



Iktatószám: 23-463/578/2014.

ELLENŐRZÉSI JELENTÉS

**Az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok
intézményrendszerének és a Finanszírozási Mechanizmusokból,
továbbá a Finanszírozási Mechanizmusok támogatásaiból részesülő
kedvezményezettek és a lebonyolító szervezetek részére juttatott
egyéb hazai és nemzetközi támogatások felhasználásának ellenőrzése**

Norvég Civil Támogatási Alap

2014. október 15.



TARTALOMJEGYZÉK

I.	ÁLTALÁNOS INFORMÁCIÓK	3
II.	BEVEZETŐ.....	4
III.	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	5
IV.	JAVASLATOK	13
V.	MEGÁLLAPÍTÁSOK	14
V. 1.	AZ EGT ÉS NORVÉG FINANSZÍROZÁSI MECHANIZMUSOK.....	14
V. 2.	A FINANSZÍROZÁSI MECHANIZMUSOK INTÉZMÉNYRENDSZERE	15
V. 3.	A KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS	20
V. 4.	A HIVATALLAL VALÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSI KÖTELEZETTSÉG MEGSÉRTÉSE	21
V. 5.	A TÁMOGATÁSOK BIZTOSÍTÁSA	23
V. 6.	A TÁMOGATÁSOK ODAÍTÉLÉSE	24
V. 7.	A TÁMOGATÁSOK FELHASZNÁLÁSA	29
V. 8.	A SZABÁLYTALANSÁGOK BÜNTETŐJOGI KÖVETKEZMÉNYEI	33
V. 9.	A MŰKÖDÉSI KÖLTSÉGEK	34
VI.	FÜGGELÉK	36
	RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	36
	A VIZSGÁLT SZERVEK VEZETŐI	37
	JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE.....	37

I. ÁLTALÁNOS INFORMÁCIÓK

Az ellenőrzést végző szerv:	Kormányzati Ellenőrzési Hivatal
Az ellenőrzést végző szervezeti egység:	Támogatásokat Ellenőrző Főosztály Állami Tulajdont Ellenőrző Főosztály
Az ellenőrzött szerv(ek):	Ökotárs Alapítvány Autonómia Alapítvány Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvány Kárpátok Alapítvány – Magyarország 55 támogatásban részesült civil szervezet
Az ellenőrzés tárgya:	Az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok intézményrendszerének és a Finanszírozási Mechanizmusokból, továbbá a Finanszírozási Mechanizmusok támogatásaiból részesülő kedvezményezettek és a lebonyolító szervezetek részére juttatott egyéb hazai és nemzetközi támogatások felhasználásának ellenőrzése.
Az ellenőrzés célja, feladata:	Annak megállapítása, hogy az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusokból Magyarországra érkező támogatások fogadására és felhasználásuk irányítására felállított hazai intézményrendszer vonatkozásában fennállnak-e a feladatok ellátásához szükséges intézményi és szabályozási feltételek, hogy a rendszer megfelel-e a vonatkozó nemzetközi és hazai jogszabályoknak, továbbá annak megállapítása, hogy az alapokból kockázatelemzéssel, mintavételezéssel kiválasztott kedvezményezettek részére folyósított támogatások megítélése, felhasználása szabályszerűen, rendeltetésszerűen, illetve hatékonyan valósult-e meg.
Az ellenőrzött időszak:	2008.01.01 – 2014.04.30.
A helyszíni ellenőrzés kezdete és vége:	2014.06.02. – 2014.06.02.
Az alkalmazott ellenőrzési módszerek és eljárások:	Adatbekérésen alapuló elemzés és helyszíni ellenőrzés
Az ellenőrzésre vonatkozó jogszabályi felhatalmazás:	Az ellenőrzés végrehajtása a 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 11. § (3) bekezdése alapján történt.

II. BEVEZETŐ

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) a 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 11. § (3) bekezdése alapján soron kívüli ellenőrzést folytatott le az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok intézményrendszere és a Finanszírozási Mechanizmusokból juttatott támogatások tárgyában. A vizsgálat – annak lefolytatása során – a 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 11. § (4) bekezdése alapján kiterjesztésre került a Finanszírozási Mechanizmusok támogatásaiból részesülő kedvezményezettek és a lebonyolító szervezetek részére juttatott egyéb hazai és nemzetközi támogatások felhasználásának ellenőrzésére is.

Jelen ellenőrzési jelentés az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok keretében működtetett Norvég Civil Támogatási Alap működése és a támogatásban részesülő, kockázatelemzéssel kiválasztott civil kedvezményezettek részére folyósított támogatások szabályszerűsége vonatkozásában készült.

Az ellenőrzés módszere adatbekérésen alapuló elemzés és helyszíni ellenőrzés volt. A vizsgálat során nehézséget jelentett, és így az ellenőrzés hatókörét jelentős mértékben korlátozta, hogy a lebonyolító alapítványok az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 65. § (1) bekezdésében meghatározott együttműködési kötelezettségüket megsértve megtagadták a pályáztatási folyamat lebonyolításához, a pályázatok értékeléséhez és elbírálásához, a projektek ellenőrzéséhez, valamint a megvalósult projektek elfogadásához kapcsolódó dokumentumok átadását, ami miatt a Hivatal az érintett szervezetek adószáma alkalmazásának felfüggesztését kezdeményezte az állami adóhatóságnál.

A kiválasztott kedvezményezettek közül egyes szervezetek a nyilvántartásban szereplő címükön nem voltak elérhetőek, ami arra utalt, hogy a szervezetek működésüket beszüntették, más szervezetek éves közhasznú beszámolóit pedig nem tartalmazták a jogszabályban előírt kötelező tartalmi elemeket. Ezekre tekintettel a Hivatal az érintett szervezetek vonatkozásában az ügyészség törvényességi ellenőrzését, illetve – annak eredményének függvényében – a szervezetek megszüntetését kezdeményezi.

A fentiek mellett a kedvezményezettek jelentős részénél több alkalommal is hiánypótlásra volt szükség, tekintettel arra, hogy az általuk korábban átadott dokumentumok alkalmatlanok voltak az ellenőrzés lefolytatására.

Egyes kedvezményezettek továbbá elzárkóztak az adatszolgáltatástól és a kért dokumentumokat a Hivatal részére nem küldték meg, ehelyett azok egy részét saját honlapjukon tették közzé. A nyilvánosságra hozott adatok ugyanakkor hiányosak, és a kitakart adatokra tekintettel az ellenőrzést jelentős mértékben korlátozták.

III. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A Magyarországgal megkötött nemzetközi egyezményekben Norvégia, Izland és Liechtenstein az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus két ciklusában (2004 és 2009, valamint 2009 és 2014 között) összesen 288,357 millió euró támogatás biztosítását vállalták Magyarország számára, amelynek célja az Európai Gazdasági Térségen belüli gazdasági és társadalmi különbségek csökkentése volt. A létrejött egyezmények alapján ugyanakkor nemcsak Norvégia, illetve az EGT érintett tagállamai vállaltak kötelezettséget támogatások nyújtására, hanem az Európai Unió tagjaként Magyarország is arra, hogy a többi uniós tagállammal megegyező kedvezményeket biztosít a donor országok részére.

Az alapul szolgáló egyezmények késve (a 2005. és a 2011. évben) történő megkötése, valamint az eljárásrendek kiadásának elhúzódása következtében a források tényleges rendelkezésre bocsátása az első ciklus esetében 2008 és 2011 között valósult meg, míg a második ciklus esetében előre láthatóan a 2017. évig fog tartani.

Az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok keretében nyújtott támogatások lebonyolítása a vizsgált időszakban Magyarország oldaláról főszabály szerint a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (a továbbiakban: NFÜ) koordinációja mellett valósult meg, azonban a civil szervezetek támogatására felhasználható 20,7 millió euró összegű **Norvég Civil Támogatási Alap** (a továbbiakban: NCTA) **támogatásainak lebonyolítása az állami szervezetrendszer megkerülésével történt.** A támogatást nyújtó államokkal történő kapcsolattartásra feljogosított szervezet, a Finanszírozási Mechanizmus Iroda (a továbbiakban: FMI) ugyanis közvetlenül az Ökotárs Alapítvánnyal kötött szerződést a lebonyolításra, valamint a forrásokat az első ciklus tekintetében közvetlenül az Alapítvány számára utalta át. Az állami szervezetrendszer megkerülésén az a tény sem változtat, hogy a támogatások lebonyolítása során a Magyar Állam részéről eljáró személyek megfigyelőként egyes eljárási cselekményeknél részt vehettek, mivel a folyamatokra tényleges rálátásuk nem volt.

Az ellenőrzés megállapította, hogy az Ökotárs Alapítvány vezette konzorciumnak (további tagjai: Autonómia Alapítvány, Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvány, valamint Kárpátok Alapítvány - Magyarország) **az alapkezelői feladatokra történő kiválasztása során olyan szabálytalanságok történtek, amelyek a konzorcium megbízásának a jogalapját is kétségessé teszik.** Az első ciklus esetében ugyanis a végrehajtási szabályok alapján az NFÜ-nek kellett volna kiválasztania a lebonyolító szervezetet, kivéve, ha az NFÜ a támogató államok által meghatározott szervezetekkel (a Norvég Külügyminisztériummal, illetve a Finanszírozási Mechanizmus Bizottsággal) külön megállapodást köt arra, hogy az NCTA működtetésével az FMI-t bízzák meg (ebben az esetben a lebonyolító szervezetet az FMI választhatta volna ki). Ilyen megállapodás azonban az ellenőrzés rendelkezésére álló információk alapján nem jött létre.

A második finanszírozási ciklus tekintetében a szabálytalanságot az jelentette, hogy az FMI a nemzetközi egyezménybe ütköző módon ismételt az NFÜ bevonása nélkül kötött szerződést a lebonyolításra. Ráadásul a szerződést egy olyan pályázati eljárás alapján kötötte meg, amelynek során az Ökotárs Alapítvány vezette konzorciumon kívül valamennyi jelentkezőt kizárt az eljárásból, így tényleges verseny nem valósult meg.

A fentiek alapján a Magyar Kormány, mint szerződő fél számára nem biztosított a lehetőség az általa megkötött szerződés teljesítésének nyomon követésére. Ennek következtében **a Magyar Kormány nem tudott, illetve nem tud eleget tenni az első ciklus tekintetében létrejött nemzetközi egyezmények 11. cikkeiben, illetve a második ciklusban az EGT Finanszírozási Mechanizmus tekintetében létrejött nemzetközi egyezmény 10. cikk 2. és 3. pontjaiban foglalt átláthatóság, elszámoltathatóság és költséghatékonyság, valamint az egyenlő jogok érvényre juttatása tekintetében vállalt kötelezettségének.** Erre tekintettel – a Hivatal által az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium kiválasztásával kapcsolatban megállapított szabálytalanságokra is figyelemmel – **indokolt, hogy a Miniszterelnökség a támogatást nyújtó államok felé kezdeményezze a civil támogatások lebonyolítása intézményrendszerének módosítását.**

Az ellenőrzés megállapította azt is, hogy az éves költségvetési törvényekben az EGT és a Norvég Alap támogatások bevételei külön soron kerülnek ugyan megtervezésre, azonban **az éves költségvetési törvényekbe beállított összegek az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium által működtetett, a Finanszírozási Mechanizmusok részét képező NCTA bevételeit nem tartalmazzák, azaz a bevételek nem kerültek betervezésre.** Ez ellentétes az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) **5. § (1) bekezdés c) pontjával,** különös tekintettel arra, hogy az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok keretében nyújtott támogatások a Magyar Kormány által megkötött ugyanazon nemzetközi egyezményeken alapulnak, amelyek a támogatások mértékét egy összegben határozzák meg és annak biztosítását Magyarország számára írják elő. Ezért **a Hivatal szükségesnek tartja, hogy a jövőben az éves költségvetési törvények előkészítése során az EGT és a Norvég Alap támogatások bevételei között az NCTA bevételei is betervezésre kerüljenek.**

Az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium NCTA támogatások lebonyolításával kapcsolatos jogköreinek megszüntetését a fentiek mellett indokolja az is, hogy a támogatások lebonyolításának ellenőrzését akadályozta. Az Alapítvány és konzorciumi partnerei ugyanis – a jogszabályban előírt együttműködési kötelezettségüket megsértve, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság állásfoglalását figyelmen kívül hagyva – **megtagadták egyes, a pályáztatási folyamat lebonyolításához, a pályázatok értékeléséhez és elbírálásához, a projektek ellenőrzéséhez, valamint a megvalósult projektek elfogadásához kapcsolódó dokumentumok átadását a Hivatal számára.** Emiatt a Hivatal kezdeményezte az állami adóhatóságnál az Ökotárs Alapítvány és konzorciumi partnerei adószáma alkalmazásának felfüggesztését.

Emellett megállapítást nyert, hogy a konzorcium munkatársai **a Hivatal által kért egyes dokumentumokat** a vizsgálat megkezdését követően **utólag „gyártottak le”**, és azokat hamis (korábbi) dátummal látták el. Arra is volt példa, hogy a Norvég Nagykövetség munkatársa a hivatali email címéről levelezett arról, hogy a visszadátumozott nyilatkozatot kinek és hova vigye el.

