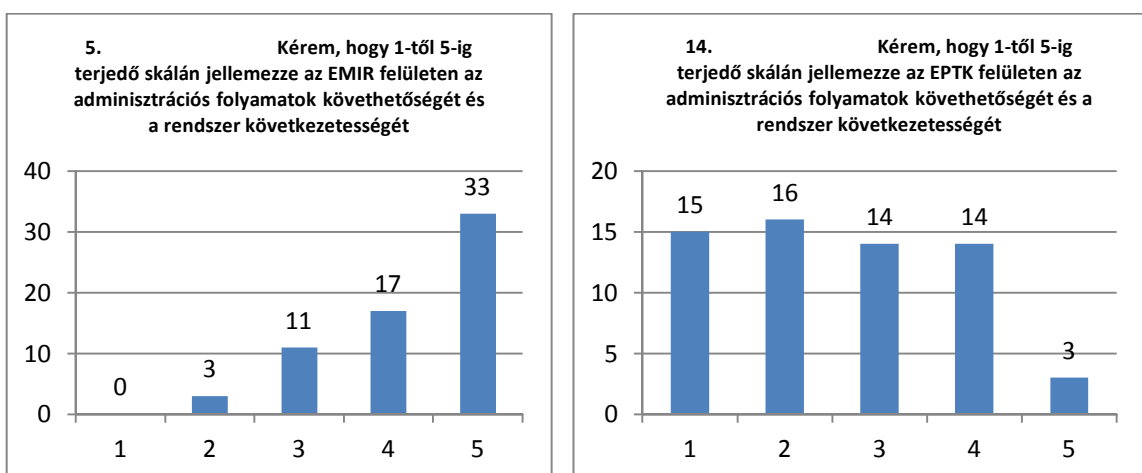
Következő kérdéspár a kifizetési kérelmek (elszámolások) rögzítésére vonatkozott.



4. ábra Kérdőív - IT kontrollok 4. és 13. kérdések, forrás: saját szerkesztés

Az előrehaladási jelentések (beszámolók) jellemzéséhez hasonlóan, a kitöltők itt is inkább az EMIR felületén találtak több segítséget a kifizetési igénylések kitöltésénél.

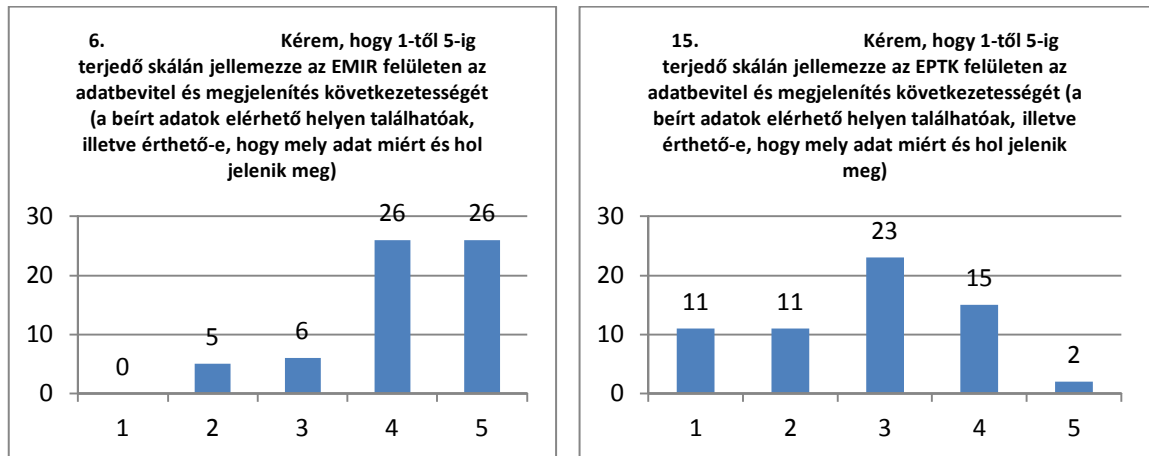
A következő kérdésben az adminisztráció folyamatok követhetőségét lehetett minősíteni (melyik adatot hová kell berögzíteni). Ez olyan szempontból fontos, hogy egy általában szövegszerkesztőt és táblázatkezelőt használó felhasználó is könnyen megértse a rendszer működését, és abban könnyen tudjon tájékozódni – ezzel csökkentve az adminisztrációs időt.



5. ábra Kérdőív - IT kontrollok 5. és 14. kérdések, forrás: saját szerkesztés

Az EMIR egyszerűsége egyértelművé tette az adminisztrációs folyamatokat, EPTK-ban már nem ennyire egyértelmű a helyzet, de inkább következetlennek, mint következetesnek érzik a felhasználók a működését.

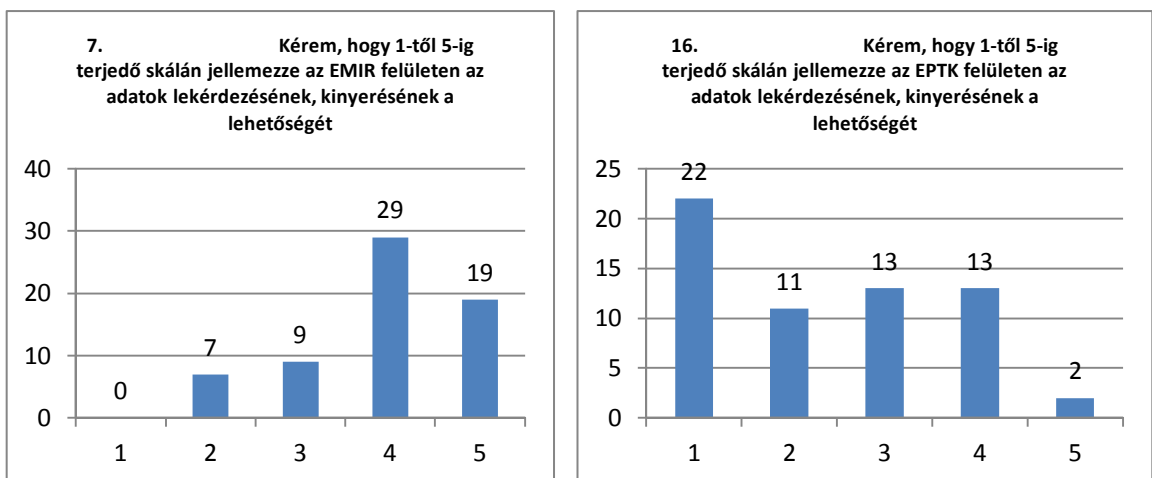
Következő kérdés az adat megjelenítés következetességre kérdez rá (adatokat könnyen, értelemszerűen lehet megtalálni bevétel és lekérdezés céljából).



6. ábra Kérdőív - IT kontrollok 6. és 15. kérdések, forrás: saját szerkesztés

Az előzőhöz hasonlóan a válaszok inkább az EMIR egyszerűségét és következetességét támogatták.

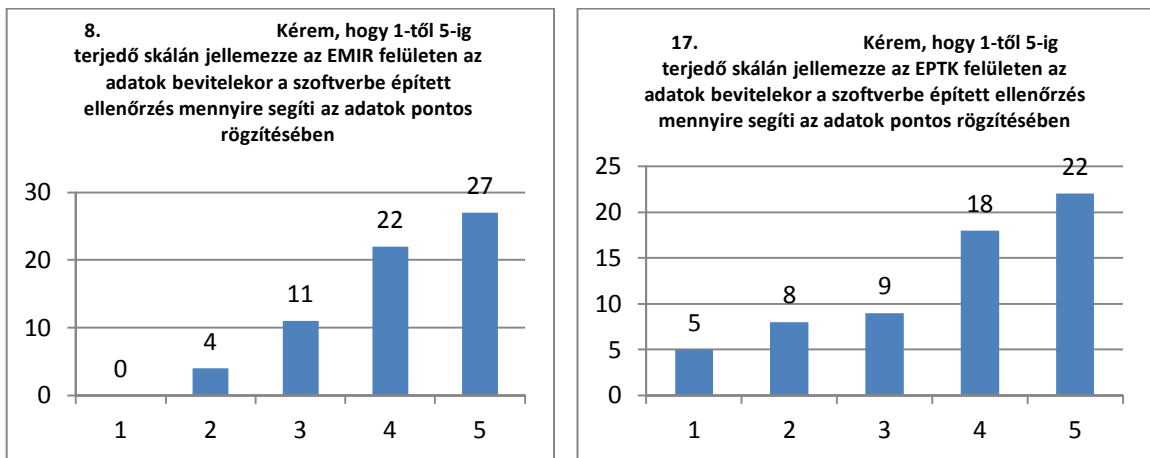
A következő kérdésben az adatok kinyerhetőségét kellett megválaszolni, azaz a berögzített adatokat mennyire tudják a későbbiekben például elemzésekhez, adatszolgáltatáshoz felhasználni.



7. ábra IT kontrollok 7. és 16. kérdések, forrás: saját szerkesztés

A válaszokból látható az általam is észrevett probléma: a berögzített adatoknak csak egy része nyerhető vissza az EPTK rendszerből.

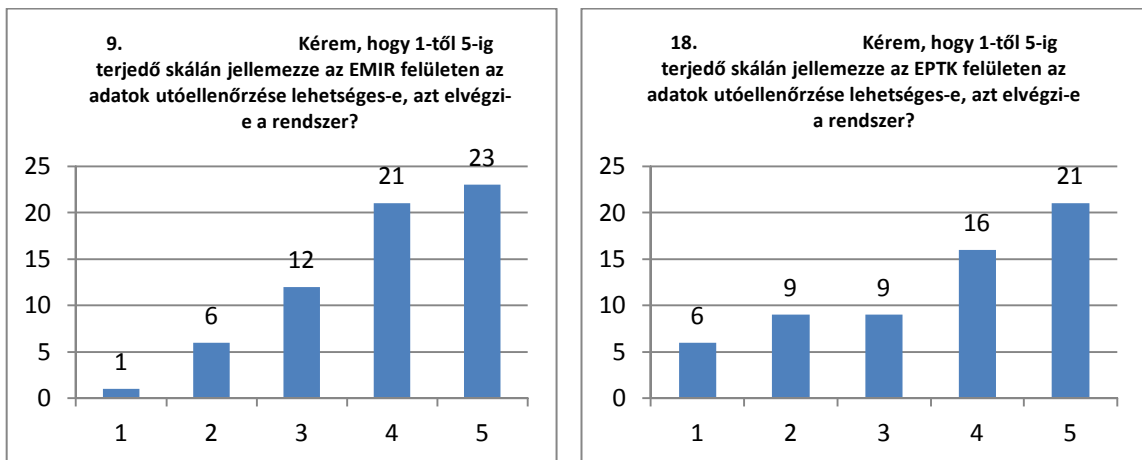
Most értünk el a működő IT kontrollokkal kapcsolatos kérdésekhez: adatbevitelkor a szoftverbe épített ellenőrzés mennyire segíti az adatok pontos rögzítését, azaz létezik-e az adat validálás.



8. ábra IT kontrollok 8. és 17. kérdések, forrás: saját szerkesztés

A rendszer felhasználások során nem talákoztam validációs gondokkal, bár az EMIR indulásakor jelentős volt a hibák száma. A felhasználók megítélése szerint mindkét rendszer közepesnél jobban ellenőrzi az adatokat, de én inkább megfelelőnek mondanám. Mindkét rendszerrel kapcsolatos tapasztalatom, hogy a mezők típusa szerint érvényesíti az adatokat, tehát dátum, szám és szöveg típusú adatok egyértelműen rögzíthetők, típusuk szerint nem téveszthetőek össze, és csak az előre meghatározott formátumú adatokat lehet rögzíteni.

Hasonló kérdésre hasonló válaszok jöttek az adatrögzítés utóellenőrzésére.



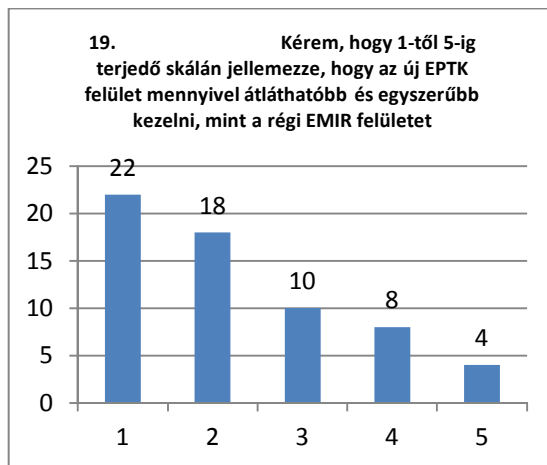
9. ábra IT kontrollok 9. és 18. kérdések, forrás: saját szerkesztés

Mindkét rendszer hasonlóan közepesen jól elvégzi az adatok utóellenőrzését. Mivel adatellenőrzési hibáról nincs tudomásom, én megfelelőnek találom mindkét rendszer ez irányú működését. Mindkét rendszer a dátum adatokat logikailag összeveti, mint például a bizonylatok rögzítésekor a bizonylat keltét, teljesítés keltét, kifizetés keltét, támogatási szerződés elszámolhatóság időszakát, és figyelmeztető üzenetet küld, ha logikai eltérést talál. Ugyanígy a mennyiség, egységár, nettó összeg, ÁFA, bruttó összeg összefüggéseket is elvégzi, valamint a költségvetési előirányzattal is összeveti az elszámolt összegeket.

Az EMIR-en belül megtalálható „Pályázati e-ügyintézés Pályázó tájékoztató”, „Pályázati e-ügyintézés Számlakitöltő”, „Nemzeti Fejlesztési Ügynökség EMIR jogosultságkezelési szabályzat”, valamint az EPTK-n belül megtalálható „EPTK Felhasználói kézikönyv”, „EPTK Finanszírozás Elszámolás kitöltő” dokumentumok tartalma, valamint felhasználói tapasztalataim alapján az alkalmazáskontrollok megfelelően működnek (adat érvényesítéskor, bevitelkor és mentéskor relációk és matematikai műveletek alapján folyamatba épített és utólagos adatellenőrzés is létezik). Az említett tájékoztatókból, szabályzatokból és kézikönyvekből az általános informatikai kontrollokra is lehet következtetni, azonban ezek teljeskörű megismerése biztonsági okokból nem volt lehetséges számomra. Ami felhasználói oldalról egyértelműen megállapítható, hogy a rendszerek verziókövetése megfelelő, a szoftver változásokról folyamatosan tájékoztat a fejlesztő. Megítélésem szerint egyiket sem érinti kritikusan IT biztonsági hiányosság, mivel mindkét rendszerben több

felhasználónak többféle jogot lehet adni adatfelvitelre, módosításra, megtekintésre. Mindkét rendszer biztonsági hiányosságára annyit lehet felróni, hogy a jelszavak ütemezett változtatását egyik rendszer sem kéri, illetve mindkettő egykulcsos, nincs fizikai azonosítás token vagy mobiltelefon alapján, így a szigorúbb biztonsági előírásoknak nem felelnek meg, bár ezt az internetes felület és az adatok minősége indokolnák.

A 19. kérdést az 1. és 10. kérdéspár visszaigazolására tettem fel. Az 1. és a 10. kérdésben a felhasználók külön-külön értékelték a két rendszer működését, a 19. kérdésben dönteni kellett a két rendszer átlátható, következetes működéséről.



10. ábra IT kontrollok 19. kérdés, forrás: saját szerkesztés

Ebben az esetben az 1 jelentette az EMIR felület jobb kezelhetőségét, és 5 az EPTK-ét. Az eredmény összhangban van a korábban feltett kérdésekkel, tehát ezzel valószínűsíthetjük a válaszok valóságát is. Ha ez igaz, mi válthatja ki az új rendszerrel szembeni negatív ítéleteket? Ehhez vizsgáljuk mindkét rendszer esetében az elszámolások rögzítésének folyamatábráját, lásd függelék 29. és 30. ábra.

A két folyamatábra tartalmát tekintve csupán annyi a különbség, hogy az EMIR-ben a szállítói szerződéseket nem lehet rögzíteni. Ehhez képest az EPTK működése sokkal szétszabdaltabb, ami egyébként indokolatlannak tűnik számomra. Egymáshoz egyértelműen összetartozó adatokat képernyőképekre bontottak, emiatt egy számla vagy szerződés adatait több részletben mentve kell felrögzíteni. A szállítókat vagy szerződéseket nem lehet lehulló menüből kiválasztani, hanem külön nyomógombbal kell egy újabb képernyőképre ugrani. Ezekkel a felesleges lépésekkel többszörösére nőtt az adminisztrációs idő, ami egyértelműen nem a felhasználók hasznára vált a jelentős erőforrás lekötés miatt.

A két rendszer elszámolási modul egyedkapcsolati diagrammját tanulmányozva (függelék 31. és 32. ábrák) az adatbázis teljesség kritériumának egyik rendszer sem felel meg. A 2007-2013-as tervezési ciklusban az EMIR rendszer adatbázisa többek között

nem tartalmazza a kifizetések adatai és az elszámolási ütemek relációját, a kötelezettségvállalás adatait, valamint a felhasználói oldalról költségvetés teljesítésének követésének és módosításának lehetőségét. EPTK már tartalmazza a kötelezettségvállalás adatait (szállítói szerződéseket rögzíteni lehet), de ebben a táblában több olyan tulajdonság is van, mely nem függ a szerződés azonosítójától, ezért ez a tábla nulladik normálformában van. Nincs relációs kapcsolat a szállítói szerződések és a szállítók adatait tartalmazó egyed között, valamint a bankszámlák és a szállítói szerződések között hibásan létezik a relációs kapcsolat (bankszámláknak a szállítókhöz kellene tartozniuk). Egy bizonylathoz csak egy szállítói előleg rendelhető, bár előleget a szállító kérhet, vagy elszámolhat részletekben is (lásd: 272/2014. (XI. 5.) kormányrendelet 118/A. § 5a). A támogatási előleg visszautalt összegét rendszerszinten nem lehet rögzíteni, csak adatbázis módosítással. Az EPTK esetében az elszámolások adatainak lekérdezése nem teljes körű, a bizonylat tételek exportjából származó táblázatokból hiányzik a bizonylatra vonatkozó legtöbb adat, köztük a nettó, áfa, bruttó összeg, valamint az elszámolható összeg is. Költségvetés lekérdezhető és módosítható felhasználói szinten is, azonban a költségek és támogatások lekérésének ütemezés adatainak tárolására nem létezik egyed. Emiatt a 272/2014. (XI. 5.) kormányrendelet VII. végrehajtás-tervezés fejezetében foglaltakat, illetve a kormányrendelet 1. melléklet I. fejezetében lévő kifizetési előrejelzéseket nem tudja teljesíteni az Irányító Hatóság csupán az EPTK használatából, amely kockázatos hat a Bizottság felé történő negyedéves elszámolások tervezésére is.

Egyik rendszer sem biztosítja a kockázatkezeléshez szükséges adatokat integráltan (VOP Monitoring Bizottsági ülés, 2011. április 12.), valamint a szabálytalansági megállapításokat sem. Ezeket papíron vagy Excel fájlban, operatív programonként különböző adatstruktúrában tartják nyilván (<https://www.palyazat.gov.hu/szabalytalansgok-2014-2020>). Ezzel megkérdőjeleződik a projekt-életszakasz monitoring teljeskörűsége is.

A felsorolt adatbázis teljességi hibák véleményem szerint magas kockázatot képviselnek, mind a rendszerek felhasználhatósága, működése, adatok lekérdezhetősége, és ez által az adatok ellenőrizhetősége szempontjából.

