



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

AZ ORSZÁGOS TÁMOGATÁS-ELLENŐRZÉSI RENDSZER
ELEMZÉSE

2024. február

www.asz.hu

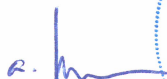


ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

AZ ORSZÁGOS TÁMOGATÁS-ELLENŐRZÉSI RENDSZER
ELEMZÉSE

2024.

Jóváhagyom:


dr. Windisch László
elnök



Szerkesztő:

DR. VARGHA BÁLINT TAMÁS elemzésvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. PULAY GYULA vezető közgazdász

Készítették:

DR. VARGHA BÁLINT TAMÁS ELEMZÉSVEZETŐ

KOVÁCS TAMÁS ELEMZŐ

DUDÁS PÁL DÁNIEL ELEMZŐ

DR. REINELT SIMON ÁKOS ELEMZŐ

PECZE TIBOR CSONGOR ELEMZŐ

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

Kiadja az Állami Számvevőszék

TARTALOM

◀	Vezetői összefoglaló	1
◀	Módszertan	3
	Indokoltság, cél, hasznosulás	3
	Fókuszterületek	3
	Adatforrások és módszerek	3
◀	Az OTR rendszer bemutatása	4
	A rendszer működéséhez kapcsolódó kulcsfogalmak.....	4
	Európai versenyjogi követelmények.....	5
	Mely támogatásokat kell az OTR-ben rögzíteni?	6
	Az adatok rögzítésének folyamata az OTR-ben	6
	Civil szervezetnek nyújtott támogatások összehangolása	8
	A támogatási adatok nyilvánossága	9
	A közzétett adatok adatminősége	11
	A hiányos adatrögzítéssel összefüggő jogkövetkezmények	11
◀	Az OTR használatával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok.....	13
	Fejlesztési javaslatok	14
◀	1. sz. melléklet: Anomáliák, az adatminőséget veszélyeztető kockázatok	16
	Feltárt anomáliák a nyilvános adatbázis adatai alapján	16
	Mintavételes vizsgálat	18
◀	Felhasznált irodalom, források	20
◀	Felhasznált jogszabályok	21

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) elemzése azt vizsgálta, hogy az Országos Támogatás-ellenőrzési Rendszer (OTR) adatminőségével kapcsolatban milyen kockázatok azonosíthatók be, mi ezeknek a kockázatoknak a hatása, és azok milyen okokra vezethetők vissza. Az elemzés értékelte, hogy ennek nyomán az OTR mennyiben alkalmas a tervezett funkciók ellátására.

Az elemzés rámutat, hogy jelenlegi formájában a rendszertől nem várható, hogy a létrehozása indokaként megjelölt célokat teljesítse, a feltárt kockázatok és hiányosságok pedig jelentősen korlátozzák azt, hogy az OTR adatokat az ÁSZ ellenőrzési kiválasztás céljából felhasználhassa.

Adatminőség

Az elemzés megállapította, hogy az OTR adattartalma nem tekinthető teljeskörűnek, több esetben nem szerepelnek az Államháztartásról szóló törvényben¹ is előírt alapvető adatok, például a döntéshozatalra jogosult megnevezése, a támogatás felhasználási helye és a támogatási igény célja sem. Az esettanulmány céljából kiválasztott öt támogatási konstrukció mindegyikének rögzítése hiányosan történt meg az OTR rendszerében.

Javítható az adatok nyilvános hozzáférhetősége

Az OTR-nek a jogalkotó szándéka szerint garanciális szerepe van a közpénzek nyilvánosságának biztosításában. A közpénzek nyilvánosságát jelenleg nem szolgálja optimálisan az, hogy az OTR-ben szereplő támogatások adatai 2023 közepétől egyszerre két felületen, a Kincstár oldalán, valamint az ún. Közpénzügyi Portálon érhetők el a nyilvánosság számára. Az adatok a 2023. május 31-e előtt keletkezett támogatási igények vonatkozásában a Kincstár oldalán naponta frissülnek, míg a 2023. június 1-je után keletkezett támogatási igények adatai a Közpénzügyi Portálon érhetők el. Az egységes platformon megvalósuló adatnyilvánosság célja² a jelenleg párhuzamosan elérhető két nyilvános felület működésével sérül. Ez megnehezíti a csekély összegű támogatások esetén előírt egybeszámítási kötelezettség teljesítését is, valamint a többszörös támogatás kiszűrését. További aggály, hogy a Közpénzügyi Portálon fellelhető OTR adatbázis kizárólag a pontos URL hivatkozás ismeretében érhető el, kulcsszavak böngészésével nem.

Az egységes adattárház funkció nem valósul meg

Az előforduló adathiányok miatt ellehetetlenül az, hogy az eredeti jogalkotói szándéknak megfelelően az OTR minden felhasználó számára egységes adattárház funkciót töltsön be. Erre vezethető vissza, hogy a Támogatásokat Vizsgáló Iroda és több más szervezet is a saját céljainak megfelelő párhuzamos adatbázisokat üzemeltet. Ez gazdaságtalan és a hibák, eltérések előfordulásának kockázatát is fokozza.

Kihívások az egységes jogértelmezést illetően

A támogatás rögzítésére kötelezett szervezetek is megerősítették, hogy a rendszer használatát több jogértelmezési bizonytalanság nehezíti. Egyfelől a támogatók számára nem minden esetben egyértelmű, hogy mely támogatások minősülnek olyan költségvetési támogatásnak, amelyet az OTR rendszerében is rögzíteni kell. Több támogató szervezet esetében arra vonatkozóan sincsenek megfelelő szintű ismeretek, hogy a nyújtani kívánt támogatást egyáltalán rögzíteni kell-e az OTR-ben. Másfelől ingadozó és eltérő a támogatók jogértelmezése olyan alapvető kérdést illetően is, hogy a támogatást el nem nyert pályázatok rögzítését is megköveteli-e a jogszabály. A jogi előírások pontosítása, illetve az egységes jogértelmezést elősegítő képzés, tájékoztatás előrelépést jelenthet ebben a tekintetben.

¹ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

² EKOP-1.2.11 részletes felhívás

Jogkövetkezmények, szankciók, jogszabályi változások

Az elemzés szerint a nem megfelelő adatminőség egyik meghatározó oka abban keresendő, hogy az adatok feltöltése alapvetően a támogató felelőssége és az adatok feltöltésének ellenőrzésére, valamint annak kikényszerítésére nem álltak rendelkezésre hatékony eszközök a 2023 júniusában elfogadott jogszabálymódosításig. Tehát a jogalkotó is reagált az OTR adatminőségével kapcsolatos aggályokra: a jogszabálymódosítás egyrészt szigorítja a nem megfelelő adatfeltöltéssel kapcsolatos szankciókat és erősíti a Kincstár ellenőrző szerepét is. Ezzel együtt is, csak 2023. december 14-ét, a bírság összegét meghatározó rendelet kihirdetését követően van lehetősége arra a Kincstárnak, hogy maximum 300 ezer Ft összegű bírságot alkalmazzon az adatrögzítést mulasztó támogatókkal szemben. Ezeknek az eszközöknek az alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatokról az elemzés keretében nem volt lehetőség meggyőződni, ugyanakkor, hogy mindez 2024-től az OTR adatminősége javulásának irányába hathat. Megvalósulása esetén további pozitív hatás várható attól, hogy a Kincstár olyan informatikai megoldások bevezetését tervezi, amelyek kizárják az OTR-ben nem rögzített támogatások kiutalását. A Kincstár új eszközeinek alkalmazásával kapcsolatban ugyanakkor kockázatként azonosítható, hogy a Kincstárban az OTR-rel kapcsolatos feladatok ellátására korlátozott számú humánerőforrás (3 fő) áll rendelkezésre.

A rendszer felhasználóbarát jellege fejleszthető

A hiányos adatrögzítés az interjúeredmények alapján arra is visszavezethető, hogy az OTR kezelőfelülete és az adatmezők logikája nem szolgálja ki optimálisan a felhasználókat. Ennek következtében a támogatók az OTR rögzítésre elsősorban adminisztratív teherként tekintenek. Fejlesztési igényként jelentkezik az is, hogy az adatok interfészen történő áttöltésének elősegítése érdekében egységes nyilvántartási rendszereket alkalmazzanak a támogatók és a rendszer valós időben teremtsen kapcsolatot más közhiteles állami nyilvántartásokkal is. A felhasználóbarát jelleg a rendszer nyilvános felülete tekintetében is fejleszthető (kedvezményezették csoportos lekérdezése, kulcsszavas keresés stb.)