A beszerzett iratanyag alapján **valószínűsíthető** továbbá, **hogy a konzorcium tagjai** a Hivatal vizsgálatára, valamint a folyamatban lévő nyomozás akadályozása érdekében **egyes, szervereken tárolt adatokat letöröltek, illetve az elektronikus levelezés egy részét megsemmisítették vagy elérhetetlenné tették**. A Hivatal vizsgálatának korai szakaszában a lebonyolítókban az az ötlet is felmerült, hogy az átadni nem kívánt iratanyagot a norvég nagykövetségre „menekítik”.

A Hivatal a rendelkezésére álló dokumentumok alapján a **pályázati eljárásokkal kapcsolatban megállapította, hogy az Ökotárs Alapítvány és konzorciumi partnerei tudatosan olyan döntéshozatali és bírálati mechanizmust alakítottak ki, amely alkalmas volt a pályázatok részrehajló elbírálására**. A bírálat és a döntéshozatal folyamatának egyes pontjain (értékelés, bírálat, döntéshozatal) a beérkezett pályázatok rangsorát érdemi indokolás nélküli módosították.

Az Ökotárs Alapítvány igazgatója külön fel is hívta munkatársait az elbírálás befolyásolására. Az igazgató ugyanis azt a tájékoztatást adta az elbírálással kapcsolatban, hogy amennyiben a pályázatok értékelése során a két értékelő által adott pontszám között jelentős különbség van, akkor az eljárásrend szerint előírt harmadik értékelő bevonása mellett lehetőség van arra, hogy valamelyik értékelőt „meggyőzzék” az általa adott pontszám módosítására. Ugyanígy kellett eljárniuk a munkatársaknak abban az esetben is, ha álláspontjuk szerint az értékelők magasabb pontszámot adtak, mint amennyit „a pályázat érdemel.”

A fentiek mellett az Ökotárs Alapítvány igazgatója a támogatásokról döntő Jóváhagyó Testület egyik ülésén felhívta a résztvevőket arra is, hogy „azoknál, akik kevés pontot kaptak, és mégis támogatottak lesznek, kérjünk a BB-től újrapontozást.” Azoknál pedig, akik magas pontszámot kaptak az értékelés során, mégis elutasításra kerülnek, az Alapítvány igazgatója azt kezdeményezte, hogy „inkább legyen újrapontozás a BB és/vagy az értékelők által, hogy kevesebb kritikát kapjunk a hasonló pontszámú, de elutasított pályázóktól.”

A pályáztatásokkal kapcsolatban **az első finanszírozási ciklus tekintetében a támogatási rendszer átvilágítását végző Ernst & Young Tanácsadó Kft. által készített jelentés is több szabálytalanságot állapított meg, köztük azt, hogy az Ökotárs Alapítvány igazgatója a bíráló bizottság tagjaként több alkalommal is indokolás nélkül, utólag úgy módosította az általa adott pontszámokat, hogy a pályázók sorrendje is módosult.**

Az eljárásrenden az Ökotárs Alapítvány érdemben a későbbiek során sem változtatott. **Emiatt az FMI is több alkalommal fogalmazott meg kifogást az Ökotárs Alapítvány igazgatója felé.** Az FMI képviselőjének ugyanis feltűnt, hogy

egyes, az értékelés során 80 vagy 76%-ra értékelt pályázatok nem kerültek kiválasztásra, miközben az értékelés során mindössze 51%-ot elért pályázat mégis eredményes lett. A rendelkezésre álló információk alapján az is megállapítható, hogy más országok gyakorlatához képest a magyar NCTA programban a legnagyobb azon pályázatok aránya, amelyekre vonatkozóan az értékelők által meghatározott eredményt a bíráló bizottság utólag megváltoztatja.

A pályázatok részrehajló elbírálása mellett az Ökotárs Alapítvány többszörösen megsértette az FMI-vel megkötött megállapodások rendelkezéseit, amelyek szigorú összeférhetlenségi szabályokat írtak elő az Alapítvány és konzorciumi partnerei számára. Azok értelmében ugyanis az Ökotárs Alapítvány és konzorciumi partnerei kötelesek lettek volna minden olyan magatartástól tartózkodni, amelyek a pályázatok pártatlan elbírálását veszélyeztetik, illetve a második ciklusra megkötött megállapodás külön rendelkezett arról is, hogy alkalmas pályázó csak politikai pártoktól független szervezet lehet.

Az FMI-vel megkötött megállapodások rendelkezései ellenére a Hivatal számos esetben állapította meg, hogy a bíráló bizottsági tagok, illetve az értékelők között szereplő személy érdekeltiségébe tartozó szervezetek részesültek támogatásban. A személyi kapcsolat a vizsgált 55 kedvezményezett közül 21 esetében volt kimutatható. Emellett az Ernst & Young Tanácsadó Kft. az első ciklus tekintetében kifogásolta azt is, hogy az értékelők, illetve bírálók jelentős része nem volt független a lebonyolító szervezetektől, továbbá az értékelőket a konzorciumi tagok ismeretségi köréből és a korábbi együttműködő partnereik közül választották ki.

Több esetben előfordult továbbá, hogy az Ökotárs Alapítvány olyan szervezeteket részesített támogatásban, amelyek vezetői valamelyik politikai párthoz köthetők. Közöttük volt olyan személy, aki később országgyűlési képviselő lett, más személy polgármester-jelöltként indult valamelyik párt színeiben az önkormányzati választásokon, illetve volt olyan személy is, aki önkormányzati képviselő volt.

Megjegyzendő, hogy az értékelés során a pályázók függetlenségét is részrehajlóan ítélték meg: míg az egyházakhoz kötődő pályázókat „nem függetlennek” minősítették, vagy az általuk tervezett projektet a világnézeti semlegességre hivatkozással nem támogatták, addig rendszeresen olyan pályázókat támogattak, amelyek tisztségviselői egyértelmű pártkötődéssel rendelkeznek, vagy egyértelműen egy adott világnézetet népszerűsítene.

A személyi összefonódások fennállását elősegítette, hogy a konzorcium nem követelte meg a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvényben (a továbbiakban: Közpénztv.) előírt összeférhetlenségi nyilatkozatot a pályázó szervezetektől, aminek következtében a Közpénztv. 14. §-a szerint valamennyi, a konzorcium által elbírált pályázat érvénytelen, és felmerül a megkötött támogatási szerződések semmissége is.

Az ellenőrzés megállapította továbbá, hogy az **Ökotárs Alapítvány rendszeresen nyújtott kölcsönöket civil szervezetek számára. A kölcsönök után az Alapítvány kamatot számított fel. Az ügyben** a Hivatal által megtett feljelentés alapján jelenleg a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: új Btk.) 408. § a) pontjába ütköző **jogosulatlan pénzügyi tevékenység bűncselekményének gyanúja miatt nyomozás van folyamatban**, emellett a Hivatal a Magyar Nemzeti Bank piacfelügyeleti eljárását is kezdeményezte.

A támogatások felhasználását a Hivatal 63 projekt esetében vizsgálta, amelyek közül 36 projekt az első finanszírozási ciklus, 27 projekt pedig a második finanszírozási ciklus keretében részesült támogatásban. Tekintettel azonban arra, hogy a második ciklus vizsgált pályázatainak jelentős része az ellenőrzés időpontjában még nem zárult le, így a Hivatal ezekben az esetekben kizárólag a támogatás megítéléséről hozott döntés körülményeit, illetve – ahol volt – a már lezárt projektrészek megvalósítását vizsgálhatta.

A támogatások felhasználása során **jellemző volt, hogy** a kedvezményezettek olyan gazdasági társaságokkal kötöttek szerződést, amelyek képviselője a kedvezményezett szervezet tisztségviselője. Az is előfordult, hogy a kedvezményezettek a projekt keretében közvetlenül a saját alkalmazottjukkal vagy tisztségviselőjükkel kötöttek szerződést. Ennek következtében **a kedvezményezettek gyakorlatilag saját tisztségviselőjük vagy alkalmazottjuk tevékenységét finanszírozták a támogatásból, ami az ellenőrzés rendelkezésére álló dokumentumok alapján a kedvezményezettek közel 40%-ánál fordult elő.**

A támogatások felhasználása vizsgálatának eredményeként **a Hivatal a 63 vizsgált projektből 61 esetében tárt fel szabálytalanságot az alábbiak szerint:**

- **Az Ökotárs Alapítvány több esetben az általa megkötött támogatási szerződések – esetenként visszadátumozott – módosítása útján az FMI-vel megkötött megállapodásba ütköző megvalósítási határidőt biztosított a kedvezményezettek részére. Volt olyan eset is, hogy a kedvezményezett a megvalósítási határidőn túli költségeket a támogatási szerződés módosítása nélkül számolta el a támogatás terhére, amit a konzorcium elfogadott. Ezzel az Alapítvány munkatársai olyan költségek támogatás terhére történő elszámolását tették lehetővé, amelyeket a kedvezményezettek szabályosan nem számolhattak volna el. Az ezzel okozott vagyoni hátrányra tekintettel a Hivatal álláspontja szerint felmerül a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 319. § (1) bekezdésébe ütköző hűtlen kezelés, valamint – abban az esetben, ahol a szerződés-módosításra visszadátumozva került sor – eszközcselekményként a magánokirat-hamisítás elkövetésének gyanúja.**
- **A kedvezményezettek több esetben a pályázati céllal összefüggésbe nem hozható költségeket is elszámoltak a támogatások terhére. Az egyik szervezet például a „kulturális örökség felhasználása az egyéni szocializáció fejlesztésében” című projektje keretében férfi térdzokni, befőzőgumi,**

garnélarák stb. költségeket is elszámolt. Egy másik esetben a demokratikus szabadságjogokért küzdő szervezet a projekt keretében számolta el tagjai gyorséttermi fogyasztásának költségét, az általa benyújtott számlák között sör- és cigarettaszámla is szerepelt. **A feltárt körülmények több esetben megalapozzák az új Btk. 396. § (7) bekezdésébe ütköző költségvetési csalás elkövetésének a gyanúját.**

- Egyes költségeket a kedvezményezett más támogatás keretében is elszámolt, emellett előfordult az is, hogy a kedvezményezett máshonnan megtérült költséget számolt el a támogatás terhére. E cselekmények szintén felvetik a költségvetési csalás gyanúját.
- Két esetben megállapítást nyert, hogy az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium olyan pályázatot részesített támogatásban, amelynek alapján az ellátandó feladatok valójában egy másik szervezet tevékenységi körébe tartoztak, azonban a pályázati kiírás feltételei szerint az utóbbi szervezet nem részesülhetett volna támogatásban. Mivel **a projektek nagy részét a támogatásra nem jogosult szervezetek valósították meg**, a körülmények arra utalnak, hogy **a kedvezményezettek, illetve a velük szerződéses viszonyban álló szervezetek eljárása a pályázati feltételek megkerülésére irányult.**
- A kedvezményezettek által a támogatások terhére elszámolt költségek között olyan is szerepelt, ahol a költség igazolására a kedvezményezett olyan cég által kiállított számlát nyújtott be, amely a számla kiállításának időpontját megelőzően már jogutód nélkül megszűnt.
- Esetenként **a kedvezményezettek 10%-ot meghaladó mértékben túllépték a költségtervben meghatározott egyes költségsorokra biztosított támogatási összeget**, majd az ilyen esetekben előírt szerződés-módosítás nélkül hajtottak végre átcsoportosítást a költségsorok között. A szabálytalanság ellenére az elszámolás elfogadásra került.
- Általánosan jellemző volt továbbá, hogy azokban az esetekben, **amikor** a támogatással történő elszámolások során megállapítható volt, hogy **a kedvezményezett a vállalt önerőt maradéktalanul nem biztosította, a konzorcium tagjai a támogatási összeget annak ellenére nem csökkentették**, hogy a meghatározott mértékű önerő biztosítása a pályázati kiírásban rögzített kötelező feltétel volt. **Az így szabálytalanul kifizetett támogatásokkal összefüggésben felmerül a régi Btk. 319. § (1) bekezdésébe ütköző hűtlen kezelés elkövetésének gyanúja.**
- Több esetben **a kedvezményezett önerőként olyan személy önkéntes tevékenységének értékét állította be az elszámolásába, akit jogszabály alapján igénybe sem lehetett volna venni**, mivel az érintett személy a kedvezményezett szervezet alkalmazottja volt és a munkaköri leírásában szereplő feladatok átfedésben voltak az önkéntes tevékenységével.

A feltárt szabálytalanságok száma arra enged következtetni, hogy **az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium** ahelyett, hogy a támogatások szabályos és eredményes felhasználására törekedett volna, magatartásával inkább **azt segítette elő, hogy a kedvezményezettek a támogatások összegét elköltsék, függetlenül annak szabályszerűségétől és indokoltságától.** Ez egyben azt is jelenti, hogy az Alapítvány vezette konzorcium a Hivatal álláspontja szerint **alkalmatlan az alapkezelői funkció ellátására.**

A támogatások felhasználásával kapcsolatban kifogásolja továbbá a Hivatal, hogy **a kedvezményezettek számára nem került előírásra fenntartási időszak,** amely biztosította volna, hogy hosszú távon hasznos projektek kerüljenek megvalósításra.