Ezzel a kutatási koncepcióban megfogalmazott hipotézisem, miszerint „az informatikai fejlesztés segíti a felhasználók munkáját, ezzel gyorsabban és pontosabban (kevesebb hibával) tudják a támogatási összegeket lekérni” összefüggése nem igazolódott be. A gyorsaság és a pontosság láthatólag egymásból következően nem teljesülnek, az

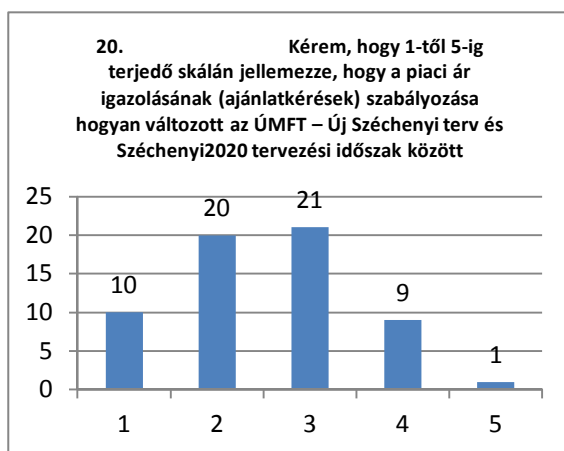
alkalmazás kontrollokkal lehet a pontosságot növelni, az adminisztrációt csak a szoftver felület könnyű kezelhetőségével lehet gyorsabbá tenni (amely most nem teljesült), és az adatbázis normalizálásával úgy lehet csökkenteni a rögzítési időt, hogy a redundancia megszüntetésével ismétlődő adatok rögzítését csak egyszer kell megtenni.

Az EPTK rendszer fejlesztésével kapcsolatos javaslataimat a következőképpen fogalmazom meg:

- A költségvetést költségelemenként és adattáblában meghatározható időszakonként lehessen rögzíteni, ezzel lehetőség nyíljon a kedvezményezett számára a pénzügyi kontrollingra, illetve a támogató részére a jogszabály szerinti időszakonkénti támogatás kifizetés tervezés és elszámolás a Bizottság felé.
- A szállítói szerződések, szállítók és bankszámlák közötti relációk javítva legyenek szállítók - szállítói szerződések egyedek 1:N fokú kapcsolatra, illetve szállító – bankszámlák egyedek 1:N fokú kapcsolatra.
- A szállítói előlegek és az elszámoló bizonylatok egyedek közötti kapcsolat M:N fokú kapcsolatra legyen javítva.
- A szállítói szerződések tételekre bontásával lehetőség nyílna a szerződésekben szereplő teljesítési időszakonkénti tervezés és bizonylatok egyeztetetősége (létezés ellenőrizhetősége).
- Az adatbázis dinamizálásával a költségvetés és szerződések módosítása külön táblákban lenne lehetséges, ezzel az eredeti adatok is megmaradnának.
- Felrögzíthetők legyenek a nem közbeszerzési eljárásban lefolytatott beszerzések, helyszíni ellenőrzések eredményei, és a szabálytalansági eljárások adatai.
- Kapcsolat létesítése a kedvezményezettek vezetői információs rendszerével, hogy az elszámolási adatok csak a keletkezési helyükön egyszer legyenek rögzítve, ezzel csökkentve az adminisztrációra fordított erőforrásokat (integrált rendszer követelménye).

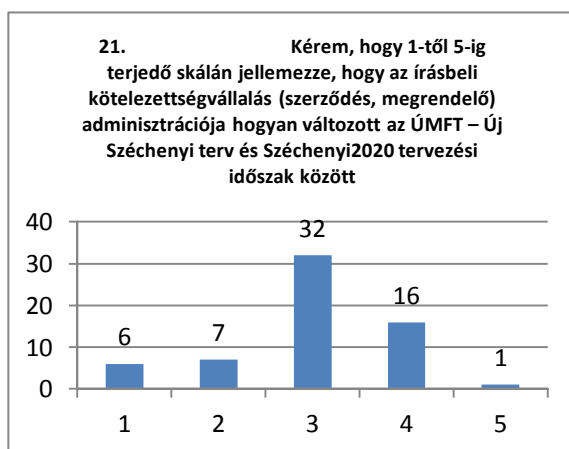
3.4.2. Adminisztrációt érintő szabályozások

Következő kérdések **az adminisztrációt érintő szabályozások változásával kapcsolatosak**. Az adatok elemzéséről készült 9. táblázat a függelékben található.

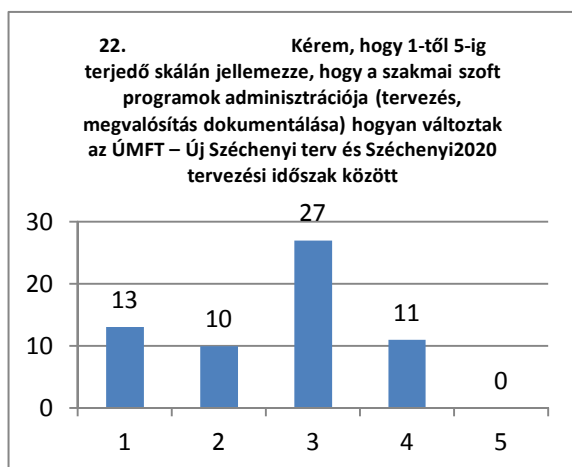


11. ábra Kérdőív - szabályozások 20. kérdés, forrás: saját szerkesztés

szabályozás változása nem könnyítette meg a megvalósítók munkáját, közepesenél rosszabbul érintette őket az.



12. ábra Kérdőív - szabályozások 21. kérdés, forrás: saját szerkesztés



13. ábra Kérdőív - szabályozások, 22. kérdés, forrás: saját szerkesztés

Primer kutatásomban az első, szabályozást érintő kérdés a piaci ár igazolására vonatkozott. Arra kellett válaszolniuk a megvalósítóknak, hogy szerintük az évek folyamán hogyan változott a piaci ár igazolására vonatkozó szabályozás, azaz a feltételeket egyre könnyítették, vagy bürokratikusabbá tették.

Az eredmény azt igazolja, hogy a

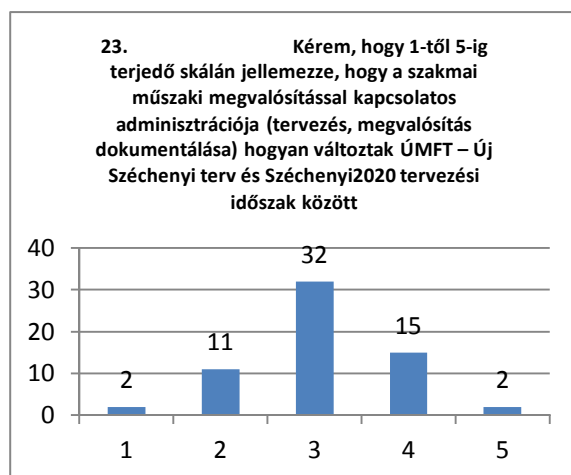
A következő kérdés már az egyéb jogszabályok (Kbt., Ptk.) változását is érinti, mivel az írásbeli kötelezettségvállalás szabályozására kérdez rá.

Erre az eredményre mondhatjuk, hogy tulajdonképpen változást alig éreztek a megvalósítók, vagy csak kismértékű javulást tapasztaltak.

A primer kutatásomban szabályozások részében a 22. kérdés a szoft projektek megvalósításával foglalkozik.

A válaszok alapján egyértelmű, hogy a válaszadók jelentős része vagy nem érez változást a szabályozásban, vagy inkább többlet adminisztrációs teendővel szembesült a Széchenyi2020 pályázatok kapcsán. Ennek oka lehet, hogy például a

szociális városrehabilitáció esetén igen szigorú előírásokat tett a pályázat kiírója. A rehabilitálandó településrész lakosságának nagy részét egyéni fejlesztési terv szerint be kell vonni a projektbe, mint célcsoport. Azaz az akcióterületen működő szociális munkások felmérései alapján különböző oktatási, szociális és egészségügyi programokon kell úgymond szervezeten részt venniük, mellyel kapcsolatban minimum indikátorszámokat is el kell érni (Felhívás, VEKOP-6.2.1-15, p. 30). Ebben az esetben a kockázat maga az, hogy a kedvezményezettek rajtuk kívülálló okból (eredendő kockázat) nem tudnak megfelelni a kiírás minimum követelményeinek, mivel az akcióterületen, illetve krízistömbben élő lakosságot az Emberi Erőforrások Minisztériuma által megfogalmazott elvárásoknak megfelelő programokra nem tudja teljes körűen bevonni.



14. ábra Kérdőív - szabályozások, 23. kérdés, forrás: saját szerkesztés

A tervezés és kivitelezésre vonatkozó szabályok is folyamatosan változnak – gondoljunk csak az elektronikus napló bevezetésére. Évről-évre egyre szigorítják az energetikai jellemzőkre, környezetvédelemre, katasztrófavédelemre vonatkozó, és egyéb műszaki jellemzőket befolyásoló előírásokat. A megvalósítók a primer kutatásom alapján nem látják borúsán a változásokat, legalább is viszonylag

kiegyenlített a két fél, akik egyrészt kicsivel több, mások kicsivel kevesebb adminisztrációt szenvednek el emiatt, de általános a helyzet változatlansága.

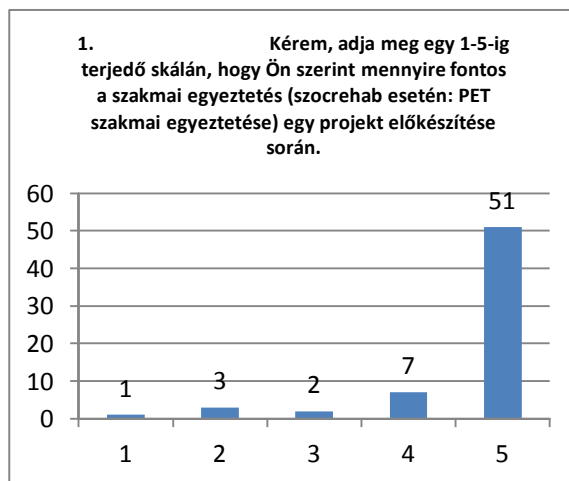
Ezzel kijelenthető, hogy a kutatási koncepcióban megfogalmazott, szabályozással kapcsolatos hipotézisem nem igazolódott be: a jogszabályok változásának kedvező hatása a projektek megvalósítására nem igazolható, mert a primer kutatásomban megkérdezettek nem állítják ezt egyértelműen.

3.4.3. Vezetői döntési és ellenőrzési kérdések

Harmadik részben a projektek előkészítésével és megvalósításával kapcsolatos **vezetői döntési és ellenőrzési kérdésekre** voltam kíváncsi, általános szervezeti struktúra, döntési felelőségek és kontrollkörnyezet működése témában. Az adatok elemzéséről

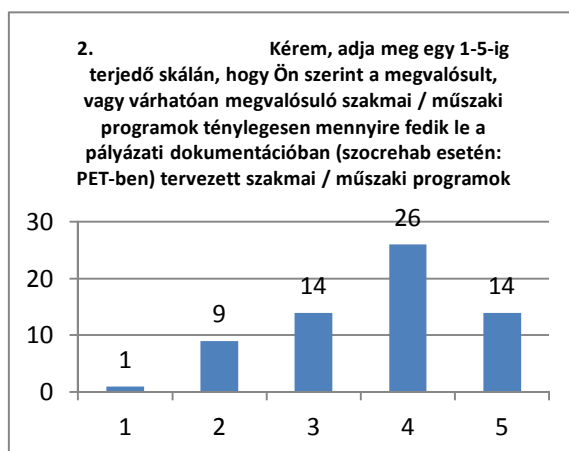
készült 10-18. táblázatok a függelékben találhatóak.

A primer kutatás keretében visszaérkezett kérdőívekben a kedvezményezettek előkészítéssel, megvalósítással és ellenőrzéssel kapcsolatos tapasztalataira kérdeztem rá. Egy-egy kérdésre a 65 db visszaküldött kérdőívben 61-64 db közötti érvényes válasz érkezett, a szabálytalanságot megállapítására vonatkozó kérdésre „csak” 34 db. Ez utóbbi inkább soknak számít, hiszen ez azt jelenti, hogy a 64 db biztos válaszadónak több mint felének állapították meg szabálytalanságot az ellenőrzés során. Ezzel máris megalapozottá vált a belső kontrollok fejlesztése.



15. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 1. kérdés, forrás: saját szerkesztés

A kérdésre mind a 64 db válasznak a legfontosabb 5-ös értékűnek kellene lennie, azonban a válaszadók mintegy 20%-a nem ezt választotta. Feltételezésem szerint kizárható, hogy valamely szervezetnek nem fontos a szakmai egyeztetés egy európai uniós pályázat megalkotásakor, ezért a további válaszokat is nagyjából 80%-os valószínűséggel kell értelmezni.



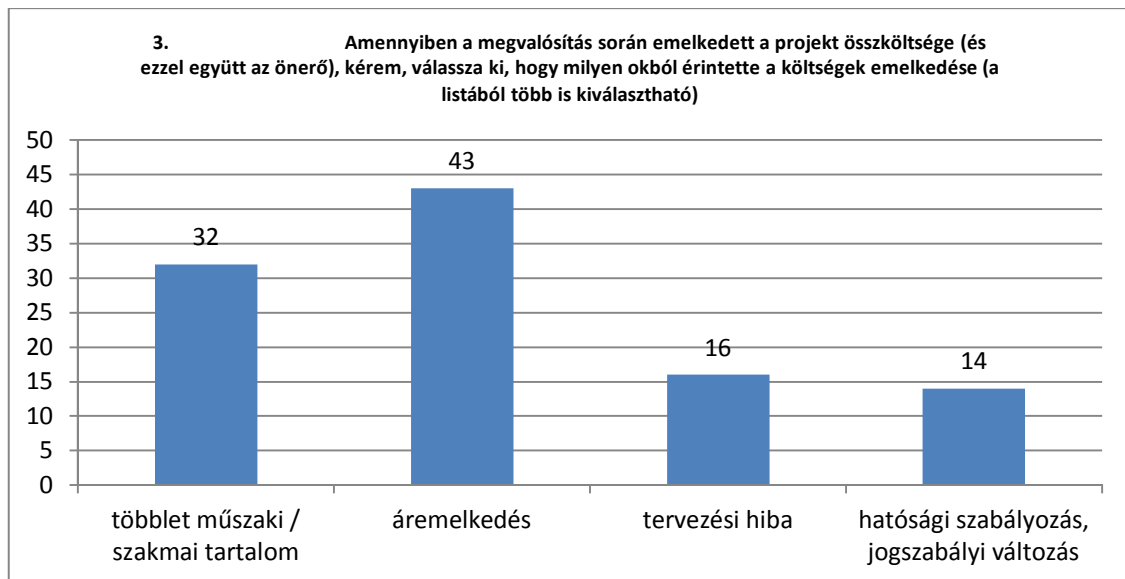
16. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 2. kérdés, forrás: saját szerkesztés

Tekintsük át a válaszokat, melyeket a vezetői döntések és ellenőrzési témákra adtak a válaszadók. A válaszokat elsősorban az előkészítésben részt vevő vezetők, projektmenedzserek és ellenőrzést végzőktől kértem.

Első kérdésben a szakmai egyeztetés fontosságának megítélésére kérdeztem rá. Ez a kérdés főként olyan irányú, hogy milyen valószínűséggel számíthatunk releváns válaszokra. Ugyanis erre a

A második kérdés már az első válaszok teljesülésére kérdez rá, azaz szakmailag egyeztetett műszaki és szakmai tartalom milyen mértékben valósult meg, vagy várhatóan milyen mértékben fog megvalósulni. Jól látszik, hogy 100%-ban terv szerint megvalósult programot kevesebben jelöltek meg, mint a nagyjából 75%-ban egyezőt. Az

bizonyos, hogy közepesnél jobb lefedéssel valósulnak meg az elképzelt programok, ez az érték viszont erőteljesen megkérdőjelezi a tervezés minőségét. Tehát a szakmai / műszaki tervezés folyamata egyértelműen magas kockázatba esik, ezért a tervezést szubsztantív eljárásokkal kell tesztelni.



17. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 3. kérdés, forrás: saját szerkesztés

A harmadik kérdésre adott válaszok már izgalmasabbak. Előző kérdésben tervtől való eltérés valószínűségére kérdeztem rá, most annak okára. A válaszadók projektjének 80% esetében áremelkedés érintette a költségvetést. Ez érthető abból a szempontból, ha a projekt megvalósítása során közbeszerzés vagy egyéb beszerzési eljárás során kell kiválasztani a kivitelezőt vagy szállítót, és a tervezettől jelentősen eltérnek a kapott ajánlatok (tehát újra bebizonyosodott, hogy a piaci ár igazolása magas kockázattal bíró terület). Ennek megfelelően a folyamatra vonatkozóan dokumentum alapú ellenőrzést szubsztantív tesztelési eljárással kell végrehajtani.

Nagy szerepet játszik még a többlet műszaki vagy szakmai tartalom is, amely elvileg csak azonos költségvetési előirányzat mellett lenne lehetséges. Valószínűleg ez esetben nem pontosan válaszoltak a kitöltők, mindenesetre jól látszik, hogy a projektek esetében komoly mértékűt ölt a műszaki vagy szakmai tartalom módosítása, amely egyébként, ha a projekt céljától nem eltérő, a projektet pozitívan befolyásolja, és támogatási szerződés módosítással engedélyezi az Irányító Hatóság, akkor támogatható. A válaszok a tervezés minőségének magas kockázatát támasztják alá a 2. kérdésnek megfelelően.

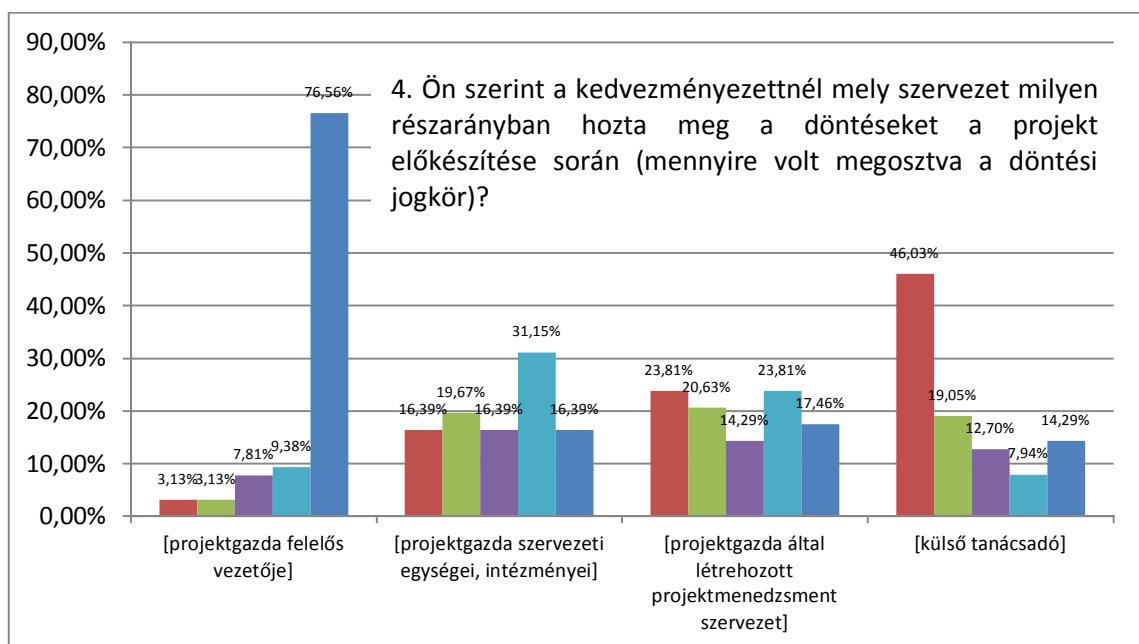
Jelentős azok száma is, akik tervezési hibát vallottak be, ahhoz képest, hogy ez támogatói oldalról nem kívánt. Mindenesetre ezzel egyértelmű lett, hogy a tervezés

folyamata is megfelelő kontrollt kíván.

Hatósági és jogi szabályozás nem elhanyagolható részben befolyásolhatja a tervezett költségvetés összegének növekedését. Sajnos ez az terület, melyet nehéz kontrollálni, így általában minden megvalósító csak elszenvedője.

Nagy valószínűséggel a minta összetétele jelentősen változtatna a válaszokon. Az Állami Számvevőszék által közzétett jelentések alapján például a kiemelt beruházási projektet végrehajtók válaszaiban a legkockázatosabb elem legnagyobb valószínűséggel a tervezés és kivitelezés elhúzódása lenne, lásd Budai Fonódó villamos, 4-es metró, vasút és autópályák építése (ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK 2012. május). A versenyszférában pedig egyértelműen a likviditási, finanszírozási és gazdasági cél elérésének problémái lennének a legkockázatosabb területek.