MÓDSZERTAN

Indokoltság, cél, hasznosulás

Az ÁSZ elemzésének célja, hogy feltárja az OTR működését meghatározó jogszabályi környezetet, beazonosítsa az adatminőség biztosításáért felelős szervezeteket, mechanizmusokat, bemutassa az OTR-ben tárolt adatok megbízhatóságával kapcsolatos körülményeket, a felmerülő kockázatokat. Az elemzés értékeli, hogy az OTR nyilvántartási rendszere biztosítja-e a támogatási források teljes körének átlátható, pontos és folyamatos nyomon követését.

Az elemzés eredményei hozzájárulhatnak az OTR adatminőségének fejlesztéséhez, valamint az államháztartásból származó forrás felhasználásához kapcsolódó ellenőrzések (az államháztartás szervezetei mellett a köztestületeknél, a közhasznú szervezeteknél, a gazdálkodó szervezeteknél, az egyesületeknél, az alapítványoknál és az egyéb kedvezményezett szervezeteknél) lefolytatásához, illetve teljeskörű elvégzése feltételeinek megteremtéséhez, valamint általában is elősegítik a megalapozott, kockázatalapú ellenőrzési kiválasztás támogatását.

Fókuszterületek

Az elemzés az alábbi fókuszterületeket érintette:

- Melyek az OTR-re vonatkozó legfontosabb jogi szabályok, előírások?
- Milyen anomáliák merülnek fel a rendszer működésével összefüggésben, melyek az adatminőséget veszélyeztető kockázatok?
- Hogyan történik az adatszolgáltatás, az adatok rögzítése, átadása?
- Ki a felelős az adatok megbízhatóságának ellenőrzéséért, az adatok teljeskörűségéért?
- A rendszerre vonatkozó szabályozás megfelelő visszacsatolást és szankciós lehetőségeket biztosít-e?
- Alkalmas-e az OTR a tervezett funkciók megvalósítására? A felelős szervek az OTR adatok alapján el tudják-e látni a feladataikat?

Adatforrások és módszerek

Az elemzés adatbáziselemzés, jogszabályértelmezés, valamint interjú módszereit alkalmazta. Az elemzés a nyilvántartás vizsgálatát az adathiányok, anomáliák statisztikai feltárásával végezte el, emellett az interjú során a feltárt anomáliák értelmezésére is sor került interjúbeszélgetések segítségével. Az elemzés mintavétel alapján egy-egy konkrét támogatási konstrukció esettanulmányoszerű feldolgozása útján azt is vizsgálta, hogy az OTR-en kívüli, egyéb nyilvános forrásokban fellelhető támogatások az OTR-ben megfelelő adattartalommal megtalálhatóak-e. Az elemzés elkészítése érdekében négy interjú készült, az alábbi szervezetek szakértőivel:

- Magyar Államkincstár (MÁK)
- Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI)
- Miniszterelnökség Civil Kapcsolatok és Társadalmi Konzultáció Főosztálya (ME Civil)
- Nemzeti Filmintézet (NFI)

AZ OTR RENDSZER BEMUTATÁSA

Az OTR alapvető célja egy egységes, valamennyi hazai és európai uniós támogatási forrást nyilvántartó rendszer működtetése, amely a magyar kormányzati ellenőrző és döntéshozó szervek számára a támogatási források teljes körének átlátható, biztonságos és folyamatos nyomon követését, továbbá a csekély összegű támogatások jogszabályban meghatározott keretének nyomon követhetőségét teszi lehetővé. A jogalkotói szándék szerint az OTR egy egységes támogatás-halmaz ellenőrzési rendszerként segíteni tudja a jogosulatlan támogatások kiszűrését, mivel a döntéshozók a pályázati szakaszban visszajelzést kapnak a pályázók OTR-ben regisztrált egyéb pályázati igényléseiről, megvalósítás alatt álló és lezárt projektjeiről és a „de minimis” adatokról. Ezek az információk hozzájárulnak a támogatáshalmaz ellenőrzéséhez, az egymást kizáró támogatások igénybevételeinek kiszűréséhez. További célja az OTR-nek egy pozitív ügyféllista létrehozása, melyet a rendszer azon funkciója támogat, hogy a döntéshozók jelzései alapján azon pályázókat is azonosítja a rendszer, akik kizárásra kerültek a támogatási rendszer valamely szintjén. (Pályázati Portál, 2014)

Az egységes nyilvántartó rendszer továbbá jobban tudja szolgálni a nyilvánosság tájékoztatását a korábbi gyakorlathoz képest, amikor erre a célra négy adatbázist tartottak fenn (Közpénz pályázat honlap, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség pályázat kereső, Magyar Vidékfejlesztési Hivatal honlap, Kincstári Monitoring Rendszer). Összességében az OTR létrehozásának célja egy olyan rendszer kialakítása volt, amelynek segítségével egyszerre biztosítható:

- a MÁK támogatásokkal kapcsolatos nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettségeinek³ informatikai támogatása;
- a Támogatást Vizsgáló Iroda (TVI) állami támogatásokkal kapcsolatos jóváhagyó szerepkörének⁴ informatikai támogatása;
- a Miniszterelnökség a civil szervezeteket érintő támogatásokkal kapcsolatos jóváhagyó feladatának⁵ informatikai támogatása;
- a közszféra támogatást nyújtó szervezetei számára a támogatás megítélését, kifizetését kizáró okokkal, illetve a támogatáshalmaz ellenőrzéssel kapcsolatos információk biztosítása;
- továbbá a támogatások nyilvánosságával kapcsolatos jogszabályi kötelezettségeknek megfelelő nyilvántartási és adatszolgáltatási feladatok ellátása. (MÁK, 2021)

Emellett az OTR célja az EU tagállamok számára az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződésben (EUMSZ) előírt belső piacra vonatkozó versenyszabályoknak, valamint az Alaptörvényben meghatározott átláthatósági alapelveknek való megfelelés és az egyes államháztartási szabályokkal való összhang megteremtése.

Az OTR rendszer kifejlesztésekor az is cél volt, hogy az Európai Unió által előírt adatszolgáltatási kötelezettség hatékonyabban teljesüljön, illetve a TVI munkájának elektronikus felülettel történő támogatása révén a szervezet munkája gyorsabbá, hatékonyabbá és biztonságosabbá váljon. (Pályázati Portál, 2014)

A rendszer működéséhez kapcsolódó kulcsfogalmak

Állami támogatás: Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzíthatja a versenyt.

³ A MÁK-nak az Ávr.-ben előírt, a támogatási konstrukciók és a költségvetési előirányzatok közötti összhang megteremtésével kapcsolatos nyilvántartási feladatai

⁴ 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet a támogatási konstrukciók jóváhagyása

⁵ Civil szervezetek esetében a 2011. évi CLXXV. törvény (Civil tv.) 53. §-ban meghatározottak szerint az ME Civil ellenőrzési törvénnyel való összhangját

Döntéshozó: az a természetes személy, aki feladat- és hatásköre alapján a támogatási döntés meghozatalára jogosult, vagy az erre jogosult szerv vezetője vagy testület tagja, vagy feladat- és hatásköre alapján támogatási döntésre érdemi befolyással rendelkezik, így különösen, ha a támogatási döntéshez kapcsolódóan egyetértési, vétó-, hozzájárulási, illetve jóváhagyási joggal rendelkezik, vagy ilyen joggal rendelkező szerv vezetője vagy testület tagja⁶.

Költségvetési támogatás: ahhoz, hogy egy támogatás költségvetési támogatásnak minősüljön az alábbi három konjunktív feltételnek kell teljesülnie⁷:

- az államháztartás központi alrendszeréből (a TB alap kivételével) származik, továbbá
- ellenérték nélkül,
- pénzben nyújtják.

Az Áht. emellett azt is részletesen tartalmazza, hogy mely támogatások nem minősülnek költségvetési támogatásnak.⁸

Költségvetési támogatásnak nem minősülő csekély összegű (de minimis) támogatás: Egy és ugyanazon vállalkozás⁹ részére a folyó pénzügyi évben, valamint az azt megelőző két pénzügyi év során egy meghatározott összeget¹⁰ meg nem haladó támogatás. Költségvetési támogatásnak nem minősülő csekély összegű támogatásnak minősül azon állami támogatás, amelyről a jogszabály kimondja, hogy de minimis támogatásnak minősül.¹¹

Pályázat: pályázati úton nyújtott támogatás esetén a támogatási igény formája. Pályázatot **pályázati kiírás** alapján lehet benyújtani. A pályázati kiírást a támogató internetes honlapján és az általa szükségesnek tartott egyéb helyen teszi közzé.¹²

Támogatási konstrukció: a pályázati kiírás, program, egyedi költségvetési támogatás összefoglaló elnevezése¹³.