Kifogásolja továbbá az ellenőrzés azt is, hogy **a kedvezményezettek több esetben nem teljesítették a projektek keretében elérendő** egyes eredményeket, az úgynevezett **indikátorokat** (például a szervezet tagjai számának meghatározott mértékben történő növelése, meghatározott számú résztvevő egy eseményen), **ez azonban semmiféle következménnyel nem járt,** a támogatás teljes összegét megkapták.

A szabálytalan támogatás-felhasználást (ugyanazon költség több támogatás terhére történő elszámolását) elősegítette továbbá, hogy **az eljárásrend nem követelte meg az elszámolni kívánt számlák záradékolását.**

Az FMI az alapkezelői feladatok ellátásának ellenértékeként az első ciklus tekintetében összesen 634 ezer euró (174 millió Ft) összegű alapkezelői díjat fizetett, a még folyamatban lévő második ciklus tekintetében pedig összesen 1,3 millió euró kifizetésére vállalt kötelezettséget. Az elszámolások keretében **az Ökotárs Alapítvány által a működési költségeiről készített kimutatásokban nyilvánvalóan valótlan tartalmú költségek is szerepeltek.** Egyes személyek munkabérét ugyanis olyan arányban (50-100%) tüntették fel, amekkora arányt az NCTA-val kapcsolatos feladatok ellátása nem jelenthetett, mivel az érintett személyek a munkaszerződésük alapján munkaidejük legalább 50%-át a – szintén a konzorcium által kezelt – Svájci-Magyar Civil és Ösztöndíj Alapprogrammal kapcsolatos feladatok ellátására voltak kötelesek fordítani és emellett még egyéb munkaköri feladataik is voltak. Megjegyzendő, hogy az Ökotárs Alapítványnak a Svájci Alap és az NCTA egyidejű kezeléséből fakadó kapacitásproblémáira Magyarország norvégiai nagykövete már 2012 áprilisában felhívta a Norvég Külügyminisztérium figyelmét.

Az Ökotárs Alapítványnak az NCTA pályázatok lebonyolításával összefüggő tevékenységével kapcsolatban a Hivatal által megtett feljelentéstől függetlenül büntetőeljárás van folyamatban hűtlen kezelés bűncselekményének gyanúja miatt. **A hűtlen kezelés bűncselekményének megvalósulását a fentebb említettek szerint a Hivatal által feltárt körülmények is alátámasztják,** továbbá a támogatások felhasználásával kapcsolatban **további 5 esetben felmerült a költségvetési csalás elkövetésének gyanúja is,** ezekben az ügyekben **a Hivatal további büntetőeljárásokat kezdeményez.**

Az Ökotárs Alapítvány tevékenységével összefüggésben **jogszabályi hiányossággként értékelte a Hivatal, hogy az új Btk. 459. § (1) bekezdés 12. pontja értelmében a támogatások lebonyolításában résztvevő személyek nem minősülnek közfeladatot ellátó személynek**, miközben több milliárd forint összegű közpénz sorsáról döntenek, és a lebonyolító szervezetek közfeladatot ellátó szervnek minősülnek. **Erre tekintettel a Hivatal javaslatot tesz az igazságügyi miniszter részére az új Btk. hivatkozott rendelkezésének olyan tartalmú módosítására**, amelynek eredményeként az NCTA, illetve más, hasonló támogatások elosztásában közreműködő személyek e tevékenységük tekintetében közfeladatot ellátó személynek minősülnének.

Az ellenőrzéssel érintett kedvezményezettek többsége ugyan eleget tett a Hivatal felé fennálló adatszolgáltatási kötelezettségének, több szervezet azonban elzárkózott az adatszolgáltatás teljesítésétől. Emellett **egyes szervezetek** a nyilvántartásban szereplő címükön **nem voltak elérhetőek**, ami arra utal, hogy a szervezetek működésüket beszüntették, más szervezetek esetében pedig az éves **közhasznú beszámoló nem tartalmazta a jogszabályban előírt tartalmi elemeket**. Ezekre tekintettel **a Hivatal az érintett szervezetek vonatkozásában az ügyészség törvényességi ellenőrzését kezdeményezi**.

IV. JAVASLATOK

A Miniszterelnökséget vezető miniszter részére:

1. Kezdeményezze a támogatást nyújtó államok felé a civil támogatások lebonyolítása intézményrendszerének módosítását.
2. Gondoskodjon arról, hogy az éves költségvetési tervezés során – a Nemzetgazdasági Minisztériummal egyeztetve – az EGT és a Norvég Alap támogatások bevételei között az NCTA bevételei is megtervezésre kerüljenek.

Az igazságügyi miniszter részére:

Kezdeményezze az új Btk. 459. § (1) bekezdés 12. pontjának kiegészítését azzal, hogy közfeladatot ellátó személynek minősül a központi, önkormányzati költségvetésből származó vagy nemzetközi szerződés alapján folyósított pénzeszközök és egyéb vagyonelemek felett döntési, értékelési, javaslattételi jogkörrel eljáró, a folyósításban közreműködő, illetve a felhasználás ellenőrzésében résztvevő személy e tevékenységének ellátása során, amennyiben nem minősül hivatalos személynek.

V. MEGÁLLAPÍTÁSOK

V. 1. AZ EGT ÉS NORVÉG FINANSZÍROZÁSI MECHANIZMUSOK

Az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus két külön támogatási rendszer, amelyek azonban a 2004-2014. években mind céljaikban, mind a támogatási rendszerek működtetésében részes szervezetekben, mind pedig a végrehajtási szabályokban egymással szoros átfedésben voltak.

Mindkét támogatási rendszer célja ugyanis az Európai Gazdasági Térségen belüli gazdasági és társadalmi különbségek csökkentése volt, amelynek eléréséhez az EGT Finanszírozási Mechanizmus esetében az EFTA (Európai Szabadkereskedelmi Társulás) egyes tagállamai – Izland, Liechtenstein és Norvégia – vállaltak kötelezettséget, míg a Norvég Finanszírozási Mechanizmus esetében Norvégia külön is vállalta, hogy a gazdasági és a társadalmi különbségek csökkentéséhez hozzájárul. A hozzájárulást ugyanakkor az érintett államok a Finanszírozási Mechanizmusok alapjául szolgáló nemzetközi egyezmények¹ alapján nem ellenszolgáltatás nélkül vállalták. Az egyezmények alapján ugyanis annak ellenére részesülnek az Európai Gazdasági Térségen belül az Európai Unió tagállamaihoz hasonló jogosultságokban (árak szabad mozgása, személyek szabad mozgása, szolgáltatásnyújtás szabadsága stb.), hogy nem tagjai az Európai Uniónak.

A Finanszírozási Mechanizmusok végrehajtása két ciklusban, a 2004-2009. évek, illetve a 2009-2014. évek vonatkozásában történt. Az egyes ciklusok végrehajtása tekintetében pedig Magyarország külön együttműködési megállapodásokat kötött az EGT Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus esetében. Az első ciklusra vonatkozó megállapodásokat mindkét Finanszírozási Mechanizmus tekintetében a 201/2005. (IX. 27.) Korm. rendelet hirdette ki, míg a második ciklus esetében a két megállapodás kihirdetéséről külön Korm. rendeletek születtek. Az EGT Finanszírozási Mechanizmusra vonatkozó megállapodást a 235/2011. (XI. 15.) Korm. rendelet, a Norvég Finanszírozási Mechanizmusra vonatkozó megállapodást pedig a 236/2011. (XI. 15.) Korm. rendelet hirdette ki.

Az együttműködési megállapodások alapján az egyes finanszírozási ciklusok időtartama alatt Norvégia a Norvég Alapból a két ciklus tekintetében összesen 157,477 millió euró összegű hozzájárulás biztosítását vállalta Magyarország számára, míg az EGT Finanszírozási Mechanizmusban részes, úgynevezett donor államok összesen 130,88 millió euró biztosítását vállalták.

¹ Az EGT Finanszírozási Mechanizmus alapja a 2003. október 14-én kelt „EGT Kibővítési Megállapodás” által beillesztett 38a Jegyzőkönyv, míg a Norvég Finanszírozási Mechanizmus alapja a Norvég Királyság és az Európai Közösségek között szintén 2003. október 14-én létrejött Norvég Alapról szóló Megállapodás.

A támogatások az egyezményekben meghatározott célok megvalósítására szolgáltak. Az első ciklusban kiemelt támogatási terület volt a Nemzeti Schengen Akcióterv végrehajtása, a környezetvédelem, a regionális politika, a közösségi vívmányok végrehajtásával kapcsolatos szakmai segítségnyújtás. Ezek mellett az egyezmények különös támogatási területeket is meghatároztak, amelyek közül többet a civil szervezetek is igénybe vehettek. Ilyenek voltak: a civil szervezetek bevonása a környezetvédelem területén, a környezettudatos nevelés, az egészségügy és a nevelés, a diszkrimináció elleni küzdelem és a gyermekgondozás. A második ciklusban a civil szervezetek számára már csak az EGT Finanszírozási Mechanizmus keretében volt adható támogatás, aminek célkitűzése volt a civil társadalom fejlődésének megerősítése és fokozott hozzájárulás a társadalmi igazságossághoz, a demokráciához és a fenntartható fejlődéshez.

Az előzőekben részletezett célok közül a civil szervezetek támogatásaira az első ciklus tekintetében 6,9 millió euró, a második ciklus esetében pedig 13,5 millió euró összegű forrás szolgált, ami az alapkezelői feladatok ellátásának díját (az első ciklus esetében 643 ezer euró, a második ciklus esetében pedig 1,3 millió euró) is magában foglalta.

V. 2. A FINANSZÍROZÁSI MECHANIZMUSOK INTÉZMÉNYRENDSZERE

Az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok lebonyolításának intézményrendszerével kapcsolatban megállapította az ellenőrzés, hogy míg a támogatások lebonyolítása Magyarország oldaláról főszabály szerint az NFÜ koordinációja mellett valósult meg, amely szervezet a norvég féllel a kapcsolatot tartotta, addig az NCTA támogatások lebonyolítása – a következőekben részletesen kifejtettek szerint – az állami szervezetrendszer megkerülésével történt. A támogatások lebonyolítása során ugyanis az Ökotárs Alapítvány vezette négytagú konzorcium járt el, amely közvetlen kapcsolatban állt az egyezményekben részes többi tagállam által kijelölt szervezettel, az FMI-vel és az első ciklus esetében a források rendelkezésre bocsátása is közvetlenül az Ökotárs Alapítvány részére történt. A Hivatal álláspontja szerint az Ökotárs Alapítvány vezette konzorciumnak a lebonyolításra történő kiválasztása során olyan szabálytalanságok történtek, amelyek a konzorcium megbízásának a jogalapját kétségessé teszik.

Tekintettel arra, hogy a végrehajtási szabályok a két ciklus tekintetében eltérőek voltak, ezért az ellenőrzés által feltárt problémák a két ciklusra vonatkozóan külön kerülnek bemutatásra.

Első ciklus (2004-2009.)

A 201/2005. (IX. 27.) Korm. rendelettel kihirdetett nemzetközi egyezmények az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus esetében egyaránt lehetővé tették a civil szervezetek támogatását. Az intézményrendszer tekintetében a két egyezmény hasonló rendszert alakított ki, amelynek keretében Magyarország oldaláról a Finanszírozási Mechanizmusok menedzsmentjéért felelős szervként egy úgynevezett nemzeti kapcsolattartó (a továbbiakban: NK) került nevesítésre. A finanszírozó

országok részéről kapcsolattartóként mindkét Finanszírozási Mechanizmus esetében egy brüsszeli székhelyű szervezet, a Finanszírozási Mechanizmus Iroda (FMI) került kijelölésre, amely szervezet tartotta a kapcsolatot az NK és a finanszírozó államok között.

A két Finanszírozási Mechanizmus intézményrendszerében a lényegi különbség az volt, hogy a Norvég Alap esetében Norvégia részéről döntéshozó szervként – amely egyben a támogatásokról szóló döntés meghozataláért is felelős volt – a Norvég Külügyminisztérium, míg ugyanezen feladatra az EGT Finanszírozási Mechanizmus esetében a három támogatást nyújtó állam képviselőiből álló bizottság, a Finanszírozási Mechanizmus Bizottság (a továbbiakban: FMB) került kijelölésre. Ezekkel a szervezetekkel az NK az FMI-n keresztül tartotta a kapcsolatot.

Az EGT Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus végrehajtási rendjéről szóló 242/2006. (XII. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: első ciklusra vonatkozó végrehajtási rendelet) 51. § (1) bekezdése² alapján az NK a támogatások lebonyolításához támogatásközvetítő szervezetet vehetett igénybe, amely szervezet kiválasztása nyílt pályázat során történhetett volna. Ezzel ellentétben azonban az NCTA első ciklusa tekintetében az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium nem az NK-tól kapott megbízást a lebonyolításra, hanem az Ökotárs Alapítvány 2008. február 8-án az FMI-vel kötött erre vonatkozó megállapodást. Az első ciklusra vonatkozó végrehajtási rendeletben előírt nyilvános pályázatot tehát az NK nem folytatott le, a kiválasztást az FMI intézte úgy, hogy abba az NK nem került bevonásra.