Megvizsgáltam azt is, hogy ki áll a döntések mögött a projektek előkészítésekor.

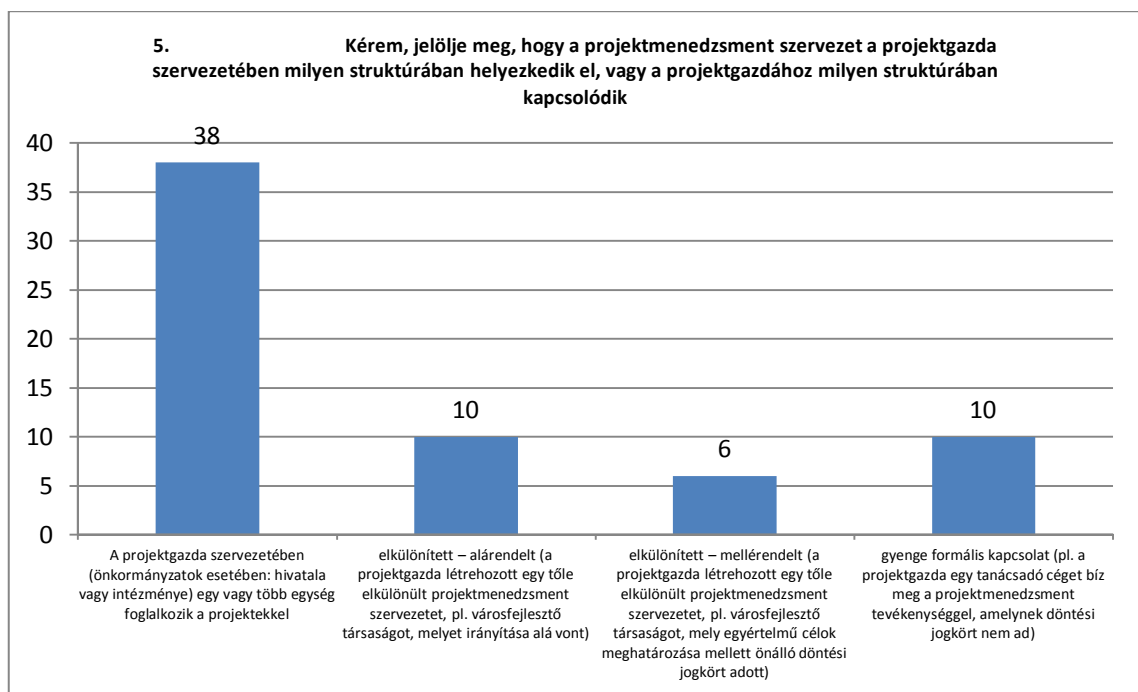


18. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 4. kérdés, forrás: saját szerkesztés

A diagramból jól látszik, hogy egyértelműen a projektgazda felelős vezetője dönt az előkészítések során. Nem elhanyagolható mértékben a projektgazda szervezeti egységeinek döntési jogkört ad a vezető. Ennél szerényebb döntési jogkört kap a projektgazda által létrehozott projektmenedzsment szervezet, amely azonban már kevésbé érthető. A külső tanácsadó nagyrészt inkább nem kap döntési jogkört, azonban vannak olyan kedvezményezettek, akik megbíznak egy szerződött félben.

A döntéshozó személye szerint változhat az ellenőrzés kockázatértékelése is.

Alapvetően alacsony kockázatú, ha a szervezeti működési szabályoknak megfelelően a szervezetet képviselő felelős személy dönt a projekt előkészítési és megvalósítási kérdéseiben. Amennyiben ezt a jogot a szervezet más egységeinek, vagy projektmenedzsment szervezetnek adta le, úgy a kockázat növekszik, ugyanakkor a projekt végrehajtása zökkenőmentessé válhat. Külső tanácsadó megbízása döntési jogkörrel egyértelműen szervezeti döntésképtelenségre utal. A szervezettől független, más szervezet érdekeit képviselő személy befolyása rendkívül kockázatos. Ezért a kérdésre válaszolók 54%-a (skálán 2-5-ig jelölő) döntéseinek ellenőrzése kiemelt feladat.



19. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 5. kérdés, forrás: saját szerkesztés

Ha már ilyen kevés a bizalom a projektmenedzsment szervezetekben, akkor nézzük meg, hogy milyen struktúrában kapcsolódnak projektgazda szervezetéhez?

Úgy tűnik, hogy a válaszadók szervezete esetében közel 60%-ban közvetlenül a projektgazda szervezetében foglal helyet. Összességében 25% az aránya azoknak a megkérdezett kedvezményezetteknek, akik külön projektmenedzsment szervezetet hoztak létre – ők lehetnek a városrehabilitációval foglalkozó városfejlesztő cégek. Ezek közül is csak nagyjából harmadának van önálló döntési jogköre. A mintában szereplő kedvezményezettek közel 16%-a tanácsadó cégeket bíz meg a projektje megvalósítására. Ezzel eldöntött tény, hogy a legtöbb esetben a kedvezményezett szervezet döntéshozója nem adja ki a projektek esetén az irányítást. Pedig ez egy igazán

specifikus terület, amely azonnali döntéshozói és cselekvési képességet kíván. Az olyan vezető döntésére várni, aki nem vesz részt a napi munkában, rendkívül nehézkessé teszi a projekt megvalósítását.

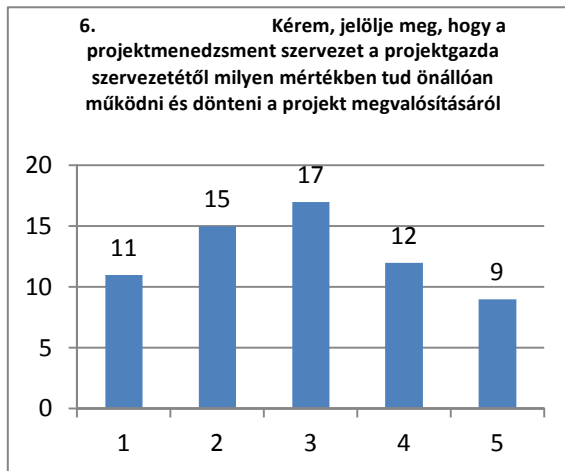
GÖRÖG részletesen körülírja a különböző projektmenedzsment szervezetek működését, azok előnyeit és hátrányait is. A kevésbé jó megoldások közül tapasztalatom alapján említésre méltó az a lineáris – funkcionálisan felépített szervezetbe (Polgármesteri Hivatalba) beágyazott mátrix projekt szervezet volt, amikor a projekt megvalósításának legnagyobb fékezője a vezetőként el nem ismert projektmenedzser, csak műszaki szakemberekből álló menedzsment szervezet, és a hivatali struktúrából adódó csapatmunka hiánya volt. Ezért szerintem a projektre orientált szakmai szervezet létrehozása hatékonyabb megvalósítást biztosít.

Ennek a szervezetek létrehozása a projekt nagyságától is függ. Néhány millió forint támogatás esetén a költség-haszon elv sérülhet, ha arra egy teljesen új projektszervezetet állítanak fel, ebben az esetben a tanácsadók megbízása a feladat nagyságának megfelelő díjért valóban hatékonyabbnak tűnik. Amennyiben a többletfeladattal a mindenkori szervezet is megbirkózik, úgy még hatékonyabb lehet a már meglévő dolgozói állomány megbízása, de csak a következő feltételekkel: a projektben résztvevő dolgozók arányosan ösztönözve legyenek, és a projektre külön egyértelműen definiált alá- és fölérendeltségi viszonyt, valamint döntési – irányítási és ellenőrzési jogköröket kell kialakítani. Ezt mátrix struktúrában lehet sikeresen megvalósítani. Egy bizonyos projektnagyság felett és a tevékenység folytatásának elvét feltételezve érdekesebb projekt megvalósítására orientált szervezetet létrehozni, amelyben (mint ahogy az 1.1. fejezetben említett városfejlesztési kézikönyv szerint is) a feladatnak megfelelő szakértelem képviselteti magát. Ez a szervezet hatékony lehet, ha a projektek végrehajtása folyamatos, ezzel a felhalmozódott tudás nem vész el, a résztvevők terhelése egyenletes, és időben jelentősen nem változik, így csapatmunka tartósan létrejöhet.

Ellenőrzés szempontjából fontos vizsgálni a projektek előrehaladását a szervezet kialakításának tükrében. Ez esetben a legkockázatosabb szervezeti felépítés az lesz, amely nem tartalmaz elkülönült projektmenedzsment szervezetet, vagy a kedvezményezett tanácsadón keresztül menedzseli a projektet.

A 4. számú kérdésre adott válaszok ellenőrzéseként a 6. pontban megkérdeztem, hogy projektmenedzsment szervezet milyen mértékben tud önállóan működni és dönteni a

projekt megvalósításáról.

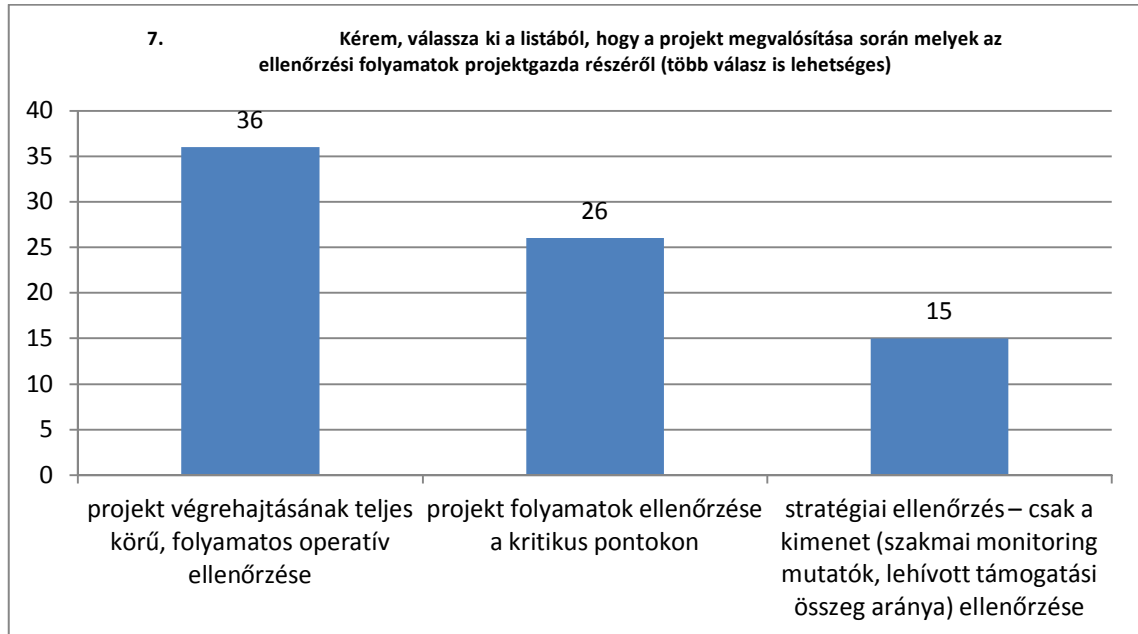


20. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 6. kérdés, forrás: saját szerkesztés

Összesen 9 megkérdezett jelölte meg, hogy a projektmenedzsment szervezet teljes döntési jogkörrel van felruházva. A 4. kérdésre történt válaszadók közül 11 jelölte meg, hogy a projektmenedzsment szervezet hozta meg a döntéseket az előkészítéskor. Ez vagy azt jelenti, hogy a megvalósítás során 2 szervezettől elvették a döntési jogkört, vagy kevesebbet kapott. A diagramból leolvasva inkább a bizonytalanság

tükröződik a válaszadók között. Legtöbbször olyan szervezetek menedzselik a projekteket, melyek részben van, részben nincs döntési jogköre.

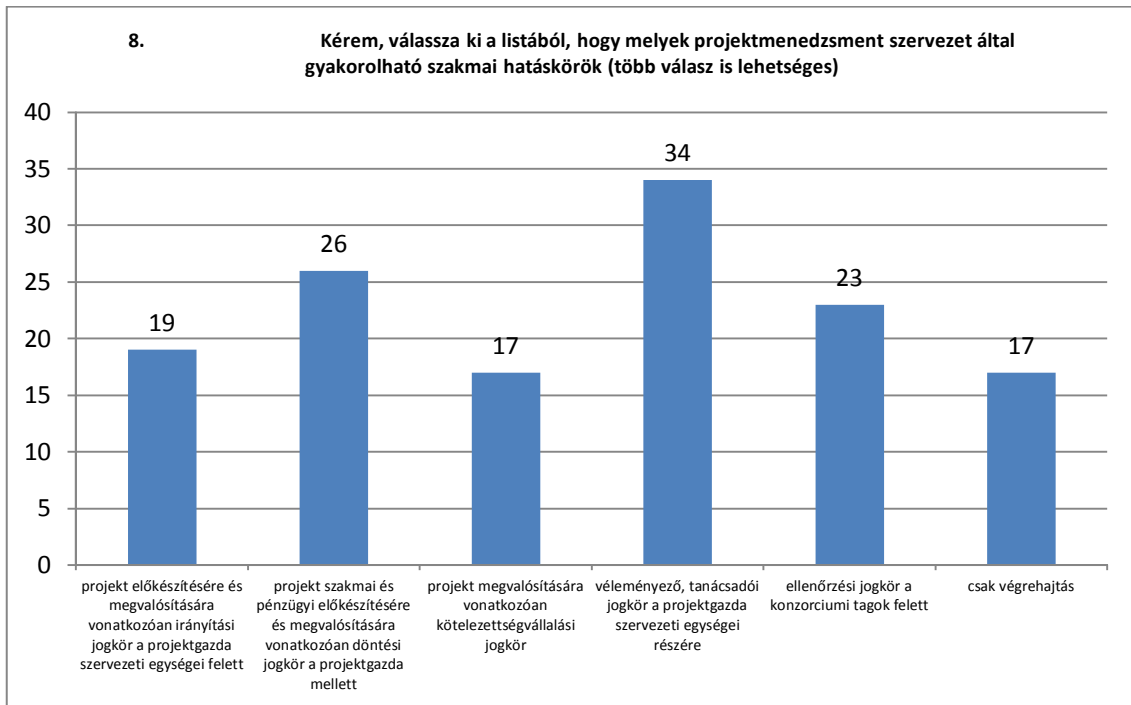
Következő kérdésem az volt, hogy a projekt felett a projektgazda ellenőrzése milyen mélységű?



21. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 7. kérdés, forrás: saját szerkesztés

A válaszadók több mint a fele szerint a szervezeténél a projektgazda folyamatos operatív ellenőrzést végez, kevesebb, mint felénél csak a kritikus pontokon végez ellenőrzést, és negyedénél stratégiai ellenőrzés történik – azaz csak a végeredményt veszik számba. Mintegy 20%-uknál legalább kétféle ellenőrzési folyamat is létezik. Ez

megint csak a projektgazda vezetőinek erős kontrollját mutatja. Azt csak a belső kontrollok vizsgálatánál állapíthatnánk meg, hogy a csak kritikus pontokon vagy kimeneten történő ellenőrzés elegendő-e az adott szervezet szempontjából. Olyan szervezetnél, ahol a belső kontrollok hatékonyan működnek, ott nincs szükség a vezető operatív ellenőrzésére – és nyilvánvalóan erre kellene törekedni, hiszen a vezető jelentős energiáját kötné le a projekt.

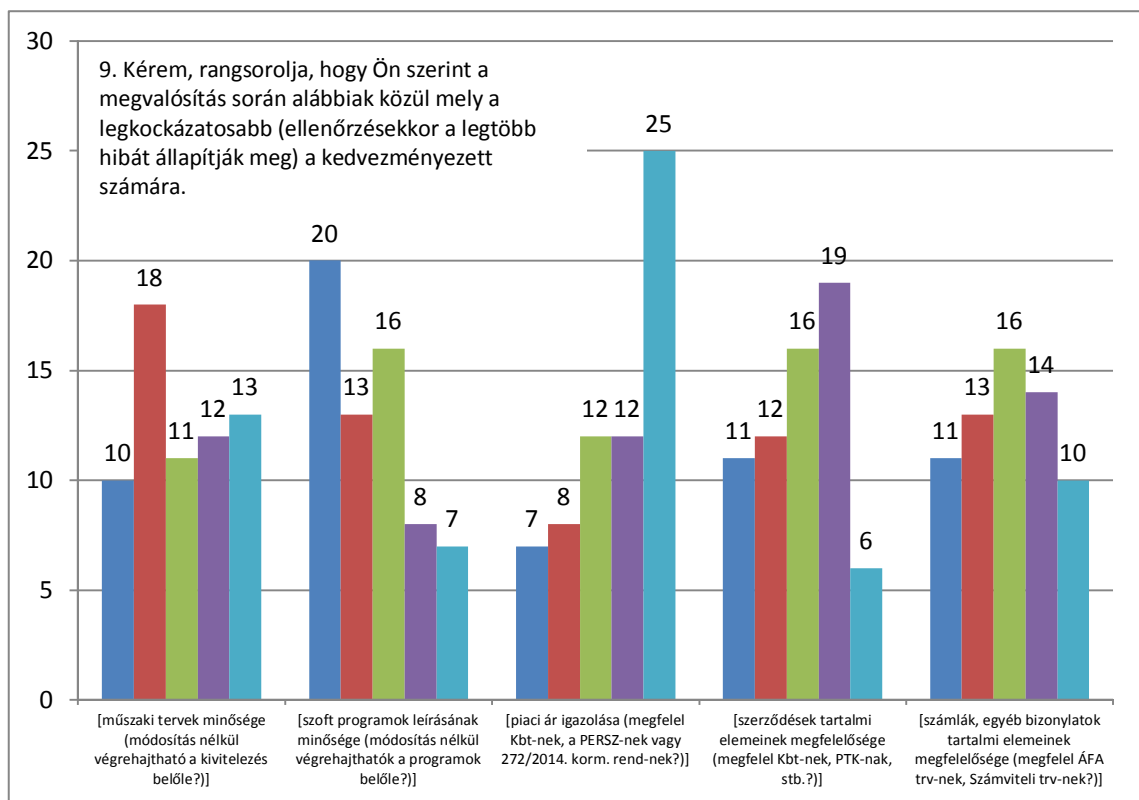


22. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 8. kérdés, forrás: saját szerkesztés

A 8. kérdést a projektmenedzsment által gyakorolható szakmai hatáskörök témában tettem fel. Sajnos ennél a kérdésnél már felmerül a válaszadók kérdés megértésének nehézsége vagy valós adat megadásának a korlátossága. Ugyanis míg a korábbi válaszok szerint 9-11 projektmenedzsment szervezet kapott teljes hatáskört az előkészítésre és a megvalósításra, itt már 26-an jelölték meg ugyanezt a választ, és további 19 szerint a projektmenedzsment szervezet irányítási jogkörrel is rendelkezik a projektgazda szervezet egységei felett. Mindenesetre további tapasztalatot szereztünk arról is, hogy a megkérdezettek negyedének szervezeténél kötelezettségvállalási jogot is ad a projektgazda, és nyilvánvalóan a konzorciumban megvalósult projektek keretében a projektmenedzsment szervezet a konzorciumi tagok felett is gyakorolt ellenőrzési jogkört. Azonban legtöbb szervezet inkább véleményez és tanácsot ad a projektgazda szervezeti egységeinek.

Ellenőrzés szempontjából releváns az irányítási, döntési és kötelezettségvállalási jogkör vizsgálata. Ezeket a bizalmi jogköröket a projektgazda felelős vezetőjének kell átadnia a projektmenedzsment szervezet felé, amelyekkel vissza is lehet élni. Tehát a felsorolt esetekben a kockázat mértéke magasabb lesz, a menedzsment döntései és az aláírt szerződések ellenőrzéseit nagyobb mintavétellel kell végrehajtani.

