

HU



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Állapot-
felmérés

Hiátusok, átfedések és
kihívások: állapotfelmérés
az uniós elszámoltathatósági
és közpénz-ellenőrzési
rendszerekről

2014

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014

ISBN 978-92-872-0960-3
doi:10.2865/19325

© Európai Unió, 2014
A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Az 1. ábra felhasználásához vagy reprodukálásához közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Printed in Luxembourg

Állapot-
felmérés

**Hiátusok, átfedések és
kihívások: állapotfelmérés
az uniós elszámoltathatósági
és közpénz-ellenőrzési
rendszerekről**

Bekezdés

Rövidítések

I–IX **Összefoglaló**

1–6 **Bevezetés**

2–5 **Az állapotfelmérés célja**

6 **Az állapotfelmérés felépítése**

7–24 **I. rész. Elszámoltathatóság és közpénzellenőrzés**

7–10 **Nyilvános elszámoltathatóság**

11–14 **A közpénzellenőrzés hozzájárulása az elszámoltathatósághoz**

15–18 **Az uniós költségvetéssel kapcsolatos elszámoltathatóság és ellenőrzés**

19–24 **Uniós elszámoltathatóság az uniós költségvetésen túl – szervezetek, eszközök, szakpolitikai intézkedések, a végrehajtás és az eredmények vizsgálata**

25–149 **II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások**

25–27 **Az uniós elszámoltathatóság javításának igénye**

28–29 **Az uniós elszámoltathatósággal és ellenőrzéssel kapcsolatos fő kihívások**

30–42 **1. Az EU és a tagállamok között összehangolt fellépések**

34–36 **Az Európa 2020 stratégia koordinációja**

37–38 **Költségvetési és gazdasági koordináció az európai szemeszter keretében**

39–42 **Kormányközi eszközök**

43–65 **2. Másokkal partnerségben kezelt alapok**

45–50 **Külső partnerségek**

51–65 **Magánszektorbeli finanszírozás mozgósítása**

66–76 **3. Többsebességes Unió és sokféle szakpolitikai architektúra**

68–69 **A tagállamok közötti integráció különböző szintjei a különféle szakpolitikai területeken**

70–76 **Euró, költségvetési irányítás és demokratikus felügyelet**

77–114	4. Az uniós intézmények és szervek elszámoltathatósági rendszerei
78–82	Az uniós intézmények és az Unió más szerveinek zárszámadási eljárása
83–86	Uniós intézmények és szervek, amelyekre nem a parlamenti zárszámadási eljárás vonatkozik
87–102	Az Európai Központi Bank elszámoltathatósága és ellenőrzése
103–110	Az Európai Beruházási Bank és az Európai Beruházási Alap elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerei
111–114	Aránytalan vizsgálat és ellenőrzés a kisebb szervezetek és költségvetések esetében
115–139	5. Az Unió pénzgazdálkodási és ellenőrzési rendszerei
116–117	A beszámoló megbízhatósága
118–132	A mögöttes tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége
133	Gondos pénzgazdálkodás
134–139	Az Unió költségvetését szabályozó jogi keret
140–149	6. Az uniós szakpolitikák hatásai és eredményei
142–147	Az uniós költségvetés hatásának és eredményeinek mérésével kapcsolatos kihívások
148–149	A szabályozási eszközök hatásának értékelésével kapcsolatos kihívás
150–183	III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válasszal kapcsolatos kihívások
151	Az események láncolata és az uniós válaszok
152–160	A pénzügyi szektor szabályozása és felügyelete
161–169	A tagállamok pénzügyi támogatására szolgáló mechanizmusok
170–183	Megerősített gazdasági és költségvetési felügyelet
172	Megerősített uniós szintű költségvetési és gazdasági koordinációs intézkedések
173	Európai szemeszter
174–183	Megbízható nemzeti számlák és statisztikák
184–186	IV. rész. Következtetések és gondolatok

Melléklet. Az uniós ügynökségek felsorolása

AIEA (IAEA): Agence Internationale de l'énergie Atomique (Nemzetközi Atomenergia-ügynökség)

CRD IV: IV. tőkekövetelmény-irányelv

RB: Régiók Bizottsága

CRIS: közös külkapcsolati információs rendszer

CRR: tőkekövetelmény-rendelet

DG DEVCO: EuropeAid Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság

DG ECFIN: Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság

EBA: Európai Beruházási Alap

EBH: Európai Bankhatóság

EBB: Európai Beruházási Bank

EK: Európai Közösség

EKB: Európai Központi Bank

EB: Európai Bíróság

EDA: Európai Védelmi Ügynökség

EKSZ: Európai Külügyi Szolgálat

EGSZB: Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

ESFS: Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz

EFSM: európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus

EIOPA: Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság

GMU: gazdasági és monetáris unió

EP: Európai Parlament

EPSAS: európai költségvetési számviteli standardok

ERFA: Európai Regionális Fejlesztési Alap

EFH: Európai Felügyeleti Hatóság

KBER: Központi Bankok Európai Rendszere

ESZA: Európai Szociális Alap

ESFS: Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere

ESM: Európai Stabilitási Mechanizmus

ESMA: Európai Értékpapír-piaci Hatóság

ERKT: Európai Rendszerkockázati Testület

EU: Európai Unió

EUISS: az Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézete

EUMK: az Európai Unió Műholdközpontja

FSB: Pénzügyi Stabilitási Tanács

GDP: bruttó hazai termék

IMF: Nemzetközi Valutaalap

IPSAS: nemzetközi költségvetési számviteli standardok

ISA: nemzetközi könyvvizsgálati standardok

ISSAI: a legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi standardjai

IT: informatika

PPP: a köz- és a magánszféra közötti partnerség

K+F: kutatás és fejlesztés

SMART: konkrét, mérhető, megvalósítható, releváns és határidős

kkv: kis- és középvállalkozás

SSM: egységes felügyeleti mechanizmus

EUMSZ: az Európai Unió működéséről szóló szerződés

TSCG: a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés

ENSZ: Egyesült Nemzetek Szervezete

USA: Amerikai Egyesült Államok

WB: Világbank

I

Ez az Európai Számvevőszék által készített első állapotfelmérés. Az állapotfelmérések a Számvevőszék kiadványainak új típusa. E dokumentumok tág témaköröket vizsgálnak a Számvevőszék kutatásai és felhalmozott tapasztalatai alapján, a Számvevőszék feladatához közvetlenül kapcsolódó kérdésekkel összefüggésben. Ez az állapotfelmérés az uniós elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerekkel foglalkozik, az Unió általános költségvetését érintő kockázatokat taglaló második állapotfelmérés pedig az elkövetkező hónapokban jelenik meg.

II

Az állapotfelmérés az Európai Unió szakpolitikáira, eszközeire, szervezeteire és a kapcsolódó közforrásokra vonatkozó elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszereket, valamint az ezekhez társuló kihívásokat vizsgálja. Elszámoltathatóság alatt itt főként a közszervek szakpolitikáinak és tevékenységeinek demokratikus (különösen parlamenti) felügyelete értendő, míg a közpénzellenőrzés a szakpolitikák és a kapcsolódó közforrások pénzügyi és teljesítmény-ellenőrzéseire, és ezeknek az elszámoltatási folyamattal való kapcsolatára utal.

III

Az állapotfelmérés célja, hogy ismertebbé tegye az uniós elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerekkel kapcsolatos kihívásokat, és előmozdítsa azok átgondolását. Ebben az esetben ezért nincsenek „ellenőrzési ajánlások”; e helyett az állapotfelmérés felhívja a figyelmet azokra a kérdésekre, amelyekkel az európai döntéshozóknak, jogalkotóknak és a közpénz-ellenőrzési közösség tagjainak foglalkozniuk kell.

IV

A dokumentum négy egymáshoz kapcsolódó részből áll: Az **I. rész** az elszámoltathatóság és a közpénzellenőrzés közötti összefüggéseket írja le, és megnevezi egy erős elszámoltathatósági és ellenőrzési lánc hat kulcselemét. A **II. rész** olyan hat fontos területet ír le, amelyeken uniós szinten az elszámoltathatósággal és a közpénzellenőrzéssel kapcsolatban kihívások merülnek fel; a **III. rész** a pénzügyi válságra reagálva gyors ütemben kialakított különféle új uniós és kormányközi eszközökre alkalmazandó elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerekkel foglalkozik. Az utolsó rész az állapotfelmérés **következőit** tartalmazza.

V

Az erős elszámoltathatósági és ellenőrzési lánc hat eleme a következő:

- i. a szerepkörök és felelősségek egyértelmű meghatározása;
- ii. vezetői bizonyosság a szakpolitikai cél elérésére vonatkozóan (pénzügyi és teljesítményjelentés);
- iii. teljes körű demokratikus felügyelet;
- iv. helyesbítő intézkedéseket/továbbfejlesztéseket lehetővé tevő visszacsatolások;
- v. erős felhatalmazás a független külső ellenőr számára, amelynek alapján ellenőrzi a beszámolókat, a szabályszerűséget és a teljesítményt;
- vi. az ellenőrzési ajánlások megvalósítása és az ellenőrzés hasznosulása.

Ezek az elemek az elszámoltathatóság és a közpénzellenőrzés e tágabb folyamat támogatására irányuló szerepe közötti kapcsolatot írják le, és később mintaként szolgáltathatnak új elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerek teszteléséhez.

VI

Az az uniós szinten fontos hat terület, amely elszámoltathatósági kihívásokkal néz szembe, a következő:

- i. **Az uniós és tagállami összehangolt intézkedések** olyan eszközök formáját öltik, amelyek vagy az EU jogi keretébe tartoznak, vagy kormányközi megállapodásokon alapulnak, vagy e két megoldást ötvözik. Ilyen struktúrák számos okból keletkeznek, de felmerül a veszély, hogy a parlamenti vizsgálat és közpénzellenőrzés rendszerére széttagolt lesz.
- ii. **Az uniós forrásokat másokkal partnerségben kezelik**, így például nemzetközi szervezetekkel, harmadik országokkal és magánszférabeli partnerekkel. Ezekre nem terjeszthető ki ugyanolyan módon az uniós demokratikus és ellenőrzési folyamat, mint a közvetlen uniós költségvetési kiadásokra. Ennek kompenzálása érdekében a partnereknek elégséges és megbízható saját elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerekkel kell rendelkezniük.