Támogatást folyósító: az állami támogatásnak a támogatás kedvezményezettjéhez történő eljuttatásának pénzügyi lebonyolításában részt vevő szerv,¹⁴

Támogatást nyújtó: az egyedi támogatás odaítéléséről döntő vagy a támogatási program, illetve a pályázat elkészítéséért felelős szerv vagy személy¹⁵.

Európai versenyjogi követelmények

Az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése általános szabályként előírja, hogy az állami támogatásokat be kell jelenteni az Európai Bizottságnak felülvizsgálatra. A bejelentéseket a TVI teszi meg hazánk tekintetében. A Bizottság 1407/2013/EU rendelete szabályozza a csekély összegű („de minimis”) támogatásokat. A 360/2012/EU rendelet eltérő szabályokat állapít meg a 1407/2013/EU rendelet rendelkezéseire

⁶ 2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról

⁷ Áht. 1. § 14.

⁸ Áht. 1. § 14. a)-o)

⁹ „Egy és ugyanazon vállalkozás”: valamennyi vállalkozás, amelyek között az alábbi kapcsolatok legalább egyike fennáll:

- valamely vállalkozás rendelkezik egy másik vállalkozás részvényesei vagy tagjai szavazati jogának többségével;
- valamely vállalkozás jogosult kinevezni vagy elmozdítani egy másik vállalkozás igazgatási-, irányítási- vagy felügyeleti testülete tagjainak többségét;
- valamely vállalkozás jogosult meghatározó befolyást gyakorolni valamely másik vállalkozás felett az utóbbi vállalkozással kötött szerződés alapján vagy az annak alapító okiratában vagy társasági szerződésében meghatározott rendelkezésnek megfelelően;
- valamely vállalkozás, amely részvényese vagy tagja egy másik vállalkozásnak, az adott vállalkozás egyéb részvényeseivel vagy tagjaival kötött megállapodás szerint egyedül ellenőrzi az említett vállalkozás részvényesei, illetve tagjai szavazati jogának többségét.

Az a)-d) pontokban említett kapcsolatok bármelyikével egy vagy több másik vállalkozáson keresztül rendelkező vállalkozásokat is egy és ugyanazon vállalkozásnak kell tekinteni. (1407/2013/EU rendelet 2. Cikk)

¹⁰ 1407/2013/EU bizottsági rendelet alapján odaítélt csekély összegű támogatások bruttó támogatástartalma nem haladhatja meg a 200 000 eurónak, közúti kereskedelmi árufuvarozást ellenszolgáltatás fejében végző vállalkozások esetében a 100 000 eurónak megfelelő forintösszeget.

¹¹ 1407/2013/EU rendelet 2. Cikk

¹² Ávr. 66. § (1)

¹³ Ávr. 1. § (1) j) (hatályos: 2012.01.01-2013.12.31.)

¹⁴ 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 2.§ 17.

¹⁵ 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 2.§ 18.

képest, amely kifejezetten az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások számára nyújtott támogatásokat szabályozza (pl. egészségügyi ellátás, gyermekgondozás, szociális lakáshoz juttatás). A 2020/1474/EU rendelet azzal a céllal módosítja a 360/2012/EU rendeletet, hogy azok a vállalkozások, amelyek 2020. január 1-je és 2021. június 30-a között a Covid19-világjárvány következtében nehéz helyzetbe kerültek, meghatározott időtartamig támogathatók legyenek a 360/2012/EU rendeletnek megfelelően. Az Áht. 56/B.§ írja elő a csekély összegű támogatások OTR-ben kötelező rögzítését. A hazai állami támogatások eljárási szabályait, a TVI eljárási cselekményeit, a támogatást nyújtók bejelentési kötelezettségeit határidőkkel a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet határozza meg.

Mely támogatásokat kell az OTR-ben rögzíteni?

Az OTR rendszerben rögzíteni kell

- a költségvetési támogatásokat
- a költségvetési támogatásnak nem minősülő csekély összegű támogatásokat.¹⁶



Interjúeredmények

A MÁK szakértői szerint jelentős jogértelmezési dilemma, hogy az Áht. nem fogalmaz egyértelműen abban a tekintetben, hogy mi nem minősül költségvetési támogatásnak. Az ellenőrzést nagyban megkönnyítené, ha dedikált törvényi sorok (ÁHT-T¹⁷) lennének a támogatásokra a költségvetésben, mivel egy előírászat a támogatás összegén túl sok esetben más tételeket is tartalmaz (pl. a lebonyolítási költségek). (MÁK szakértői interjú, 2023)

Több példa is hozható arra, hogy az államháztartás központi alrendszeréből hasonló célra fizetett egyes támogatások a jogszabály előírásai alapján bizonyos esetekben OTR-ben rögzítendő támogatások (mivel az Áht. 1.§ 14. pontja szerint költségvetési támogatásnak minősülnek), míg más esetekben nem (mivel az Áht. 1.§ 14. pontja szerint nem minősülnek költségvetési támogatásnak): Például az Otthon Melege Program¹⁸ keretein belül nyújtott, lakásonként legfeljebb 350 000 forint támogatás OTR köteles, de az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet szerinti 10 000 000 Ft lakásvásárlási támogatás (CSOK támogatás) nem OTR köteles, mivel az utóbbi jogszabály alapján nyújtott családtámogatásnak minősül, és mint ilyen az Áht. alapján kivételi körbe esik¹⁹. Nem OTR köteles a közfoglalkoztatottak után járó támogatás mivel kivételi körbe tartozik, de OTR kötelesnek minősül, 1209/2023. (VI. 1.) Korm. határozat szerint az Országos Foglalkoztatási Kft. által lebonyolított munkahelyteremtési támogatás.

Az adatok rögzítésének folyamata az OTR-ben

Az adatok OTR-ben történő rögzítése két szakaszra különíthető el: a **támogatási konstrukció rögzítése**, valamint a **támogatások rögzítése** funkciócsoportokra. Az adatok rögzítése egyrészt történhet manuálisan közvetlenül az OTR rendszerben, ugyanakkor az adatok külső, a támogató által használt nyilvántartó rendszerből, interfészen keresztüli adatátadás során is rögzítésre kerülhetnek az OTR-ben.

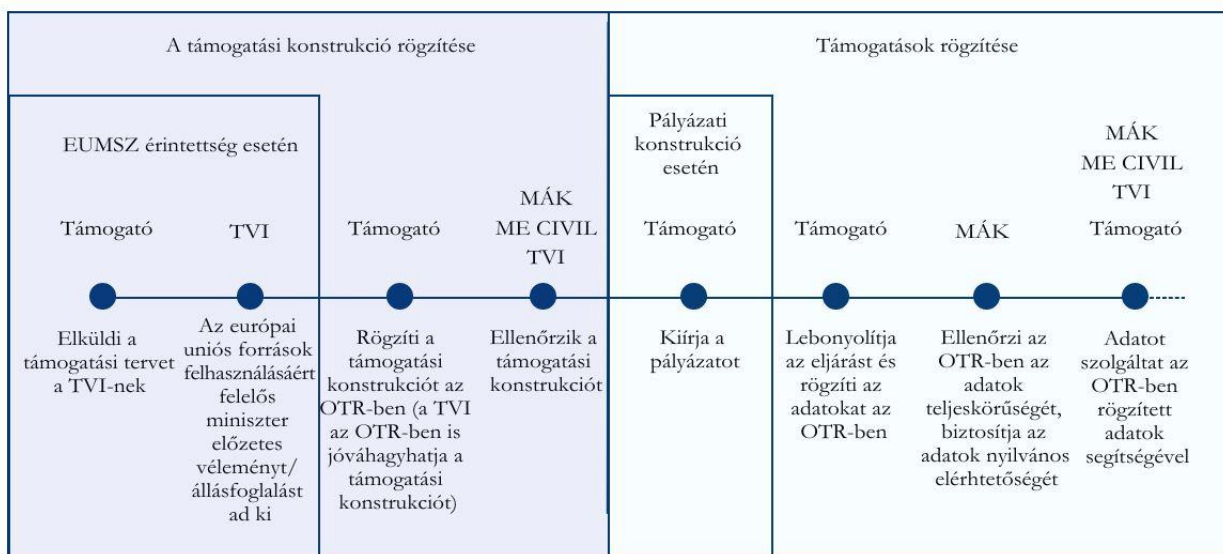
¹⁶ Áht. 56/B.§ (1) bekezdés

¹⁷ „Az ÁHT Államháztartási egyedi azonosító, amely államháztartási nyilvántartási, adat- és információszolgáltatási, illetve feldolgozási célokat szolgál. A bevételek és kiadások felmerülési helyük szerinti adminisztratív besorolását mutatja. Az ÁHT-I az intézmények azonosítására, az ÁHT-T a törvény szerinti költségvetési címbesorolás azonosítására szolgál.” (MÁK, 2023c)

¹⁸ A 2014-ben indult Otthon Melege Program keretében a lakás korszerűsítésére lehetett igénybe venni állami támogatást. A különböző alprogramokon belül többek között háztartásgép-cserére, nyílászárók cserére, fűtőkorszerűsítésre és konvektorcserére is lehetett pályázni. Ez a támogatás azonban nem tartozott a jogszabály alapján nyújtott családtámogatások közé, mivel pályázati rendszer keretében nyújtották.