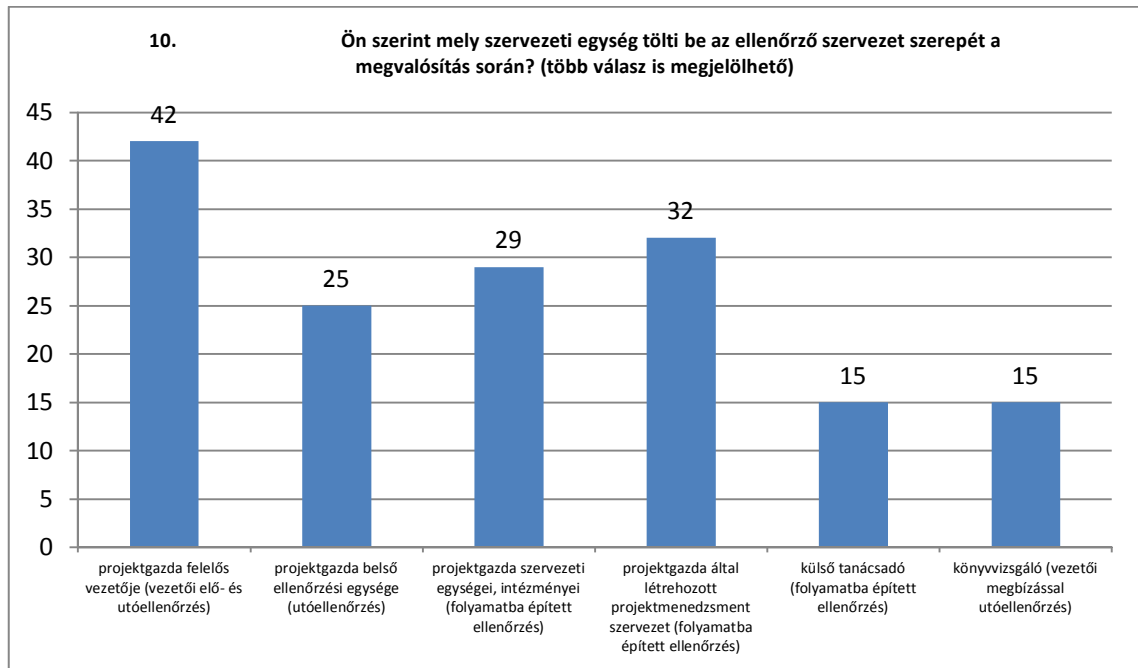
A projektek megvalósítása több kritikus területet be lehet azonosítani, ezek kockázati értékét is megpróbáltam felmérni. A kérdés az volt, hogy a kedvezményezettek mely folyamatot találják a legkockázatosabbnak, amelynél az ellenőrzés során a legtöbb hibás állítás fordult elő.



23. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 9. kérdés, forrás: saját szerkesztés

Ha az ábrából nem teljesen egyértelmű, hogy mely kérdések a legkockázatosabbak, a piaci ár igazolására jelölték a legtöbbször az 5-ös értéket, és inkább jobboldali dőlésűek az adatok. Második legkockázatosabb a műszaki tervek minősége, harmadik a számlák, bizonylatok tartalmi elemei, negyedik a szerződésesek tartalmi elemei, ötödik a szoft programok leírásának minősége. Ezek mind olyan hibás állításnak kitett megvalósítási területek, melyek kiemelt ellenőrzési szerepet kapnak a folyamatba épített és helyszíni ellenőrzésekben, és a dolgozatom 4. fejezetében is javaslatot teszek a rájuk ható belső kontrollok fejlesztésére.

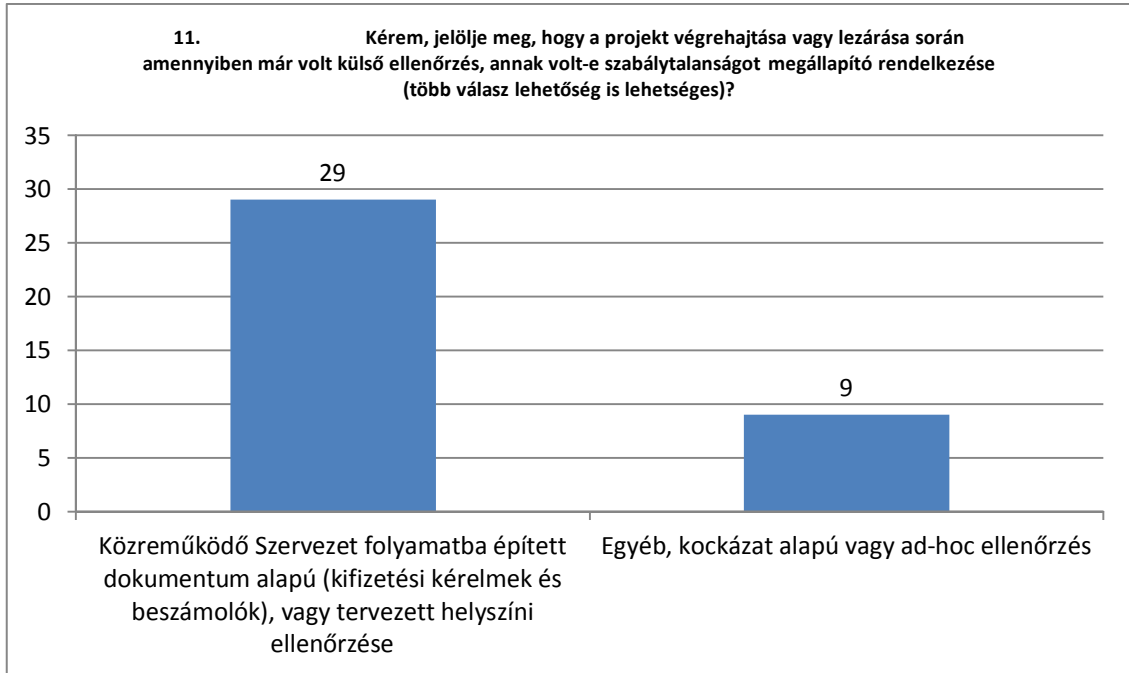
A következő kérdés projekt megvalósítása során történő ellenőrzésre vonatkozik, és arra voltam kíváncsi, hogy mely szervezeti egység(ek) végzi(k) a különböző típusú ellenőrzéseket.



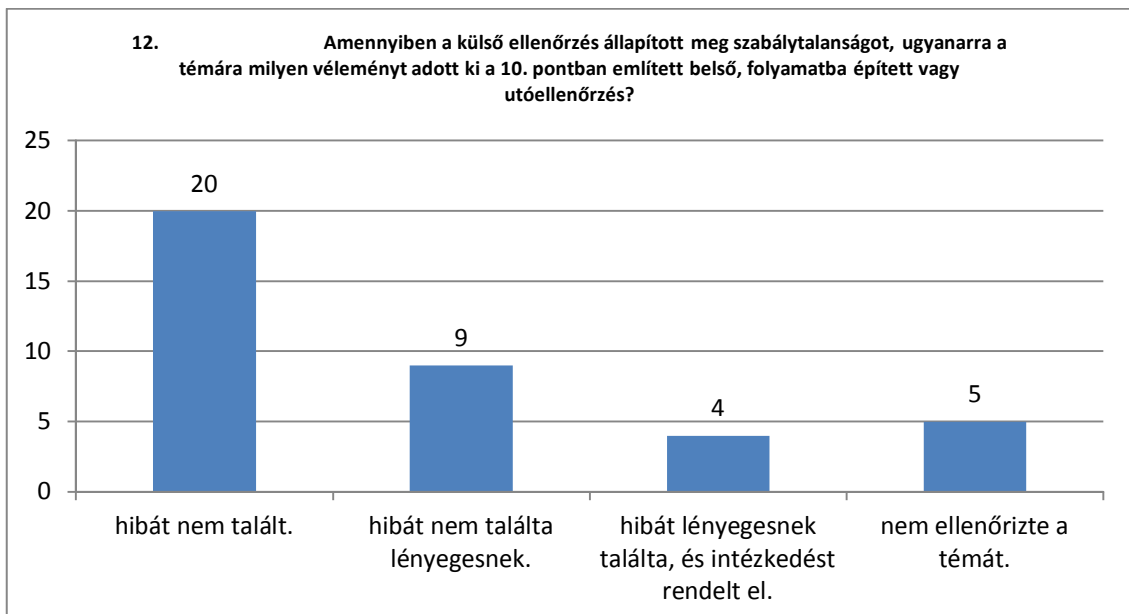
24. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 10. kérdés, forrás: saját szerkesztés

A megkérdezett jelentős része szerint a projektgazda felelős vezetője tölti be az ellenőrző szerepet, amit úgy tűnik nem a belső ellenőrzési csoportnak, hanem elsősorban inkább a projektmenedzsment szervezetnek oszt le – ami számomra csak a konzorciumi partnerek ellenőrzésére vonatkoztatva képzelhető el. A válaszadók közel fele gondolja úgy, hogy a projektgazda szervezeti egységei végzik el a folyamatba épített ellenőrzési feladatokat, és külső tanácsadónak, valamint könyvvizsgálónak már kevesebb szerep jut. Ez mutatja az Európai Unió által finanszírozott projektek ellenőrzésében a könyvvizsgálók szerepének csökkenését. A jelenlegi tervezési ciklusban még nem találkoztam olyan felhívással, mely megkövetelné a kifizetési kérelmek könyvvizsgálatát, míg korábban minden KMOP-s pályázatban kötelező volt. Ez egyben a kontroll csökkenését is jelenti. Ezért ahol nincs belső ellenőrzés, illetve könyvvizsgálat sincs, ott magas kockázattal kell számolni a projektek végrehajtásánál, és a mintavétel nagysága jelentősen magasabb lesz ellenőrzések esetén.

A következő két kérdés a külső ellenőrzésekről szól, és az esetleges szabálytalanságok megállapításáról. A kérdéskör lényege, hogy ha a külső ellenőrzés állapított meg szabálytalanságot, akkor azt a hibát korábban a belső ellenőrzés ellenőrizte-e, feltárta-e, és azt hogyan kezelték?



25. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 11. kérdés, forrás: saját szerkesztés



26. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 12. kérdés, forrás: saját szerkesztés

A 64 érvényes válasz közül 34-en írták, hogy ellenőrzés során szabálytalanságot állapítottak meg. Ebből a 34-ből 20 esetben a projektgazda bármely szervezete az ellenőrzés kapcsán nem talált hibát. Ennek pontos oka nem derül ki, de tapasztalatom megerősíti, hogy bármilyen erős is az ellenőrzési funkció, maradnak olyan hibák, amelyek miatt elmaraszthatóak a kedvezményezettek. Mindenesetre feltűnő a belső ellenőrzés és a könyvvizsgáló alacsony számú ellenőrzése. Ezen funkciók megerősítése egész biztosan csökkentheti a hibás állítások számát.

Ezt statisztikai módszerekkel mérni is tudjuk, azonban kutatásom eredményeképpen csak minőségi ismérvek állnak rendelkezésre. Két minőségi ismérvet összehasonlítani legfeljebb az SPSS keresztábla funkciójával tudunk. Tehát tegyük fel a kérdést az SPSS-nek, hogy van-e összefüggés a belső ellenőrzés mélysége és a külső ellenőrzés által talált szabálytalanság között (7-es és 11-es kérdések)?

Az SPSS Khi-négyzet próbája szerint az adatok annyira széttagoltak, hogy megfelelő szignifikancia szinten nem lehet semmilyen következtetést levonni erről az összefüggésről.

1. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 7 és 11-es kérdések, kapcsolat szorossága, forrás: SPSS

Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	14,470 ^a	15	,490
Likelihood Ratio	13,828	15	,539
N of Valid Cases	64		

a. 20 cells (83,3%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,06.

Mivel az SPSS által megjelenített eredmények alapján (lásd függelék 19. – 21. táblázatok) a válaszok száma nem elegendő az ilyenfajta statisztikai elemzésre, ezért a továbbiakban eltekintek ezek elemzésétől. Ezzel sajnos az bizonyosodott be, hogy a 64 db érvényes válasz nem képvisel elegendő számú mintát, így a kutatási eredményből nem tudunk szignifikáns következtetéseket levonni.

3.5. Javaslát külső ellenőrzések kockázatelemzéséhez és mintavételezéséhez

A kutatásom során szervezett információk és a szakirodalmakban fellelhető kockázat értékelés módszerek alapján mutatok be egy példát a kirajzolódott kritikus területek kockázatának tapasztalati becslése alapján mintavételezési nagyságot meghatározó számítás, melyet belső-, külső- és könyvvizsgálati ellenőrzés egyaránt használhat.

Kockázatalapú ellenőrzésekhez a mintavételt, melyet a 1303/2013/EU rendelet 127. cikke említ, az EUTAF, az Irányító Hatóság, és az Igazoló Hatóság, illetve az ÁSZ ellenőrzéseihez a 3.1. fejezetben nevesített jogszabályok alapján kell elvégezniük. A szabályozások általában 5% feletti mintanagyságot írnak elő.

A dolgozatom 1.3. pontjában leírt módszerekkel, kifejezetten a dolgozat kutatási objektumára vonatkozó kockázat értékelést végeztem el. Tehát ez egy olyan általános kockázatbecslésen alapuló mintanagyságot megállapító eljárás, amelyet csak a korábbi fejezetek alapján hasonlóan feltérképezett szervezetekre lehet konkrétan alkalmazni. A gyakorlatban ehhez szükséges az ellenőrzött szervezet belső kontrolljaira vonatkozó vizsgálata is, melyet az ellenőrző szervezetnek kell elvégeznie. Ez jelentős erőforrást igényel, mivel az ellenőrzött szervezet működését, gazdasági folyamatait részletesen fel kell térképezni. A kontrollkörnyezet megismeréséhez szabályzatokat, működésre vonatkozó dokumentumokat szükséges bekérni, kérdőíveket kiküldeni az ellenőrzés tárgya szerint érintettek számára, valamint esetleg interjúkat is készíteni a folyamatokat jobban ismerő személyekkel, amennyiben a dokumentumok vizsgálata alapján tisztázandó kérdések merültek fel.

Az ellenőrzés kockázatának mértékét a szokásos 5%-ban állapítottam meg. A kockázatok értékét a hiba beszámolókra, elszámolásokra, ill. tételekre gyakorolt hatása (H) és a bekövetkezésének valószínűsége (V) szorzataként számoltam ki, és 1-5-ig terjedő kockázati intervallumot használtam.

Minél alacsonyabb a vállalható feltárási kockázati szint, annál magasabb a minta nagysága. Magas vállalható feltárási kockázat esetén kontroll alapú stratégia mellett is dönthetünk, mintavétel és szubsztantív tesztelési módszerek elhagyásával. A mintavételre vonatkozó megállapításaimat e szabályszerűségek mentén tettem meg.

2. táblázat Kockázat értékelés és mintavétel, Bp. XVIII. Önkormányzat példáján keresztül, forrás: saját szerkesztés

Tevékenység, folyamat	Eredendő			Belső kontroll			Feltárási	Mintavétel nagyságára vonatkozó megállapítás
	H	V	Kockázat értéke (H x V)	H	V	Kockázat értéke (H x V)	DR = $\frac{AR}{IR \times CR}$	
Piaci ár igazolása	5	4	80%	5	3	60%	10,42%	magas
Teljesítésigazolás	2	1	8%	3	5	60%	104,17%	kontroll alapú
Számla befogadása	5	2	40%	5	2	40%	31,25%	magas
Műszaki tervezés	5	4	80%	5	4	80%	7,81%	magas
Kivitelezés	5	3	60%	5	5	100%	8,33%	magas
Szoft programok megvalósítása	5	4	80%	4	2	32%	19,53%	magas
Eszközbeszerzés	4	2	32%	5	3	60%	26,04%	magas
Támogatási szerződés módosítása	5	1	20%	5	3	60%	41,67%	közepes
Konzorciumi partner csere	5	5	100%	5	5	100%	5,00%	magas
Indikátorok teljesítése, dokumentálása	5	5	100%	4	2	32%	15,63%	magas
Információáramlás	4	2	32%	5	3	60%	26,04%	magas
Jogszabályok követése	4	4	64%	5	4	80%	9,77%	magas

Mint látható, szinte mindegyik tárgyalt tevékenység vagy folyamat inkább a magas kockázatú, alacsonyan vállalható feltárási kockázat kategóriába tartozik, ezekre szubsztantív tesztelési eljárást kell alkalmazni. Az támogatási szerződés módosítása vonatkozó ellenőrzések mintájának nagysága kerülhet közepes kategóriába, mivel előfordulása jelentősen alacsonyabb minden más folyamatnál. Ha a belső kontrollok jól működnek, mint a példabeli Önkormányzatnál, a teljesítésigazolások ellenőrzése lehet kontroll alapú.

4. Javaslatok a belső kontrollok továbbfejlesztésére

Az előző fejezetekben felsorolt külső és belső környezeti kockázatok alapján összefoglalom azokat a kritikus utakat és pontokat, ahová kontrollpontok elhelyezése javasolt a kedvezményezettek szervezete számára, és ezzel a támogatásokkal érintett elszámolások, bizonylatok és dokumentációk potenciális hibáit meg lehet előzni, vagy folyamatában javítani. Erőforrást takaríthatunk meg, ha a detektív és korrektív kontrollokon már csak elvétve akad fent hibás állításnak kitett tétel, mivel a preventív kontrollok szűrése megfelelő a hibás dokumentumok számának minimálisra csökkentéséhez. Ez nem mást jelent, mint hogy a dokumentum szervezethez érkezésekor, az első kontroll ponton alapos ellenőrzésen essen át, hogy ne utólagosan, például a támogató hiánypótlási felhívására kerüljön javításra, ami már jelentős idővesztést okoz, amely finanszírozási kérdésekre is kihatással van. Ehhez viszont ismerni kell a dokumentumokat és szervezetet érintő problémákat és kritikus területeket, valamint az ezekre adandó válaszokat, hogy a hibás területre és folyamatokra történő reagálás hatékony legyen.

Észrevehető, hogy jelentős a belső környezet működéséből származó kockázat, így a belső kontrollok megerősítése hatásos lehet. Külső környezeti kockázatok a jogszabályok változása, hatóságok ellenőrzése, szállítók működése, mint ajánlat adás, számla kiállítás, tervezés, kivitelezés. Ez utóbbiakat ugyancsak könnyen tudjuk kezelni belső kontrollokkal, de a jogszabályi változások kockázatát legfeljebb elfogadni tudjuk, és adoptálnodni hozzá. A hatósági ellenőrzések kockázatára pedig megelőző intézkedéseket tudunk tenni, amelyekre, ha itt konkrétan az EU-s ellenőrzésekre vonatkoztatunk, akkor az alább felsorolt belső kontrollok összessége lehet a válasz.

Ez esetben csak a kritikus területeket sorolom fel, melyeket magas kockázatúnak vélek, mivel a hiba létezése támogatásvesztéssel jár.

Továbbá összefoglalom az ellenőrzés során figyelendő folyamatokat, kérdéseket, információáramlást, melyek alapján nemcsak a belső kontrollokat lehet javítani, hanem a belső-, külső- és könyvvizsgálati ellenőrzés számára is elegendő javaslatokat teszek a hibák hatékony felderítésének és javításának érdekében.