- iii. A szakpolitikákat az uniós tagállamok valamely kisebb csoportja alkalmazza (**többsebességű Európa**). Az euróövezet jellemző példa az olyan összetett szakpolitikai architektúrára és irányítási rendszerekre, amelyekben nem vesz részt valamennyi uniós tagállam.
- iv. **Az EU intézményi összetétele:** egyre több szervezet. Az uniós szervezetek csoportjaira különböző elszámoltathatósági és ellenőrzési szabályok vonatkoznak, például a bevételi forrásoktól függően. A számviteli, ellenőrzési és zárszámadási rendszerek eltérései a vizsgálat aránytalan mértékéhez, hiátusokhoz és átfedésekhez vezethetnek.
- v. **Az uniós költségvetés pénzügyi és teljesítésményirányítása** a parlamenti vizsgálatot és ellenőrzést előíró szigorú rendelkezések hatálya alá tartozik. Továbbra is fennállnak kihívások a tagállami szintű helyszíni irányítási, elszámoltathatósági és ellenőrzési folyamatok optimalizálását illetően – mind a bevételekkel, mind a kiadásokkal, különösen a megosztott irányítással kezelt kiadásokkal kapcsolatban. Az elsődleges szintű ellenőrzések egyes tagállamokban továbbra is gyengék, és noha az ellenőrzésekben költséges átfedések vannak, így sem észlelik és javítják ki a hibákat.
- vi. **A szakpolitikai outputok, hatások és eredmények nem csak költségvetési eszközöktől függenek.** Az uniós költségvetés csak egyike az uniós szakpolitikai kezdeményezések eredményeihez való hozzájárulásra felhasznált forrásoknak (a többi ilyen elem közé tartozik a tagállami nemzeti költségvetésekből történő finanszírozás és a magánfinanszírozás mozgósítása). Ezenfelül előfordul, hogy a szakpolitikák csak jogi és szabályozási eszközökre támaszkodnak. Mindezen szakpolitikai alkotóelemek együttes értékeléséhez egy, az eredményekre összpontosító átfogó ellenőrzési és elszámoltathatósági rendszerre van szükség.

VII

A pénzügyi válságra adott uniós válasz felgyorsította a külön elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerekkel rendelkező új uniós és kormányközi eszközök létrehozását. Egyes kormányközi eszközöket közvetlenül a tagállamok finanszíroznak (EKB, EBB, ESM, SSM), és noha ezek az uniós költségvetés szempontjából kisebb jelentőséggel bírnak, átfogó demokratikus vizsgálatot és közpénzellenőrzést tesznek szükségessé a megfelelő szinten, az ezen eszközök és egyes uniós intézmények és szervek szerepe és funkciói közötti kapcsolat, az ilyen szupranacionális eszközök által irányított közforrások szintje, valamint ezeknek az uniós célkitűzésekkel és a rendszerkockázatokkal való összefüggése vonatkozásában.

VIII

Arra vonatkozóan, hogy uniós szinten hogyan javítható az elszámoltathatóság és a közpénzellenőrzés, a következő **néhány általános következtetés** vonható le:

- Az összehangolt vagy kormányközi eszközök esetében az EU és a tagállamok közötti **nagyobb fokú együttműködésen alapuló vizsgálati rendszerre** (parlamenti felügyelet és közpénzellenőrzés) lehet szükség.
- **Következetesebb és átfogóbb szabálykészletre** van szükség valamennyi uniós szakpolitika, eszköz, valamint az uniós intézmények és szervek által kezelt forrás tekintetében. A parlamenteknek és a számvevőknek képesnek kell lenniük arra, hogy értékeljék a megbízásuk alá tartozó tevékenységekre, közpénzekre és közforrásokra vonatkozóan a gondos pénzgazdálkodás valamennyi szempontját.
- Az uniós tevékenységek és források **jobb irányítási és kontrollrendszerei** előfeltételei az átláthatóságnak, a jó kormányzásnak és az elszámoltathatóságnak. Az uniós költségvetéssel kapcsolatos elszámoltathatóság javításához szükség van a célok pontosabb megfogalmazására, a szabályok betartását célzó kontrollintézkedésekre, az outputok és az eredmények jobb mérésére, valamint a kapcsolódó belsőkontroll- és beszámolási rendszerek javítására. Ezzel az uniós források kezelésében és ellenőrzésében részt vevő valamennyi félnek foglalkoznia kell, különösen a tagállamoknak, az uniós alapok (különösen a megosztott irányítás alá tartozó alapok) kiadásaiért viselt felelősségüket illetően.

- **Hangsúlyt kell helyezni az uniós szakpolitikák hatásának és eredményeinek mérésére**, amikor az uniós költségvetés ugyan viszonylag kis szerepet játszik, de jelentős uniós szintű szabályozó vagy jogi rendelkezések léteznek. Az uniós szakpolitikákkal kapcsolatos elszámoltathatóság ezért megköveteli, hogy a parlamentek – uniós és nemzeti szinten egyaránt – biztosítsák az európai eszközök átfogó vizsgálatát. Ez olyan mértékű megerősített együttműködést tehet szükségessé, amelyről az uniós és a kormányközi jellegű európai eszközök jelenlegi elszámoltathatósági és ellenőrzési architektúrája nem rendelkezik.
- Az uniós szakpolitikák és források esetében **az ellenőrzések költséges átfedéseinek csökkentése** megköveteli az ellenőrzések költséges átfedéseinek elkerülésére nyitva álló összes lehetőség megvizsgálását, elsősorban annak biztosításával, hogy az ellenőrök valamennyi szinten megfelelően támaszkodhassanak a többi ellenőr munkájára. A Számvevőszéknek és a tagállamok közpénzellenőrző hatóságainak e cél elérése érdekében fokozniuk kell együttműködésüket.

IX

Az állapotfelmérés szorgalmaz egy menetrendet a lehetséges párbeszédre és a lehetséges megoldások jövőbeni kidolgozására.

01

Az Európai Számvevőszék az Európai Unió független külső ellenőreként az uniós irányítás átláthatóságához és elszámoltathatóságához igyekszik hozzájárulni. Ez az elkötelezettség az alappillére az uniós bevételek és kiadások rendszeres számvevőszéki ellenőrzéseinek. A pénzügyi válság után elérkezett az alkalmas pillanat a meglévő uniós nyilvános elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerek számbavételére, a jövőbeni megerősítésük céljából.

Az állapotfelmérés célja

02

Az állapotfelmérések a Számvevőszék kiadványainak új típusa. Ezek az állapotfelmérések tág tárgyköröket taglalnak, a Számvevőszék kutatásai, valamint felhalmozódott tudása és tapasztalatai alapján.

03

E dokumentum az első két ilyen állapotfelmérés egyike. Ez a felmérés az uniós elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerekkel, a másik pedig az uniós költségvetés pénzgazdálkodását érintő kockázatokkal foglalkozik.

04

Az állapotfelmérések a Számvevőszék érdekelt feleivel való konzultáció és párbeszéd, valamint a jövőbeni számvevőszéki ellenőrzési munka fontos kiindulópontjaként szolgálnak. Lehetővé teszik a Számvevőszék számára, hogy olyan kérdések kapcsán tegyen észrevételeket, amelyek önmagukban véve nem szükségszerűen vonnának maguk után ellenőrzést, mindazonáltal fontosak a nyilvános elszámoltathatóság és a Számvevőszék ellenőrzési küldetése szempontjából.

05

Ez az állapotfelmérés, amely a jelenlegi uniós nyilvános elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszereket értékeli és a kapcsolódó kihívásokat azonosítja, egy olyan téma további vizsgálatát és vitáját igyekszik előmozdítani, amely tényleges jelentőséggel bír az Unió intézményi rendszerének demokratikus legitimitása szempontjából. Ezért nincsenek „ellenőrzési ajánlások”; e helyett az állapotfelmérés felhívja a figyelmet azokra a kérdésekre, amelyekkel az európai döntéshozóknak, jogalkotóknak és a közpénz-ellenőrzési közösség tagjainak foglalkozniuk kell.

Az állapotfelmérés felépítése

06

A felmérés négy részre tagolódik:

- Az **I. rész** az elszámoltathatósági keretek alapvető jellemzőit, a közpénzellenőrzésnek az elszámoltathatóság fokozásában betöltött szerepét, valamint az uniós szinten jelenleg működő elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszereket írja le.
- A **II. rész** az elszámoltathatóság uniós szinten történő megerősítéséről szóló nyilvános vitát tárgyalja, és ismerteti a Számvevőszék által a nyilvános elszámoltathatósággal és ellenőrzéssel kapcsolatban azonosított főbb kihívásokat. Ezek a következők elszámoltathatóságát és ellenőrzését foglalják magukban: az uniós tagállamok kormányközi fellépése; az uniós szakpolitikák hatása és az elért eredmények; külső partnerekkel folytatott együttműködés; a közberuházásokat kiegészítő magánforrások mozgósítása; új uniós szervezetek vagy feladatkörök.
- A **III. rész** a pénzügyi válság következtében felmerült kihívásokat és az eddigi, különösen a következőkkel kapcsolatos uniós válaszlépéseket írja le: a pénzügyi stabilitás biztosítása; a pénzügyi szektor felügyeletének erősítése; a költségvetési és gazdasági felügyelet fokozása.
- A **IV. rész** összefoglalja a kihívásokat és a jövőre nézve átgondolni szükséges kérdéseket.

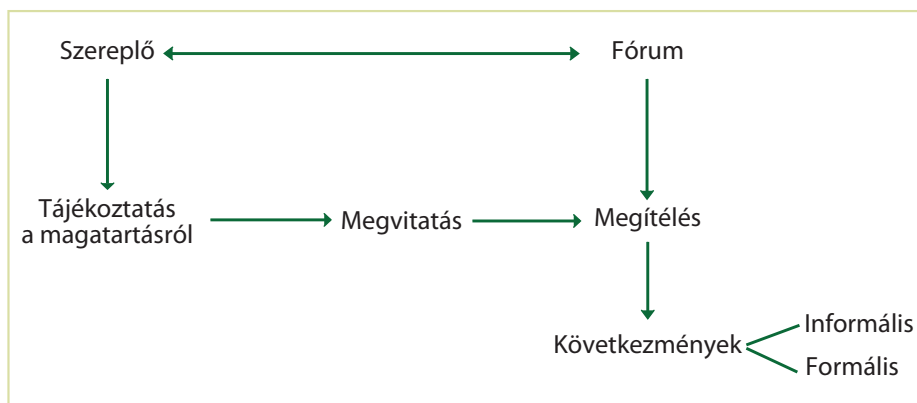
Nyilvános elszámoltathatóság

07

Az elszámoltathatóságot egy általános modell (lásd: **1. ábra**) a „szereplők” és egy „fórum” közötti kapcsolatként írja le, amelynek keretében a szereplők tájékoztatják a fórumot magatartásukról és tevékenységükről. A fórum továbbá fel van ruházva a jogosultsággal, hogy megítélje a szereplőket, és szükség esetén helyesbítő intézkedéseket írjon elő számukra.

1. ábra

Az elszámoltathatóság mint társadalmi kapcsolat: fő dimenziók



© Prof. Mark A.P. Bovens (lásd: 1. ábra, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework* [Az elszámoltathatóság elemzése és értékelése: koncepcionális keret], *European Law Journal*, 13. kötet, 4. szám, 2007. július, 454. o.).