¹⁹ Áht. 1.§ 14. pontjának h) bekezdése

Az OTR-rel kapcsolatos feladatellátás folyamata



Forrás: Áht., Ávr., 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet, szakértői interjúk alapján ÁSZ szerkesztés

Az OTR-ben **támogatási konstrukciók rögzítése** funkciócsoport a nyilvántartási funkciókon túl biztosítja az ellenőrzési feladatok elvégzésének lehetőségét a MÁK, a TVI, és az ME Civil részére. A támogatási konstrukciók OTR-ben történő rögzítése a támogatók feladata²⁰. A támogatást nyújtóknak a támogatási tervezetet – az uniós joggal összhangban levő támogatási programból nyújtott támogatások kivételével – előzetesen be kell jelenteni az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszternek.²¹



Interjúeredmények

Előfordul, hogy a támogatást nyújtó az OTR rendszerébe úgy tölti fel a pályázati kiírást, hogy azt előzetesen nem küldte el a TVI-nek jóváhagyásra. Ilyen esetben a TVI jóváhagyását utólag tölti fel a támogatást nyújtó. Az OTR-ben a folyamatok úgy kerültek kialakításra, hogy a támogatási konstrukciót, annak rögzítése után a TVI az OTR-ben jóvá tudja hagyni. A TVI azonban erre a funkcióra elsődlegesen nem az OTR-t használja, hanem más módon (pl. emailben) egyezteteti a konstrukciókat. (TVI szakértői interjú, 2023)

A támogatási konstrukciót a benyújtást követően a TVI, a MÁK és a ME Civil ellenőrzi.

- A TVI az OTR-ben a támogatási konstrukció feltöltését és annak az uniós állami támogatási szabályoknak való megfelelését ellenőrzi.
- A támogatási konstrukció rögzítését követően a MÁK ellenőrzi, hogy a konstrukció adatai a monitoringrendszer teljessége szempontjából teljeskörűek-e, valamint, hogy tartalmaznak-e hibás adatokat.²² A MÁK, ha szükséges, hiánypótlási felhívással fordul a támogató felé. Amennyiben a pályázati kiírásban vagy a feltételrendszerben változás következik be, akkor az adatváltozást a támogatóknak az OTR-ben rögzítenie szükséges.

²⁰ Áht. 56/B.–56/C. §§, Ávr. 102/E.§, Civil tv. 53.§

²¹ 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 7. § (1)

²² Ávr. 102/E. § (1)

- A ME Civil ellenőrzi a tervezet Civil törvénnyel való összhangját: hibás, vagy hiányos rögzítés esetén hiánypótlási felhívást rögzít az OTR felületén; hiánytalan adatfeltöltés esetén civil engedély kerül kiállításra és feltöltésre az OTR konstrukciós felületére.

A **támogatások rögzítése** funkciócsoport célja a benyújtott támogatási igényekkel és az odaítélt támogatásokkal kapcsolatosan az Áht 54. §-ban foglalt és egyéb adatok rögzítése, nyilvántartása és kezelése.

Az Áht. 56/C. § rögzíti, hogy a támogató vagy nevében eljáró szerv feladata az OTR rendszerbe történő adatátadás. (Az adatátadás lehet manuális rögzítés az OTR-ben, vagy interfészen keresztüli adatátadás.) Az adatoknak tartalmazniuk kell:

- a támogatási igényhez kapcsolódóan az igénylő nevét, a támogatás felhasználási helyének címét, annak célját és az igényelt támogatás mértékét, a pályázati úton biztosított támogatás esetében a pályázati kiírás tárgyát,
- a támogatási döntéshez kapcsolódóan a döntéshozó személyét, testület esetén a testület megnevezését, tagjainak nevét és a támogatás megállapított mértékét,
- a támogatás felhasználásához kapcsolódóan bekövetkezett vagy a támogató által megállapított, a támogatási jogviszonnyal, a támogatás rendelkezésre bocsátásával és a beszámolóval kapcsolatos tényeket, körülményeket.

Az Áht. 56/C. § szerint az OTR-ben tárolt adatok köre felöleli a kormányhatározattal, kormányrendelettel vagy törvénnyel támogatott személyeket is, ezekben az esetekben azonban a támogatási igény benyújtójának a jogszabály vagy kormányhatározat által támogatott személyt kell érteni.



Interjúeredmények

A TVI munkatársai az OTR-ben kizárólag a pályázati kiírás feltöltésének megtörténtét ellenőrzik. Tapasztalatok szerint a központi költségvetésből származó támogatásokat jellemzően rögzítik a támogatást nyújtók. (TVI szakértői interjú, 2023)

Az ME Civil munkatársainak véleménye szerint a rendszer használatában időnként zavart okoz, hogy egy-egy támogatást nyújtó szervezet korábban berögzítette az igényt benyújtókat, valamint a nem nyertes pályázatokat is. Ennek kapcsán célszerűnek látják egy összehangolt eljárásrend kiadását. (ME Civil szakértői interjú, 2023)

A MÁK szakértőinek véleménye szerint a támogatási igényt is rögzíteni kell, összhangban az Áht. előírásaival²³. (MÁK szakértői interjú, 2023)

Az NFI jogértelmezése szerint a nem nyertes pályázatokat is rögzíteni kell. (NFI szakértői interjú, 2023).

Civil szervezetnek nyújtott támogatások összehangolása

A civil szervezetek támogatása esetében a támogatási konstrukció benyújtásának általános szabályai kiegészülnek az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 53. § által támasztott követelményekkel nevezetesen, hogy a ME Civil is ellenőrzi a támogatási konstrukciót. A cél az államháztartás központi alrendszeréből a civil szervezetek részére nyújtott költségvetési támogatások szakmai összehangolása és az azonos projektcélok párhuzamos finanszírozásának kiszűrése. Fontos kiemelni, hogy a civil szervezeteket érintő támogatások esetén az OTR rendszerében rögzített támogatás esetében miniszteri jóváhagyás is szükséges. A

²³ Áht. 56/C. § (1)

költségvetési előirányzat kezelője előzetes jóváhagyásra megküldi a miniszternek a pályázat alapvető adatait, ezt követően a miniszter 15 napon belül tudomásul veszi vagy indokolással ellátottan megtagadja a jóváhagyást. Fentiek rögzítése az OTR rendszerben a támogató feladata.

A támogatási adatok nyilvánossága

A közpénzzel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését az Alaptörvény alkotmányos rangra emelte, melynek 39. cikk (2) bekezdése szerint: „A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

Az Áht. rendelkezik arról, hogy az OTR-ben nyilvántartott adatok mely részét kell nyilvánosan elérhetővé tenni. Az Áht. 56/C. § rögzíti az OTR működésének azon elvét, hogy a monitoringrendszerben nyilvántartott adatok kereshetőségét támogatási program, támogatási igény benyújtója, támogatás összege, döntéshozatalra jogosultak szerint és más módon csoportosított lekérdezhetőségét bárki számára, ingyenesen kell biztosítani. Az 56/D.§ rögzíti, hogy „közérdekből nyilvános a pályázati kiírást előkészítő, a pályázatot kiíró, a támogatási döntést előkészítő és a döntéshozó személy, testület által a pályázattal, a pályázati eljárással, a támogatási döntéssel összefüggésben kezelt, közérdekű adatnak és különleges adatnak nem minősülő adat”, mely adatok megismerésére a közérdekű adatokra vonatkozó törvényi rendelkezéseket kell alkalmazni.