Az előzőek szerint az első ciklusban az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium szabálytalanul megkötött szerződés alapján járt el a támogatások lebonyolítása során. Ezen az sem változtat, hogy az első ciklusra vonatkozó végrehajtási rendelettel párhuzamosan – a nemzetközi egyezményben eljárásrend alkotására kapott felhatalmazás alapján – az FMI is kiadott egy 2006. augusztus 23-tól hatályos eljárásrendet a „Nem-kormányzati (Civil) szervezetek” támogatásai felhasználására (NGO Grants Guideline), amelynek a Norvég és az EGT Finanszírozási Mechanizmusokra egyaránt vonatkozó szabályai nem voltak teljesen összhangban a hazai végrehajtási szabályokkal. Az eljárásrend 1.1. pontja ugyanis lehetővé tette, hogy az NK, az FMB és a Norvég Külügyminisztérium megállapodjanak arról, hogy a Civil Támogatási Alap működtetésével az FMI-t bízzák meg, amely szervezettel egyébként az Ökotárs Alapítvány szerződést kötött.

² A 242/2006. (XII. 5.) Korm. rendelet 51. § (1) bekezdése: „A pályázati alap támogatási forma célja olyan, az együttműködési megállapodások B mellékletében meghatározott célterületeihez illeszkedő projektek támogatása, amelyek tökeigénye nem éri el az önálló projekt indításához minimálisan szükséges 250 000 eurót. E projektek támogatása a Nemzeti Kapcsolattartó által meghirdetett nyílt pályázaton nyertes támogatásközvetítő szervezetek segítségével történik.”

Tekintettel arra, hogy a Miniszterelnökség tájékoztatása értelmében az eljárásrendben hivatkozott írásbeli megállapodás nem jött létre, továbbá a Hivatal külön kérése ellenére az FMI sem tudott ilyen megállapodást rendelkezésre bocsátani, az első ciklusban az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium megbízásának jogalapja kétséges.

Második ciklus (2009-2014.)

A második ciklusban a civil szervezetek támogatására forrást az EGT Finanszírozási Mechanizmusra vonatkozó nemzetközi egyezmény biztosított.

Ebben a ciklusban az FMI ismételten az Ökotárs Alapítvánnyal kötött szerződést az NCTA támogatások konzorciumban történő lebonyolítására. Erre az EGT együttműködési megállapodás felhatalmazása által kiadott „Regulation on the implementation of the European Economic Area (EEA) Financial Mechanism 2009-2014” (a továbbiakban: Szabályzat) az FMI részére már felhatalmazást adott, ugyanakkor az EGT Finanszírozási Mechanizmusra vonatkozó nemzetközi egyezmény³ a Szabályzat 5.13. Cikkére hivatkozással előírta, hogy az alapkezelőt az NK-val egyeztetve kell kiválasztani. Ilyen egyeztetés az NK-val azonban a második ciklus esetében sem történt.

Az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium kiválasztása nem transzparens eljárás útján valósult meg. Az FMI közzétett ugyan egy pályázati felhívást, amire 7 pályázó jelentkezett, azonban közülük az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium kivételével az FMI valamennyi pályázót kizárta az eljárásból, amelynek eredményeként a kiválasztás során tényleges verseny nem valósult meg a pályázatra jelentkező szervezetek között. A pályázati eljárás dokumentációját egyébként az FMI annak ellenére nem bocsátotta a Hivatal rendelkezésére, hogy a megkötött nemzetközi egyezmények 10. és 11. cikkei alapelveként fogalmazzák meg az átláthatóság követelményét, illetve ugyanezt fogalmazta meg az EFTA államok Állandó Bizottsága a No 3/2007/SC számú döntésében is.

Az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium kiválasztásával kapcsolatban a 2012. évtől folyamatosan sor került egyeztetésekre a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: KIM), az EMMI, Magyarország norvégiai nagykövete, Norvégia magyarországi nagykövete és a Norvég Külügyminisztérium között. Az egyeztetések során a magyar fél több alkalommal jelezte kifogásait a kiválasztási eljárással kapcsolatban, illetve kifejezte aggályait az Ökotárs Alapítvány politikai elköteleződése miatt. Emellett felvetette azt is, hogy az Alapítvány a Svájci Alap kezelését is ellátja, így kapacitásproblémák merülhetnek fel. Ezekre tekintettel

³ Az egyezmény kihirdetéséről szóló 235/2011. (XI. 15.) Korm. rendelet B melléklet 3. pontjának D. programterületre vonatkozó részében „Program operátor: A program működtetésére a Finanszírozási Mechanizmus Iroda kap megbízást a Szabályzat 5.13. cikke értelmében. Az alapkezelő a Nemzeti Kapcsolattartóval egyeztetve kerül kiválasztásra.”

javasolta, hogy új kiválasztási eljárást folytassanak le, a norvég fél elutasító magatartása miatt azonban erre nem került sor. A magyar fél javasolta továbbá, hogy az értékelők kiválasztása nyílt eljárás alapján történjen, amit a norvég fél elfogadott, ennek ellenére az ellenőrzés rendelkezésére álló információk alapján az értékelők kiválasztására irányuló nyílt pályázati eljárás lefolytatása nem valósult meg.

2012. március 28-án a KIM-ben tartott megbeszélésen, amelyen a norvég nagykövet és két munkatársa is képviseltette magát, dr. Latorczai Csaba helyettes államtitkár már kiemelte, hogy a magyar fél fontosnak tartja a projektoperátor kiválasztási folyamatának átláthatóságát és ellenőrizhetőségét. Hangsúlyozta, hogy az együttműködési megállapodás is előírja, hogy az alapkezelő az NK-val egyeztetve kerül kiválasztásra.

A norvég nagykövet azonban arról adott tájékoztatást, hogy véleménye szerint a kiválasztás átlátható és ellenőrizhető volt, és az FMI tájékoztatta az NK-t a folyamatokról. Az ülésről készített emlékeztető ugyanakkor rögzíti azt is, hogy az FMI az NFÜ-t csak a döntés meghozatala után, külön kérésre tájékoztatta. A helyettes államtitkár továbbá kifogásolta azt is, hogy csupán egyetlen pályázó került meghívásra a második körben, ami arra utalt, hogy valós versenyhelyzet nem volt. A nagykövet ezzel kapcsolatban azt hangsúlyozta, hogy három fontos pályázati feltétel volt: a pályázónak a kormánytól függetlennek kell lennie, megfelelő pénzügyi kapacitással és megfelelő pályáztatási tapasztalattal kell rendelkeznie.

2012. áprilisában Magyarország norvégiai nagykövete is látogatást tett a Norvég Külügyminisztériumban abból a célból, hogy felhívja a figyelmet a magyarországi alapkezelő kiválasztási folyamatának anomáliáira, illetve, hogy magyarázatot kérjen arra, a 7 pályázó közül miért csak az Ökotárs Alapítványt kérték fel ajánlattételre. A nagykövet kifejtette aggályait az Ökotárs Alapítvány politikai elköteleződése, illetve a Svájci Alap kezelése miatti kapacitásproblémák tekintetében is. A norvég fél azonban ez utóbbit nem tekintette zavaró tényezőnek, a további pályázókkal kapcsolatban pedig azt hangsúlyozta, hogy vagy egyértelmű az állami kötődésük, vagy nincs elegendő pályáztatási tapasztalatuk. A nagykövet felvetette, hogy célszerű lenne új pályázatot lebonyolítani az alapkezelő kiválasztására, de ezzel kapcsolatban semmiféle visszajelzést nem kapott.

2012. május 10-én dr. Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes levelet írt a témában a norvég külügyminiszter részére, amelyben arra hívta fel a miniszter figyelmét, hogy több, megalapozottnak tűnő kritika érte az alapkezelő kiválasztásának átláthatóságát. Ezzel kapcsolatban kérte az NCTA magyarországi alapkezelője kiválasztási folyamatának felülvizsgálatát. Ezt követően, 2012. június 19-én a norvég külügyminiszter válaszában megerősítette, hogy álláspontja szerint az alapkezelő kiválasztási eljárása megfelelően történik, a folyamat nyílt és átlátható.

2012. augusztus 23-án ismételt egyeztetésre került sor az NCTA magyarországi alapkezelőjének kiválasztása kérdéskörében az EMMI-ben, amelyen jelen volt a norvég nagykövet is. Az egyeztetés elsődleges célja az volt, hogy a civil szervezetek által benyújtandó pályázatok elbírálásába olyan szakemberek is bekerülhessenek, akik nem kapcsolódnak az Ökotárs Alapítványhoz. A magyar fél javasolta, hogy az értékelők kiválasztása nyílt pályázat útján történjen, amit a norvég fél elfogadott.

2012. november 12-én Magyarország Brüsszeli Állandó Képviselte civil ügyekben illetékes diplomatája egyeztetett az FMI képviselőivel annak kapcsán, hogy az NCTA támogatások felhasználása minél átláthatóbban történjen, és ezzel összefüggésben javaslatot fogalmazott meg annak érdekében, hogy az NCTA pályázatainak döntéshozó testületeiben külső szakértőként közreműködőket nyílt eljárással válasszák ki. Ezen a megbeszélésen merült fel az is, hogy a Jóváhagyó Testület ülésén a magyar kormányzat képviselője megfigyelőként vegyen részt.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Magyar Állam részéről eljáró személyek legfeljebb egyes eljárási cselekményeknél vehettek részt az NCTA támogatások lebonyolítása során, azonban a folyamatokra tényleges rálátásuk nem volt. Azáltal pedig, hogy az NCTA támogatások lebonyolítása során az állami szervezetrendszer gyakorlatilag megkerülték, a Magyar Kormány, mint szerződő fél lehetősége megszűnt az általa megkötött szerződés teljesítésének nyomon követésére. Ennek következtében a Magyar Kormány nem tudott, illetve nem tud eleget tenni az első ciklus tekintetében létrejött nemzetközi egyezmények 11. cikkeiben,⁴ illetve a második ciklusban az EGT Finanszírozási Mechanizmus tekintetében létrejött nemzetközi egyezmény 10. cikk 2. és 3. pontjaiban⁵ foglalt átláthatóság, elszámoltathatóság és költséghatékonyság, valamint az egyenlő jogok érvényre juttatása tekintetében vállalt kötelezettségének. Ezek teljesítése pedig azért is kiemelten fontos, mert az NCTA-ból származó források a Közpénztv. 1. § (1) bekezdés c) pontja⁶ alapján közpénznek minősülnek.

Az előzőekben kifejtettekre tekintettel a Hivatal indokoltnak tartja, hogy a Miniszterelnökség a támogatást nyújtó államok felé kezdeményezze a civil támogatások lebonyolítása intézményrendszerének módosítását. A jelenlegi rendszer ugyanis nincs összhangban az EGT megállapodáshoz csatolt 38.b jegyzőkönyv 8. cikkében foglaltakkal,⁷ amelyek alapján a jóváhagyott programok végrehajtása a kedvezményezett állam felelőssége.

⁴ A Norvég Finanszírozási Mechanizmus első ciklusa tekintetében megkötött nemzetközi egyezmény 11. cikk 2. pontja: „A Felek egyetértenek abban, hogy a legmagasabb fokú átláthatóságot és elszámoltathatóságot biztosítják a Norvég Alap végrehajtása során, egyszersmind a jó kormányzás céljait és alapelveit, a fenntartható fejlődést és a nemek közötti esélyegyenlőséget.”

Az EGT Finanszírozási Mechanizmus első ciklusa tekintetében megkötött nemzetközi egyezmény 11. cikk 2. pontja: „A Felek egyetértenek abban, hogy a legmagasabb fokú átláthatóságot és elszámoltathatóságot biztosítják az EGT Finanszírozási Mechanizmus végrehajtása során, egyszersmind a jó kormányzás céljait és alapelveit, a fenntartható fejlődést és a nemek közötti esélyegyenlőséget.”

⁵ Az EGT Finanszírozási Mechanizmus második ciklusára megkötött nemzetközi egyezmény 10. cikk 2. pontja: „Az EGT Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszak célkitűzéseinek elérése érdekében a Donor országok és a Kedvezményezett ország szorosan együttműködnek. A Felek egyetértenek abban, hogy az EGT Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszakának minden végrehajtási szakasza során a legmagasabb fokú átláthatóságot, elszámoltathatóságot és költséghatékonyságot biztosítják, csakúgy mint a jó kormányzás, a fenntartható fejlődés, a nemek közötti egyenlőség és az esélyegyenlőség elveit.”

3. pontja: „A Kedvezményezett ország köteles kezdeményezően fellépni annak érdekében, hogy ezen elvek az EGT Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszakának végrehajtásában érintett minden szinten érvényesüljenek.”

⁶ Közpénztv. 1. § (1) bekezdés c) pont: “E törvény hatálya

c) a nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból

származó, egyedi döntés alapján nyújtott, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül az államháztartáson kívüli természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetek - ide nem értve a társasházat - (a továbbiakban együttesen: személy) számára odaítélt, természetben vagy pénzben juttatott támogatásokra terjed ki.”