08

E modell általánosságban segít az elszámoltathatósági keretekkel kapcsolatos egyes fontos kihívások értékelésében:

- A közintézmények szereplői azzal a problémával szembesülhetnek, hogy az irányítás sok rétegével és vetületével kerülnek kapcsolatba, és tevékenységüket több fórum is vizsgálja – vagyis „sok szem” felügyeli őket.
- A parlamentek és a közszervek vizsgálatáért felelős más hatóságok számára a több félből vagy több rétegből álló végrehajtó struktúrák jelentenek kihívást, amelyek megnehezítik annak eldöntését, hogy kit kell elszámoltatni. Erre gyakran a „sok kéz” problémájaként utalnak.
- További kihívást jelent, hogy mivel kell elszámolni. Előfordul, hogy a parlamenteknek választaniuk kell a között, hogy az inputok – különösen a pénzügyi inputok – vizsgálatára helyezik-e a hangsúlyt, vagy a hatásokra és az eredményekre összpontosítanak-e.
- Végezetül, az elszámoltathatóság biztosításának kihívása túlmutat a törvényi és a parlamenti vizsgálaton. A közszervezetek azzal a kihívással szembesülnek, hogy kezelniük kell az általában a nyilvánossághoz, valamint az alkalmazottaihoz, fő ügyfeleikhez és más érdekelt felekhez fűződő kapcsolataikat.

09

E kérdések és a társuló problémák uniós szinten még bonyolultabbak. Mint később a II. és III. rész bemutatja, az Unió intézményi szempontból összetett rendszereiben mindig problémát jelent, ha nem világosak a szerepkörök, egyes funkciók átfedik egymást, vagy a vizsgálat és kontroll tekintetében hiátusok állnak fenn.

10

A legfőbb ellenőrző intézmények egyik legújabb nemzetközi standardjának (12. sz. ISSAI) preambulumban az elszámoltathatóságot a következőképpen írják le: „Demokráciákban struktúrákat hoznak létre, és a választott képviselőket felhatalmazzák arra, hogy jogalkotó és végrehajtó szerveken keresztül végrehajtsák a nép akaratát, és a nép nevében eljárjanak. A demokráciákban a közszektor intézményeivel kapcsolatban figyelembe kell venni annak kockázatát, hogy a hatalommal és az erőforrásokkal visszaélhetnek vagy helytelenül gazdálkodhatnak, ami a bizalom elapadásához vezethet, és így alapjaiban rengetheti meg a demokratikus rendszert. Ezért kritikus fontosságú, hogy az országok polgárai képesek legyenek elszámoltatni képviselőiket. A demokratikusan választott képviselők csak akkor számoltathatók el, ha ők maguk is el tudják számoltatni a döntéseiket végrehajtó személyeket.”¹

A közpénzellenőrzés hozzájárulása az elszámoltathatósághoz

11

A közpénz-ellenőrző intézmények az elszámoltathatóság fontos alkotóelemei. Fő céljuk, hogy biztosítsák a közforrások felhasználásának független, eredményes és hiteles vizsgálatát².

12

A 12. sz. ISSAI a közpénzellenőrzés elszámoltathatóságban betöltött szerepét a következőképpen magyarázza: „A közszektor ellenőrzése, amelyet a legfőbb ellenőrző intézmények végeznek, fontos tényező, amely hatást gyakorol a polgárok életére. A kormány és a közszektorbeli szervezetek legfőbb ellenőrző intézmények általi ellenőrzése kedvezően hat a társadalomba vetett bizalomra, mert ráirányítja a közforrások letéteményeseinek a figyelmét arra, hogy mennyire használják fel jól ezeket a forrásokat. Ennek az ismerete kívánatos értékeket támogat, és olyan elszámoltathatósági mechanizmusokat alapoz meg, amelyek jobb döntésekhez vezetnek. Miután a legfőbb ellenőrző intézmények ellenőrzési eredményeit közzéteszik, a polgárok elszámoltathatják a közforrások letéteményeseit. A legfőbb ellenőrző intézmények ily módon előmozdítják a közigazgatás hatékonyságát, elszámoltathatóságát, eredményességét és átláthatóságát. A független, eredményes és hiteles legfőbb ellenőrző intézmények ezért a demokratikus rendszerek alapvető alkotóelemei, amelyekben az elszámoltathatóság, az átláthatóság és a feddhetetlenség a stabil demokrácia nélkülözhetetlen részei”³.

- 1 12. sz. ISSAI: *The value and benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens* [A legfőbb ellenőrző intézmények értéke és hasznai – a polgárok életére gyakorolt hatás]; INTOSAI; 2013. március; Preambulum, 2. bekezdés.
- 2 1. sz. ISSAI: Limai nyilatkozat.
- 3 12. sz. ISSAI: *The value and benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens* [A legfőbb ellenőrző intézmények értéke és hasznai – a polgárok életére gyakorolt hatás]; Preambulum, 1. bekezdés; a XXI. INCOSAI fogadta el 2013-ban.

I. rész. Elszámoltathatóság és közpénzellenőrzés

13

Az EU többrétegű irányítási rendszere együttműködést és összehangolást tesz szükségessé az EU és a tagállamok, valamint a tagállamokon belül az irányítás további szintjei között. Emellett arányos mértékű együttműködést és összehangolást követel meg a parlamentek és a számvevők között is, valamennyi szinten. Ennek az együttműködésnek a közforrások teljes körű vizsgálatához kell vezetnie, beleértve a pénzügyi beszámolókat pontosságáról szóló bizonyosságot, a tranzakciók szabályszerűségének értékelését és az elért eredményeknél a teljesítményértékelést (gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség).

14

A Számvevőszék a nyilvános elszámoltathatóság és ellenőrzés **hat kulcsfontosságú elemét** azonosította (lásd: **1. táblázat**). Ezen elemek mindegyike egy lánc egy-egy szemét képezi – bármely pont gyengesége a rendszer egészének eredményességét veszélyezteti.

1. táblázat

A nyilvános elszámoltathatóság és ellenőrzés hat kulcsfontosságú eleme

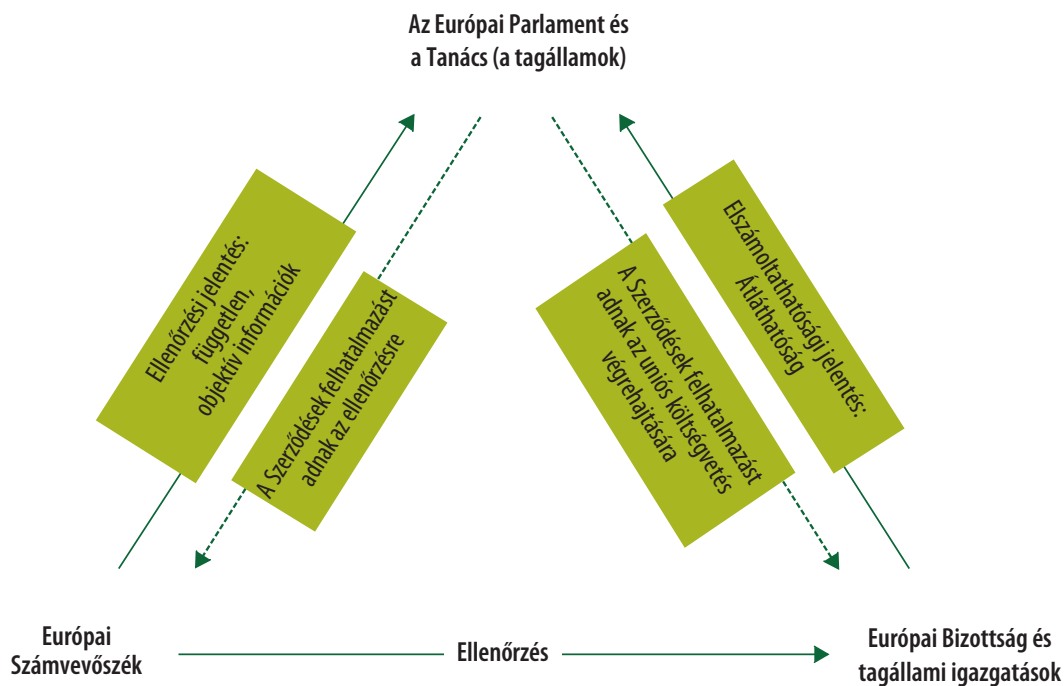
1.	Szerepek és felelősségi körök	→	A szakpolitikák végrehajtásában és a pénzeszközök kezelésében részt vevő valamennyi uniós és más szerv számára kijelölt szerepek és felelősségi körök.
2.	Tájékoztatás és jelentéstétel	→	Az a közszervezetek vezetőivel szemben támasztott követelmény, hogy a nyilvános elszámoltathatóság céljából megfelelő időben, elégséges, releváns és pontos információkkal kell szolgálniuk, és jelentést kell tenniük a végrehajtásról és az eredményekről.
3.	Demokratikus vizsgálat és ellenőrzés	→	A köztisztviselők vezetőinek a parlamentek általi demokratikus felügyeletére és vizsgálatára szolgáló mechanizmusok és lehetőségek.
4.	Következmény és visszajelzés	→	Az annak biztosítására szolgáló mechanizmusok, hogy a nyilvános felügyelet és vizsgálat eredményeit a jogalkotási és a költségvetés-tervezési eljárások során figyelembe vegyék.
5.	Közpénz-ellenőrzési megbízás	→	Független külső ellenőrök kinevezése a közpénzellenőrzések széles körének elvégzésére vonatkozó hatáskörrel (pénzügyi, szabályszerűségi és teljesítmény-ellenőrzések), a szükséges információkhoz való hozzáférés jogával, valamint a parlamenteknek és a nyilvánosságnak való beszámolás követelményével.
6.	Ellenőrzési jelentés és hasznosulásvizsgálat	→	A közpénzellenőrzés eredményeiről szóló jelentésre és a hasznosulásvizsgálatra vonatkozó rendelkezések.

Az uniós költségvetéssel kapcsolatos elszámoltathatóság és ellenőrzés

15

Az Unió irányításának és pénzügyi ellenőrzésének elszámoltathatósági kerete a következő három kulcsfontosságú funkciót foglalja magában: a demokratikus felügyeletet biztosító Európai Parlament és Tanács; a végrehajtási feladatokat ellátó Bizottság és más uniós szervek; a Számvevőszék mint az Unió ellenőre (lásd: **2. ábra**).

2. ábra Az Unió irányításának elszámoltathatósági kerete és pénzügyi kontrollok



Forrás: Számvevőszék.

I. rész. Elszámoltathatóság és közpénzellenőrzés

16

A Számvevőszék által végzett független külső vizsgálat a következőkre vonatkozóan nyújt bizonyosságot:

- az Unió beszámolóinak **megbízhatósága**;
- a beszámolók alapjául szolgáló uniós költségvetési bevételek és kiadások **jogszerűsége és szabályszerűsége**;
- az uniós forrásokkal való **gondos pénzgazdálkodás** (gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség).