A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény szabályozza többek között a támogatásokkal kapcsolatos adatkezelési jogosultságot, a támogatások nyilvánosságra hozatalát, az összeférhetlenségi követelményeket és a nyilatkozattételi kötelezettségeket. Az OTR adattartamára és az adat megismerhetőségének korlátjaira emellett egyéb jogszabályok is hatással vannak.²⁴

A MÁK az Áht. 56/B. és 56/C. § szerinti adatszolgáltatási kötelezettségnek a Kincstári Monitoring Rendszer (OTR) című MÁK aloldalon²⁵ közzétett nyilvános, naponta frissülő excel dokumentum feltöltésével tett eleget 2023 júniusáig, míg 2023 júniusától az úgynevezett Közpénzügyi Portálon²⁶ érhető el a támogatásokhoz kapcsolódó nyilvános adatok. A Kincstári Monitoring Rendszer (OTR) című MÁK aloldalon az adatok a 2023. május 31-e előtt keletkezett támogatási igények vonatkozásában továbbra is naponta frissülnek, míg a 2023. június 1-je után keletkezett támogatási igények adatai már a Közpénzügyi Portálon érhetőek el. Az OTR létrehozásának egyik célja éppen az adatnyilvánosság egy csatornán keresztül történő biztosítása volt, amely a jelenleg párhuzamosan működő két adatbázis létrejöttével sérül. A párhuzamos nyilvántartások megnehezítik a csekély összegű támogatások rögzítése által megvalósítható egybeszámítási kötelezettség nyomon követését, illetve a többszörös támogatás kiszűrését.

A két adatbázis logikájában megegyezik, azonban kismértékben módosult, bővebb az adattartalom az új Közpénzügyi Portálon. A két adatbázisban megtalálható adatok körét az 1. sz. táblázat hasonlítja össze.

²⁴ A védelmi és biztonsági célú beszerzésekről 2016. évi XXX. törvény, a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CL.V. törvény, a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény, az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény

²⁵ <https://www.allamkincstar.gov.hu/Koltsegvetes/kincstari-monitoring-rendszer1/otr>

²⁶ <https://kpp.tcs.allamkincstar.gov.hu/>

A MÁK aloldalon közzétett nyilvános excel adatbázis és a Közpénzügyi Portál költségvetési támogatások oldal adattartalma

Áht 56/C. § rendelkezése alapján kötelezően nyilvánosan közzéteendő adatok	Kincstári Monitoring Rendszer (OTR) MÁK oldal	Közpénzügyi Portál
Támogatási igény benyújtójának neve	Támogatási igény benyújtójának megnevezése	Támogatási igény benyújtójának megnevezése, típusa, székhelye / lakcím megye
A támogatás felhasználási helyének címe ²⁷		
Támogatási igény célja	Támogatási igény célja	Támogatási igény célja
Igényelt támogatás mértéke	Igényelt költségvetési támogatás mértéke (Ft)	Igényelt költségvetési támogatás összege
A pályázati úton biztosított támogatás esetében a pályázati kiírás tárgya	Pályázatos támogatás útján nyújtott támogatás esetében a pályázati kiírás tárgya	Pályázatos támogatás esetében a pályázati kiírás tárgya, nem pályázatos támogatás esetében a támogatási konstrukció megnevezése
	Nem pályázatos támogatás esetében a támogatási konstrukció megnevezése	
Döntéshozó személy megnevezése	Támogatási döntés meghozatalára jogosult személy neve	Támogatási döntés meghozatalára jogosult személy / testület megnevezése
Döntéshozó testület esetén a testület megnevezése	Támogatási döntés meghozatalára jogosult testület esetén a testület neve	
Döntéshozó testület esetén a testület tagjainak neve	Támogatási döntés meghozatalára jogosult testület esetén a testület tagjainak neve	
A támogatás megállapított mértéke	Költségvetési támogatás megállapított mértéke (Ft)	Támogató által odaítélt teljes támogatási összeg
A támogatás felhasználásához kapcsolódóan bekövetkezett vagy a támogató által megállapított, a támogatási jogviszonnyal, a támogatás rendelkezésre bocsátásával és a beszámolóval kapcsolatos tényekre, körülményekre vonatkozó adatoknak	Bekövetkezett/megállapított támogatási jogviszonyt érintő lényeges tény, körülmény	Igénylés státusza
-	Lezárás oka	Lezárás oka
-	De minimis adatok	
	Utolsó módosítás	
		Igénylés dátuma
		Az egyedi támogatás, illetve támogatási program hatálya (Kezdődátum, Végdátum)
		Támogatási döntés dátuma
		Támogatás az igénylés %-ban

Forrás: saját szerkesztés

Az új Közpénzügyi Portál részben bővebb adattartalommal bír (megtalálható az igénylés dátuma, támogatás hatálya, támogatási döntés dátuma), emellett több esetben logikai összevonások is történtek, amelyek megkönnyítik a táblázat áttekinthetőségét. A Közpénzügyi Portálról az adatok továbbra is exportálhatók.

A közzétett adatok adatminősége

Az OTR-ben fellelhető nyilvános adatokat az adatminőség, és -megbízhatóság szempontjából is elemeztük. A MÁK által **közzétett „Áht. 39/A. Nyilvánosság kötelezettségének történő megfelelés”** című excel dokumentum 2023. szeptember 7-i verzióját használtuk fel, emellett a MÁK Közpénzügyi Portál felületén található **„Költségvetési támogatások adatai”** című adatbázisban található adatokat is megvizsgáltuk. Az elemzés teljesszűrésére érdekében az ÁSZ részére a Kincstár által rendszeresen megküldött OTR adatállományt is megvizsgáltuk.

Az OTR-ben nyilvánosan közzéteendő adatok körét az Áht. 56/C. § határozza meg, amely tételesen felsorolja, hogy melyek azok az adatok, amelyeket a nyilvános adatbázisban mindenki számára, ingyenesen biztosítani kell. Az előírás 2016. január 1-jén lépett hatályba. Az elemzés feltárta, hogy a jogszabály által kötelezően közzéteendő adatok közül az alábbi esetekben azonosíthatók be adathiányok:

- A döntéshozatalra jogosultak megjelölése
- A támogatás felhasználási helyének címe²⁸
- A támogatási igény célja

Az OTR adatbázis teljesszűrését olyan módon is keresztellenőrzésnek vetettük alá, hogy rétegzett mintavétel módszerével kiválasztottunk öt nyilvánosságra hozott támogatási konstrukciót. A kiválasztott öt konstrukció közül mindössze egy volt megtalálható a nyilvános adatbázisban, azonban annak összege sem egyezett meg a támogatói döntésben szereplő összeggel.

Az adatminőséget érintő feltárt kockázatokat részletesen az elemzés 1. sz melléklete tartalmazza.

A hiányos adatrögzítéssel összefüggő jogkövetkezmények

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 102/E.§ előírja, hogy amennyiben a MÁK észleli, hogy a támogató, vagy a nevében eljáró szervezet hibásan vagy hiányosan jelentette be a támogatási döntéssel kapcsolatos adatszolgáltatást, akkor a MÁK-nak kötelezni kell a szervezetet az adatok kijavítására vagy kiegészítésére. Az adatok rögzítése és az adatkonzisztencia biztosítása azonban a támogató felelősségi körébe tartozik az Áht. 56/B-56/C. §-nak megfelelően. 2023. július 7-től hatályos az Áht. 56/C.§ (5) bekezdése, mely egyértelműsíti, hogy az OTR-ben nyilvántartott adatok hitelességének szavatolása az adatszolgáltatásra kötelezett támogató vagy a támogató nevében eljáró szervezet felelősségi körébe tartozik.

Magyarország 2024. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2023. évi LIII. törvény 77.§ (2) bekezdése az OTR-ben történő adatrögzítésekre vonatkozó jogkövetkezményét 2023. július 7-től hatályosan bővítette. Az Áht. 56/B.§ (2) bekezdés rögzíti, hogy „hibásan, vagy hiányosan rögzített támogatási döntés alapján támogatás érvényesen nem nyújtható”. Ez a megfogalmazás a jogbiztonság követelménye²⁹ szempontjából aggályos lehet, mivel az OTR a korábbi adatrögzítések következtében számos hiányos adattartalommal rögzített támogatási döntést tartalmaz és a korábbi szabályok alapján nem

²⁷ Hatályos 2023. július 7-től

²⁸ Hatályos 2023. július 7-től

²⁹ Az Alaptörvény deklarálja a jogbiztonság követelményének való megfelelést. Az Alkotmánybíróságnak következetes joggyakorlata megerősítette, hogy a jogbiztonság az állam számára kötelezettséget ír elő, hogy az egyes jogszabályok a norma címzettjei számára egyértelműek, továbbá működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek. A jogbiztonság ennek megfelelően nem kizárólag a normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. (22/2018. (XI. 20.) AB határozat)

volt egyértelmű, hogy a hibás rögzítésnek milyen jogkövetkezményei vannak, illetve ki köteles javítani a hibás, vagy hiányos adatrögzítést. .³⁰

Ugyanakkor 2023. július 22-től már hatályba léptek az Áht. 56/B.§ (3)-(4) bekezdései, melyek értelmében, ha a támogató vagy a támogató nevében eljáró szervezet 2023. január 1-jétől rögzítendő támogatási döntéshez kapcsolódó adat átadását nem teljesítette, a MÁK határozatában a Kormány rendeletében meghatározott mértékű bírságot szab ki.