⁷ Az EGT megállapodáshoz csatolt 38.b jegyzőkönyv 8. cikk: “A végrehajtás minden szakaszában az átláthatóság, elszámoltathatóság és költséghatékonyság legmagasabb szintjét, valamint a

Megjegyzendő, hogy azokban az országokban, amelyek az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok támogatásaiból szintén részesülnek, nem példa nélküli, hogy a Norvég Civil Alap alapkezelői feladatainak ellátásával állami szervet bízzanak meg, Csehországban például az alapkezelői feladatokat a pénzügyminisztérium látja el.

V. 3. A KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS

Tekintettel arra, hogy az Áht. 5. § (1) bekezdés c) pontja értelmében az államháztartáson kívülről érkező támogatásokból származó bevételek költségvetési bevételnek minősülnek, az éves költségvetési törvényekben az EGT és a Norvég Alap támogatások bevételeit is meg kell tervezni. A Finanszírozási Mechanizmusokból származó bevételek költségvetési tervezését egyébként az első ciklusra vonatkozó végrehajtási rendelet 59. §-a⁸ is előírta, és hasonló szabályokat tartalmazott az EGT Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszakának végrehajtási rendjéről szóló 326/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet 80. §-a⁹ is.

Az ellenőrzés ugyanakkor megállapította, hogy az éves költségvetési törvényekbe beállított összegek az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium által működtetett, a Finanszírozási Mechanizmusok részét képező NCTA bevételeit nem tartalmazzák. Ez ellentétes az előzőekben hivatkozott jogszabályi rendelkezésekkel, különös tekintettel arra, hogy az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok keretében nyújtott támogatások a Magyar Kormány által megkötött ugyanazon nemzetközi egyezményeken alapulnak, amelyek a támogatások mértékét egy összegben határozzák meg és annak biztosítását Magyarország számára írják elő. Az pedig, hogy a források tényleges átutalása nem a Magyar Államkincstárnál vezetett számlákra – hanem az első ciklusban az Ökotárs Alapítvány számlájára, a második ciklusban pedig az FMI által nyitott számláról a kedvezményezettek részére – történt,

felelősségteljes kormányzás, a fenntartható fejlődés és a nemek közti egyenlőség elveit kell alkalmazni. Az EGT Finanszírozási Mechanizmusának célkitűzéseit a kedvezményezett államok és az EFTA-államok közötti szoros együttműködés keretében kell megvalósítani. A jóváhagyott programok végrehajtása a kedvezményezett állam felelőssége. A kedvezményezett államoknak megfelelő igazgatási és ellenőrzési rendszereket kell biztosítaniuk annak érdekében, hogy hatékony végrehajtást és igazgatást biztosítsanak.”

⁸ A 242/2006. (XII. 5.) Korm. rendelet 59. § (1) bekezdése: „A finanszírozási mechanizmusból finanszírozott projektek támogatásait és bevételeit (beleértve szükség esetén az előre nem látható, a visszafizetéshez szükséges, illetve az árfolyam-különbözet fedezésére szolgáló összegeket) a Nemzeti Kapcsolattartónak az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.), a végrehajtásáról rendelkező jogszabályok és az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet szerinti tervezési tájékoztató előírásainak megfelelően egy előirányzaton kell megtervezni.”

⁹ A 326/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet 80. § (1) bekezdése: „A finanszírozási mechanizmusok támogatásait az NFÜ az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, valamint az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet előírásaival összhangban tervezi meg.”

az FMI és az Ökotárs Alapítvány között létrejött megállapodásokon alapult, aminek Magyarország Kormánya nem volt részese.

A fentiek következtében indokolt, hogy a jövőben az éves költségvetési törvények előkészítése során az EGT és a Norvég Alap támogatások bevételei között az NCTA bevételei is megtervezésre kerüljenek.

V. 4. A HIVATALLAL VALÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSI KÖTELEZETTSÉG MEGSÉRTÉSE

Az Ökotárs Alapítvány, illetve konzorciumi partnerei a vizsgálat során nem tettek eleget az Áht. 65. § (1) bekezdésében¹⁰ foglalt együttműködési kötelezettségüknek. Vitatták ugyanis az NCTA támogatások közpénz jellegét, valamint a Hivatal ellenőrzési hatáskörét, és megtagadták a pályáztatási folyamat lebonyolításához, a pályázatok értékeléséhez, elbírálásához, a projektek ellenőrzéséhez, a megvalósult projektek elfogadásához kapcsolódó dokumentumok átadását, illetve kizárólag olyan dokumentumokat bocsátottak az ellenőrzés rendelkezésére, amelyekből a döntéshozatal folyamata nem volt végigkövethető, az adott pályázatok elbírálásában részt vett személyek kiléte pedig nem volt megállapítható.

Külön kifogásolható a konzorcium eljárása arra tekintettel, hogy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak az ügyben kiadott állásfoglalása értelmében „az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 26. § (1) bekezdése szerint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek minősül a pályázati program lebonyolításáért felelős konzorcium is.” „A jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szervek által kiírt pályázatok elbírálását ellátó személyek neve, ugyanúgy ahogy a közpénzből nyújtott támogatások, koncessziós pályázatok elbírálására létrehozott bírálóbizottságok tagjainak neve is közérdekből nyilvános személyes adatnak minősül, amelyet az Infotv. 28. § (1) bekezdése alapján bárki megismerhet.”

Ehhez kapcsolódóan megjegyzendő, hogy a következetes bírói gyakorlat szerint a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek kötelesek a nyilvánosság előtt elszámolni ezirányú tevékenységükkel. Ennek értelmében a közvagyon (közpénzt) pályázati úton kiosztó szervezetek vonatkozásában az eljáró bíróságok - köztük a Kúria is - több ízben rögzítették, hogy nemcsak a pályázat alapján megkötött szerződés kapcsán, hanem a szerződéskötést megelőző pályázati eljárást érintően is biztosítani kell a közérdekű adatok, illetve a közérdekből nyilvános személyes adatok nyilvánosságát. Ennek okán a pályázatok, illetve azok értékelési, bírálati szempontjai,

¹⁰ Az új Áht. 65. § (1) bekezdése: „A kormányzati ellenőrzési szerv ellenőrzése során az ellenőrzött szerv, szervezet vagy más - az ellenőrzés lefolytatásához szükséges adatok, tények, információk birtokában lévő - személy, szervezet vezetője, alkalmazottja a jogszabályokban meghatározottak szerint adatszolgáltatásra és együttműködésre köteles.”

az értékelési, bírálati jegyzőkönyvek és a döntés indokai a döntés meghozatalát követően nyilvánosak. Szintén biztosítani kell az értékelésben, bírálatban, döntésben résztvevő személyek közfeladat ellátásával összefüggő személyes adatainak nyilvánosságát, figyelemmel az Infotv. 26. § (2) bekezdésére. A pályázók kapcsán a személyes adatok védelmének is érvényre kell jutnia, azonban ez értelemszerűen csak a vesztes pályázók kapcsán merülhet fel kérdésként, ugyanis a nyertesek neve már nyilvánosságra került. E körben szintén hangsúlyozta a bíróság, hogy a személyes adat fogalma csak természetes személyek esetében értelmezhető, így jogi személyek, egyéb szervezetek esetében személyes adat védelme nem merülhet fel, tehát azok adatai nyilvánosak.¹¹

Emellett megállapítást nyert, hogy a konzorcium munkatársai a Hivatal által kért egyes dokumentumokat a vizsgálat megkezdését követően utólag „gyártottak le”, és azokat hamis (korábbi) dátummal látták el. Arra is volt példa, hogy a Norvég Nagykövetség munkatársa a hivatali email címéről levelezett arról, hogy a visszadátumozott nyilatkozatot kinek és hova vigye el.

A beszerzett iratanyag alapján valószínűsíthető továbbá, hogy a konzorcium tagjai a Hivatal vizsgálata, valamint a folyamatban lévő nyomozás akadályozása érdekében egyes, szervereken tárolt adatokat letöröltek, illetve az elektronikus levelezés egy részét megsemmisítették vagy elérhetetlenné tették. A Hivatal vizsgálatának korai szakaszában a lebonyolítóknak az az ötlet is felmerült, hogy az átadni nem kívánt iratanyagot a norvég nagykövetségre „menekítik”.

Tekintettel a jogszabályban előírt együttműködési kötelezettség megsértésére, az Áht. 65. § (2) bekezdés b) pontjában¹² foglaltak alapján a Hivatal kezdeményezte az Ökotárs Alapítvány, az Autonómia Alapítvány, a Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvány és a Kárpátok Alapítvány – Magyarország adószáma alkalmazásának felfüggesztését az állami adóhatóságnál.

Az Ökotárs Alapítvány nemcsak a Hivatal felé fennálló együttműködési kötelezettsége tekintetében hagyta figyelmen kívül azt, hogy a pályázati programok lebonyolítása során közfeladatot lát el, hanem a jogszabályban előírt közzétételi kötelezettsége teljesítése tekintetében is. Az Alapítvány – az ellenőrzés lefolytatása idején elérhető internetes honlapja alapján – ugyanis csak részben tett eleget az Infotv. 33. § (1) és (3) bekezdései,¹³ valamint a közzétételi listákon szereplő adatok

¹¹ Ezt az álláspontot fejtette ki a Kúria a Pfv. IV.21.498/2013. szám alatt folyamatban volt perben, illetve a Fővárosi Ítéltábla a 2. Pf. 20.207/2013/4. számú ítéletében.

¹² Az Áht. 65. § (2) bekezdése: „Az ellenőrzéshez kapcsolódó adatszolgáltatási, együttműködési vagy az ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettség megszegése esetén
b) a kormányzati ellenőrzési szerv vezetője kezdeményezheti az állami adóhatóságnál az ellenőrzött vagy az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv adószáma alkalmazásának felfüggesztését.”

¹³ Infotv. 33. § (1) bekezdése: „Az e törvény alapján kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól

közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet mellékletei szerinti közzétételi kötelezettségeinek. Így például nem tette közzé a foglalkoztatottak létszámára és személyi juttatásaira, a vezetők és vezető tisztségviselők illetményére, munkabérére, rendszeres juttatásaira és költségtérítésére, továbbá az egyéb alkalmazottaknak nyújtott juttatások fajtájára és mértékére vonatkozó összesített adatokat. Elmaradt továbbá a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények intézési rendjének, valamint az illetékes szervezeti egység nevének, elérhetőségének közzététele is.

V. 5. A TÁMOGATÁSOK BIZTOSÍTÁSA

A megkötött nemzetközi egyezmények azt rögzítették, hogy a források biztosítása Magyarország részére 2004 és 2009, illetve 2009 és 2014 között történik.

A Hivatal megállapítása szerint a források tényleges rendelkezésre bocsátása az NCTA tekintetében eltért a nemzetközi egyezményekben foglaltaktól. Az első ciklus esetében ugyanis az Ökotárs Alapítvány által nyitott számlára az átutalások 2008 és 2011 között történtek, a második ciklus lebonyolítása pedig a 2013. évben kezdődött, és előre láthatóan 2017-ig fog tartani, így a források rendelkezésre bocsátása is később valósul meg.

A források időbeli eltolódással történő tényleges rendelkezésre bocsátása több körülményre vezethető vissza. Egyrészt már a vonatkozó nemzetközi egyezmények is a finanszírozási ciklusok kezdő időpontját követő másfél évvel később jöttek létre. Másrészt idővesztéssel járt az is, hogy a végrehajtási szabályokat tartalmazó Korm. rendeletek kiadása az egyezmények kihirdetését követő további 1 év elteltével történt meg. Ez azt jelentette, hogy a végrehajtási eljárásrendet tartalmazó Korm. rendeletek kihirdetésekor (2006. december 5. és 2012. november 16.) a finanszírozási ciklusok már közel három éve megkezdődtek. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy nemcsak a hazai végrehajtási rendeletek kerültek késve kiadásra, hanem az előzőekben hivatkozott, az első ciklusban az FMI által kiadott eljárásrend is, ami 2006. augusztus 23-tól volt hatályos.

Az első ciklus esetében további több mint egy év telt el addig, ameddig az FMI megállapodást kötött az Ökotárs Alapítvánnyal a lebonyolításra. A megállapodást ugyanis a felek csak a ciklus végéhez közeledve, 2008. február 2-án írták alá. A

mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni (a továbbiakban: elektronikus közzététel). A közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető.”

(3) bekezdése: „A (2) bekezdésben nem szereplő közfeladatot ellátó szervek a 37. § szerinti elektronikus közzétételi kötelezettségüknek választásuk szerint saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi honlapon való közzététellel is eleget tehetnek.”

második ciklus esetében az Ökotárs Alapítvány az FMI-vel 2013. január 2-án kötött megállapodást a lebonyolításra, ennek alapján az Alapítvány a lebonyolítást 2013 februárjában kezdte meg a pályázati felhívások közzétételével.

Az előzőek alapján a források tényleges rendelkezésre bocsátásának jelentős időbeli eltolódása a norvég – illetve az EGT Finanszírozási Mechanizmusokban részes EFTA államok –, valamint a magyar fél késedelmes eljárásának együttes következménye.

V. 6. A TÁMOGATÁSOK ODAÍTÉLÉSE

A pályázati eljárásokkal kapcsolatban a Hivatal az alábbiak szerint több olyan körülményt is feltárt, amelyek egyrészt az eljárások részrehajló jellegére utalnak, másrészt ellentétesek az FMI-vel megkötött megállapodások előírásaival.