17

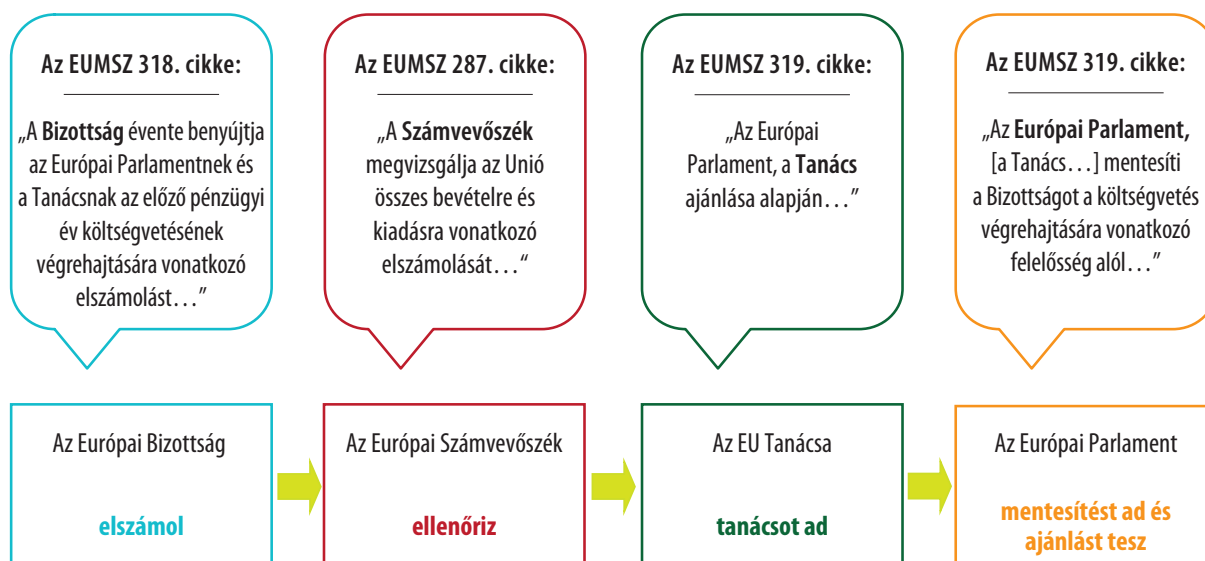
A megosztott irányítás területén a számvevőszéki ellenőrzés a pénzügyi elszámoltathatósági mechanizmusok hosszabb láncának az egyik része. Az uniós szintű ellenőrzések a Bizottság beszámolóit ellenőrzik az Európai Parlament számára. A Bizottság viszont a tagállami szintű vezetői és ellenőrzési nyilatkozatok rendszerére támaszkodik. Az uniós források tagállamok általi felhasználását az érintett tagállami parlamentek is vizsgálhatják.

18

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) konkrét elszámoltatási mechanizmust határoz meg az uniós költségvetés tekintetében, amely „zárszámadási (mentesítési) eljárásaként” ismert. Ebben négy fő uniós intézmény vesz részt: az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság és a Számvevőszék (lásd: **3. ábra**).

3. ábra

Az uniós költségvetés zárszámadása



Forrás: Számvevőszék.

Uniós elszámoltathatóság az uniós költségvetésen túl – szervezetek, eszközök, szakpolitikai intézkedések, a végrehajtás és az eredmények vizsgálata

19

Az elszámoltathatóság nem korlátozódik az adófizetők pénzének az EU általános költségvetésén keresztül történő felhasználásával kapcsolatos elszámolásra, hanem a következőkkel való elszámolást is magában foglalja:

- a meghozott szakpolitikai döntések és a megszabott célok;
- az uniós szakpolitikák eredményei és outputjai;
- a magán- vagy nemzetközi forrásokból származó, uniós szakpolitikák végrehajtása céljából mozgósított források felhasználása, valamint e projektek uniós stratégiáknak való megfelelése;
- az Unió és tagállamainak pénzügyi érdekeit érintő rendszerkockázatokra adott uniós válaszok eredményessége.

20

Számos csatorna létezik, amelyen keresztül a tág értelemben vett elszámoltathatóság elérhető. Az egyik csatorna a demokratikus elszámoltathatóság, azaz az Európai Bizottságnak a Tanáccsal – amely a tagállamok miniszteri szintű képviselőiből áll, akik nemzeti parlamentjeik felé tartoznak elszámolással –, illetve az Európai Parlamenttel szembeni elszámoltathatósága. A második csatorna az uniós polgárok felé való elszámoltathatóság. A választott képviselők számára ez azt jelenti, hogy elfogadják a szavazók választások alkalmával és az állami/uniós döntésekben való demokratikus részvétel különféle egyéb lehetőségein keresztül kimondott ítéletét. Nem minden közszer választott szerv azonban; de még amelyeket választanak is, a választások között azokat is el kell számoltatni. Az elszámoltathatóság harmadik formája a joguralom tiszteletben tartása – ez a jogi elszámoltathatóság, amelyet a bíróságok állapítanak meg. Az elszámoltathatóság negyedik formája az igazgatási és pénzügyi elszámoltathatóság – ez áll a közpénzellenőrök, köztük a Számvevőszék munkájának a homlokterében.

21

Az uniós szakpolitikai és végrehajtó hatóságok politikailag elszámoltathatók a kitűzött célokért és a meghozott politikai döntésekért. A közpénzellenőrök, köztük a Számvevőszék, általában tartózkodnak az uniós politikai folyamaton keresztül kitűzött politikai célok tartalmának megkérdőjelezésétől. A célkitűzések tartalmával a Számvevőszék általában csak korlátozott mértékben foglalkozik, ha az Unió jogalkotási folyamatában részt vevő többi intézmény egyike hivatalosan véleményt kér.

I. rész. Elszámoltathatóság és közpénzellenőrzés

22

A közpénzellenőrzés egyik súlypontja a végrehajtott szakpolitikák hatásainak vizsgálata, és hogy ezek a hatások kapcsolódnak-e a szóban forgó szakpolitikák kinyilvánított szándékaihoz. Az eredményesség értékelése azonban gyakran nehéz, és a nehézségeket fokozhatja, ha a kinyilvánított célok homályosak vagy esetleg nincsenek összhangban a tényleges szakpolitikai szándékokkal.

23

Ezért nehéz pontosan meghúzni a határvonalat a szakpolitikák végrehajtása – a teljesítmény-ellenőrzések legitim célja –, illetve a szakpolitika tartalma között, amelyet elvben ki kell hagyni az ellenőrzés hatóköréből. Nagyon nehéz a politikák eredményességének az output szempontjából történő értékelése annak figyelembevétele nélkül, hogy a gyenge szakpolitikai eredményeket milyen mértékben befolyásolta a politika kialakítása. E tekintetben a Számvevőszék különjelentései számos ajánlást fogalmaztak meg.

24

Az állapotfelmérés az alábbiakban részletesebben vizsgálja a fent ismertetett kérdéseket. A cél e kérdéseknek az uniós elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerekkel kapcsolatban történő megvilágítása.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

Az uniós elszámoltathatóság javításának igénye

25

A többéves pénzügyi válság következtében egyes kormányok és intézmények hírneve súlyos kárt szenvedett. Megkérdőjeleződött az egymástól nagymértékben függő uniós gazdaságok irányításának minősége és egyes uniós intézmények ehhez kapcsolódó szerepe, amely bizonyos körülmények között bővült. Ezen időszak alatt csökkent az uniós intézmények és szakpolitikák hitelessége és az irántuk érzett közbizalom – 2007 őszén a polgárok 48%-a bízott az EU-ban⁴, öt évvel később pedig, 2012 tavaszán a bizalom szintje 31%-ra esett⁵.

26

A Számvevőszék és a tagállami legfőbb ellenőrző intézmények folyamatosan hangsúlyozták annak fontosságát, hogy a válságra reagálva felhasznált összes közforrással kapcsolatban következetes és egészséges módon alkalmazzák az átláthatóságot és az elszámoltathatóság elvét⁶.

27

Ugyanilyen igény merült fel az Európai Tanács, a Bizottság, az eurócsoport és az Európai Központi Bank elnökei részéről a 2012. decemberi tanácsi következtetéseken, amelyben egy négy építőelemen nyugvó, valódi gazdasági és monetáris unió jövőképét vázolták. Az első három építőelem az EU pénzügyi, költségvetési és gazdasági kereteinek fejlesztését érinti, míg a negyedik kifejezetten a demokratikus legitimitás és elszámoltathatóság biztosításának szükségességéről szól. A negyedik építőelem alkotórészeivel eddig a különböző javasolt szakpolitikai eszközök tekintetében, eseti jelleggel foglalkoztak.

4 Lásd: Standard Eurobarométer, 2007. tavaszi és 2012. tavaszi kiadás; az Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatósága; (hivatkozás: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_publ_en.pdf).

5 Az Eurobarométer-felmérés (2012. tavasz) válaszadóinak 60%-a mondta, hogy nem bíz az EU-ban (szemben azzal a 31%-kal, akik bíztak az EU-ban). A 2012. őszi felmérés kismértékű javulást mutatott (57% bíz az EU-ban, 33% pedig nem bíz az EU-ban), de a 27 uniós tagállamból 20 tagállamban a polgárok többsége továbbra is bizalmatlan volt az Unió iránt.

6 Lásd: az uniós legfőbb ellenőrző intézmények kapcsolattartó bizottságának 2013-as jelentése *Importance of appropriate audit and accountability arrangements in the Economic and Monetary Union and EU economic governance* [A megfelelő ellenőrzési és elszámoltathatósági mechanizmusok fontossága a gazdasági és monetáris unióban és az EU gazdasági irányításában] címmel; (www.contactcommittee.eu).

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

Az uniós elszámoltathatósággal és ellenőrzéssel kapcsolatos fő kihívások

28

Az elszámoltathatóság javítása iránti igényt átgondolva, a Számvevőszék számos konkrét kihívást azonosított (lásd: **2. táblázat**).

2. táblázat

Hat terület, amelyen elszámoltathatósági és ellenőrzési kihívások merülnek fel

	Terület	A kihívás jellege	Bekezdések
1.	Az EU és a tagállamok között összehangolt fellépések	→ Az összehangolt fellépések esetében összehangolt vizsgálat és közpénzellenőrzés biztosítása uniós és nemzeti szinten.	30–42
2.	Másokkal partnerségben kezelt pénzeszközök	→ A másokkal (külső vagy magánpartnerekkel) partnerségben kezelt pénzeszközökkel kapcsolatos elszámoltathatóság. Az átláthatóság és elszámoltathatóság biztosítása mind a közszférába tartozó, mind az azon kívüli partnerek esetében.	43–65
3.	Többsebességű/sokféle uniós szakpolitikai architektúra	→ Demokratikus vizsgálat és átfogó közpénzellenőrzés biztosítása a különböző szakpolitikai területekben vagy eszközökben részes, tagállamokból és harmadik országokból álló alcsoportok számára.	66–76
4.	Uniós intézményi összetétel (intézmények és szervek)	→ Az uniós intézmények és szervek összessége feletti hatékony és eredményes felügyelet és ellenőrzés biztosítása.	77–114
5.	Pénzügyi és teljesítményirányítás	→ Az uniós pénzügyi és teljesítményirányítás általános minőségéért való elszámoltathatóság javítása.	115–139
6.	Politikai hatás és eredmények	→ Az uniós politika hatásainak és eredményeinek nyomon követése és értékelése.	140–149

Forrás: Számvevőszék.