2023. december 14-én hirdették ki az egyes kormányrendeleteknek a Magyarország 2024. évi központi költségvetésének megalapozásával összefüggő módosításáról szóló 560/2023 (XII.14.) Korm. rendeletet, amelynek a 8. § (2) bekezdése rögzíti, hogy 2023. december 30-i hatállyal az Áht. 56/B. § (3) bekezdése szerinti bírság összege az Áht. 56/B. § (2) bekezdése alapján érvénytelenül nyújtott támogatás összegének 0,3%-a, de legfeljebb 300 000 forint. A kormányrendelet 8. § (1) bekezdése 2024. január 1-i hatállyal rögzíti továbbá, hogy a hiányosan vagy hibásan rögzített támogatási döntés esetén a hiba vagy hiányosság elhárításáig MÁK a kedvezményezett részére nem bocsátja rendelkezésre a támogatási döntéssel érintett összeget.

Az Áht. 56/B. § (1a) és (1b) bekezdések rögzítik, hogy 2024. január 1-től az OTR adatátadás és kifizetés adatkörének egyezőségét és megfelelőségét emberi beavatkozás nélküli, gépi úton, a nyilvántartások összekapcsolásával és az adatbiztonság figyelembevételével kell biztosítani.



Interjúeredmények

Az Áht. 56/B. § (2) bekezdésében foglalt szankciókat a MÁK az interjú elkészítésének időpontjáig nem alkalmazta. A jogi megítélés azonban vélhetően az lenne, hogy a támogatást vissza kell követelni, amelyet követően a kedvezményezett polgári jogi igényt érvényesíthetne a támogató felé. A MÁK szakértőinek véleménye szerint a bírság kilátásba helyezésével az adatminőség javulása várható. (MÁK szakértői interjú, 2023)



Interjúeredmények

A MÁK szakértői elmondták, hogy 2024-től az OTR köteles kiutalások előtt a MÁK ÁHT-T; adószám/adóazonosító jel; összeg alapján ellenőrzést végez, tehát megvizsgálja, hogy a kedvezményezett javára az utalásra váró összeggel megegyező, vagy annál nagyobb összeget bejelentettek-e az OTR-ben. Rögzítés hiányában utalás nem történhet meg. 2025-től az ellenőrzési mechanizmus kiegészül az OTR azonosító rögzítésével, azaz a MÁK pontosan meg fogja tudni határozni, hogy melyik OTR-ben bejelentett támogatás utalását indítja a támogató.

(MÁK szakértői interjú, 2023)

A hiányos vagy hibás adatrögzítés jogkövetkezményei (a támogatás folyósításának felfüggesztése és a bírság kiszabása), valamint a 2024-2025. évi fejlesztések bevezetése az adatminőség javulásának irányába hatnak. A folyamatba épített mechanizmusok megelőzhetik annak a lehetőségét, hogy hibás, vagy hiányos OTR rögzítés esetén támogatás kiutalásra kerüljön így várhatóan bírságkiszabásra csak kevés esetben kerül sor.

³⁰ A Ptk. irányadó szabályai alapján amennyiben a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslással, továbbá közigazgatási perben nem volt elhárítható a közigazgatási szervet terheli a kártérítési kötelezettség. (Ptk. 6:548)

AZ OTR HASZNÁLATÁVAL KAPCSOLATOS GYAKORLATI TAPASZTALATOK

A megkeresett interjúalanyok közül a MÁK, a TVI és az ME Civil az OTR-ben található adatokat ellenőrzési célokra használja fel, míg az NFI mint támogatást nyújtó szervezet rögzít adatokat a rendszerbe. Az interjúbeszélgetésekből kirajzolódó kép alapján a felmerülő kihívások egy része a jogszabály értelmezésére vezethető vissza, másik részük pedig a rendszer felhasználóbarát kialakításához kapcsolódnak.

Az OTR rendszer használatával kapcsolatban felmerülő jellemző tapasztalatok az interjúbeszélgetések alapján az alábbiak:

- problémát jelent a jogszabályok nem egyöntetű értelmezése abból a szempontból, hogy mi minősül költségvetési támogatásnak, valamint, hogy a nem nyertes pályázatok rögzítése szükséges-e;
- a támogatást nyújtó szervezet nem tud arról, hogy rögzítenie kell a támogatást;
- az integrált adattárház funkció nem valósul meg – párhuzamos nyilvántartások alkalmazása is gyakorlat;
- a nem felhasználóbarát kialakítás adminisztratív többlet terhet jelent;
- a rendszer üzemeltetéséhez, fejlesztéséhez szűkösen áll rendelkezésre humán erőforrás a MÁK-nál.



Interjúeredmények – jogértelmezési probléma

Az ME Civil szakértői véleménye, hogy az OTR használatában zavart okoz, hogy egy-egy támogató berögzíti a támogatási igényt benyújtókat, valamint a nem nyertes pályázatokat is, míg más szervek csak a támogatást elnyert pályázatokat rögzítik. Ennek kapcsán célszerű lehet összehangolt eljárásrend kiadása, amely tisztázza ezt a kérdést is az egyértelműség érdekében. (ME Civil szakértői interjú, 2023)



Interjúeredmények– jogszabályi előírások ismeretének hiánya

Több esetben előfordul, hogy a támogatást nyújtó szervezet nem tud az OTR adatszolgáltatási kötelezettségéről, ezért azt nem is teljesíti. A támogatókat célzó képzések előrelépést jelenthetnek ebből a szempontból. (ME Civil szakértői interjú, 2023)



Interjúeredmények– nem felhasználóbarát kialakítás

A felhasználók véleménye szerint az OTR nem kellően felhasználóbarát, egyes funkciók automatizálásával csökkenthető lenne a manuális munka. (Például a kifizetést követően a kifizetett státuszt manuálisan kell beállítani minden pályázatnál. Ugyanakkor a közeljövőben megvalósuló fejlesztések nyomán a rendszer a státuszt automatikusan állítja át.) (MÁK szakértői interjú, 2023)

Az NFI munkatársai látnak lehetőségeket az adatrögzítés automatizálására. A nem nyertes pályázatok esetében nem értelmezhető adatokat (támogatás felhasználás kezdete-vége, összeg stb.) kell kötelezően kitölteni, ami értelmetlen többletmunkát okoz. (NFI szakértői interjú, 2023)



Interjúeredmények– adminisztratív teher

Az interjúbeszélgetések alapján az a kép rajzolódott ki, hogy a támogatásokkal kapcsolatos adatok OTR-ben történő rögzítése és frissítése jellemzően a szervezetek prioritási listájának a végén található. Előfordult, hogy késedelmesen, adott esetben több hónappal később, tömegesen kerültek rögzítésre a támogatások adatai az OTR-be. (ME Civil és NFI szakértői interjú, 2023)



Interjúeredmények– integrált adattárház funkció nem valósul meg

A TVI az Európai Bizottság felé minden év április 30-áig készített éves jelentéséhez nem az OTR-ben szereplő adatokat használja fel, hanem az külön adatszolgáltatás alapján készül (TVI szakértői interjú, 2023)

Az NFI-nek a TVI felé adatszolgáltatási kötelezettsége áll fenn évente három alkalommal az 500 000 eurót meghaladó támogatások vonatkozásában, valamint évente egy összesítő adatszolgáltatásra is sor kerül. (NFI szakértői interjú, 2023)

Az ME Civil munkatársai a támogatások ellenőrzése során a párhuzamosságok kiszűrésére elsősorban az OTR-re támaszkodnak, ugyanakkor saját rendszert is használnak. (ME Civil szakértői interjú, 2023)



Interjúeredmények– kihívást jelent a humánerőforrás biztosítása

A támogatást nyújtók oldaláról az adatrögzítés jelent a többlet adminisztrációhoz kapcsolódó humánerőforrás igényt, míg a MÁK, a TVI és az ME Civil esetében a rendszer működtetéshez és fejlesztéséhez lenne több erőforrásra szükség. (MÁK, TVI, ME Civil és NFI szakértői interjú, 2023)

Fejlesztési javaslatok

Az interjúbeszélgetések során az interjúalanyok rámutattak több fejlesztési lehetőségre is.