• A pályázatok elbírálásának folyamatában feltárt visszasságok

Az első ciklus tekintetében az FMI és az Ökotárs Alapítvány között létrejött megállapodás azt rögzítette, hogy az odaítélendő támogatásokra vonatkozó végső döntést – az egy elnökből és négy független szakértőből álló – Döntőbizottság hozza meg, amely testületbe az adott területen illetékes minisztériumok is jelölnek egy tagot, továbbá a Döntőbizottság megfigyelőket kér fel a donor országokból, az FMI-ből, valamint az NK-ból is.

Ehhez képest az ellenőrzés rendelkezésére álló dokumentumok alapján az első ciklusban a minisztériumok delegáltak ugyan értékelőt az értékelő bizottság által tartott ülésekre, ugyanakkor a megfigyelők meghívására utaló adatok nincsenek. Az Ökotárs Alapítvány által közzétett értékelési szabályzat alapján a végső döntést nem a megállapodás szerinti Döntőbizottság, hanem egy, az Ökotárs Alapítvány által összehívott „összesítő ülés” hozta meg, amelyben az Ökotárs Alapítvány igazgatója mellett az értékelő bizottságok kijelölt tagjai vettek részt. Az értékelési szabályzat ugyanakkor már nem rendelkezett sem a megfigyelőkről, sem pedig az összesítő ülésen résztvevő értékelő bizottsági tagok kijelölésének módszeréről.

Az első finanszírozási ciklus esetében a támogatási rendszer átvilágítását végző Ernst & Young Tanácsadó Kft. a jelentésében kifogásolta, hogy a bíráló bizottság tagjai nem voltak függetlenek a lebonyolító szervezetektől, ami sértette az Alapítvány és az FMI közötti megállapodás előírásait. A jelentés kifogásolta azt is, hogy az Ökotárs Alapítvány igazgatója a bíráló bizottság tagjaként több alkalommal is indokolás nélkül, utólag úgy módosította az általa adott pontszámokat, hogy a pályázók sorrendje is módosult.

A második ciklusban – a bíráló bizottságok munkájában megfigyelőként részt vett személyek meghallgatása és a rendelkezésre álló dokumentumok alapján – a pályázatok elbírálása és a döntéshozatal folyamatában egy négylépcsős eljárási rend érvényesült (előminősítés, értékelés, bíráló bizottság általi javaslattevés, döntés).

A beérkezett pályázatok első körben egy úgynevezett előminősítési eljáráson estek keresztül, amelynek során az Ökotárs Alapítvány és konzorciumi partnereinek munkatársai azt vizsgálták, hogy a pályázatok megfelelnek-e az előírt követelményeknek, amennyiben pedig hiányosságot észleltek, akkor sor kerülhetett hiánypótlásra. Amennyiben azonban valamely pályázat nem felelt meg a pályázati felhívásban foglaltaknak, akkor már az előminősítés során kizárható volt.

Tekintettel ugyanakkor arra, hogy az Ökotárs Alapítvány és konzorciumi partnerei a pályázatok elbírálásával kapcsolatos dokumentumokat nem adták át, az ellenőrzés az előminősítés szakaszára vonatkozóan jelentősen korlátozott információkkal rendelkezik. Bár egyértelműen megállapítható volt, hogy a pályázatok elbírálásának ebben a szakaszában vizsgálták a kedvezményezettek politikai és egyéb személyes kapcsolatait, illetve egyházi kötődését is, az azonban már nem volt átlátható, hogy ez mennyiben befolyásolta a pályázatok megítélését. Egyes, politikai pártokhoz köthető szervezeteket ugyanis – a következőkben kifejtettek szerint – az FMI-vel megkötött megállapodás vonatkozó rendelkezése ellenére sem zártak ki a pályázatból.

Az előminősítést követően a pályázatokat az Ökotárs Alapítvány és konzorciumi partnerei által meghívott értékelők vizsgálták. Minden pályázatot legalább két értékelő vizsgált a pályázati felhívásban megadott szempontok alapján. Amennyiben a két értékelő véleménye között jelentős különbség volt, akkor egy harmadik értékelő is bevonásra került.

Az EMMI által delegált megfigyelők nyilatkozatai alapján az értékelési szakaszban is lehetőség volt pályázatok indokolatlan, egyoldalú kizárására, mivel ha a pályázat egyes részszerzőpontjai tekintetében (például képes-e a feladat teljesítésére) az értékelők „0” pontot adtak, akkor a pályázat már eleve a támogatásra nem javasolt kategóriába esett. Arra vonatkozóan, hogy egyes pályázatokat az értékelők milyen szempontok alapján nem javasoltak támogatásra, a megfigyelőknek nem volt rálátásuk, mivel az értékeléssel kapcsolatos dokumentációt nem bocsátották rendelkezésükre, ők már csak az értékelők által adott összesített pontszámot ismerhették meg.

Emellett az Ökotárs Alapítvány az értékelés szakaszában befolyásolta az értékelők által adott pontszámokat. Az Alapítvány igazgatója ugyanis arról tájékoztatta egyik munkatársát, hogy amennyiben a két értékelő által adott pontszám között jelentős különbség van, akkor egy harmadik értékelő bevonása mellett arra is lehetőség van, hogy valamelyik értékelőt győzzék meg az általa adott pontszám módosítására. Ugyanígy kellett eljárniuk az Alapítvány munkatársainak abban az esetben is, ha álláspontjuk szerint az értékelők magasabb pontszámot adtak, mint amennyit „a pályázat érdemel.”

Az elbírálás következő szakaszában a bíráló bizottság megvitatta az értékelők javaslatait. Az EMMI részéről eljáró megfigyelők a bíráló bizottság üléseire meghívást kaptak ugyan, azonban a pályázati anyagokat, a részletes értékeléseket, továbbá az ülésekről készült jegyzőkönyveket nem bocsátották rendelkezésükre. Elmondásuk alapján több esetben előfordult, hogy egyes támogatásra javasolt vagy éppen nem javasolt pályázatokról a bíráló bizottság tagjai nem is beszéltek, hanem egyhangúan döntöttek, annak indokait nem vitatták meg. Az is előfordult, hogy a bíráló bizottság olyan pályázatokat javasolt támogatásra, amelyeket az értékelők nem javasoltak.

Az elbírálás végső szakaszában az Ökotárs Alapítvány igazgatója, illetve a konzorciumi partnerek képviselőiből álló Jóváhagyó Testület döntött a támogatásokról. Az EMMI által delegált egyik megfigyelő elmondása alapján előfordult, hogy a bíráló bizottság javaslataitól eltérő döntést hoztak, aminek indoka számára nem volt ismert, mivel a döntéshozó fórum üléseiről információval nem rendelkezett.

Egy, a Jóváhagyó Testület által 2013. július 9-én tartott ülés jegyzőkönyve alapján egyértelműen megállapítható, hogy az Ökotárs Alapítvány igazgatója az elbírálás e szakaszában az értékelés utólagos befolyásolására hívta fel munkatársait. Az ülésen ugyanis az igazgató arról tájékoztatta a többi résztvevőt, hogy „azoknál, akik kevés pontot kaptak, és mégis támogatottak lesznek, kérjünk a BB-től [bíráló bizottságtól] újrapirozást.” Azoknál pedig, akik magas pontszámot kaptak az értékelés során, mégis elutasításra kerülnek, az Alapítvány igazgatója azt kezdeményezte, hogy „inkább legyen újrapirozás a BB és/vagy az értékelők által, hogy kevesebb kritikát kapjunk a hasonló pontszámú, de elutasított pályázóktól.”

A fentiek alapján a Hivatal megállapította, hogy a pályázatok elbírálása során a második ciklusban olyan döntéshozatali és bírálati mechanizmus érvényesült, amely alkalmas volt a pályázatok részrehajló elbírálására. Annak során ugyanis lehetőség volt a beérkezett pályázatok rangsorának érdemi indokolás nélküli módosítására és az értékeléseknek a későbbi döntésekhez igazodó utólagos „átpirozására”.

A pályázatok elbírálásának folyamatát a második ciklusban az FMI is több alkalommal kifogásolta. Az FMI képviselőjének ugyanis feltűnt, hogy egyes, az értékelés során 80 vagy 76%-ra értékelt pályázatok nem kerültek kiválasztásra, miközben az értékelés során mindössze 51%-ot elért pályázat mégis eredményes lett. A rendelkezésre álló információk alapján az is megállapítható, hogy más országok gyakorlatához képest a magyar NCTA programban a legnagyobb azon pályázatok aránya, amelyekre vonatkozóan az értékelők által meghatározott eredményt a bíráló bizottság utólag megváltoztatja. A felmerült kritikák és kételyek ellenére az Ökotárs Alapítvány a fennálló gyakorlaton érdemben nem változtatott, ehelyett az

FMI-t próbálta meggyőzni arról, hogy a pályázatok elbírálása során „nem lehet csak tisztán önmagában a pontszámokra hagyatkozni.”

- **Összeférhetetlenség**

Az Ökotárs Alapítvány és konzorciumi partnerei ugyan nem szolgáltatnak adatot a pályázatok elbírálásában részt vett értékelők és bíráló bizottsági tagok személyére vonatkozóan, azonban e személyek neve az első finanszírozási ciklus esetében a támogatási rendszer átvilágítását végző Ernst & Young Tanácsadó Kft. által készített jelentés tervezete alapján, a második finanszírozási ciklus tekintetében pedig az EMMI képviselőjében eljáró megfigyelők által átadott dokumentumok alapján megállapítható volt.

A fentiek alapján az ellenőrzés több pályázat esetében állapította meg, hogy a bíráló bizottsági tagok, illetve értékelők érdekeltiségébe tartozó szervezetek részesültek támogatásban. A személyi kapcsolatot a vizsgált 55 kedvezményezett közül 21 esetben volt kimutatható.

Több esetben fordult elő továbbá, hogy az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium olyan szervezeteket részesített támogatásban, amelyek vezetői valamelyik politikai párthoz köthetők. Közöttük volt olyan személy, aki később országgyűlési képviselő lett, más személy polgármester-jelöltként indult valamelyik párt színeiben az önkormányzati választásokon, illetve volt olyan személy is, aki önkormányzati képviselő volt.

Az Ernst & Young Tanácsadó Kft. ugyan már az első ciklus tekintetében kifogásolta, hogy a bíráló bizottság tagjai nem voltak függetlenek a lebonyolító szervezetektől, továbbá az értékelőket a konzorciumi tagok ismeretségi köréből és a korábbi együttműködő partnereik közül választották ki, ez azonban a második ciklusban is változatlanul fennállt.

A fenti személyi összefonódások és párthoz köthető szervezetek támogatása miatt az Ökotárs Alapítvány többszörösen megsértette az FMI-vel megkötött megállapodások rendelkezéseit, amelyek szigorú összeférhetlenségi szabályokat írtak elő az Alapítvány és konzorciumi partnerei számára. Az FMI-vel az első ciklusra megkötött megállapodás 10.4.1. pontja és a második ciklusra megkötött megállapodás 11.4. pontja ugyanis előírta az Ökotárs Alapítvány és konzorciumi partnerei számára, hogy kötelesek „minden szükséges lépést megtenni vagy helyzetet megszüntetni, amely a megállapodás pártatlan és célszerű végrehajtását veszélyeztetné.” A megállapodások értelmében összeférhetlenség felmerülhet „különösen gazdasági érdekből, politikai vagy nemzeti összefüggésből, családi vagy érzelmi kötelék, vagy bármely egyéb lényeges kapcsolat vagy közös érdekeltiségből.” A megállapodások továbbá rögzítették, hogy „a Lebonyolító köteles tartózkodni minden olyan szerződéstől, amely az ő vagy a személyzete függetlenségét veszélyeztetné.” Azáltal pedig, hogy az Ökotárs Alapítvány lehetővé tette, hogy a bírálók érdekeltiségébe tartozó szervezetek is

támogatásban részesüljenek, a pártatlan eljárás követelménye nem volt biztosított.

Emellett a politikai párthoz kötődő szervezetek támogatása az első ciklusra megkötött megállapodás 3.2. pontjába, illetve a második ciklusra megkötött megállapodás 3.3. pontjába ütközött,¹⁴ amelyek alapján alkalmas pályázó csak a politikai befolyástól, illetve politikai pártoktól független szervezet lehetett volna.

A bírálók a pályázók függetlenségét részrehajlóan ítélték meg: míg az egyházakhoz kötődő pályázókat „nem függetlennek” minősítették, vagy az általuk tervezett projektet a világnézeti semlegességre hivatkozással nem támogatták, addig rendszeresen olyan pályázókat támogattak, amelyek tisztségviselői egyértelmű pártkötődéssel rendelkeznek, vagy egyértelműen egy adott világnézetet népszerűsítenek.¹⁵

Kiemelendő továbbá, hogy az Ökotárs Alapítvány eljárása a hazai jogszabályi rendelkezésekkel is ellentétes volt. A Közpénztv. 14. §-a¹⁶ ugyanis előírta, hogy a pályázónak nyilatkoznia kell az összeférhetetlenség hiányáról, azonban ilyen nyilatkozatot a pályázati felhívások nem követeltek meg és azt a pályázók pályázatukhoz nem csatolták. A szabálytalanság következményeként a Közpénztv. értelmében valamennyi benyújtott pályázat érvénytelen, ami alapján felmerül a megkötött szerződések semmissége is.