29

A **II. rész** alábbi szakaszai e területeket vizsgálják meg részletesen.

1. Az EU és a tagállamok között összehangolt fellépések

30

Az uniós szerződések hatálya alá tartozó legtöbb szakpolitikai területen a hatáskörök megoszlanak az EU és tagállamai között. Például különféle uniós szakpolitikák nagy részben tagállami költségvetési forrásokra támaszkodnak (az uniós költségvetés a GDP kevesebb mint 1%-át teszi ki, míg a kormányok 2013-ban a GDP 49%-át költötték el⁷); a Szerződés tágan értelmezett célkitűzéseinek a stratégiákon és célokon (például Európa 2020 célok) keresztüli elérése főként a nemzeti költségvetésből finanszírozott tagállami intézkedésektől függ; az új uniós költségvetési és gazdasági koordinációs mechanizmusok az EU közkiadásainak egészére kiterjednek, de e terület valamennyi intézkedése egy összetett együttműködési rendszer keretében valósul meg. Ilyen esetekben a közös célok eléréséhez az EU összehangolt fellépése szükséges.

31

Ez párhuzamos elszámoltathatósági viszonyokat teremt. A felelősségi körébe tartozó összehangoló intézkedésekért a Bizottság elszámolással tartozik az Európai Parlament és a Tanács felé, és a Bizottságot a Számvevőszék ellenőrizheti⁸. A nemzeti jog alapján hozott intézkedésekért, a nemzeti költségvetések felhasználásáért a nemzeti hatóságok felelnek parlamentjeik felé, és azokat legfőbb ellenőrző intézményeik ellenőrizhetik.

32

A kihívás abban áll, hogy az összehangolt fellépések többségénél az elszámoltathatóság széttagolt lesz. A felelősségek megoszlanak a tagállamok parlamenti és ellenőrző hatóságai között. Ezenfelül, amennyiben a politikai fellépés szupranacionális rendszerkockázat kezelésére hivatott, de a szakpolitikai beavatkozásra a tagállamok közötti uniós koordináción keresztül kerül sor, az EU kihívással szembesül a tagállamok ellenőrzéseinek és parlamenti vizsgálatainak összehangolása során.

33

A tagállamok és az EU közötti összehangolt közpénzgazdálkodás és szakpolitikák teljes körű áttekintéséhez a legfőbb ellenőrző intézmények és a parlamentek között is koordinációra és együttműködésre van szükség. A szükséges összehangolás lényegesen túllép az uniós költségvetés ellenőrzéséhez szükséges mértéken.

- 7 A GDP százalékában meghatározott összes államháztartási kiadásra vonatkozó Eurostat-adatok (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>).
- 8 A Bizottság akár közvetetten, a tagállamokon keresztül, akár közvetlenül költ el forrásokat, e kiadásokat számvevőszéki ellenőrzésnek vetik alá.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

Az Európa 2020 stratégia koordinációja

34

Az Európa 2020 stratégiában számos példa található összehangolt fellépésekre. Mint a Bizottság megjegyzi, az Európa 2020 stratégia sikere kritikus mértékben azon múlik, hogy az uniós tagállamok képesek-e betölteni szerepüket azon tagállami szintű reformok végrehajtásában, amelyek elkerülhetetlenek a növekedésnek a hét kiemelt kezdeményezés keretében történő fellendítéséhez⁹.

35

Az Európa 2020 stratégia irányítási kerete¹⁰ a következőket írja elő:

- a politikai irányítás az Európai Tanács felelőssége;
- a Bizottság tesz javaslatot a stratégiára, követi nyomon a végrehajtást, és jelentést tesz az előrehaladásról;
- a tagállamoknak évente két jelentést kell készíteniük, amelyben kifejtik, hogy mit tesznek az Európa 2020 tagállami céljainak elérése érdekében. Mindkét jelentést teljes mértékben integrálni kell a tagállami költségvetési eljárásba és az EU-n belüli politikai koordináció javítása érdekében bevezetett európai szemeszterbe.

36

Az irányítási mechanizmusok megkövetelik az Európai Parlamenttől, hogy részt vegyen a Tanács által meghozott végleges döntésekig elvezető párbeszédben, és bátorítsa a nemzeti parlamenteken belül, illetve közöttük folytatott vitát. A stratégia azonban nem határozza meg kifejezetten a végrehajtás vagy az eredmények valamely parlament általi felügyeletét, és nem határoz meg az érintett uniós vagy tagállami szintek közötti összehangolt közpénzellenőrzést sem.

Költségvetési és gazdasági koordináció az európai szemeszter keretében

37

Az európai szemeszter célja a nemzeti és uniós gazdasági és költségvetési koordinációs folyamatok optimalizálása, és a gazdasági mutatók széles körének összegyűjtésére, elemzésére és értékelésére vonatkozó, szigorú éves menetrendet foglal magában. Az uniós koordináció e megerősített szerepének vonatkozásaival a 174–176. bekezdés, és a **III. részben** szereplő **7. ábra** foglalkozik részletesen.

9 COM(2010) 2020 végleges, 2010. március 3., „Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája”, Összefoglaló, 5–6. oldal, 2. és 7. bekezdés.

10 COM(2010) 2020 végleges, Összefoglaló, 28. o., 5.2. szakasz.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

38

A felügyeleti keret eredményessége a folyamatban részt vevő különböző szereplők teljesítményétől függ: a Tanács felelős a gazdasági koordinációval és irányítással kapcsolatos döntésekért, a Bizottság felelős a koordinációs és felügyeleti funkciókért. Ezenfelül valamennyi rendelet meghatározza, hogy a különféle megállapításokra és ajánlásokra vonatkozó párbeszéd céljából tájékoztatni kell az Európai Parlamentet.

11 COM(2012) 777 final/2, 2012. november 30.

Kormányközi eszközök

39

Hasonlóképpen, a gazdasági és pénzügyi válságra válaszolva hozott egyes intézkedések szintén szükségessé teszik a tagállamok összehangolt fellépését, amelyet kormányközi megállapodások vagy szerződések szabályoznak. Az állapotfelmérés **III. része** teljesebb körű elemzést ad az EU által a gazdasági és pénzügyi válságra reagálva hozott intézkedéseknek a nyilvános elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő vonatkozásairól.

40

A Bizottság „A valódi, szoros gazdasági és monetáris unió tervezete” című 2012-es közleményében¹¹ a demokratikus legitimitást a valódi gazdasági és monetáris unió (GMU) egyik sarokköveként azonosította, amely két alapelvet tükröz:

- Először is, az elszámoltathatóságot azon a szinten kell biztosítani, ahol a vonatkozó végrehajtási döntés megszületett, miközben kellően figyelembe kell venni azt a szintet is, amelyre a döntés kihatással van;
- Másodsor, a GMU kidolgozásakor csakúgy, mint általában véve az európai integráció esetében, a demokratikus legitimitás szintjének mindig arányosnak kell maradnia a szuverenitásnak a tagállamokról európai szintre való átruházásának mértékével.

41

A második elvet illetően a körülményektől függően politikai és jogi döntést kell hozni arra nézve, hogy a meglévő uniós elszámoltathatósági mechanizmusok hatókörén kívül eső kormányközi mechanizmusokat alkalmazzanak-e vagy sem. Ennek a lehetőségnek a kiterjedt használata azonban elszámoltathatósági és irányítási problémákhoz vezethet, amelyekre előbb vagy utóbb megoldást kell majd találni.

42

A Bizottság azt ajánlja, hogy a GMU-t szabályozó jövőbeni eszközöket az EU jogi és intézményi keretrendszerén belül alakítsák ki, amely többek között európai parlamenti vizsgálatot és kontrollt ír elő.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

2. Másokkal partnerségben kezelt alapok

43

Különbéle szakpolitikai területeken az uniós célok elérése megköveteli, hogy az uniós intézmények másokkal partnerségben dolgozzanak: vagy külső partnerségeken (pl. harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel), vagy a magánszektorral való partnerségeken keresztül. Az elszámoltathatóság ezekben az esetekben a külső ellenőrzésre, a partnerszervek irányítási struktúrájára, valamint az EU saját ellenőrzési és elszámoltathatósági mechanizmusaira támaszkodik.

44

Az átfedések vagy hiátusok elkerülése érdekében a partnereknek egy egységes ellenőrzési rendszerre kell tudniuk hagyatkozni. Ez megköveteli, hogy a jelentéstételi és ellenőrzési rendszerek elégségesek és megbízhatók legyenek. Ezt a partnerek saját belső és külső ellenőrzési rendszereinek jobb támogatása és hitelesítése révén lehetne elérni. A következő szakaszok arra hoznak fel példákat, hogy hol merülnek fel ilyen kihívások.

Külső partnerségek

45

Az EU számos partnerséget kötött például nem uniós tagállamok hatóságaival, illetve nemzetközi szervezetekkel (például az ENSZ-szel vagy a Világbankkal). Ez gyakran előfordul, amikor az EU-nak és tagállamainak globális kihívások megoldásában kell segédkezniük, így az ENSZ millenniumi fejlesztési céljainak elérésében, az éghajlatváltozással kapcsolatos fellépésben vagy a tömegpusztító fegyverek terjedése elleni küzdelemben. A partnerségek vagy uniós finanszírozás biztosítását, vagy uniós szervek részvételével zajló közös fellépéseket foglalnak magukban.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

46

A Bizottság elismeri, hogy a partnerekkel végrehajtott fellépések tekintetében különösen nagy kihívást jelenthet az átláthatóság és az elszámoltathatóság biztosítása¹². A Számvevőszék ENSZ-szervezeteken keresztül végrehajtott uniós segítségnyújtással kapcsolatos teljesítmény-ellenőrzései szintén számos kihívást azonosítottak (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

47

Ha az EU úgy dönt, hogy partnerekkel dolgozik együtt, és e partnerek kontroll- és beszámolási rendszereire támaszkodik, támogatnia és biztosítania kell a magas színvonalú átláthatóságot és elszámoltathatóságot.