Interjúeredmények

Célszerű lenne a támogatóknál egy egységes nyilvántartási informatikai rendszer kialakítása, jelenleg azonban minden támogató saját rendszerben dolgozik. (TVI szakértői interjú, 2023)

Az NFI részéről fejlesztési igényként merült fel, hogy a benyújtásra jogosultak körének bejelölése után automatikusan kitölthetné a rendszer a hozzá tartozó GFO³¹ kódokat ezzel megkönnyítve az adminisztrációs folyamatokat. (NFI szakértői interjú, 2023)

Az ME Civil munkatársai felvetették, hogy fejlesztési irány lehetne az adatmezők pontosabb meghatározása annak érdekében, hogy a megadott adattartalmak egységesebbek legyenek, illetve az eljárásrend pontosítása is szükséges. Az ME Civil munkatársai elkészítettek egy, a rendszerre vonatkozó leírást (szakmai útmutató), amelyet az új támogató szervezetekkel is megosztanak, illetve tudásátadásal is támogatják az új támogató szervezeteket.

Az OBH³² és az OTR rendszereinek összekapcsolására is sor kerülhet a jövőben (KKSZB³³ kapcsolat), így az alapadatok hibás rögzítése elkerülhető lenne (ME Civil szakértői interjú, 2023)

A MÁK munkatársainak véleménye, hogy minden lebonyolító szerv és támogató egy kicsit a saját szervezetéhez szeretné igazítani az OTR rendszerét, erre azonban nincsen lehetőség. (MÁK szakértői interjú, 2023)

³¹ A Gazdasági Szervezetek Regiszteréhez használt osztályozás. A gazdasági szervezetek gazdálkodási forma szerinti osztályozása tartalmazza a vállalkozás, költségvetési és nonprofit formában működő egységeket a rájuk vonatkozó jogszabályokkal együtt. (KSH)

³² Országos Bírósági Hivatal

³³ Központi Kormányzati Szolgáltatás BUSZ

1. SZ. MELLÉKLET: ANOMÁLIÁK, AZ ADATMINŐSÉGET VESZÉLYEZTETŐ KOCKÁZATOK

Feltárt anomáliák a nyilvános adatbázis adatai alapján

Az OTR-ben nyilvánosan közzéteendő adatok körét az Áht. 56/C. § határozza meg, amely tételesen felsorolja, hogy melyek azok az adatok, amelyeket a nyilvános adatbázisban mindenki számára, ingyenesen biztosítani kell. Ezen adatok OTR-be történő átadásáról a támogató vagy a támogató nevében eljáró szervezetnek kell gondoskodnia. Az előírás 2016. január 1-jén lépett hatályba, azonban az OTR 2015. évi támogatásokat is tartalmaz. A nyilvános adatok kontrollálása érdekében felhasználtuk a MÁK-tól kapott, a SAS programban rendelkezésre álló adatokat is. A nyilvános adatbázisban található adatok logikai és szemantikai vizsgálata alapján az alábbi anomáliákat azonosítottuk:

1) *A döntéshozatalra jogosultak megjelölésének hiánya*

Az Áht. 56/C. § (1) bekezdés b) pontjának előírása ellenére a nyilvános adatbázis esetenként nem tartalmazza (minden támogatás vonatkozásában) a támogatási döntéshez kapcsolódóan a döntéshozó személy nevét, vagy testület esetén a testület megnevezését és a testület tagjainak a nevét. A Kincstári Monitoring Rendszer (OTR) című MÁK aloldalon közzétett nyilvános, naponta frissülő nyilvántartásban 1 340 109 rögzített támogatásból 956 támogatás esetén nincs rögzítve a döntéshozó személye, vagy a döntéshozó testület, illetve a testület tagjainak a neve. Ezek közül 337 „benyújtott” 619 „lezárt – nem teljesült” státusszal szerepel az adatbázisban. A „döntött”, a „lezárult – teljesült” és a „szerződött” státuszú támogatási igények esetében minden esetben szerepel döntéshozó. A „Lezárt – nem teljesült” státusz magyarázata sem az adatbázisban, sem az OTR felhasználói kézikönyvben nem tisztázott, ugyanakkor, mivel a támogatás „döntött” státusza jelentheti a támogatási igény döntéssel történő elutasítását, a „lezárt – nem teljesült” státusz alapján egyértelműen nem megállapítható, hogy valamilyen kizáró ok, vagy döntés következtében került egy igény ebbe a státuszba, mivel a lezárás okaként „Kötelezettségvállalás nélkül megghiúsult” szöveg szerepel. A MÁK Közpénzügyi Portál felületén található „Költségvetési támogatások adatai” című adatbázisban 47 712 támogatási igénylés adatai közül 18 471 esetében (38,7%) nem található a döntésre jogosult személy vagy szervezet megnevezése. Ebből 11 846 „szerződött”, vagy „döntés kész” státuszban volt.

2) *A támogatás felhasználási helyének címére vonatkozó hiány*

A nyilvános adatbázisok nem tartalmazzák az Áht. 56/C. § (1) a) pontjában 2023. július 7-től előírt a támogatás felhasználási helyének címére vonatkozó adatot.

3) *A támogatási igény célja megjelölés hiányosságai*

A támogatás céljának feltüntetésére a nyilvános adatbázisok egy külön erre a célra kijelölt adatmezőt tartalmaznak, ugyanakkor egyes esetekben az adatmező nem, vagy eltérő adatot tartalmaz (pl. egy személy nevét). A MÁK OTR aloldalon közzétett nyilvántartás – a 2015. évi támogatási konstrukciókat nem számítva – 1 100 esetben, Közpénzügyi Portálon közzétett nyilvántartás 2 655 esetben (5,6%) nem tartalmaz adatot.

További hibák, kockázatok

1) *Látszólagos redundanciák a nyilvános adatbázisban*

A nyilvános adatbázisok áttekintése alapján a többszörös adatrögzítés kockázata is felmerült. Erre egy példa, hogy a MÁK OTR aloldalon közzétett nyilvántartásban Gárdony Város Önkormányzata strand-fejlesztésének támogatása hat alkalommal került rögzítésre, mind a hat esetben 30 millió Ft-os támogatási összeggel, valamint megegyező a támogatási döntés meghozatalára jogosult személlyel. A nyilvános adatokból nem megállapítható, hogy egy támogatás többszörösen került rögzítésre, vagy, hogy valóban hat különböző támogatás adatait tartalmazzák. Az ÁSZ számára megküldött OTR adatbázis alapján – amely tartalmazza a támogatási azonosítót is – egyértelműen megállapítható, hogy a leírtak különböző támogatások. Indokolt a nyilvános adatok között a támogatási azonosító feltüntetését a támogatások megkülönböztethetőségének érdekében.

2) *A csekély összegű támogatás³⁴ (de minimis) adatok*

A korábbi, a MÁK OTR aloldalon közzétett nyilvántartásban támogatásonként 10 adatmező tartalmazta a csekély összegű támogatások egyes adatait. Az adatmezők a NAV³⁵ adatszolgáltatás során az OTR-nek átadott, valamint a támogatói adatszolgáltatás során OTR rendszerbe rögzített de minimis adatokat tartalmazta. A Közpénzügyi Portál a de minimis adatokat nem tartalmazza, azok nyilvánosságára vonatkozóan ugyanakkor nincs jogszabályi kötelezettség. A korábbi adatok elemzése azonban azt mutatta, hogy a de minimis adatokat a támogatók nem rögzítik az OTR-ben.



Interjúeredmények

A TVI munkatársainak véleménye szerint a nyilvános adatbázis de minimis támogatásra vonatkozó adathiánya elsősorban az ún. válság- és COVID-támogatásoknak tudható be, mivel azok nem a de minimis keretet terhelik. Ezeket a támogatásokat célszerű lenne külön jelölni az OTR nyilvános adatai között az egyértelműség érdekében. (TVI szakértői interjú, 2023)

A de minimis adatok vonatkozásában nem kötelező minden elem kitöltése, a MÁK nem tudja az adatokat verifikálni. A MÁK szakértőinek véleménye szerint a támogatók gyakran nincsenek tisztában az EUMSZ alapján nyújtható jogcímekkel. (MÁK szakértői interjú, 2023)

Az NFI sem szokta a de minimis adatokat az OTR-ben rögzíteni, bár a csekély összegű nyilatkozatra vonatkozó űrlapon ezt a pályázók az NFI részére kitöltik. A de minimis támogatásokra vonatkozóan külön adatszolgáltatás áll rendelkezésre az NFI-nél, ugyanakkor az OTR-be ez nem kerül be. (NFI szakértői interjú, 2023)

3) *Hiányzik a támogatás megítélésének időpontja*

Az átláthatóság általános elvét érinti a támogatás megítélése időpontjának hiánya (legalább év, hónap megadása) a Kincstári Monitoring Rendszer (OTR) című MÁK oldalon elérhető nyilvános adatbázisban. Az új Közpénzügyi Portál már tartalmazza a támogatási döntés dátumát, ugyanakkor ez csak a 2023. június 1-je után keletkezett támogatási igényekre vonatkozó adatokat tartalmazza, a korábban keletkezett támogatási igények esetében továbbra is fennáll az anomália.