- **Kölcsönök nyújtása a kedvezményezettek részére**

A Hivatal megállapította, hogy az Ökotárs Alapítvány összesen közel 100 millió Ft összegben kölcsönöket nyújtott, amelyekben a pályázati eljárás során kiválasztott kedvezményezettek is részesedtek. A kölcsönök után az Alapítvány kamatot számított fel.

¹⁴ Az FMI és az Ökotárs Alapítvány között az első ciklusra létrejött megállapodás 3.2. pontja: „Alkalmas pályázók az NGO-k. Figyelemmel a finanszírozási mechanizmusokra, az EGT, EFTA államok az NGO fogalmába értik: az önkéntes, önkormányzatiság elvén működő szervezetek, melyek nem állnak állami hatóságok irányítása alatt, függetlenek politikai befolyástól.”

Az FMI és az Ökotárs Alapítvány között a második ciklusra létrejött megállapodás 3.3. pontja: „Alkalmas pályázók a Magyarországon létrehozott NGO-k, melyek megfelelnek az alábbi definíciónak: „Önkéntes alapon működő, nem haszonszerzési célból, jogi személyként alapított non-profit szervezet, mely független a helyi, regionális és központi kormányzattól, közintézményektől, politikai pártoktól és for-profit szervezetektől. Egyházi intézmények és politikai pártok nem minősülnek NGO-nak.”

¹⁵ Azt, hogy az Ökotárs Alapítvány is tisztában volt egyes szervezetek pártkapcsolatával, a bíráló bizottság 2014. április 9-i ülésének jegyzőkönyve is alátámasztja.

¹⁶ Közpénztv. 14. §: „A pályázó a pályázati anyaghoz csatolva írásban nyilatkozik arról, hogy nem esik a 6. §-ban foglalt korlátozás alá. A nyilatkozat csatolása nélkül a pályázat érvénytelen.”

Tekintettel arra, hogy a 2014. január 1-től hatályos, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény és az azt megelőzően hatályos 1996. évi CXII. törvény 3. § (1) bekezdés b) pontjai alapján a hitel és pénzkölcsön üzletszerű nyújtása engedélyköteles pénzügyi szolgáltatásnak minősült, amivel az Alapítvány a Hivatal rendelkezésére álló információk alapján nem rendelkezik, ezért az ügyben a Hivatal a Magyar Nemzeti Bank piacfelügyeleti eljárását kezdeményezte, továbbá feljelentést tett az új Btk. 408. § a) pontjába¹⁷ ütköző jogosulatlan pénzügyi tevékenység bűncselekményének gyanúja miatt.

V. 7. A TÁMOGATÁSOK FELHASZNÁLÁSA

A támogatások felhasználását a Hivatal 63 projekt esetében vizsgálta, amelyek közül 36 projekt az első finanszírozási ciklus, 27 projekt pedig a második finanszírozási ciklus keretében részesült támogatásban. Tekintettel azonban arra, hogy a második ciklus vizsgált pályázatainak jelentős része az ellenőrzés időpontjában még nem zárult le, a Hivatal kizárólag a támogatás megítéléséről hozott döntések körülményeit, illetve – ahol volt – a már lezárt projektrészek megvalósítását vizsgálhatta.

Az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium által támogatott projektekre jellemző volt, hogy azok céljai olyan általános jelleggel kerültek megfogalmazásra, ami alapján a projektektől elvárható konkrét eredmények nem határozhatók meg. Ennek megfelelően volt olyan szervezet például, amelyik munkacsoport-találkozókat tartott, egy másik szervezet pedig az alapjogok védelmében tartott szervezetfejlesztő tréningeket. Emellett egy projekt kormányellenes demonstrációra irányult.

A támogatások felhasználásával kapcsolatban megállapította továbbá az ellenőrzés, hogy a kedvezményezettek számára nem került előírásra fenntartási időszak, amely biztosította volna, hogy hosszú távon hasznos projektek kerüljenek megvalósításra. Ennek eredményeként az ellenőrzés olyan honlap kifejlesztésével is találkozott, ami az Ellenőrzési jelentés elkészítését megelőző 4 évvel korábban, a projekt lezárásakor frissült utoljára.

Kifogásolja az ellenőrzés azt is, hogy a kedvezményezettek több esetben nem teljesítették a projektek keretében elérendő egyes eredményeket, az úgynevezett indikátorokat (például a szervezet tagjai számának meghatározott mértékben történő növelése, meghatározott számú résztvevő egy eseményen), ez azonban semmilyen következménnyel nem járt.

¹⁷ Az új Btk. 408. §-a: „Aki törvényben előírt engedély nélkül

a) pénzügyi szolgáltatási vagy kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységet végez, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Jellemző volt továbbá, hogy a kedvezményezettek a támogatás felhasználása során olyan gazdasági társaságokkal kötöttek szerződést, amelyek képviselője a kedvezményezett szervezet tisztségviselője. Az is előfordult, hogy a kedvezményezettek a projekt keretében közvetlenül a saját alkalmazottjukkal vagy tisztségviselőjükkel kötöttek szerződést. Ennek következtében a kedvezményezettek gyakorlatilag saját tisztségviselőjük vagy alkalmazottjuk tevékenységét finanszírozták a támogatásból, ami a vizsgált kedvezményezettek közel 40%-ánál fordult elő az ellenőrzés rendelkezésére álló dokumentumok alapján.

A Hivatal a vizsgált 63 projektből 61 esetében (97 %) tárt fel szabálytalanságot az alábbiak szerint:

- Az Ökotárs Alapítvány több esetben az általa megkötött támogatási szerződések – esetenként visszatérítendő – módosítása útján az FMI-vel megkötött megállapodásba ütköző megvalósítási határidőt biztosított a kedvezményezettek részére. A feltárt körülmények több esetben megalapozzák régi Btk. 319. § (1) bekezdése¹⁸ szerinti hűtlen kezelés elkövetésének gyanúját, amelynek keretében – a támogatási szerződések visszatérítendővé tétele miatt – adott esetben eszközcsereként magánokirat-hamisítás is megvalósult.
- Előfordult továbbá, hogy a kedvezményezett a megvalósítási határidőn túli költségeket a támogatási szerződés módosítása nélkül számolta el a támogatás terhére, amit az Ökotárs Alapítvány elfogadott. Az ügyben szintén felmerül a hűtlen kezelés elkövetésének gyanúja.
- A kedvezményezettek több esetben a pályázati céllal összefüggésbe nem hozható költségeket is elszámoltak a támogatások terhére. Az egyik szervezet például a „kulturális örökség felhasználása az egyéni szocializáció fejlesztésében” című projektje keretében férfi térdzokni, befűzőgumi, garnélarák stb. költségeket is elszámolt. Egy másik esetben a demokratikus szabadságjogokért küzdő szervezet a projekt keretében számolta el tagjai gyorséttermi fogyasztásának költségét, az általa benyújtott számlák között sör- és cigarettaszámla is szerepelt. A feltárt körülmények több esetben megalapozzák az új Btk. 396. § (7) bekezdése¹⁹ szerinti költségvetési csalás elkövetésének a gyanúját.
- Egyes költségeket a kedvezményezett más támogatás terhére is elszámolt, amire egyébként lehetőséget biztosított az, hogy az Ökotárs Alapítvány

¹⁸ A régi Btk. 319. § (1) bekezdése: „Akit idegen vagyon kezelésével bíztak meg, és ebből folyó kötelességének megszegésével vagyoni hátrányt okoz, hűtlen kezelést követ el.”

¹⁹ Az új Btk. 396. § (7) bekezdése: „Aki költségvetésből származó pénzeszközökkel kapcsolatban előírt elszámolási, számadási, vagy az előírt tájékoztatási kötelezettségének nem vagy hiányosan tesz eleget, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

vezette konzorcium nem követelte meg az elszámolni kívánt számlák záradékolását. Emellett előfordult az is, hogy a kedvezményezett máshonnan megtérült költséget számolt el a támogatás terhére. A feltárt körülmények ezekben az esetben is megalapozzák a költségvetési csalás elkövetésének a gyanúját.

- Némely esetben a kedvezményezett a támogatásból önkormányzat által ellátandó közfeladatot valósított meg. A pályázati kiírás alapján azonban önkormányzati feladat ellátására támogatás nem volt nyújtható, így a kedvezményezettel már támogatási szerződést sem lehetett volna kötni. Ennek ellenére a támogatással történő elszámolását elfogadták.
- Két esetben megállapítást nyert, hogy az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium olyan pályázatot részesített támogatásban, amelynek alapján ellátandó feladatok valójában egy másik szervezet tevékenységi körébe tartoztak, azonban a pályázati kiírás feltételei szerint az utóbbi szervezet nem részesülhetett volna támogatásban. Mivel a projektek nagy részét a támogatásra nem jogosult szervezetek valósították meg, a körülmények arra utalnak, hogy a kedvezményezettek, illetve a velük szerződéses viszonyban álló szervezetek eljárása a pályázati feltételek megkerülésére irányult.
- A kedvezményezettek által a támogatások terhére elszámolt költségek között olyan is szerepelt, ahol a költség igazolására a kedvezményezett olyan cég által kiállított számlát nyújtott be, amely a számla kiállításának időpontját megelőzően már jogutód nélkül megszűnt. Ezzel a cég az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 5. § (1) bekezdésében²⁰ meghatározott adóalanyiságát is elvesztette és figyelemmel az AEÉ 1665/6. számon közzétett, a Legfelsőbb Bíróság által Kfv.II.25.968/1993/5 számon meghozott ítéletben foglaltakra,²¹ nem volt jogosult számlát kibocsátani.
- Esetenként a kedvezményezettek 10%-ot meghaladó mértékben túllépték a költségtervben meghatározott egyes költség sorokra biztosított támogatási összeget, majd az ilyen esetekben előírt támogatási szerződés módosítása nélkül hajtottak végre átcsoportosítást a költség sorok között. A szabálytalanság ellenére az elszámolás elfogadásra került.
- Általánosan jellemző volt továbbá, hogy az Ökotárs Alapítvány és konzorciumi partnerei nem követelték meg az önerő dokumentált módon

²⁰ Az Áfa tv. 5. § (1) bekezdése: „Adóalany: az a jogképes személy vagy szervezet, aki (amely) saját neve alatt gazdasági tevékenységet folytat, tekintet nélkül annak helyére, céljára és eredményére.”

²¹ ÁEÉ 1995/6.: „Számla kibocsátására az általános forgalmi adóról szóló 1989. évi XL. törvény értelmében az adóalany jogosult. Megszűnt adóalany által a megszűnést követően kibocsátott bizonylat tartalmilag nem minősül számlának, ezért az áfa visszaigénylésére nem jogosít fel.”

történő igazolását. Ez hozzájárult ahhoz, hogy az önerő több esetben nem állt rendelkezésre.

- Volt olyan eset is, hogy az önerő igazolásának előírása nélkül is megállapítható volt a támogatásokról történő elszámolásokhoz benyújtott dokumentumok alapján, hogy a vállalt önerőt a kedvezményezett nem biztosította. Ennek ellenére a támogatási összeget nem csökkentették, pedig a meghatározott mértékű önerő biztosítása a pályázati kiírásban rögzített kötelező feltétel volt. Ezen esetekben felmerül a hűtlen kezelés gyanúja.
- Több esetben a kedvezményezett önerőként egy olyan önkéntes személy tevékenységének értékét állította be az elszámolásába, aki a kedvezményezett szervezet alkalmazottja volt, és a munkaköri leírásában szereplő feladatok átfedésben voltak az önkéntes tevékenységével. Ennek következtében az érintett személy önkéntesként történő igénybe vétele a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény 4. § (3) bekezdésébe²² ütközött.

A feltárt szabálytalanságok és az elvárt eredmény nélküli projektek támogatása abból is adódott, hogy az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium ahelyett, hogy a támogatások szabályos és eredményes felhasználására törekedett volna, eljárásával inkább azt mozdította elő, hogy a kedvezményezettek a támogatások összegét elköltsék, függetlenül annak szabályszerűségétől és indokoltságától. Ez egyben azt is jelenti, hogy az Alapítvány vezette konzorcium a Hivatal álláspontja szerint alkalmatlan az alapkezelői funkció ellátására.

A támogatások felhasználásának ellenőrzésével kapcsolatban megjegyzendő, hogy az ellenőrzéssel érintett kedvezményezettek többsége ugyan eleget tett a Hivatal felé fennálló adatszolgáltatási kötelezettségének, több szervezet azonban elzárkózott az adatszolgáltatás teljesítésétől és a kért dokumentumokat a Hivatal részére történő rendelkezésre bocsátásuk helyett saját honlapján tette közzé. A nyilvánosságra hozott adatok ugyanakkor hiányosak, és a kitakart személyes adatokra tekintettel az ellenőrzést jelentős mértékben korlátozták.