48

Az EU a **költségvetés-támogatást** használja fel arra, hogy több mint 70 országnak nyújtson segítséget források átadásán keresztül, amelyeket a nemzeti államháztartási irányítási rendszereknek kell programozniuk és kezelniük. A költségvetés-támogatáshoz a Bizottságnak meghatározott feltételeknek kell megfelelnie, és bizonyítania kell, hogy a kedvezményezett államok megfelelnek az általános támogathatósági feltételeknek.

49

Az ENSZ vagy a Világbank által koordinált **többadományozós fellépések** keretében az adományozóktól származó olyan forrásokat kezelnek, amelyeket egybe gyűjtenek, és nem különítenek el meghatározott felhasználásokra. Ilyen körülmények között a Bizottság az ENSZ pénzügyi kontrollrendszereire támaszkodik¹³.

12 Például: a 2010. április 1-jei SEC (2010) 409 végleges *Innovative Financing at a global level* [Innovatív finanszírozás világszinten] címmel, 14. o., 2.5. rész, az innovatív finanszírozási együttműködéssel összefüggésben, és COM(2011) 218 végleges, 2011. április 19., „Az uniós fejlesztésfinanszírozás elszámoltathatóságának javítása – hozzájárulás a hivatalos fejlesztési segélyek uniós felülvizsgálati folyamatához” címmel, 7. o., 1. bekezdés, az éghajlatváltozással kapcsolatos finanszírozással összefüggésben.

13 Az általános költségvetésből nemzetközi szervezetek felé történő kifizetések 2012-ben 1,4 milliárd eurót tettek ki, ezek több mint felét több adományozó részvételével zajló projektekre fordították. A Számvevőszék 2012-es éves jelentése, 7.6. bekezdés, 3. lábjegyzet.

Az ENSZ általi végrehajtás és az eredmények elérésének gyenge monitoringja

15/2009. sz. különjelentésében a Számvevőszék rámutatott a következőkre:

- o Noha a Bizottság ellenőrzi ENSZ-partnereinek pénzügyi irányítási rendszereit (egy négy pilléren alapuló elemzés segítségével), a kontrollrendszerek gyakorlati működéséről és az eredmények megvalósulásáról való megbizonyosodáshoz a Bizottság az ENSZ jelentéseire támaszkodik. Az ellenőrzés időpontjában a Bizottságnak még nem sikerült e tekintetben az ENSZ-től megfelelő információkat szereznie (Összefoglalás, IV. pont).
- o Az ENSZ külső ellenőri csoportja nem szolgáltat megfelelő bizonyítékot a Bizottság részére arról, hogy a pénzügyi kontrolleljáráások ténylegesen működnek a gyakorlatban, és a Számvevőszék kihívásokkal szembesült az ENSZ-en keresztül csatornázott uniós források felhasználásának ellenőrzése során (Összefoglalás, V. pont).

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

50

A Számvevőszék 2012-es éves jelentésében két konkrét területen – a költségvetés-támogatás és a többadományozós fellépések területén – azonosított kihívásokat.

- Ami a költségvetés-támogatást illeti, a Számvevőszék szabályszerűségi ellenőrzése nem léphet túl azon a szakaszon, amelyben a segílyt kifizetik a partnerországnak. Az e forrásokkal kapcsolatos elszámoltathatóság ettől a ponttól kezdve a kedvezményezett ország elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszereitől függ¹⁴.
- A költségvetés-támogatás, a többadományozós fellépések és hasonló együttműködési eszközök keretében eszközölt uniós kiadások esetében a szabályok és eljárások (többek között a pályázati és szerződés-odaítelési szabályok és eljárások) összetett rendszeréből adódóan nagyok a szabályszerűséget érintő kockázatok. Ezen eszközök jellege és a fizetési feltételek azonban korlátozzák azt, hogy a tranzakciók – a Számvevőszék szabályszerűségi ellenőrzésében meghatározottak szerint – milyen mértékben hajlamosak hibára¹⁵.

Magánszektorbeli finanszírozás mozgósítása

51

Számos uniós tevékenységhez használnak fel közvetlenül vagy közvetetten magánfinanszírozást. Ide tartoznak az uniós szervek – például az EBB – kölcsönfelvételi és -nyújtási tevékenységei, valamint az uniós költségvetésnek a magánszektorbeli beruházások áttételesen történő fellendítésére való felhasználása. Úgy tűnik, hogy a magánfinanszírozás uniós forrásokkal történő mozgósítása egyre inkább tért fog hódítani. Az Európa 2020 stratégia kiemeli, hogy a növekedésbe való befektetés szükségessé fogja tenni a magánforrások mozgósítását, és hogy az „Európai Uniónak ugyanakkor mindent meg kell tennie azért, hogy a rendelkezésére álló saját pénzügyi forrásokat más eszközökkel egészítse ki, új utakat tárjon fel a magán- és állami források együttes felhasználása és a szükséges beruházásokat finanszírozó innovatív eszközök kialakítása terén”¹⁶. A 2014–2020-ra szóló többéves pénzügyi keret szintén jelentős hangsúlyt helyez a magánszektor befektetések mozgósításában betöltött szerepére és a pénzügyi eszközöknek az uniós költségvetés potenciális hatásának erősítésében játszott szerepére¹⁷.

52

Az új költségvetési rendelet¹⁸ alapján az EU a köz- és a magánszféra közötti partnerségek keretében együttműködhet a magánszektorral, hogy alternatív pénzügyi támogatást biztosítson az uniós tevékenységekhez és az uniós projektek megvalósításához vagy végrehajtásához. Az ezen eszközökkel kapcsolatos kihívások közé tartozik a közforrások esetében a megfelelő szintű átláthatóság és elszámoltathatóság biztosítása. Ezenfelül szintén szükség van az ilyen eszközök teljesítményének a finanszírozott tevékenységek kívánt célkitűzéseire képest történő mérésére.

14 A Számvevőszék 2012-es éves jelentése, 7.6–7.8. bekezdés.

15 A Számvevőszék 2012-es éves jelentése, 7.5–7.6. bekezdés.

16 COM(2010) 2020 végleges, 20. o.

17 COM(2011) 500 végleges, 2011. június 28., „Az Európa 2020 stratégia költségvetése – I. rész”, 9. o.

18 Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.) és az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól szóló, 2012. október 29-i 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (HL L 362., 2012.12.31., 1. o.).

53

A pénzügyi eszközökben és a köz- és magánszféra közötti partnerségekben használt uniós forrásokat a Számvevőszék ellenőrzi, és az általános zárszámadási eljárás keretében a Parlament is vizsgálja. Ezek az eszközök azonban jellegükből fakadóan irányítási, ellenőrzési és parlamenti felügyeleti kihívásokkal járnak, amint azt az alábbi szakaszokban kifejtjük.

54

A **pénzügyi eszközök** ölthetik magán- vagy kockázati tőke vagy hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok formáját (úgy mint kölcsönök, garanciák vagy kockázatmegosztás pénzügyi intézményekkel, az uniós finanszírozás potenciális hatásának áttételes növelése érdekében), és céljuk a piaci hiátusok kezelése vagy a nem optimális beruházási helyzetek megoldása, és az uniós finanszírozás hatásának áttételes növelése. A pénzügyi eszközök felhasználhatók központi irányítás keretében (közvetlen vagy közvetett irányítás) és a tagállamokkal megosztott irányítás keretében (ezek általános megnevezése pénzügyi konstrukció).

55

A közvetett irányítás alá tartozó pénzügyi eszközök¹⁹ esetében a Bizottság a felelős a központilag irányított alapok szakpolitikai céljainak és stratégiai irányvonalainak a meghatározásáért. Részt vesz az ilyen eszközök irányítási struktúráiban is, és végső elszámolással tartozik az uniós források felhasználásával kapcsolatban.

56

A Bizottság a 2007–2013-ra szóló korábbi többéves pénzügyi keretben alkalmazott pénzügyi eszközökkel kapcsolatos elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerekben számos hiányosságot talált²⁰. A Számvevőszék szintén számos kihívást azonosított, különösen a tagállamokkal megosztott irányítás alá tartozó pénzügyi konstrukciókat illetően (lásd: **2. háttérmagyarázat**).

57

A pénzügyi eszközökre vonatkozó, a jelenlegi többéves pénzügyi keret alapján alkalmazandó, újonnan elfogadott szabályok²¹ célja, hogy a szabályok, irányítási gyakorlatok, kontroll- és beszámolási követelmények valamennyi pénzügyi eszközknél koherensek legyenek. Ezen túlmenően a Bizottságnak évente jelentést kell tennie az Európai Parlament és a Tanács számára valamennyi pénzügyi eszköz működéséről²².

- 19 Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendelet 58. cikke (1) bekezdésének c) pontja és 139. cikkének (4) bekezdése szerint az Európai Bizottság a pénzügyi eszközök alkalmazását a következőkre bízhatja: „ii. nemzetközi szervezetek és ügynökségek; iii. az EBB és az Európai Beruházási Alap; v. közjogi szervek; vi. magánjog alapján működő, közfeladatot ellátó szervek, olyan mértékben, amennyiben megfelelő pénzügyi garanciákat nyújtanak”. E szervezetek „a végrehajtás egy részével – saját felelősségükre – pénzügyi közvetítőket bízhatnak meg”.
- 20 Európai Bizottság (2011), Az innovatív pénzügyi eszközök következő generációjának kerete – az EU tőke- és hitelfinanszírozási platformjai, COM(2011) 662 végleges.
- 21 A költségvetési rendelet VIII. címének 139. és 140. bekezdése (966/2012/EU, Euratom rendelet).
- 22 A költségvetési rendelet 140. cikkének (8) bekezdése.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

Példák a pénzügyi konstrukciók jelenlegi elszámoltathatósági és ellenőrzési láncának hiányosságaira

A Számvevőszék a következő fő hiányosságokat azonosította²³:

- az áttételi hatásra és a pénzforgásra vonatkozó rendelkezések nem megfelelőek;
- túl nagy összegeket lehet elkülöníteni az ilyen eszközökre;
- indokolás nélkül kedvezményes elbánásban lehet részesíteni a magánszektor;
- nem egyértelműek a működő tőke támogathatóságának feltételei.

Ezek az eszközök kockázatokkal és problémákkal járnak, például az uniós források felhasználásának elszámolása, ezek felügyelete, vagy az eszközök tulajdonjoga terén, valamint azt illetően, hogy a Bizottság mennyire képes ezeket irányítani.

A Számvevőszék a szabályozási keretben is talált hiányosságokat.

²³ 7/2011. sz. vélemény.

58

Az új költségvetési rendelet követelményeinek való megfelelés érdekében a Bizottság pénzügyi és igazgatási keretmegállapodásokat írt alá az EBB-vel és az EBA-val, amelyek meghatározzák a 2014–2020-as időszakban létrehozandó és az EBB-re és az EBA-ra bízandó központosított irányított pénzügyi eszközök tekintetében a működési, pénzügyi jelentési és ellenőrzési követelményeket²⁴.