³⁴ A csekély összegű támogatások rögzítése az egybeszámitás kötelezettség nyomán követését, illetve a többszörös támogatás kiszűrését biztosítja (egy adott időszakon belül csekély összegű támogatás csak egyszer nyújtható egy kedvezményezettnek), emellett eleget tesz az uniós de minimis, illetve az ezen a téren előírt uniós versenyjog szabályozásnak, így különösen fontos több szempontból is annak pontos kitöltése, vezetése.

³⁵ Nemzeti Adó- és Vámhivatal

4) *A döntésre jogosult testület tagjainak utólagos módosulása*

Az NFI szakértőivel folytatott interjú alapján kiderült, hogy ha egy korábban rögzített támogatási konstrukció esetén a döntésre jogosult testület elnevezése vagy a testület tagjainak neve módosul, akkor a korábban rögzített támogatások esetében is módosulnak ezek az adatok, amely problémát okoz az adatok hitelessége szempontjából.

5) *ÁSZ tapasztalatok egyes civil szervezetek beazonosításával kapcsolatban*

Az ÁSZ szempontjából az OTR-nek alkalmasnak kellene lennie arra, hogy abból megállapítható legyen, hogy az egyes civil szervezetek egy adott költségvetési évben összesen mennyi költségvetési támogatásban részesültek. Azonban ebből a szempontból is korlátozó tényezőket jelentenek az OTR korábban ismerttetett hiányosságai (például, hogy egy szervezet egyértelmű beazonosíthatóságára szolgáló adószám esetén is adatminőségi problémák merülnek fel.) A támogatások feldolgozása is további elemzést igényel (például annak megállapítása, hogy egy adott évben elnyert támogatás hány évre eső támogatásnak tekinthető).

Mintavételes vizsgálat

A nyilvános adatbázis átfogó vizsgálata mellett célvizsgálatokat is folytattunk a 2023. október 24-én a nyilvános adatbázisban és a Közpénzügyi Portálon megtalálható adatok alapján.

Elsőként kiválasztásra került öt olyan szervezet, amelyek esetében nyilvánosan elérhető támogatási döntéseket tartalmazó lista állt rendelkezésre, majd a kiválasztás érdekében öt csoportot határoztunk meg.

- 2014-2020-as időszaki operatív programok,
- 2021-2027-as időszaki operatív programok,
- hazai forrásból megvalósuló pályázatok, amelyeknél a támogatotti tevékenység K+F beruházást is érinthet,
- hazai forrásból megvalósuló pályázati programok, amelyek kedvezményezettjei köre érinthet költségvetési szervet vagy önkormányzatot,
- hazai forrásból megvalósuló programok, amelyeknél a támogatott szervezetek többnyire gazdasági társaságok.

A támogatási listában felsorolt kedvezményezettek véletlenszám generátor segítségével kerültek kiválasztásra. Keresztellenőrzésként (amennyiben a támogatási összeg nem volt kerek vagy más okból egyedi volt) az összeggel is ellenőriztük az adott támogatást. A vizsgálat az alacsony elemszám következtében nem minősül reprezentatívnak.

A kiválasztás után az OTR nyilvános adatbázisában végzett keresések eredményeit mutatja be a 2. sz. táblázat.

A kiválasztott támogatások az OTR adatbázisaiban (MÁK OTR aloldalon vagy a Közpénzügyi Portálon)

Támogató	Pályázó	Támogatási konstrukció	Döntés dátuma	Támogatási döntés elérése	OTR találat a támogatási döntésre
Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság	Hangony Községi Önkormányzat	EFOP-1.4.3-16 pályázat keretében fejlesztett Biztos Kezdet Gyerekházak befogadására és költségvetési támogatására kiírt meghívásos pályázat vonatkozásában	2023. május	https://tef.gov.hu/wp-content/uploads/2023/05/Biztos_Kezdet_Gyerek haz_2023._evi_meghivasos_palyazat_dontesi_lista.pdf	NINCS
Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal	ORGANICA Technológiák Zrt.	Keverőegység szennyvízkezelő berendezésekben kezelt folyadékok nagy-méretű gázbuborékok segítségével történő keveréséhez - PCT/HU2020/050056 - nemzeti/regionális eljárások megindítása	2023.09.13.	https://nkfih.gov.hu/palyazoknak/nkfi-alap/tamogatott-projektek-2020-113-iparjog-9-fordulo	VAN, DE ELTÉR ³⁶
NFI	FilmHungary Kft.	A Filmszakmai Döntőbizottság 2023. augusztus 17-ei döntései- gyártási támogatás	2023.08.17.	https://nfi.hu/file/documents/2/2781/fszdb_kozzetei_2023_08_17.pdf	NINCS
TOP PLUSZ	Bakonya Községi Önkormányzata	TOP_PLUSZ-2.1.1-21-BA1 - Önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése	2022.04.04.	https://www.palyazat.gov.hu/eredmenyek/tamogatott-projektek/3167550201	NINCS
TOP	Balástya Községi Önkormányzat	TOP-1.1.3-16-CS1 - Helyi gazdaságfejlesztés	2017.12.20.	https://www.palyazat.gov.hu/eredmenyek/tamogatott-projektek/1649310201	NINCS

Forrás: ÁSZ szerkesztés

Az elvégzett vizsgálat eredményeit bemutató táblázat alapján jól látható, hogy a kiválasztott öt támogatás közül mindössze egy volt megtalálható a nyilvános adatbázisban, azonban annak összege nem egyezett meg a támogatói döntésben szereplő összeggel. Ennek alapján a megvizsgált öt támogatás közül egy sem felelt meg az Áht. előírásainak.

³⁶ A támogatói döntés szerint 7 500 000 Ft összegű támogatást kapott, ennek ellenére csak 3 000 000 Ft összegű támogatás szerepel az OTR adatbázisában.

FELHASZNÁLT IRODALOM, FORRÁSOK

1. MÁK (2021): OTR Rendszer - Felhasználói Kézikönyv. <https://www.allamkincstar.gov.hu/Koltsegyetes/kincstari-monitoring-rendszer1/otr>
2. MÁK (2023a): Áht. 39/A. Nyilvánosság kötelezettségének történő megfelelés. <https://www.allamkincstar.gov.hu/Koltsegyetes/kincstari-monitoring-rendszer1/otr>
3. MÁK (2023b): Közpénzügyi portál – Költségvetési támogatások adatai. <https://kpp.tcs.allamkincstar.gov.hu/>
4. MÁK (2023c): Költségvetés végrehajtása az éves költségvetési beszámolók alapján: Kulcsfogalmak <https://www.allamkincstar.gov.hu/Koltsegyetes/kozpenzugyi-portal/kozpenzugyi-portal-riport-es-adatvagyon/koltsegyetes-vegrehajtasa-az-eves-koltsegyetes-beszamolok-alapjan/kulcsfogalmak>
5. Pályázati Portál (2014): Részletes felhívás és útmutató. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjc7bOB2teCAxWW7qQKHxOCRkQFnoECA4QAQ&url=https%3A%2F%2Farchiv.palyazat.gov.hu%2Fdownload.php%3FobjectId%3D55873&usg=AOvVaw14q5gkxpMexlN2tzNX1brL&opi=89978449>

INTERJÚK:

Szervezet:

Nemzeti Filmintézet

Miniszterelnökség Civil Kapcsolatok és Társadalmi Konzultáció Főosztálya

Magyar Államkincstár

Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Iroda

Interjú elkészítésének időpontja:

2023. október 25.

2023. október 25.

2023. október 25.

2023. november 7.

FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK

EU jogszabályok

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés

A Bizottság 360/2012/EU rendelete (2012. április 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról

A Bizottság 1407/2013/EU rendelete (2013. december 18.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról

A Tanács (EU) 2015/1588 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról

A Bizottság (EU) 2020/1474 rendelete (2020. október 13.) a 360/2012/EU rendeletnek az alkalmazási időszak meghosszabbítása, valamint a Covid19-világjárvány hatásának figyelembevétele érdekében a nehéz helyzetben lévő vállalkozások számára meghatározott időtartamra biztosított eltérés tekintetében történő módosításáról

Törvények

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2023. évi LIII. törvény Magyarország 2024. évi központi költségvetésének megalapozásáról

Kormányrendeletek

37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről

368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

560/2023 (XII.14.) Korm. rendelet egyes kormányrendeleteknek a Magyarország 2024. évi központi költségvetésének megalapozásával összefüggő módosításáról



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 10. | 1364 Budapest 4., Pf. 54
www.asz.hu | szamvevoszek@asz.hu
telefon: +36 1 484 9100