3. táblázat - kritikus pontok - kontroll pontok, ellenőrzési kérdések, forrás: saját szerkesztés

Tevékenység, folyamat	Piaci ár igazolása
Kritikus út	Ajánlatkérés megfogalmazásától a szerződéskötésig. Folyamatábrát lásd: függelék 27. ábra.
Kritikus pontok	Ajánlatkérés és szerződéstervezet létrehozása. Ajánlatok elbírálása.
Kontroll pontok	Ajánlatkérés és szerződéstervezet létrehozása: négy szemezés, jogi ellenjegyzés, vezetői kibocsátás. Közbeszerzés esetén: közbeszerzési tanácsadó felkérése. Döntési jegyzőkönyv: legalább 2 értékelő, vezetői kibocsátás. Piaci ár egyéb igazolása: kontrollként csak szakértőre lehetne hagyatkozni, amely alkalmazása költség-haszon szempontjából (300.000Ft alatti szerződésekről van szó) nem előnyös.
Vizsgálandó dokumentumok	Ajánlat kérésének levele, szerződéstervezet, ajánlatok, döntési jegyzőkönyv. Közbeszerzés esetén: közbeszerzési terv, ajánlati felhívás, ajánlati dokumentáció, szerződéstervezet, ajánlatok, döntési jegyzőkönyv.
Ellenőrzése kérdések, kritériumok	Az ajánlatkérés a saját beszerzési szabályzatnak, illetve a Kbt-nek megfelel? Szerződéstervezet a Ptk-nak, Kbt-nek (ha releváns) megfelel-e? Műszaki, szakmai tartalom egyértelmű-e? Ajánlatkérések egyszerre lettek kiküldve, minden ajánlattevő ugyanarról lett informálva, a verseny tisztasága biztosítva volt-e? Az ajánlatok a kiírásban szereplő tartalommal és határidőben érkeztek meg? Az előírt érvényes ajánlatmennyiség megérkezett? Piaci ár egyéb igazolása: milyen metódus a legmegfelelőbb? Honnan lehet adatot szerezni?
Információáramlás	Projektmenedzser átadja a beszerzés szakmai és pénzügyi adatait a beszerzést lebonyolító részére. Beszerzést lebonyolító (saját jogász, vagy felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó) a beszerzési folyamat információt megosztja a döntéshozóval és projektmenedzserrel.

Tevékenység, folyamat	Teljesítésigazolás
Kritikus út	Szakmai teljesítéstől a számla kiállításáig
Kritikus pontok	Teljesítésigazolás kiállítása.
Kontroll pontok	Szakmai teljesítésigazolás sablon és vezetői utasítás pontosítása. Projekt pénzügyi felelősének előzetes ellenőrzése teljesítésigazolás kitöltésekor és a számla beérkezésekor.
Vizsgálandó dokumentumok	Szerződés (megrendelés), teljesítésigazolás és a teljesítéshez kapcsolódó dokumentumok, mint átadás-ávételi jegyzőkönyv, szállítólevél, jelenléti ív, fotódokumentáció, tárgyasult szolgáltatás.
Ellenőrzése kérdések, kritériumok	A teljesítés szerződés szerint történt, határidőben (teljesítésigazolása dátuma \geq teljesítés dátuma, teljesítés dátuma \leq szerződéses teljesítési határidő)?
Információáramlás	Szállító készre jelent. Szakmai felelős informálja a szállítót és a felelős vezetőt / projektmenedzsert a teljesítés elfogadásáról.

Tevékenység, folyamat	Számla befogadása
Kritikus út	Számla befogadásától az érvényesítésig
Kritikus pontok	Számla befogadása.
Kontroll pontok	Befogadáskor: projekt pénzügyi felelős, kifizetés előtt: érvényesítő és ellenjegyző utóellenőrzése. Versenyszférára vonatkozóan is érdemes az Áht. rendelkezéseire hasonló érvényesítő feladatokat ellátni.
Vizsgálandó dokumentumok	Számla, teljesítésigazolás, szerződés (megrendelés).
Ellenőrzése kérdések, kritériumok	A befogadott számla a teljesítésigazolás adatai alapján lett kiállítva (számla tárgya = teljesítésigazolás tárgya, számla teljesítés dátuma = teljesítésigazolás szerinti teljesítés dátuma)? A számla tartalmi és formai kellékei megfelelnek-e a hatályos ÁFA és Számviteli törvénynek, valamint közbeszerzés esetén építési beruházás esetén a Kbt-nek? (folyamatábrát lásd: függelék 28. ábra)

Információáramlás	Szállító megküldi a számlát a vevőnek. A vevő postázója informálja a szakmai felelőst és a projektmenedzsert a számla érkezéséről. Hatékonyabb, ha a projektmenedzserrel megegyezik a szállítóval a közvetlen átvételről.
-------------------	---

Tevékenység, folyamat	Műszaki tervezés
Kritikus út	Tervprogram kiírástól a bírálathoz.
Kritikus pontok	A tervprogram kiírása. A terv befogadása.
Kontroll pontok	Tervprogram kiírása: vezetőkkel és főépítéssel egyeztetni szükséges. Tervellenőrzés: építészmérnöki végzettségű beruházási ügyintézők tervbírálata. Átfogóan hibás tervek, vagy véleménykülönbség miatt tervellenőr megbízása.
Vizsgálandó dokumentumok	Tervprogram, tervek, árazatlan és árazott költségvetés.
Ellenőrzése kérdések, kritériumok	A tervprogram a megrendelő igényeinek megfelelően lett kiírva, nem lett kihagyva semmilyen lényeges feltétel? Szerződés szerint határidőben érkezett? Tervezési hibát nem tartalmaz, költségvetés összhangban van-e a tervvel?
Információáramlás	Felelős vezető informálja a szakmai felelőst a megvalósítási igényekről. Ennek megfelelően a szakmai felelős tervprogramot bocsájt ki a tervező részére.

Tevékenység, folyamat	Kivitelezés
Kritikus út	Munkaterület átadásától az átadás-átvételi eljárás befejezéséig.
Kritikus pontok	Műszaki ütemezés alapján meghatározott mérföldkövek. Korrupció.
Kontroll pontok	Folyamatos, illetve mérföldkövenként, műszaki ellenőr által ellenőrzött, jogszabály által jól körülírt. Korrupció kontrollja: a kooperációs értekezleteken a tulajdonos képviselői is részt vesznek.
Vizsgálandó dokumentumok	Műszaki tervek, ajánlati költségvetés, kivitelezési szerződés, építési napló, teljesítésigazolások, átadás-átvételi jegyzőkönyvek, "D" terv, megvalósult költségvetés.

Ellenőrzése kérdések, kritériumok	A kivitelezés az elfogadott terv és a kivitelezési szerződés alapján történik-e? Építési naplót megnyitották, határidőben, folyamatosan vezetik, műszaki ellenőr is figyeli, bejegyzéseket tesz? Ütemtervet betartják-e?
Információáramlás	Szakmai felelős, tulajdonos képviselője folyamatos kapcsolatban van a kivitelezővel és a műszaki ellenőrrel, előre meghatározott időpontokban folyamatosan kooperálnak. Megállapításait írásban az építési naplóban vezetik.

Tevékenység, folyamat	Szociális jellegű szoft programok megvalósítása
Kritikus út	Egyéni fejlesztési tervek elkészítésétől az egyéni eredményekig.
Kritikus pontok	Egyéni fejlesztési terv elkészítése. ESZA kérdőívek kitöltése. GDPR szerinti adatkezelés.
Kontroll pontok	GDPR miatt csak a megkérdezett beleegyezésével lehet az adatokat feldolgozni, így ellenőrizni is – a kontrollpont elhelyezése több mint kétséges -> kiemelten kockázatos terület.
Vizsgálandó dokumentumok	ESZA kérdőívek, egyéni fejlesztési tervek, jelenléti ívek, fotódokumentáció (GDPR miatt ezek ellenőrizhetősége korlátozott).
Ellenőrzése kérdések, kritériumok	Célcsoport tagja bevonható-e és elfogadja-e a fejlesztést? ESZA kérdőívek kitölthetők-e? Adatok kinek továbbíthatóak, hogyan lehet felhasználni az információkat a projekt keretén belül?
Információáramlás	GDPR szerint korlátozott lehet: csak adatfelhasználási szerződéssel, adatkezelő kijelölésével, az adatforrás beleegyezésével.

Tevékenység, folyamat	Egyéb szakmai megvalósítás
Kritikus út	Szerződéskötéstől a végteljesítésig.
Kritikus pontok	A szerződés szerinti teljesítés mérése.
Kontroll pontok	A teljesítés teljes, vagy véletlenszerűen kiválasztott szakaszában a tulajdonos képviselője / szakmai felelős / projektmenedzser is részt vesz.

Vizsgálandó dokumentumok	Szerződés, teljesítésigazolások, jelenléti ívek, fotódokumentáció, bizonyítványok, tárgyasult szolgáltatás.
Ellenőrzése kérdések, kritériumok	A teljesítés szerződésben foglaltaknak megfelelően történik? A teljesítés dokumentálása a valóságot tükrözi?
Információáramlás	Tulajdonos képviselője, szakmai felelős és projektmenedzser, valamint a megvalósítók között szakmai egyeztetés. Projektmenedzsment a célcsoporttól az előrehaladásról információt kér.

Tevékenység, folyamat	Eszközbeszerzés
Kritikus út	Igény megfogalmazásától a szállításig.
Kritikus pontok	Igény megfogalmazása. Szállítás, átadás-átvétel. Fenntartás.
Kontroll pontok	Igény megfogalmazása a felhasználók, vezetők és műszaki-szakmai kérdésekben a szakértők bevonásával. Átadás-átvétel tulajdonos képviselőjén kívül szakember jelenlétében. Fenntartás: rendszeres leltár a leltározási szabályzat szerint, a leltár egyeztetése a projektmenedzsmenttel.
Vizsgálandó dokumentumok	Ajánlatkérés részletes leírással, szállítási szerződés, átadás-átvételi jegyzőkönyv, szállítólevél, üzembe helyezési okmány, aktiválást dokumentumai, tárgyi eszköz analitika, főkönyv, leltárfelvételi ív.
Ellenőrzése kérdések, kritériumok	A mennyiség és a minőség megfelel a pályázat feltételeinek, a projekt megvalósítását hatékonyan szolgálják? A megrendelt mennyiségű és minőségű eszközt szállították le? Az eszközök üzembe lettek helyezve, használatba véve, használatuk rendeltetésükkel egyezik? Eszközök analitikusan nyilván vannak tartva a számviteli jogszabályoknak megfelelően, a főkönyvvel egyezően? Az eszközök a fenntartási időszak végéig szolgálják a tevékenységet, ill. fellelhetőek?
Információáramlás	Felelős vezető informálja a projektmenedzsmentet és a szakmai felelőst az igényről. A szakmai felelős az ajánlatkérésben informálja az ajánlattevőket a pontos konfigurációról. A szakmai felelős folyamatos kapcsolatban van a szállítóval. Az átadás-átvételtől informálja a projektmenedzsmentet.

Tevékenység, folyamat	Támogatási szerződés módosítása
Kritikus út	Módosítási igény felmerülésétől az elfogadásig
Kritikus pontok	Igény felmerülése. Többletforrás biztosítása. Más tevékenységektől, projektektől elvonás, hitelfelvétel.
Kontroll pontok	Felmerüléskor: a projektgazda és a projekt-menedzsment szervezet egyeztetése, lehetőségelemzés. Költségvetés módosítás esetén: többletforrás biztosítására vezetői intézkedés. (A változás elfogadásakor már nincs teendő.)
Vizsgálandó dokumentumok	Támogatási szerződés, módosítási kérelem.
Ellenőrzése kérdések, kritériumok	A változtatás megfelel-e a támogathatósági alapelveknek, pályázati kiírásnak, jogszabályoknak? Többletforrás létezik-e, a tulajdonos tudja-e biztosítani?
Információáramlás	Projektmenedzsment tájékoztatja a felelős vezetőt és a tulajdonosokat, hogy a megvalósítás során módosítási igény merült fel. Tulajdonosok és/vagy a felelős vezető tájékoztatja a projektmenedzsmentet a módosítási igényéről, vagy a felmerült módosítási igény elfogadásáról, ennek finanszírozási kérdéseiről. Projektmenedzsment benyújtja a módosítási igényt a támogatóhoz. A támogató elfogadja / elutasítja, szerződést módosít. Projektmenedzsment informálja a felelős vezetőt / tulajdonosokat a módosítás eredményéről.

Tevékenység, folyamat	Konzorciumi partner csere
Kritikus út	Módosítási igény felmerülésétől az elfogadásig.
Kritikus pontok	Igény felmerülése. Támogatási szerződés és konzorciumi megállapodás módosítása.
Kontroll pontok	Igény felmerülésekor: konzorciumi partner tevékenységének felmérése dokumentumok és interjúk alapján. Többlet forrás bevonásáról döntés a finanszírozási gondok áthidalására. Támogatási szerződés és konzorciumi szerződés módosításakor szakmai és pénzügyi kontroll a pályázati kiírás alapján.

Vizsgálandó dokumentumok	Támogatási szerződés, konzorciumi megállapodás, konzorciumi partner tevékenységével kapcsolatos dokumentumok.
Ellenőrzése kérdések, kritériumok	A konzorciumi partner milyen okból nem tudja ellátni a feladatát, vagy miért akar kilépni a konzorciumból? Az új konzorciumi partner szakmailag és pénzügyileg meg tudja-e valósítani a feladatot?
Információáramlás	Főkezdvezményezett tulajdonosai és felelős vezetője, projektmenedzser és a konzorciumi partnerek (régi és új) felelős vezetőinek folyamatos egyeztetése.

Tevékenység, folyamat	Indikátorok teljesítése, dokumentálása
Kritikus út	Pályázat írástól a fenntartás befejezéséig.
Kritikus pontok	Pályázat írásakor. Beszámolók és fenntartási jelentések készítésekor.
Kontroll pontok	Pályázatíráskor: vezetői ellenőrzés, hogy a pályázat csak vállalható indikátorokat tartalmazzon. Fenntartás végéig folyamatosan: indikátor értékek mérését és dokumentálását végző felelős(ök) kinevezése, a dokumentálás rendszeres vezetői ellenőrzése.
Vizsgálandó dokumentumok	Támogatási szerződés, pályázati felhívás, pályázati útmutató, indikátor teljesítési útmutató, indikátor teljesülését igazoló dokumentumok.
Ellenőrzése kérdések, kritériumok	A projekt fenntartásának végéig teljesíthetőek-e az indikátorok? Beszámolóként az indikátorok mérik-e, és dokumentálják-e, a dokumentáció a valóságot tükrözi?
Információáramlás	Pályázatíráskor a pályázatíró informálja a felelős vezetőt a pályázati kiírásban választható indikátorokról. A felelős vezető informálja a pályázatírót, hogy a szervezet milyen indikátorok teljesülését tudja vállalni. Megvalósításkor és fenntartáskor az adatgazdák igény felmerülésekor adatokat küldenek a dokumentálást végző felelősnek. Az indikátorok dokumentálását végző felelős informálja a felelős vezetőt / projektmenedzseret az indikátorok alakulásáról.

Tevékenység, folyamat	Információáramlás
Kritikus út	Pályázat írástól a fenntartás befejezéséig.
Kritikus pontok	A stockholderek, steakholderek, felelős vezetők, projektmenedzsment tagjai, projekt előkészítésében és megvalósításában egyéb résztvevők, belső ellenőrzés, könyvvizsgáló, lakosság, célcsoport tagjai, hatóságok, mint IH-k és KSZ-ek, kivitelezők és szállítók közötti információcsatornák és pontok.
Kontroll pontok	Az információáramlás teljes vetületére információáramlási és felhasználási szabályzat létrehozása (GDPR szabályozásait figyelembe véve), és rendszeres vezetői ellenőrzése.
Vizsgálandó dokumentumok	Információáramlási és felhasználási szabályzat.
Ellenőrzése kérdések, kritériumok	A szabályzat létezik-e? Ha létezik, tartalma lefedi-e a projekt teljes élettartamának megfelelő információs folyamatokat? Megfelel-e a GDPR hatályos szabályozásainak?
Információáramlás	Szabályzat szerint.

Tevékenység, folyamat	Jogszabályok követése
Kritikus út	Szervezet összes folyamatát érinti.
Kritikus pontok	(köz)beszerzés, kötelezettség-vállalások, teljesítések, hatósági kapcsolattartás, peres ügyek.
Kontroll pontok	Jogszabály figyelő felelős munkatárs kijelölése, a szervezet munkatársainak rendszeres értesítése jogszabályi változásokról.
Vizsgálandó dokumentumok	Szervezeti és Működési Szabályzat, Folyamatszabályzat, jogszabályt figyelő felelős munkatárs munkaköri leírása.
Ellenőrzése kérdések, kritériumok	A szabályzatokban vagy munkaköri leírásban szerepel-e, hogy a munkatársnak milyen időszakonként kit és hogyan kell a jogszabály változásokról értesítenie? Jogszabály változásokról az azokat felhasználók kapnak-e rendszeres tájékoztatást?
Információáramlás	Jogszabályokat figyelő munkatárs Magyar Közlöny számainak megjelenésekor tájékoztatja a felhasználókat az őket érintő változásokról.

Korábbi fejezetekben és ebben a fejezetben a kontrollkörnyezet felderítése mellett a projektek előkészítése és megvalósítása során fellépő kockázatokat megvizsgáltam, értékelésükre és kezelésükre is adtam javaslatot, valamint az kontroll folyamatokhoz kapcsolódó információáramlást is bemutattam. A fellépő problémákat a kontrollkörnyezet erősítésével, a szervezeti struktúra megfelelő kialakításával, a szervezet működésére, belső ellenőrzés rendjére, információáramlásra, teljesítésigazolásra, kötelezettségvállalásra, ellenjegyzésre, érvényesítésre vonatkozó szabályokkal és az EU-s projekteket is érintő folyamatszabályozással, kockázatkezeléssel és belső kontrollokkal (amelyekbe az IT kontrollokat is beleértem) lehet kezelni.

A projektek nyomon követését, monitoringját a fenntartási időszak alatt meg kell valósítani. A monitoring tevékenységek szabályozásba foglalása is fontos, mely lehet a hatályos szabályok kiegészítése is. EU-s projektek esetén indikátor értékek mérését és dokumentálását végző felelős(ök) kinevezése, szervezeti struktúrában fenntartásért felelős vezető megbízása - még ha a projektmenedzsment szervezet már nem is létezik, leltározási szabályzatban a projekt keretében beszerzett eszközökre való külön figyelem, a fenntartásra vonatkozó információk áramlásának szabályozása mind olyan megoldás, amely a nyomon követést biztosítja.

Ezzel a COSO kockát úgy mond „körbejártam”, remélhetőleg elegendő és megfelelő segítséget adva Európai Unió által támogatott projektek előkészítése, megvalósítás és fenntartása során mind a belső kontrollok kialakításához, mind a belső-, külső- és könyvvizsgálati ellenőrzésekhez.

5. Összefoglaló

Dolgozatomban az EU-s ellenőrzések tapasztalatait foglaltam össze elsősorban pénzügyi szabályozások és informatikai kontrollok terén, a közép-magyarországi régió projektjeire fókuszálva. A tapasztalt hibákat, felmért kockázatokat és a rájuk válaszként adott kontrollokat a szakirodalomban megfogalmazott elvek alapján rendszerezve fogalmaztam meg.

Az Európai Unió által támogatott projektek elszámolásainak kihívásait a Budapest Főváros XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzatánál (továbbiakban: Önkormányzat), illetve városfejlesztő cégénél, a Városrehabilitáció18 Zrt-nél ismertem meg. Ezért a munkám nagy része a városrehabilitációról, intézmények energetikai korszerűsítéséről és egyéb infrastrukturális fejlesztési és szoft projektekről szólt. Az elszámolási rendszer fejlődését végigkísértem az első „csonka” tervezési ciklus, a Nemzeti Fejlesztési Tervtől, teljesen a jelen pillanatig, mely életútról próbáltam minél részletesebb képet adni, de mégis szűkítve a régióban tapasztalt problémákra, és a legkritikusabb területekre.

A forrásanyag jelentős, mivel az Önkormányzat a fővároson belül jelentős területi kiterjedéssel, demográfiai és gazdasági erővel rendelkezik, és az európai uniós támogatások pályázatán is jelentős eredményeket ért el, melyeket nagy hatékonysággal használt fel főként környezeti fenntarthatóság, és nem utolsósorban szociális és oktatási terület céljainak elősegítésére, és eszközeinek biztosítására.

A projektek menedzselését javarészt a Városrehabilitáció18 Zrt. végezte, ill. végzi, mely egy városrehabilitációs pályázat kapcsán létrejött szervezet, és közvetve önkormányzati tulajdonban áll. A cég feladata egyértelműen a projektek irányítása, döntési jogköre viszont változó, és korlátozott. A döntési jogkörök és a projektek kapcsolatát dolgozatomban elemeztem, és a primer kutatásomban is nagyrészt projektgazda vezetőjétől nem független, inkább korlátozott döntési jogkörrel rendelkező menedzsment szervezeteket ismertem meg.