59

Ami a megosztott irányítás alá tartozó pénzügyi eszközöket illeti, a közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR)²⁵ meghatározza az eszköztípusokat és a felhasználás típusait, valamint a beszámolási követelményeket, és szabványosított szabályokat állapít meg a pénzügyi eszközök tekintetében, hogy valamennyi tagállamban biztosítsa a szakpolitikai eredményekkel kapcsolatos következetes jelentéstételt és nyomon követést.

60

Túl korai még megmondani, hogy ezen új szabályok végrehajtása elég lesz-e valamennyi hiányosság orvoslására.

²⁴ A pénzügyi és igazgatási keretmegállapodás előírja, hogy egy független külső ellenőrnek kell bizonyossággal szolgálnia az eszközök pénzügyi kimutatásait illetően, valamint meg kell állapítania, hogy az eszköz kontrollrendszerei megfelelően működnek, és a mögöttes tranzakciók jogszerűek és szabályszerűek.

²⁵ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.) (közös rendelkezésekről szóló rendelet) IV. címe.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

61

A **köz- és magánszféra közötti partnerségek** (PPP-k) a hatóságok és a magán-szektor közötti együttműködés formái. A hagyományos PPP-eket a tagállamokban általában infrastruktúra vagy közszolgáltatások biztosítása céljából hozzák létre, rendszerint a magánjog hatálya alatt. Ezek célja a kockázatmegosztáson és a magánszektorbeli szakértelem hasznosításán keresztül a közszolgáltatások hatékonyságának az előmozdítása.

62

A PPP-k konkrét típusai közé tartoznak a következők: *Build-Own-Operate* (BOO – megépít, tulajdonos és üzemeltet), az eszközöknek a közszektorra való átruházása nélkül; *Buy-Build-Operate* (BBO – megvásárol, megépít és üzemeltet), a közsféra eszközeit a PPP számára értékesítik egy szolgáltatás javítása és biztosítása érdekében; *Build-Operate-Transfer* (BOT – megépít, üzemeltet, átruház), megépítés, működtetés, majd meghatározott idő elteltével átruházás; valamint *Design-Build-Finance-Operate* (DBFO – megtervez, megépít, finanszíroz, működtet), amely hasonló a BOT-hoz.

63

A PPP-eket uniós szinten vagy bizonyos uniós alapok kezelése céljából hozzák létre (például a főként kutatás céljából létrehozott közös vállalkozások), vagy ezek maguk az uniós források kedvezményezettjei. Ezek a PPP-k lényegében az uniós közbeszerzési szabályok által szabályozott közbeszerzési formák. E partnerségeknek összeegyeztethetőnek kell lenniük a belső piac működésére vonatkozó uniós szabályokkal; a Stabilitási és Növekedési Paktummal; a közbeszerzésre és a koncessziókra vonatkozó uniós jogszabályokkal; és a versenyszabályokkal.

64

A **vegyes eszközök** (forrásötvezés) a külső fellépésekkel kapcsolatos különböző segítségnyújtási típusokat egyesítik, ideértve a kamatláb-támogatásokat, a technikai segítségnyújtást, a közvetlen támogatásokat, a kölcsöngaranciákat, a költség- és a kockázatitőke-keretet. A vegyes eszközöket főként az Európai Beruházási Bankon (EBB) keresztül alkalmazzák. A Parlament több alkalommal kért több és jobb minőségű tájékoztatást az EFA-król, vagy a Bizottság és az EBB részéről (lásd: 107. bekezdés).

65

A PPP-kkel és a vegyes eszközökkel kapcsolatos elszámoltathatóság egyaránt az ilyen eszközök kezelésével megbízott közvetítőkre alkalmazandó szabályozástól, valamint a magának a konkrét eszköznek a szintjén fennálló szabályozástól függ. A közvetítőkkal – például az EBB-vel és az EBA-val – kapcsolatos elszámoltathatósági és ellenőrzési kérdéseket e dokumentum későbbi része tárgyalja (lásd: 103–110. bekezdés). Az eszköz szintjén az elszámoltathatóság eseti elemzést igényelne.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

3. Többsebességű Unió és sokféle szakpolitikai architektúra

66

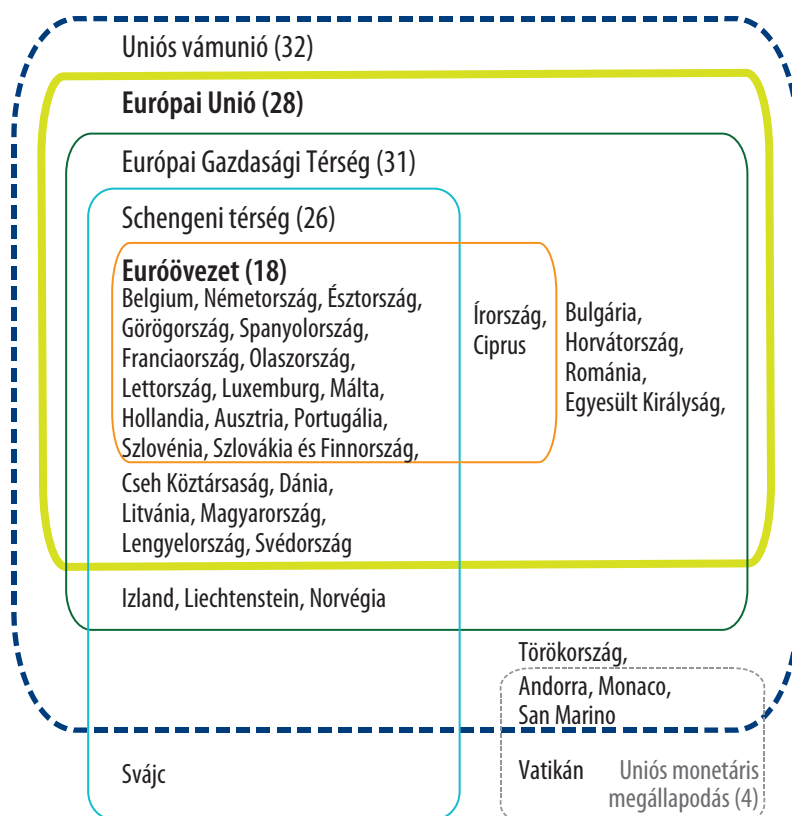
Az Unión belül és a tágabb európai gazdasági és politikai környezetben továbbra is a mélyebb integráció különféle formái fejlődnek ki, de nem minden tagállam képes vagy kíván azonos ütemben lépni. Bizonyos kezdeményezések ezért a tagállamok egy részéből, illetve harmadik országokból álló csoportjának a részvételével haladnak előre. Ez az úgynevezett „többsebességű Európához” vezet (lásd: **4. ábra**).

67

Az euróövezet jellemző példa a tagállamok olyan szűkebb csoportjára, amely a többi tagállam előtt, vagy azoktól elkülönülve fogad el egy bizonyos politikai megoldást, aminek eredményeképpen összetett problémák keletkeznek a szakpolitikai architektúra, az irányítási mechanizmusok, és a parlamenti vizsgálat/ellenőrzés területén.

4. ábra

Többsebességű Unió és harmadik országokkal való együttműködés



Forrás: Számvevőszék.

A tagállamok közötti integráció különböző szintjei a különféle szakpolitikai területeken

68

Ahogy egyre több tagállam csatlakozott az Unióhoz, nehezebbé vált egyhangúságot elérni különféle politikai kezdeményezésekkel kapcsolatban és egyre nagyobb a valószínűsége annak, hogy egyes tagállamok más ütemben haladnak előre, mint mások. A következőkből további alcsoportok adódhat:

- **Részvételi (opt-in) és kívülmaradási lehetőségek (opt-out), valamint eltérések:** ezek lehetőséget adnak a tagállamoknak arra, hogy bizonyos uniós szakpolitikákat végrehajtsanak vagy ne hajtsanak végre²⁶.
- **Megerősített együttműködés:** Az országok egy csoportja megállapodhat abban, hogy meghatározott szakpolitikai kérdésekben együttműködnek egymással (például az uniós szabadalommal²⁷, a házasságfelbontási joggal²⁸ és a javasolt pénzügyi tranzakciós adóval²⁹ kapcsolatban).
- **Kapcsolódó szerződések:** az uniós tagállamok alcsoportjainak körében több szerződést írtak alá az Unió jogi keretén kívül. Ilyen módon született például megállapodás 1985-ben a schengeni szerződésről, jóllehet azt később az Amszterdami Szerződéssel beépítették az uniós jogba. További példák az Európai Stabilitási Mechanizmus, a Prümi Szerződés, a költségvetési paktum és az Egységes Szabadalmi Bíróság.
- **Ellenőrzés és felfüggesztések:** bizonyos uniós feltételek vagy kritériumok elfogadására vonatkozó összehasonlító mutatók alapján. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus egy védintézkedés, amelyhez a Bizottság akkor folyamodhat, ha egy új tagállam elmulasztja teljesíteni a csatlakozási tárgyalások során a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése, vagy a belső piaci politika területén vállalt kötelezettségeit.
- **Nyílt együttműködési módszer:** az uniós irányítás egyik módszere, amely a tagállamok önkéntes együttműködésén alapul, és amely „puha” jogra – mint például iránymutatásokra és mutatókra, összehasonlító mutatók használatára és bevált gyakorlatokra – támaszkodik (példaként említhető az Euró Plusz Paktum).

69

Mint a **4. ábra** mutatja, léteznek olyan szakpolitikák is, amelyek harmadik országok különböző csoportjait érintik. Azokban a többsebességű környezetekben, amelyekben bizonyos szakpolitikai területeken egyes kezdeményezések az uniós tagállamok valamely alcsoportjára alkalmazandók, összetett politikai és irányítási architektúrát alakítottak ki. Ez mind az elszámoltathatóság, mind az ellenőrzési rendszerek tekintetében nagy kihívást jelent.

- 26 Jelenleg öt tagállam él ilyen kívülmaradási (opt-out) lehetőséggel: Dánia (négy opt-out), Írország (két opt-out), Lengyelország (egy opt-out), Svédország (egy opt-out, amely csak *de facto* áll fenn) és az Egyesült Királyság (négy opt-out).
- 27 Az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködés végrehajtásáról szóló, 2012. december 17-i 1257/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 361., 2012.12.31., 1. o.), beleértve a későbbi módosításokat is.
- 28 A házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról szóló, 2010. december 20-i 1259/2010/EU tanácsi rendelet (HL L 343., 2010.12.29., 10. o.), amely Róma III. rendeletként is ismert.
- 29 A pénzügyi tranzakciós adó területén létrehozandó megerősített együttműködésre való felhatalmazásról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról szóló, 2012. december 12-i európai parlamenti jogalkotási állásfoglalás (COM(2012) 0631 – C7–0396/2012–2012/0298(APP)).