A fentiek mellett egyes szervezetek a nyilvántartásban szereplő címükön nem voltak elérhetőek, ami arra utal, hogy a működésüket beszüntették. Emellett több szervezet által közzétett éves közhasznú beszámoló nem tartalmazta az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvényben előírt egyes kötelező tartalmi elemeket (például a támogatási program keretében végleges jelleggel felhasznált összegeket támogatásonként). Ezekre tekintettel a Hivatal az érintett szervezetek

²² A 2005. évi LXXXVIII. törvény 4. § (3) bekezdése: „Aki a fogadó szervezettel fennálló más jogviszony keretében ellenszolgáltatás fejében munkát végez, a munkakörébe tartozó feladatokat a fogadó szervezetnél önkéntes jogviszonyban nem végezheti.”

vonatkozásában az ügyészség törvényességi ellenőrzését, illetve – annak eredményének függvényében – a szervezetek megszüntetését kezdeményezi az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 11. § (1) bekezdésére és (2) bekezdésének b) pontjára, valamint (3) bekezdésének c) pontjára,²³ továbbá az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 28. § (4) bekezdésére figyelemmel.²⁴

V. 8. A SZABÁLYTALANSÁGOK BÜNTETŐJOGI KÖVETKEZMÉNYEI

Az Ökotárs Alapítványnak az NCTA-pályázatok lebonyolításával összefüggő tevékenységével kapcsolatban már az ellenőrzés lefolytatása során büntetőeljárás volt folyamatban hűtlen kezelés bűncselekményének gyanúja miatt. A hűtlen kezelés bűncselekményének megvalósulását az ellenőrzés által feltárt körülmények is megalapozzák, mivel az Ökotárs Alapítvány vezette konzorcium folyamatos jelleggel az FMI-vel megkötött megállapodásokba, valamint a hazai jogszabályi rendelkezésekbe ütköző módon járt el, amivel összefüggésben egyes esetekben a feltárt körülmények a vagyoni hátrány okozására irányuló, illetve azt eredményező szándékot is alátámasztják.

A fentiek mellett a támogatások felhasználásával kapcsolatban 5 esetben felmerült a költségvetési csalás elkövetésének a gyanúja is, ezekben az ügyekben a Hivatal további büntetőeljárásokat kezdeményez.

Megjegyzendő, hogy a közpénzek elosztásáért felelős szervezet közfeladatot ellátó szervezetnek minősül még akkor is, ha nem az állami szervezetrendszer része, ennek ellenére az új Btk. 459. § (1) bekezdés 12. pontja az ilyen szervezeteknek a közpénzek elosztásában közreműködő képviselőit nem sorolja a közfeladatot ellátó személyek közé. Figyelemmel arra, hogy az ilyen feladatot ellátó személyek adott esetben több milliárd forint összegű közpénz sorsáért felelősek, indokolt az új Btk. hivatkozott

²³ 2011. évi CLXXV. törvény 11. § (1) bekezdése: „A civil szervezet működése felett az ügyészség - az e törvényben, valamint a Ptk.-ban meghatározott eltérésekkel - az ügyészségről szóló törvény rendelkezései szerint törvényességi ellenőrzést gyakorol. A törvényességi ellenőrzés nem terjed ki az olyan ügyekre, amelyekben egyébként bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye.

(2) A törvényességi ellenőrzést gyakorló ügyész ellenőrzi, hogy a civil szervezet

b) működése, határozatai, a döntéshozó szerv döntései megfelelnek-e a jogszabályoknak, a létesítő okiratnak vagy az egyéb belső (önkormányzati) szabályzatoknak.

(3) Ha a civil szervezet működésének törvényessége másképpen nem biztosítható, az ügyész törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva keresettel a bírósághoz fordulhat. A bíróság a keresetet megvizsgálja és szükség esetén

c) ha a törvényes működés nem állítható helyre vagy a b) pont szerinti határidő eredménytelenül telt el, a civil szervezetet megszünteti.”

²⁴ 2011. évi CLXIII. törvény 28. § (4) bekezdése: „Törvény felhatalmazása alapján az ügyész a jogi személy feloszlata, megszüntetése vagy a törvényes működés helyreállítása érdekében pert indít, ha a tudomására jutott súlyos jogszabálysértés, illetve más adat vagy körülmény folytán alappal tehető fel, hogy a jogi személy a működését beszüntette, illetve Alaptörvényt vagy jogszabályt sértő tevékenységet folytat. Ha törvény kifejezetten nem zárja ki, az ügyész pert indít akkor is, ha a jogszabálysértés a jogi személy törvényes működését veszélyezteti.”

pontjának kiegészítése azzal, hogy közfeladatot ellátó személynek minősül a központi, önkormányzati költségvetésből származó vagy nemzetközi szerződés alapján folyósított pénzeszközök és egyéb vagyonelemek felett döntési, értékelési, javaslattevési jogkörrel eljáró, a folyósításban közreműködő, illetve a felhasználás ellenőrzésében résztvevő személy e tevékenységének ellátása során, amennyiben nem minősül hivatalos személynek.

Az új Btk. közfeladatot ellátó személy fogalmi körének a fentiek szerinti kiegészítése azt eredményezné, hogy a támogatások lebonyolításában közreműködő személyek sérelmére elkövetett egyes cselekmények súlyosabb büntetőjogi következménnyel járnának (például közfeladatot ellátó személy elleni erőszak). A másik oldalról azonban az ilyen személyek által elkövetett egyes cselekmények súlyosabb büntetőjogi minősítés alá (például bűnpártolás, közfeladati helyzettől visszaélés) esnének, ami az érintett személyek felelősségét növelné az általuk megvalósított szabálytalanságok esetén.

V. 9. A MŰKÖDÉSI KÖLTSÉGEK

Az Ökotárs Alapítvány és az FMI között létrejött szerződések az alapkezelő díját egy összegben (az első ciklus esetében 643 ezer euróban, a második ciklus esetében pedig 1,3 millió euróban) állapították meg. Ennek egy részét (az első ciklus esetében 113,4 ezer eurót, a második ciklus esetén pedig 202,2 ezer eurót) előre, a fennmaradó részét pedig az FMI-nek részletekben kellett megfizetnie az Ökotárs Alapítvány részére az Alapítvány által kiállított számlák alapján.

Az ellenőrzés megállapította, hogy az FMI és az Ökotárs Alapítvány között létrejött szerződések nem tartalmaztak arra vonatkozóan egyértelmű rendelkezéseket, hogy csak az igazolt költségeknek megfelelő díjazás fizethető ki, ugyanakkor a felek mindkét megállapodáshoz mellékeltek a feladat ellátásának költségtervét, ami arra utal, hogy a szándékuk az Alapítvány költségeinek megfelelő összegű díjazás kifizetésére irányult. Ezt támasztja alá az is, hogy az Ökotárs Alapítvány az általa negyedévente benyújtott, az első ciklus tekintetében összesen 634 ezer euró összegről kiállított számlákhoz mellékelte a működési költségeiről elkészített kimutatást, amelyekben ugyanakkor 18,9 ezer euróval kevesebb költséget mutatott ki a leszámlázott összeghez képest. Az eltérés ellenére az FMI a kiszámlázott 634 ezer eurót (174 millió Ft-ot²⁵) kifizette.

Az ellenőrzés megállapította, hogy az Ökotárs Alapítvány által elkészített költségkimutatások nyilvánvalóan valótlan tartalmú adatokat is tartalmaztak:²⁶

²⁵ Az összeg a kifizetés napján érvényes és a Magyar Nemzeti Bank által közzétett árfolyamon került számszerűsítésre.

²⁶ Az ellenőrzés az Ökotárs Alapítvány által kimutatott működési költségeket az adatszolgáltatások hiányosságai következtében csak részben tudta vizsgálni.

- Több esetben előfordult, hogy a kimutatásokban az Ökotárs Alapítványnál és konzorciumi partnereinél alkalmazott személyek (beleértve az Ökotárs Alapítvány igazgatóját, pénzügyi vezetőjét és igazgató asszisztensét) munkabérének fele elszámolásra került az NCTA-támogatások lebonyolításával összefüggésben, miközben munkaszerződésük alapján munkaidejük legalább felét a Svájci-Magyar Civil és Ösztöndíj Alapprogrammal kapcsolatos feladatok ellátására kellett fordítaniuk. Ez alapján az érintett személyeknek kizárólag a két alap támogatásainak lebonyolításával kellett volna foglalkozniuk, ami nyilvánvalóan lehetetlen, tekintettel arra, hogy az érintetteknek egyéb munkaköri feladataik is voltak (például az alkalmazottak képzése, a házipénztár vezetése, a szervezet ingatlanjainak kezelése stb.).
- 2013 júliusától 2013 decemberéig az Ökotárs Alapítvány egyik munkavállalója munkabérének 77%-a elszámolásra került az NCTA működtetésével összefüggő kiadások között, miközben az Alapítvány nyilvántartása alapján az érintett személy munkabérének szintén 100%-a a Svájci-Magyar Civil és Ösztöndíj Alapprogram keretében is elszámolásra került. Ugyanezen személy esetében a saját gépkocsi használat költsége mindkét program keretében elszámolásra került.
- Az Autonómia Alapítvány egyik foglalkoztatottjának munkabére 100%-ban elszámolásra került a kimutatásokban 2008. március 1. és 2011. február 28. között, miközben az érintett személynek voltak más munkaköri feladatai is.
- Az Autonómia Alapítvány 2014. évi elkülönített főkönyvi nyilvántartása alapján egy vállalkozási szerződés útján foglalkoztatott személy díjazását is az NCTA programmal összefüggésben tartják nyilván, miközben a megkötött vállalkozási szerződés az NCTA-val kapcsolatos feladatokat nem tartalmaz.
- Egy esetben a Hivatal ellenőrzéséről történt értesülését követően az Ökotárs Alapítvány egyik konzorciumi partnerének munkatársa maga is jelezte, hogy az FMI felé megküldött egyik kimutatásban 600 ezer Ft-tal magasabb költség került elszámolásra.

Budapest, 2014. október 15.

dr. Gaál Szabolcs Barna s.k.
elnök

VI.FÜGGELÉK

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Áht.	Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
Ámr.	Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet
Ávr.	Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
régi Btk.	A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény
új Btk.	A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
EFTA	European Free Trade Association (Európai Szabadkereskedelmi Társulás)
EGT	Európai Gazdasági Térség
Első ciklusra vonatkozó végrehajtási rendelet	Az EGT Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus végrehajtási rendjéről szóló 242/2006. (XII. 5.) Korm. rendelet
EMMI	Emberi Erőforrások Minisztériuma
FMB	Finanszírozási Mechanizmus Bizottság
FMI	Finanszírozási Mechanizmus Iroda
Hivatal	Kormányzati Ellenőrzési Hivatal
Infotv.	Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
KIM	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
Közpénztv.	A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény
NCTA	Norvég Civil Támogatási Alap
NFÜ	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
NK	nemzeti kapcsolattartó
Szabályzat	Regulation on the implementation of the European Economic Area (EEA) Financial Mechanism 2009-2014

A VIZSGÁLT SZERVEK VEZETŐI

Ökotárs Alapítvány:	Móra Veronika	igazgató
Autonómia Alapítvány:	Nun András	igazgató
Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvány:	Pálvölgyi Péter	ügyvezető igazgató
Kárpátok Alapítvány – Magyarország:	Bata Boglárka	ügyvezető igazgató

JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

1992. évi XXXVIII. törvény	az államháztartásról
1978. évi IV. törvény	a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény
1996. évi CXII. törvény	a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról
2005. évi LXXXVIII. törvény	a közérdekű önkéntes tevékenységről
2007. évi CXXVII. törvény	az általános forgalmi adóról
2007. évi CLXXXI. törvény	a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról
2011. évi CXII. törvény	az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2011. évi CLXXV. törvény	az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény
2011. évi CXCV. törvény	az államháztartásról
2012. évi C. törvény	a Büntető Törvénykönyvről
2013. évi CCXXXVII. törvény	a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról
217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet	az államháztartás működési rendjéről
201/2005. (IX. 27.) Korm. rendelet	a Norvég Királyság Kormánya és a Magyar Köztársaság Kormánya között 2005. június 10-én létrejött, a Norvég Finanszírozási Mechanizmus 2004-2009 közötti végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás, valamint egyrészről az Izlandi Köztársaság Kormánya, a Liechtensteini Nagyhercegség Kormánya, a Norvég Királyság Kormánya, másrészről a Magyar Köztársaság Kormánya között 2005.

	július 7-én létrejött, az EGT Finanszírozási Mechanizmus 2004-2009 közötti végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás kihirdetéséről
242/2006. (XII. 5.) Korm. rendelet	az EGT Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus végrehajtási rendjéről
235/2011. (XI. 15.) Korm. rendelet	egyrészt Izland, a Liechtensteini Hercegség, a Norvég Királyság, és másrészt a Magyar Köztársaság között az EGT Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszakának végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás kihirdetéséről
236/2011. (XI. 15.) Korm. rendelet	a Norvég Királyság és a Magyar Köztársaság között a Norvég Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszakának végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás kihirdetéséről
355/2011. (XII.30.) Korm. rendelet	a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról
368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet	az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (Ávr.)
326/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet	az EGT Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszakának végrehajtási rendjéről