Primer kutatásom statisztikai alapja rétegzett mintavétel volt, mely részeként a dolgozat címének megfelelően a közép-magyarországi régióból származó, ÚMFT, ÚSZT és Széchenyi2020 tervezési ciklusaiban támogatást nyert kedvezményezettek közül véletlenszerűen választottam ki kérdőív kitöltő alanyokat. A kutatás eszközeként

kérdőív kitöltését választottam, mivel széles körben tudtam megszólítani a kedvezményezetteket, valamint egységes, statisztikailag elemezhető adatokhoz jutottam ezek által. Összesen 65-65 db kérdőív érkezett vissza, melyekből 64 db volt érvényes, de valamely kérdésre csak 61 db válasz érkezett.

A kérdéseket két csoportra bontottam szét: előkészítés – megvalósítás - vezetői döntési – ellenőrzési témájú, valamint adminisztratív – szabályozási kérdésekkel foglalkozó kérdőív csomagokat állítottam össze.

Az előkészítés – megvalósítás - vezetői döntés – ellenőrzés témájú kérdésekre adott válaszok alapján a megkérdezettek körében megvalósult vagy megvalósuló projektek esetén a következő kép rajzolódott ki.

A szakmai és műszaki előkészítés, tervezés gyakori hibáknak kitett, kockázatuk magas, a legtöbb esetben csak részben fedti le a tervezett állapot a ténylegesen elért állapotot.

A legtöbb esetben a projekt költségvetésének módosítása áremelkedésből vezethető le, de említésre méltó a tervezési hiba miatti költségnövekedés, illetve jelentős a többlet műszaki / szakmai tartalom, amely okát ugyanúgy tervezési hibára lehet visszavezetni. Ez megerősíti az előbbi megállapítást, miszerint az előkészítés és tervezés szakasza kritikus terület.

A projekt előkészítésével kapcsolatos döntéseket egyértelműen a projektgazda vezetője hozza meg, kis részben a szervezeti egységei, intézményei és projektmenedzsment szervezet is dönt. Meglepő, hogy a projektmenedzsment szervezetekhez hasonló részarányban külső tanácsadó is hoz döntéseket.

A projektek megvalósítását nagy részben a projektgazda szervezetek végzik, valószínűleg csak a nagyobb projektek, mint a városrehabilitációs projektek menedzselését végzik erre a célra létrehozott szervezetek, azonban nagyrészt ők sem rendelkeznek önálló döntési jogkörrel.

A projekteket a projektgazda vezetője általában erős kontroll alatt tartja, amely bizonyos mértékig megnyugtató, de egy ponton túl már a megvalósítást akadályozhatja.

A korábbi megállapításoknak megfelelően a projektmenedzsment szervezetek inkább véleményezői, tanácsadói jogkörrel bírnak, ugyanakkor előző megállapításokkal ellentmondóan közel fele rendelkezik az előkészítésre megvalósításra vonatkozó döntési jogkörrel is.

Jelentősen alulértékelődött a könyvvizsgálók ellenőrzési szerepe a projektek kapcsán, belső ellenőrzési egység szerepe sem kiemelkedő, amely emelte a projektek

megvalósításának kockázatát.

A megkérdezetteknek több mint felének valamilyen szabálytalanságot állapítottak meg, amelyre vonatkozó hibát a kedvezményezett bármely ellenőrzése jelentős részben nem vett észre, vagy nem találta lényegesnek.

Összességében elmondható, hogy a megkérdezettek erős központi irányítású és ellenőrzésű szervezetben tevékenykednek, kevés decentralizált döntési jogkörrel, ugyanakkor viszonylag magas hibaarányal dolgoznak. Ezzel megkérdőjeleződött az erős központi irányítás hatékonysága, de egyértelműen összefüggést nem tudtam kimondani, mivel a statisztikai adatok nem mutattak megfelelő elemezhetőséget (eredmények nem voltak szignifikánsak).

Dolgozatomban az Európai Unió által támogatott projektek szabályozását is bemutattam röviden. A jogszabályi hierarchia csúcsán az Európai Parlament és Tanács rendeletei állnak, minden egyes tervezési ciklusra újabb jogszabályi kereteket adva. Nemzeti szinten kormányrendeletek szabályozzák az Irányító Hatóságok, Közreműködő Szervezetek, Igazoló Hatóság, Audit Hatóság, Kifizető Hatóság, és egyéb intézmények feladatait, kapcsolataikat egymással és a Bizottsággal is, valamint iránymutatást adnak a kedvezményezettek számára a pályázati és elszámolási rendszerről. A kormányrendeletek az EU rendeletek alatt helyezkednek el a jogszabályi hierarchiában, így azokat csak kiegészítik, és ezért ellentmondó szabályozás elvileg nem lehetséges (és ha létezik, a felettes jogszabály felülírja).

A tervezési ciklusokon átívelő szabályozások változását röviden bemutattam. A szabályozás egyszerűsítését nem ismertem fel, inkább további szabályok társultak a korábbiakhoz, mint például in-house beszerzés esetén az in-house szervezetek önköltségét ki kell mutatni. Tehát az adminisztratív teendők inkább növekedtek a jogszabályváltozások kapcsán, ami nem teszi rugalmassá a projektek végrehajtását.

A primer kutatásom során kiküldött és megválaszolt kérdőívekben néhány kérdés a szabályozás változását célozta meg. A válaszokból az a következtetés vonható le, hogy az ÚMFT, Új Széchenyi Terv és Széchenyi2020 tervezési időszakok között nem változott, vagy inkább a kedvezőtlenebb irányba tolódott el a szabályozás miatti adminisztratív terhek mértéke. A megkérdezettek a válaszaikban legkockázatosabbnak a

piaci ár igazolását tartották, de ugyanígy a szerződéskötések, számlák tartalmi kellékeit se mondhatjuk elhanyagolható kockázatúnak.

A kutatási koncepcióban megfogalmazott, szabályozással kapcsolatos **hipotézisem nem igazolódott be**: a jogszabályok változásának kedvező hatása projektek megvalósítására a hivatalos statisztika adataiból egyelőre nem igazolható (végleges adatok csak a tervezési ciklus n+2 szakasza után érhetőek el), és a primer kutatásomban megkérdezettek sem állítják ezt egyértelműen.

A projektek megvalósítása során nyert tapasztalataimat is megosztottam, amelyek hiba lehetőségek és az azokra adott válaszokat, kontrollokat jelentette.

Az ellenőrzések során tapasztalataim szerint a következő tételek voltak kritikusak.

Az ÚMFT időszakában a kifizetési kérelmekben a leggyakoribb hiba a szerződések, teljesítésigazolások és számlák tartalmi elemeinek összhangjából keletkezett.

Kritikus területként megfogalmazott piaci ár igazolásával kapcsolatos hibák: ajánlatok össze nem hasonlíthatósága, késői beérkezése, ÁFA alanyiság kérdése, nem cégszerűen aláírt ajánlat. Kontroll pontok az ajánlatkérés és a szerződéstervezet létrehozásánál: négy szemelés, jogi ellenjegyzés, vezetői kibocsátás. Közbeszerzés esetén közbeszerzési tanácsadó felkérése kötelező. Ajánlott a döntési jegyzőkönyv vezetői kibocsátása, legalább 2 értékelő aláírásával.

Kritikus terület még a számlák tartalmi kellékeiben előforduló hiányosságok. Kontroll pont befogadáskor a projekt pénzügyi felelős ellenőrzése, érvényesítéskor az érvényesítő utóellenőrzése.

Műszaki tervezés folyamatában olyan kontrollok szükségesek, mint a munkaprogram kiírásánál a vezetőkkel és a főépítésszel egyeztetés, tervellenőrzés, esetleg tervellenőr megbízása javasolt.

Műszaki kivitelezés folyamatába épített kontrollok a műszaki ellenőr által folyamatosan, illetve mérföldkövenként a jogszabály által jól körülírt ellenőrzés. Korrupció kontrollja lehet az, hogy a kooperációs értekezleteken a tulajdonos képviselői is részt vesznek.

Szakmai feladatok, szociális, oktatási, tanácsadási szolgáltatások folyamatába helyezett kontrollokat jelenti, ha a teljesítés teljes, vagy véletlenszerűen kiválasztott szakaszában a tulajdonos képviselője is részt vesz.

Indikátorok mérésének kontrollját úgy határoztam meg, hogy a pályázatírásakor arra vonatkozó vezetői ellenőrzés történjen meg, hogy a pályázat csak vállalható indikátorokat tartalmazzon. Fenntartás végéig folyamatosan kell az indikátor értékek mérése és dokumentálása, erre felelőst kell kinevezni, és a dokumentálást rendszeresen kell ellenőrizni.

Eszközök beszerzéséhez kontrollok, hogy az átadás-átvétel a tulajdonos képviselőjén kívül szakember jelenlétében történjen, rendszeres leltározás szükséges, és a leltárt projektmenedzsmenttel egyeztetni kell.

Támogatási szerződések módosításához a kontrollokat jelentik, ha a projektgazda és a projekt-menedzsment szervezet egyeztet, lehetőségelemzés történik. Költségvetés módosítás esetén a többlet forrás biztosítására vezetői intézkedés szükséges.

Konzorciumi partner cserével kapcsolatos kontrollok a konzorciumi partner tevékenységének felmérése szükséges dokumentumok és interjúk alapján, főkedvezményezett szükség esetén többletforrás bevonása a finanszírozási gondok áthidalására.

Információáramlásra és jogszabály követésre egyformán szabályzatok létrehozása és felelősök folyamatos működése a kontroll tevékenység.

A primer kutatásomban az EMIR és az EPTK működésére vonatkozó tapasztalataikra is rákérdeztem a kérdőívet kitöltők körében.

A megkérdezettek egyértelműen az EMIR-t tartották inkább felhasználóbarátnak, és adminisztrációt segítő szoftvernek. A felhasználók jobban követhetőnek gondolják az adminisztrációs folyamatokat, következetesebb adatbevitelt és lekérdezhetőséget az EMIR esetében, mint az EPTK használatánál. Mindkét rendszernél az adatok ellenőrzését, tehát az alkalmazáskontrollokat megfelelőnek találták. Az EMIR és az EPTK adatrögzítési folyamatait elemezve egyértelművé vált, hogy az EPTK indokolatlanul bonyolult rendszerfolyamatai miatt alakultak ki az ellenvélemények.

Ezzel a kutatási koncepcióban megfogalmazott **hipotézisem**, miszerint „az informatikai fejlesztés segíti a felhasználók munkáját, ezzel gyorsabban és pontosabban (kevesebb hibával) tudják a támogatási összegeket lekérni” **összefüggés nem igazolódott be**. A gyorsaság és a pontosság láthatólag egymásból következően nem teljesülnek, az alkalmazás kontrollokkal lehet a pontosságot növelni, az adminisztrációt csak a szoftver felület könnyű kezelhetőségével lehet gyorsabbá tenni (amely most nem teljesült), és az

adatbázis normalizálásával úgy lehet csökkenteni a rögzítési időt, hogy a redundancia megszüntetésével ismétlődő adatok rögzítését csak egyszer kell megtenni. Valamint a redundancia elkerülésével az adatok könnyen és egyértelműen lekérdezhetővé válnak, amely az ellenőrzés munkáját segíti. Az adatok hatékonyabb ellenőrizhetőségével megnő az adatok pontossága is, ezzel nem csak az ellenőrzésre fordított idő csökkenhet, hanem a hibajavítások száma is – így az elszámolások pontossága növekedhet, ami az adminisztrációs idő csökkenésével is járhat, de ez utóbbi inkább a hibajavítások csökkenésének a következménye.

A kutatásom által az állításom következőképpen változott meg: „az informatikai fejlesztés segíti a felhasználók munkáját, az IT alkalmazás kontrollok felhasználásával pontosabban (kevesebb hibával) tudják az elszámolásokat rögzíteni, ezzel várhatóan rövidül az adminisztrációs idő.”

A feltételes mód pedig annak szól, hogy az IT kontrollal nem lehet kiküszöbölni minden hibát, csak olyan folyamatoknál, amelyeket adatok összefüggései segítségével, vagy matematikai módszerekkel le lehet írni.

Az EPTK rendszer fejlesztésével kapcsolatos javaslatokat fogalmaztam meg. Ezek a javaslatok a költségvetés ütemezésére, szállítók, szállító szerződések, bankszámlák, szállítói előlegek és elszámoló bizonylat egyedek közötti relációk javítására, szerződések és bizonylatok ütemezésének egyeztetettségére, az adatbázis dinamizálására, és a beszerzési eljárások rögzíthetőségére vonatkoztak.

Irodalomjegyzék

A Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 1783/1999/EK rendelete (1999. július 12.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról

Az Európai Parlament és a Tanács 1999. július 12-i 1784/1999/EK rendelete az Európai Szociális Alapról

Az Európai Parlament és az Európai Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és az Európai Tanács 1081/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Bizottság 1828/2006/EK módosított rendelete (2006. december 8.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/ EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról

A Bizottság 832/2010/EU rendelete (2010. szeptember 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1828/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló 1828/2006/EK rendelet módosításáról

Az Európai Parlament és az Európai Tanács 1301/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és az Európai Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/ EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és az Európai Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról (Áfa)

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.)

360/2004. (XII. 26.) kormányrendelet a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai, az EQUAL Közösségi Kezdeményezés program és a Kohéziós Alap projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról

127/2009. (VI. 15.) kormányrendelet a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai, az EQUAL Közösségi Kezdeményezés program és a Kohéziós Alap projektek támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 360/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet módosításáról

271/2010. (XII. 8.) Kormányrendelet a Magyar Államkincstárról szóló 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról és a Nemzetgazdasági Minisztérium Nemzeti Programengedélyező Iroda jogutódjának kijelöléséről

4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről

368/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (Ávr.)

547/2013. (XII. 30.) Kormányrendelet az egységes működési kézikönyvről

549/2013. (XII. 30.) Kormányrendelet az Uniós fejlesztések fejezetbe tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről

60/2014. (III. 6.) Kormányrendelet a támogatásból megvalósuló fejlesztések központi monitoringjáról és nyilvántartásáról

255/2014. (X. 10.) Kormányrendelet a 2014–2020 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról

272/2014. (XI. 5.) Kormányrendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

281/2006. (XII.23.) Kormányrendelet a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek kialakításáról

322/2015. (X. 30.) Kormányrendelet az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól

310/2017. (X. 31.) Kormányrendelet a Magyar Államkincstárról

Állami Számvevőszék: Jelentés az uniós támogatások hazai monitoring és ellenőrzési rendszere működésének ellenőrzéséről, 2007. július.

Állami Számvevőszék: Jelentés az EU támogatások felhasználása során alkalmazott szabálytalanság-, adósság- és követeléskezelési folyamatok ellenőrzéséről, 2010. augusztus.

Állami Számvevőszék: Jelentés a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának ellenőrzéséről, 2011. július.

Állami Számvevőszék: Jelentés a 2007-től uniós finanszírozással megvalósuló, kormányzati döntésen alapuló beruházási projektek pályáztatási, tervezési és előkészítési tapasztalatainak értékelése ellenőrzéséről, 2012. május.

Állami Számvevőszék: Tanulmány a 2007-2013. évi EU költségvetési időszakban Magyarország részére juttatott közösségi támogatások összefoglaló bemutatásáról, értékeléséről, Budapest, 2015. augusztus.

Anderson, Karen M.: Social Policy in the European Union, Palgrave, 2015, London

Andress, Jason: The basics of information security, Elsevier Inc., 2014, Waltham

Calafiore, Giuseppe C., Torino, Politecnico di, Ghaoui, Laurent El: Optimization Models, University of California, 2014, Berkeley

Dencső Balázs: Az uniós támogatások ellenőrzésének sajátosságai, szakcikk, SZAK-Ma folyóirat, 2011. évi 7-8. összevont szám

EPTK Felhasználói kézikönyv, 19.91. verzió, 2019. április, https://eptk.fair.gov.hu/?p=Vt1_C-qsdyyv6A47t1FbB5_B-, letöltés időpontja: 2019.04.10., 19:00

EPTK Finanszírozás Elszámolás kitöltő, 19.91. verzió, 2019. április, https://eptk.fair.gov.hu/?p=Vt1_C-qsdyyv6A47t1FbB5_B-, letöltés időpontja: 2019.04.10., 19:00

Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program és EQUAL Program Irányító Hatósága, Az Európai Szociális Alapból társfinanszírozott a Főkezdvezményezettek/Kedvezményezettek részére a Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program keretében a Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program és EQUAL Program Irányító Hatóság által meghatározott célokra kiírt pályázati felhívásokban rögzített támogatás igénybevételének feltételeiről és módjáról, 2005. április 14., Budapest

Görög Mihály: A projektvezetés mestersége, Aula Kiadó, 2003, Budapest

Griffiths, Phil: Risk-based auditing, Routledge, 2005, London

Halassy Béla: Adatmodellezés, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., 2002, Budapest

Jánosa András: Adatelemzés IBM SPSS Statistics megoldások alkalmazásával, Magyar Könyvvizsgálói Kamara Oktatási Központ Kft., 2015, Budapest

McCormick, John: European Union politics, Palgrave, 2015, London

NFÜ: KMOP-2007-5.1.1/C pályázati kiírás, városfejlesztési kézikönyv, 2007.10.04.

NFÜ: KMOP-2009-5.1.1/C pályázati kiírás, városfejlesztési kézikönyv, 2009.01.28.

NFÜ: KMOP-2009-5.1.1/C pályázati kiírás, városfejlesztési társaság iránymutatás, 2009.12.07.

NFÜ HEP IH: Pénzügyi elszámolás részletes szabályai, <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=24103>, (dátum nélkül), letöltés ideje: 2019.02.27. 18:00

NFÜ ROP IH, Pénzügyi elszámolás részletes szabályai, 2011. szeptember, Budapest

NFÜ ROP IH, Pénzügyi elszámolás részletes szabályai, 2012. október, Budapest

NFÜ EMIR jogosultságkezelési szabályzat (dátum nélkül), <https://emir.palyazat.gov.hu/nd/eupalyazat/index.php?tip=24>, letöltés időpontja: 2019.03.01., 19:00

Object Management Group: Business Process Model and Notation, BPMN 2.0, <https://www.omg.org/spec/BPMN/2.0/>, letöltés ideje: 2019.02.22. 19:00

Otero, Angel R.: Information technology control and audit, fifth edition, Taylor & Francis Group, LLC, 2019, Boca Raton, USA

Pályázati e-ügyintézés Pályázó tájékoztató 2016.10.04., <https://emir.palyazat.gov.hu/nd/eupalyazat/index.php?tip=24>, letöltés időpontja: 2019.03.01., 19:00

Pályázati e-ügyintézés Számlakitöltő 2015.09.01., <https://emir.palyazat.gov.hu/nd/eupalyazat/index.php?tip=24>, letöltés időpontja: 2019.03.01., 19:00

Radu, Laura-Diana / Necula, Sabina-Cristiana: Discussions on Qualitative Assessment or Risk Quantification in Adopting Decisions Concerning Risk in Financial Auditing, Munich Personal RePEc Archive, 2010. október, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/51543/>, letöltési idő: 2019.02.27., 20:00

Salamon Péter: Az Európai Unió által nyújtott támogatások ellenőrzése, Perfekt Kiadó, 2014, Budapest

Sivák József - Szemlér Tamás - Dr. Vígvári András: A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei, Complex Kiadó, 2013, Budapest

Széchenyi2020: Az operatív programok intézményrendszere, https://www.palyazat.gov.hu/operativ_programok_intezmenyrendszere, letöltés ideje: 2019.02.26., 20:00.

Széchenyi2020: Felhívás a leromlott településrészekben élő alacsony státuszú lakosság életkörülményeinek javítása, társadalmi és fizikai rehabilitációja Budapesten c. pályázat megvalósítására, VEKOP-6.2.1-15

Széchenyi2020: Szabálytalanságok 2014-2020, <https://www.palyazat.gov.hu/szabalytalansagok-2014-2020>, letöltés időpontja: 2019.03.07., 18:00

Széchenyi2020: Tájékoztató a támogatást igénylők/kedvezményezették számára a TOP és VEKOP által finanszírozott projektek során elszámolható költségek piaci árának alátámasztásához, <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=71665>, letöltés ideje: 2019.02.27., 19:00

Triász - Audit Könyvvizsgáló Kft: Informatikai audit a könyvvizsgálatban, módszertani útmutató, 2008, <https://www.mkvk.hu/tudastar/utmutatok/informatikaiaudit>, letöltési idő: 2019.02.27., 20:30

VOP Monitoring Bizottsági ülés dokumentációja, 2011. április 12. 14.00 óra BMK, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwic6fWaw9zhAhWl-ioKHSgxBnAQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.palyazat.gov.hu%2Fdownload.php%3FobjectId%3D34966&usg=AOvVaw16Vqe_Mnbs3agr9QC37b66, letöltés időpontja: 2019.02.26., 20:00

Táblázatjegyzék

1. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 7 és 11-es kérdések, kapcsolat szorossága, forrás: SPSS	58
2. táblázat Kockázat értékelés és mintavétel, Bp. XVIII. Önkormányzat példáján keresztül, forrás: saját szerkesztés.....	60
3. táblázat - kritikus pontok - kontroll pontok, ellenőrzési kérdések, forrás: saját szerkesztés	62
4. táblázat A közép-magyarországi pályázók támogatásainak leíró statisztikája, 2007-2019.03.08., forrás: SPSS	87
5. táblázat Véletlenszerűen 1000 kiválasztott közép-magyarországi pályázók támogatásainak leíró statisztikája, 2007-2019.03.08., forrás: SPSS	87
6. táblázat Kérdőív - adminisztráció és IT kontrollok, 1-7-es kérdések statisztikája, forrás: SPSS	88
7. táblázat Kérdőív - adminisztráció és IT kontrollok, 8-13-as kérdések statisztikája, forrás: SPSS	88
8. táblázat Kérdőív - adminisztráció és IT kontrollok, 14-19-es kérdések statisztikája, forrás: SPSS	89
9. táblázat Szabályozások, 20-23-as kérdések statisztikája, forrás: SPSS.....	89
10. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 1-4-es kérdések statisztikája, forrás: SPSS.....	90
11. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 3-as kérdés statisztikája, forrás: SPSS.....	90
12. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 5-ös kérdés statisztikája, forrás: SPSS	91
13. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 6-os és 9-es kérdések statisztikája, forrás: SPSS	91
14. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 7-es kérdés statisztikája, forrás: SPSS.....	91
15. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 8-as kérdés statisztikája, forrás: SPSS.....	92
16. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 10-es kérdés statisztikája, forrás: SPSS.....	92
17. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 11-es kérdés statisztikája, forrás: SPSS.....	92
18. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 12-es kérdés statisztikája, forrás: SPSS.....	92
19. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 5 és 11-es kérdések, kapcsolat szorossága, forrás: SPSS	93
20. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 8 és 11-es kérdések, kapcsolat szorossága, forrás: SPSS	93
21. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 10 és 11-es kérdések, kapcsolat szorossága, forrás: SPSS	93

Ábrajegyzék

1. ábra Kérdőív, IT kontrollok 1. és 10. kérdések, forrás: saját szerkesztés.....	37
2. ábra Kérdőív, IT kontrollok - 2. és 11. kérdések, forrás: saját szerkesztés	38
3. ábra Kérdőív - IT kontrollok 3. és 12. kérdések, forrás: saját szerkesztés	38
4. ábra Kérdőív - IT kontrollok 4. és 13. kérdések, forrás: saját szerkesztés	39
5. ábra Kérdőív - IT kontrollok 5. és 14. kérdések, forrás: saját szerkesztés	39
6. ábra Kérdőív - IT kontrollok 6. és 15. kérdések, forrás: saját szerkesztés	40
7. ábra IT kontrollok 7. és 16. kérdések, forrás: saját szerkesztés	40
8. ábra IT kontrollok 8. és 17. kérdések, forrás: saját szerkesztés	41
9. ábra IT kontrollok 9. és 18. kérdések, forrás: saját szerkesztés	42
10. ábra IT kontrollok 19. kérdés, forrás: saját szerkesztés.....	43
11. ábra Kérdőív - szabályozások 20. kérdés, forrás: saját szerkesztés	46
12. ábra Kérdőív - szabályozások 21. kérdés, forrás: saját szerkesztés	46
13. ábra Kérdőív - szabályozások, 22. kérdés, forrás: saját szerkesztés	46
14. ábra Kérdőív - szabályozások, 23. kérdés, forrás: saját szerkesztés	47
15. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 1. kérdés, forrás: saját szerkesztés	48
16. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 2. kérdés, forrás: saját szerkesztés	48
17. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 3. kérdés, forrás: saját szerkesztés	49
18. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 4. kérdés, forrás: saját szerkesztés	50
19. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 5. kérdés, forrás: saját szerkesztés	51
20. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 6. kérdés, forrás: saját szerkesztés	53
21. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 7. kérdés, forrás: saját szerkesztés	53
22. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 8. kérdés, forrás: saját szerkesztés	54
23. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 9. kérdés, forrás: saját szerkesztés	55
24. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 10. kérdés, forrás: saját szerkesztés	56
25. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 11. kérdés, forrás: saját szerkesztés	57
26. ábra Kérdőív - döntés, ellenőrzés 12. kérdés, forrás: saját szerkesztés	57
27. ábra Beszerzési eljárások folyamatábrája, forrás: saját szerkesztés.....	94
28. ábra Közbeszerzésköteles építési beruházásokkal kapcsolatos számlák ellenőrzése, forrás: saját szerkesztés	95
29. ábra EMIR - elszámolások, számla rögzítése folyamatábra, forrás: saját szerkesztés	96

30. ábra EPTK - elszámolások, számla rögzítése folyamatábra, forrás: saját szerkesztés	97
31. ábra EMIR, elszámolás modul - adatbázis egyedkapcsolati háló diagram, forrás: saját szerkesztés	98
32. ábra EPTK, elszámolás modul – adatbázis egyedkapcsolati háló diagram, forrás: saját szerkesztés	99

Függelék

4. táblázat A közép-magyarországi pályázók támogatásainak leíró statisztikája, 2007-2019.03.08., forrás: SPSS

Statistics

Megítélt támogatás (HUF) / Grant awarded
(HUF)

N	Valid	17227
	Missing	0
Mean		205395427,32
Median		14737250,00
Mode		4000000
Std. Deviation		2529333660,11
		8
Variance		6397528764206
		316500,000
Skewness		54,319
Std. Error of Skewness		,019
Range		200682562423
Minimum		140000
Maximum		200682702423
Percentiles	25	5370861,00
	50	14737250,00
	75	47658320,00

5. táblázat Véletlenszerűen 1000 kiválasztott közép-magyarországi pályázók támogatásainak leíró statisztikája, 2007-2019.03.08., forrás: SPSS

Statistics

Megítélt támogatás (HUF) / Grant awarded
(HUF)

N	Valid	1000
	Missing	0
Mean		193811823,33
Median		34509102,50
Mode		20000000
Std. Deviation		1543758973,55
		6
Variance		2383191768434
		833900,000
Skewness		25,684
Std. Error of Skewness		,077
Minimum		10004675
Maximum		45350000000
Percentiles	25	19902493,75
	50	34509102,50
	75	88834116,50

6. táblázat Kérdőív - adminisztráció és IT kontrollok, 1-7-es kérdések statisztikája, forrás: SPSS

		Kérdés1	Kérdés2	Kérdés3	Kérdés4	Kérdés5	Kérdés6	Kérdés7
Valid	1	0	0	0	0	0	0	0
	2	5	3	5	4	3	5	7
	3	12	16	27	13	11	6	9
	4	36	34	20	31	17	26	29
	5	11	11	10	16	33	26	19
N	Valid	64	64	62	64	64	63	64
	Missing	1	1	3	1	1	2	1
Median		4,000	4,000	3,000	4,000	5,000	4,000	4,000
Mode		4,0	4,0	3,0	4,0	5,0	4,0 ^a	4,0
Percentiles	25	3,000	3,000	3,000	3,000	4,000	4,000	3,250
	50	4,000	4,000	3,000	4,000	5,000	4,000	4,000
	75	4,000	4,000	4,000	4,750	5,000	5,000	5,000

a. Multiple modes exist. The smallest value is shown

7. táblázat Kérdőív - adminisztráció és IT kontrollok, 8-13-as kérdések statisztikája, forrás: SPSS

		Kérdés8	Kérdés9	Kérdés10	Kérdés11	Kérdés12	Kérdés13
Valid	1	0	1	6	7	4	9
	2	4	6	27	25	7	26
	3	11	12	13	9	7	11
	4	22	21	16	15	20	14
	5	27	23	0	6	23	2
N	Valid	64	63	62	62	61	62
	Missing	1	2	3	3	4	3
Median		4,000	4,000	2,000	2,000	4,000	2,000
Mode		5,0	5,0	2,0	2,0	5,0	2,0
Percentiles	25	4,000	3,000	2,000	2,000	3,000	2,000
	50	4,000	4,000	2,000	2,000	4,000	2,000
	75	5,000	5,000	4,000	4,000	5,000	4,000

a. Multiple modes exist. The smallest value is shown

8. táblázat Kérdőív - adminisztráció és IT kontrollok, 14-19-es kérdések statisztikája, forrás: SPSS

Statistics		Kérdés14	Kérdés15	Kérdés16	Kérdés17	Kérdés18	Kérdés19
Valid	1	15	11	22	5	6	22
	2	16	11	11	8	9	18
	3	14	23	13	9	9	10
	4	14	15	13	18	16	8
	5	3	2	2	22	21	4
N	Valid	62	62	61	62	61	62
	Missing	3	3	4	3	4	3
Median		2,500	3,000	2,000	4,000	4,000	2,000
Mode		2,0	3,0	1,0	5,0	5,0	1,0
Percentiles	25	1,750	2,000	1,000	3,000	2,500	1,000
	50	2,500	3,000	2,000	4,000	4,000	2,000
	75	4,000	4,000	3,500	5,000	5,000	3,000

a. Multiple modes exist. The smallest value is shown

9. táblázat Szabályozások, 20-23-as kérdések statisztikája, forrás: SPSS

Statistics		Kérdés20	Kérdés21	Kérdés22	Kérdés23
Valid	1	10	6	13	2
	2	20	7	10	11
	3	21	32	27	32
	4	9	16	11	15
	5	1	1	0	2
N	Valid	61	62	61	62
	Missing	4	3	4	3
Median		3,000	3,000	3,000	3,000
Mode		3,0	3,0	3,0	3,0
Percentiles	25	2,000	3,000	2,000	3,000
	50	3,000	3,000	3,000	3,000
	75	3,000	4,000	3,000	4,000

a. Multiple modes exist. The smallest value is shown

10. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 1-4-es kérdések statisztikája, forrás: SPSS

		Statistics					
		Kérdés 1	Kérdés 2	Kérdés 4/1	Kérdés 4/2	Kérdés 4/3	Kérdés 4/4
Valid	1	1	1	2	10	15	29
	2	3	9	2	12	13	12
	3	2	14	5	10	9	8
	4	7	26	6	19	15	5
	5	51	14	49	10	11	9
N	Valid	64	64	64	61	63	63
	Missing	0	0	0	3	1	1
Median		5,000	4,000	5,000	3,000	3,000	2,000
Mode		5,0	4,0	5,0	4,0	1,0 ^a	1,0
Percentiles	25	5,000	3,000	5,000	2,000	2,000	1,000
	50	5,000	4,000	5,000	3,000	3,000	2,000
	75	5,000	4,000	5,000	4,000	4,000	3,000

a. Multiple modes exist. The smallest value is shown

11. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 3-as kérdés statisztikája, forrás: SPSS

Kérdés 3		Frequency
Valid	(nincs válasz)	11
	többször műszaki / szakmai tartalom	32
	áremelkedés	43
	tervezési hiba	16
	hatósági szabályozás, jogszabályi változás	14

12. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 5-ös kérdés statisztikája, forrás: SPSS

Kérdés 5		Frequency
Valid	A projektgazda szervezetében (önkormányzatok esetében: hivatala vagy intézménye) egy vagy több egység foglalkozik a projektekkel	38
	elkülönített – alárendelt (a projektgazda létrehozott egy tőle elkülönült projektmenedzsment szervezetet, pl. városfejlesztő társaságot, melyet irányítása alá vont)	10
	elkülönített – mellérendelt (a projektgazda létrehozott egy tőle elkülönült projektmenedzsment szervezetet, pl. városfejlesztő társaságot, mely egyértelmű célok meghatározása mellett önálló döntési jogkört adott)	6
	gyenge formális kapcsolat (pl. a projektgazda egy tanácsadó céget bíz meg a projektmenedzsment tevékenységgel, amelynek döntési jogkört nem ad)	10

13. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 6-os és 9-es kérdések statisztikája, forrás: SPSS

Statistics							
		Kérdés 6	Kérdés 9/1	Kérdés 9/2	Kérdés 9/3	Kérdés 9/4	Kérdés 9/5
Valid	1	11	10	20	7	11	11
	2	15	18	13	8	12	13
	3	17	11	16	12	16	16
	4	12	12	8	12	19	14
	5	9	13	7	25	6	10
N	Valid	64	64	64	64	64	64
	Missing	0	0	0	0	0	0
Median		3,000	3,000	2,000	4,000	3,000	3,000
Mode		3,0	2,0	1,0	5,0	4,0	3,0
Percentiles	25	2,000	2,000	1,000	3,000	2,000	2,000
	50	3,000	3,000	2,000	4,000	3,000	3,000
	75	4,000	4,000	3,000	5,000	4,000	4,000

a. Multiple modes exist. The smallest value is shown

14. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 7-es kérdés statisztikája, forrás: SPSS

Kérdés 7		Frequency
Valid	projekt végrehajtásának teljes körű, folyamatos operatív ellenőrzése	36
	projekt folyamatok ellenőrzése a kritikus pontokon	26
	stratégiai ellenőrzés – csak a kimenet (szakmai monitoring mutatók, lehívott támogatási összeg aránya) ellenőrzése	15

15. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 8-as kérdés statisztikája, forrás: SPSS

Kérdés 8		Frequency
Valid	projekt előkészítésére és megvalósítására vonatkozóan irányítási jogkör a projektgazda szervezeti egységei felett	19
	projekt szakmai és pénzügyi előkészítésére és megvalósítására vonatkozóan döntési jogkör a projektgazda mellett	26
	projekt megvalósítására vonatkozóan kötelezettségvállalási jogkör	17
	véleményező, tanácsadói jogkör a projektgazda szervezeti egységei részére	34
	ellenőrzési jogkör a konzorciumi tagok felett	23
	csak végrehajtás	17

16. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 10-es kérdés statisztikája, forrás: SPSS

Kérdés 10		Frequency
Valid	projektgazda felelős vezetője (vezetői elő- és utóellenőrzés)	42
	projektgazda belső ellenőrzési egysége (utóellenőrzés)	25
	projektgazda szervezeti egységei, intézményei (folyamatba épített ellenőrzés)	29
	projektgazda által létrehozott projektmenedzsment szervezet (folyamatba épített ellenőrzés)	32
	külső tanácsadó (folyamatba épített ellenőrzés)	15
	könyvvizsgáló (vezetői megbízással utóellenőrzés)	15

17. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 11-es kérdés statisztikája, forrás: SPSS

Kérdés 11		Frequency
Valid	(nincs válasz)	31
	Közreműködő Szervezet folyamatba épített dokumentum alapú (kifizetési kérelmek és beszámolók), vagy tervezett helyszíni ellenőrzése	29
	Egyéb, kockázat alapú vagy ad-hoc ellenőrzés	9

18. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 12-es kérdés statisztikája, forrás: SPSS

Kérdés 12		Frequency
Valid	hibát nem talált.	42
	hibát nem találta lényegesnek.	25
	hibát lényegesnek találta, és intézkedést rendelt el.	29
	nem ellenőrizte a témát.	32

19. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 5 és 11-es kérdések, kapcsolat szorossága, forrás: SPSS

Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	12,822 ^a	9	,171
Likelihood Ratio	12,774	9	,173
N of Valid Cases	64		

a. 14 cells (87,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,38.

20. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 8 és 11-es kérdések, kapcsolat szorossága, forrás: SPSS

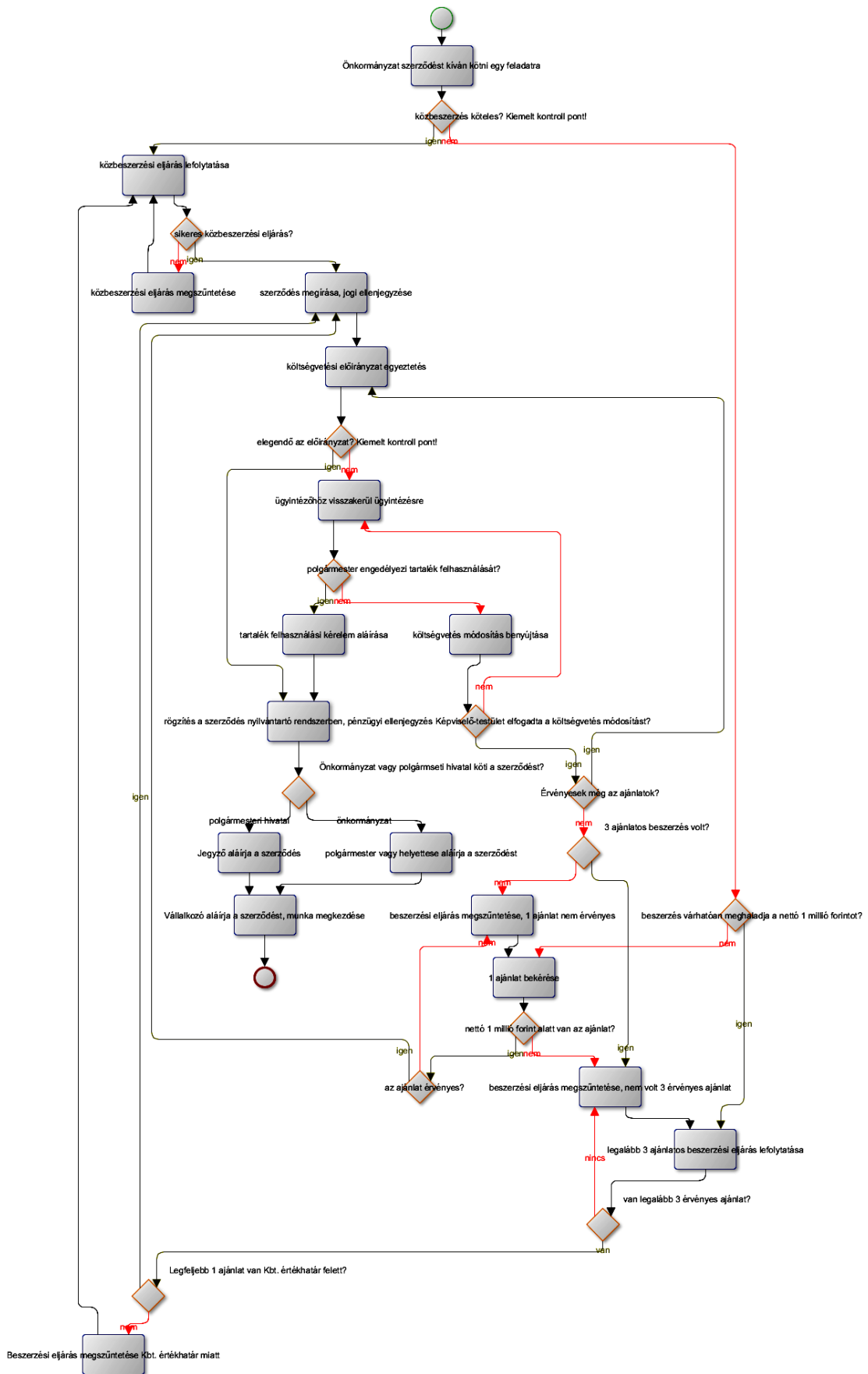
Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	66,249 ^a	75	,755
Likelihood Ratio	59,677	75	,902
N of Valid Cases	64		

a. 104 cells (100,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,06.

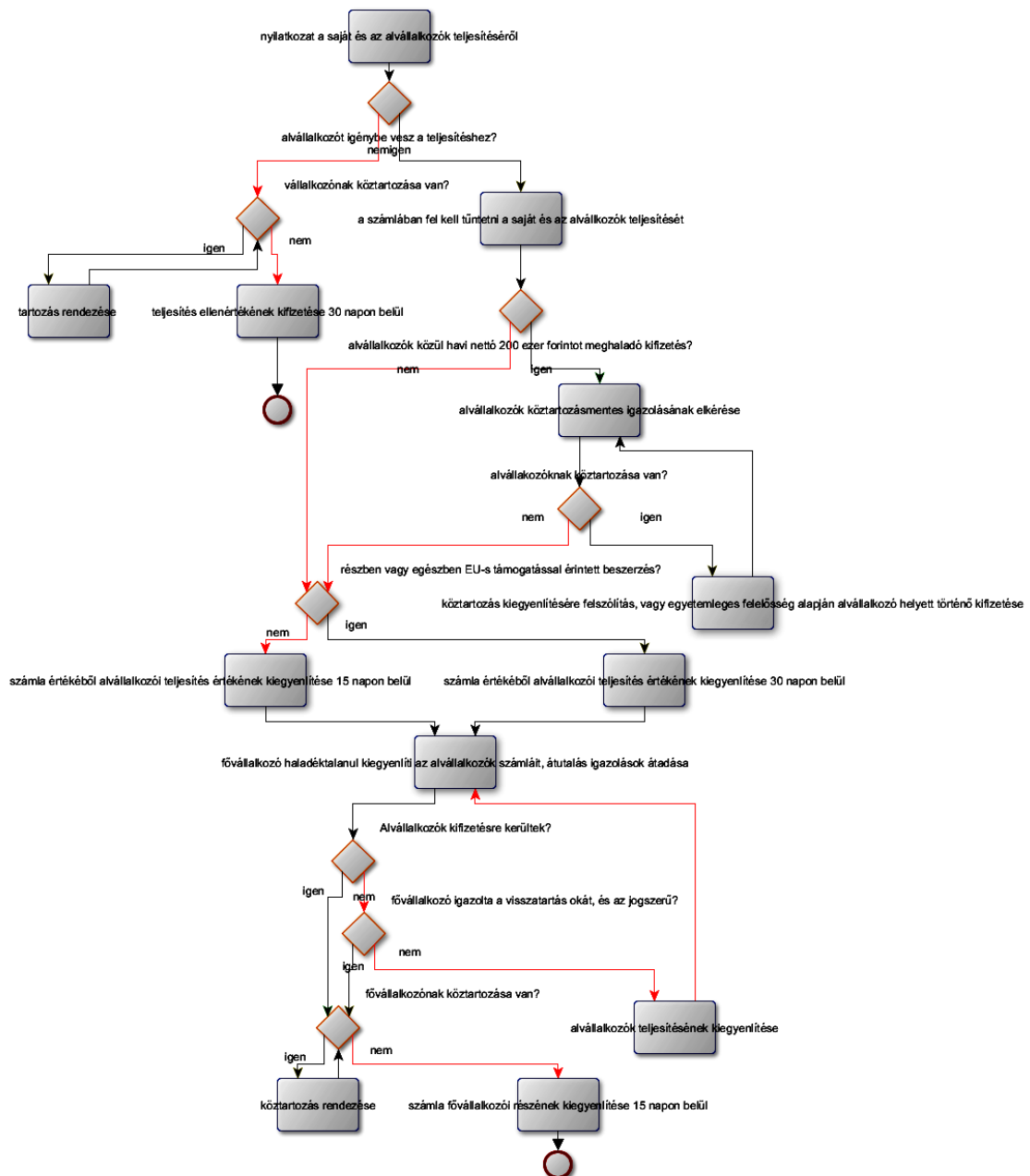
21. táblázat Kérdőív - döntés és ellenőrzés 10 és 11-es kérdések, kapcsolat szorossága, forrás: SPSS

Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	77,013 ^a	84	,692
Likelihood Ratio	65,313	84	,935
N of Valid Cases	64		

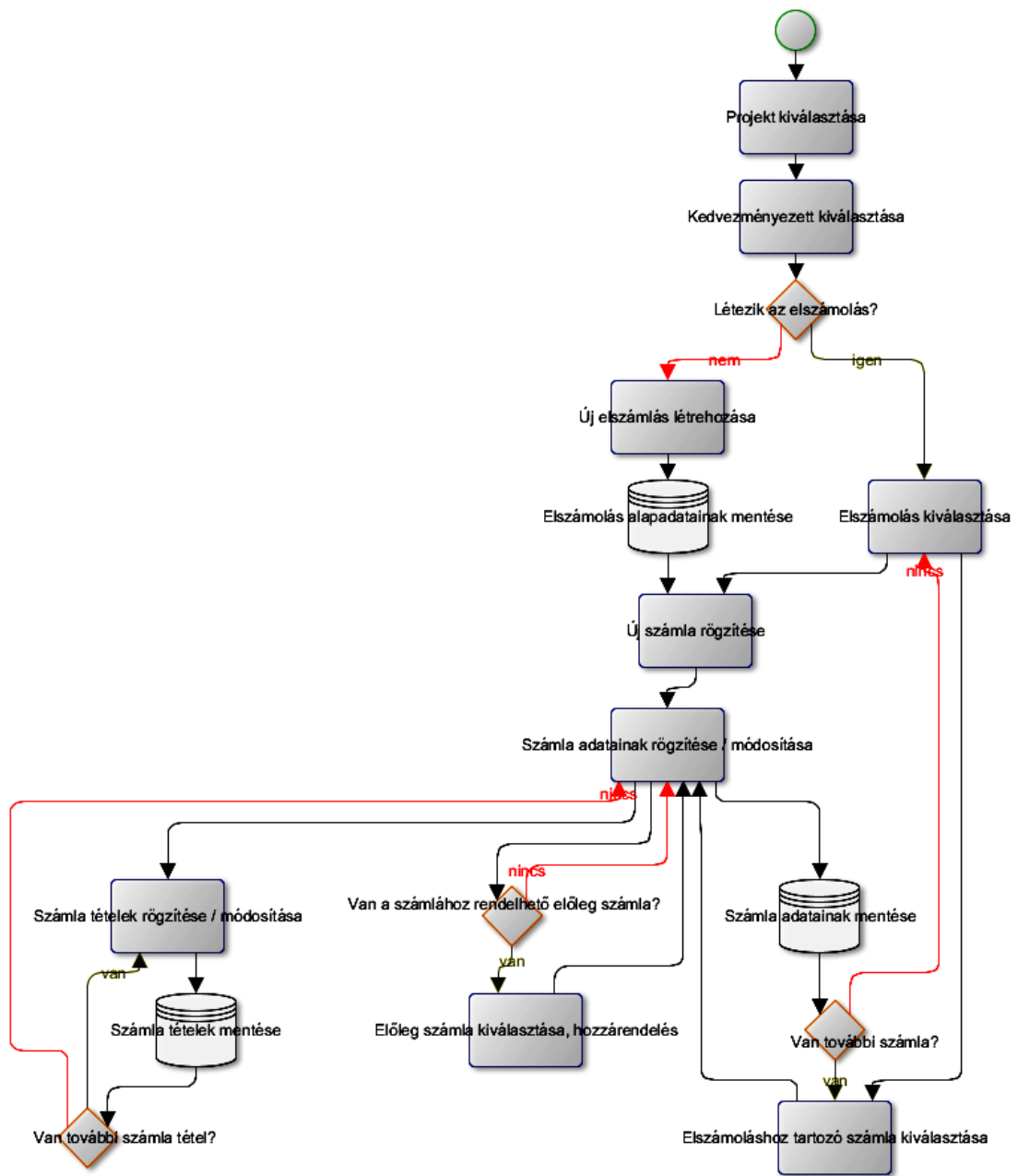
a. 116 cells (100,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,06.



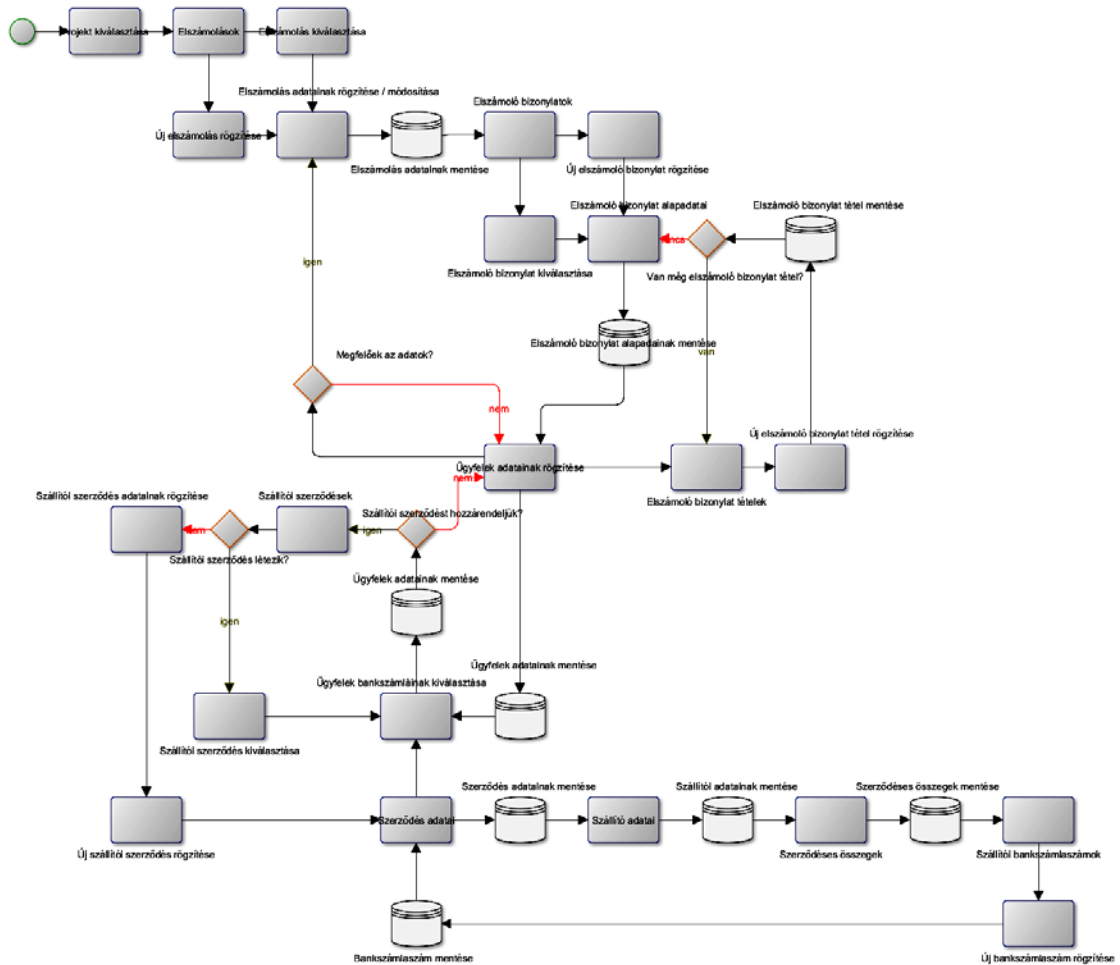
27. ábra Beszerzési eljárások folyamatábrája, forrás: saját szerkesztés, a Kbt., és a Budapest Főváros XVIII. kerület Petszentlőrinc-Petszentimre Önkormányzata beszerzési szabályzata alapján.



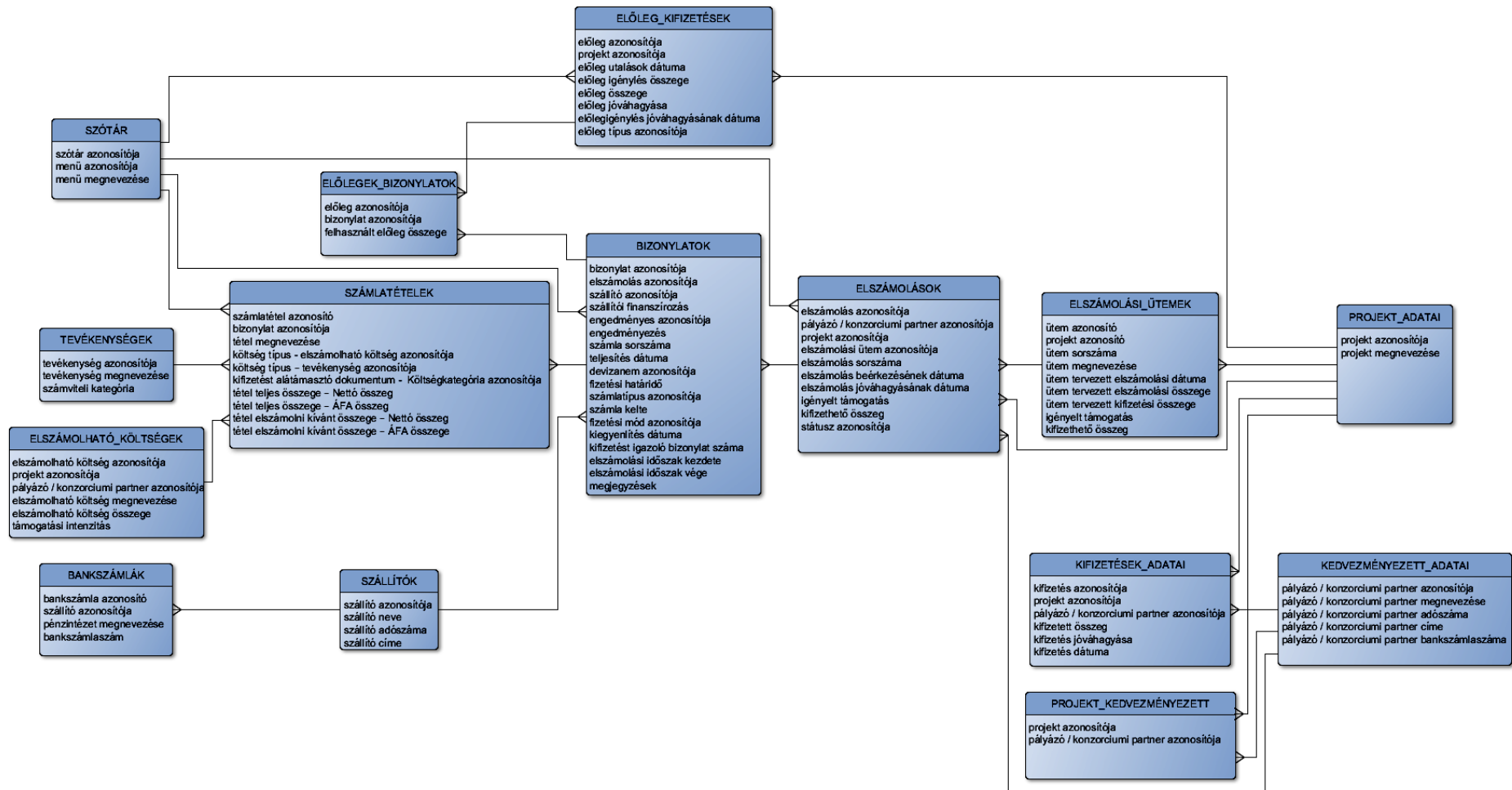
28. ábra Közbeszerzésekötteles építési beruházásokkal kapcsolatos számlák ellenőrzése, forrás: saját szerkesztés, Kbt., Áht., Ávr., ÁFA törvény, 322/2015. (X. 30.) Kormányrendelet szabályozásai alapján



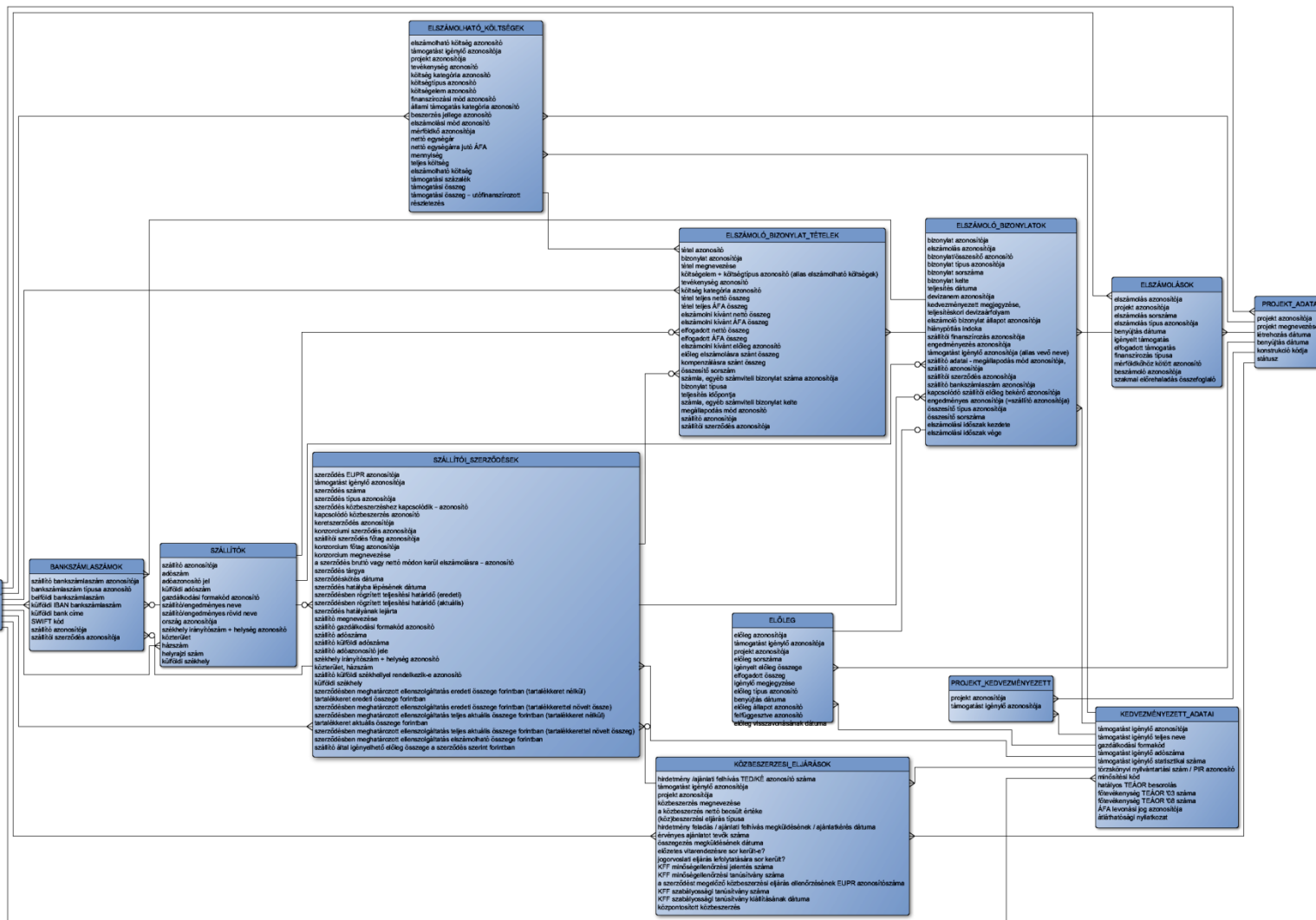
29. ábra EMIR - elszámások, számla rögzítése folyamatára, forrás: saját szerkesztés, EMIR rendszer működésének saját elemzéséből



30. ábra EPTK - elszámolások, számla rögzítése folyamatára, forrás: saját szerkesztés, EPTK rendszer működésének saját elemzéséből



31. ábra EMIR, elszámolás modul - adatbázis egyedkapcsolati háló diagram, forrás: saját szerkesztés, EMIR rendszer működésének saját elemzéséből



32. ábra EPTK, elszámolás modul – adatbázis egyedkapcsolati háló diagram, forrás: saját szerkesztés, EPTK rendszer működésének saját elemzéséből