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

Euró, költségvetési irányítás és demokratikus felügyelet

70

Az euróövezet az azon tagállamokból álló alcsoport, amelyek pénznemként bevezették az eurót. Ennek létezése messze a legmélyrehatóbb következményekkel jár az EU szempontjából. A tagállamok különböző csoportjai nemcsak különböző paktumokban vesznek részt vagy különböző szabályozások hatálya alá tartoznak (lásd: 172. bekezdés), hanem ezen intézkedések egy része a tagállamok közötti kormányközi megállapodásokon, nem pedig az uniós jogon alapul.

71

Ezen EUMSZ-en alapuló intézkedések és eszközök esetében az EP szerepét a jogalkotási folyamatot illetően megerősítették, de a Tanács által hozott döntésekkel kapcsolatos elszámoltathatóságot illetően a Parlament szerepe továbbra is gyenge. Ezenfelül a kormányközi eszközök, például a költségvetési paktum alapján hozott intézkedések teljes mértékben megkerülik az Unió fékeken és ellensúlyokon alapuló intézményi és eljárási rendszerét.

72

Az euró megóvása érdekében hozott intézkedéseknek messze menő demokratikus elszámoltathatósági vonatkozásai vannak a költségvetési politikára nézve. A Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament jelentős hatalommal rendelkezik, de a legtöbb sürgősségi intézkedésről az euróövezet pénzügyminiszterei, az „eurócsoport” tagjai döntöttek. Az eurócsoport, amely fórumot biztosít az euróövezet kormányai közötti együttműködéshez, az ellenőrzést, a beavatkozást és a meghozott döntések és intézkedések szükséges legitimitásának biztosítását illetően nélkülözi az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti összehangolt demokratikus felügyelet párhuzamos szintjét.

73

11 tagállam külügyminiszterei azt javasolták, hogy az euróövezet politikája feletti demokratikus ellenőrzést ne az EP egésze gyakorolja, hanem csak az euróövezet országaiból érkező európai parlamenti képviselők³⁰.

30 Ausztria, Belgium, Dánia, Spanyolország, Franciaország, Németország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Lengyelország és Portugália külügyminisztere. *Final report on the Future of Europe Group* [Zárójelentés az eurócsoport jövőjéről] (Westerwelle-jelentés), 2012.

74

Az euró azonban az Unió, nem pedig az euróövezet pénzneme (az EUSZ 3. cikke), az Unió parlamentje pedig az Európai Parlament (az EUSZ 14. cikke). A Szerződés jelenleg úgy rendelkezik, hogy az EU tagállamainak a képviselőit a Miniszterek Tanácsa látja el. Az Európai Parlament képviselői nem tagállamaikat képviselik, hanem „az Unió polgárainak képviselői” (az EUSZ 14. cikke).

75

E rendelkezések alapján alapította meg az Európai Parlament³¹ és a Bizottság³², hogy mivel az Unió – és így az euró – parlamentje az Európai Parlament, az EP-nek kell biztosítania az uniós döntések tekintetében a szükséges demokratikus legitimitást.

76

E vita ténye önmagában bizonyítja a demokratikus elszámoltathatósági mechanizmusok és az érzékelt demokratikus legitimitás közötti összefüggést. A többsésszerű megközelítés, különösen a legfontosabb szakpolitikai területeken, az elszámoltathatóságot érintő hosszú távú következményeket válthat ki.

31 Európai Parlament, Thyssen-jelentés, 2012.

32 COM(2012) 777 final, 35. o.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

4. Az uniós intézmények és szervek elszámoltathatósági rendszerei

77

Az Unió intézményi kerete hét uniós intézményből, két tanácsadó szervből, a költségvetési rendelet alkalmazásában intézménynek minősülő Európai Külügyi Szolgálatból, az Európai Beruházási Bankból, 41 ügynökségből³³, nyolc közös vállalkozásból és egyéb, az uniós szerződésekkel és a másodlagos jogszabályokkal létrehozott szervezetekből³⁴ áll. E szervek az uniós célok megvalósításával összefüggő, sokféle feladatokat látnak el, gyakran tagállami szervekkel összehangoltan. Noha a legtöbb uniós szervet teljes mértékben az uniós költségvetésből finanszírozzák, léteznek olyan szervek is, amelyeket nem. A különböző finanszírozási források kihatnak az alkalmazandó elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerekre.

Az uniós intézmények és az Unió más szerveinek zárszámadási eljárása

78

A Bizottság, a többi uniós intézmény többsége és számos uniós szerv a zárszámadási eljárás hatálya alá tartozik (lásd: 18. bekezdés). A zárszámadási eljárás hatálya alá nem tartozó egyes uniós szervek felett az EP mindazonáltal más formában vizsgálatot végezhet. Számos uniós szerv elsősorban irányító testülete felé tartozik pénzügyi elszámolással.

79

Az uniós költségvetés végrehajtásáért a Bizottság tartozik általános felelősséggel, és e költségvetés tekintetében a Bizottság az EP által mentesítést adó zárszámadás hatálya alá tartozik. Más intézmények és szervek azonban az uniós költségvetés egyes részeit saját hatáskörükben költik el, és egyes esetekben az uniós költségvetéshez nem kapcsolódó finanszírozási forrásokkal rendelkeznek. A parlament ezek elszámoltatása érdekében egyedi zárszámadási határozatokat hoz.

33 40 ügynökség felsorolása a **melékletben** található: ezek közé 33 decentralizált ügynökség, 6 végrehajtó ügynökség és 1 EURATOM ügynökség tartozik. Ez az ábra tartalmazza az egységes szanalási mechanizmust és az egységes szanalási alapot is, amelyeknek uniós szervként történő létrehozása folyamatban van.

34 Az európai ombudsman, az európai adatvédelmi biztos, valamint a Tanács hatáskörébe tartozó védelmi jellegű ügynökségek.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

80

A Parlament eljárási szabályzata előírja, hogy ez az egyedi zárszámadás ugyanolyan eljáráson alapuljon, mint az általános költségvetés tekintetében történő zárszámadás (lásd: **3. háttérmagyarázat**).

3. háttérmagyarázat

Az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának 94. cikke

A Bizottság számára a költségvetés végrehajtására vonatkozó mentesítés megadásával kapcsolatos eljárást szabályozó rendelkezések egyúttal alkalmazandók a következőkre is:

- az Európai Parlament elnökének az Európai Parlament költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésére irányuló eljárás;
- az Európai Unió más intézményei és szervei – mint például a Tanács (végrehajtási tevékenységére vonatkozóan), az Európai Unió Bírósága, a Számvevőszék, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága – költségvetésének végrehajtásáért felelős személyek mentesítési eljárása;
- a Bizottságnak az Európai Fejlesztési Alap költségvetése végrehajtására vonatkozó mentesítésére irányuló eljárás;
- az uniós feladatokat ellátó, jogilag független szervezetek költségvetési irányításáért felelős szervek mentesítési eljárása, amennyiben e személyek tevékenységeire az Európai Parlament általi mentesítést előíró jogi rendelkezések vonatkoznak.

81

A Tanács fontos szerepet játszik a zárszámadási folyamatban, különösen azáltal, hogy minden évben a mentesítésre vonatkozó ajánlást tesz a parlamentnek (az EUMSZ 319. cikke). Jóllehet a Tanácsot is az uniós költségvetésből finanszírozzák, a Tanács nem vesz részt a magának a Tanácsnak a mentesítéséről folytatott parlamenti vitákban. Ténylegesen nincs külön eljárás a Tanács saját kiadásaival kapcsolatos elszámoltatására és nyilvános vizsgálatára.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

82

A rendes zárszámadási eljáráshoz képest számos kivétel létezik, különösen azokban az esetekben, amikor az uniós költségvetéstől eltérő forrásokból származnak közpénzek (lásd: **3. táblázat**).

3. táblázat

A zárszámadási eljárás hatálya alá tartozó intézmények és szervek

Szervezetcsoport	Intézmény/szerv	Finanszírozás forrása	Zárszámadási eljárás
Uniós intézmények	Európai Parlament, Európai Bizottság, Bíróság, Számvevőszék	uniós költségvetés	EP általi mentesítés ¹
	Az Európai Tanács és a Tanács ²	uniós költségvetés	<i>sui generis</i> ³
	Európai Központi Bank	nemzeti központi bankok	Kormányzótanács
Az EU által létrehozott egyéb szervek, hivatalok és ügynökségek	tanácsadó szervek (EGSZB és RB)	Uniós költségvetés	EP általi mentesítés
	(a költségvetésből finanszírozott) ügynökségek	uniós költségvetés	EP általi mentesítés ⁴
	egyéb szervek ⁵	uniós költségvetés	EP általi mentesítés
	közös vállalkozások	uniós költségvetési hozzájárulás	EP általi mentesítés
	Európai Külügyi Szolgálat	uniós költségvetés	EP általi mentesítés
	(saját finanszírozású) ügynökségek	saját finanszírozás	irányító testületi mentesítés
	(a Tanács védelemmel kapcsolatos hatásköre alá tartozó) ügynökségek	tagállami hozzájárulások	irányító testületi mentesítés
EBB	tőkéjét a tagállamok biztosítják ⁶	irányító testületi mentesítés	

1 Lásd: 78–80. bekezdés.

2 2009. december 1-jén, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az Európai Tanács az Unió hét intézményének egyikévé vált. Eljárási szabályzata 13. cikkének (1) bekezdése meghatározza, hogy az Európai Tanács és elnökének munkáját a Tanács főtitkárnak felügyelete mellett a Tanács Főtitkársága segíti.

3 Lásd: 81. bekezdés.

4 A hat „végrehajtó” ügynökségre nem egyedi zárszámadási határozat vonatkozik, hanem ezekkel a Bizottságnak adott általános mentesítés keretében foglalkoznak.

5 Idetartozik az európai ombudsman és az európai adatvédelmi biztos.

6 Tőkéjét a tagállamok biztosítják (lásd: 105. bekezdés), és saját tevékenységeiből finanszírozza magát.

Forrás: Számvevőszék.

Uniós intézmények és szervek, amelyekre nem a parlamenti zárszámadási eljárás vonatkozik

83

Számos uniós intézményt és szervet nem közvetlenül az uniós költségvetés finanszíroz:

- az Európai Központi Bank (EKB) tőkéjét a nemzeti központi bankok biztosítják, és a Központi Bankok Európai Rendszerén (KBER) belül betöltött monetáris szerepéből eredő bevételekkel rendelkeznek. Beszámolóját független könyvvizsgáló ellenőrzi, ügyvezetési hatékonyságát és az SSM-et illetően pedig a Számvevőszék is ellenőrzi (lásd: 87., 88. és 96. bekezdés);
- az Európai Beruházási Bank önfinanszírozó, és ellenőrzését független könyvvizsgáló végzi (lásd: 108. bekezdés).

84

Ami az uniós ügynökségeket illeti: három ügynökség önfinanszírozó (OHIM, CPVO³⁵ és CDT), és ezeket a Számvevőszék ellenőrzi. Három, védelemmel kapcsolatos ügynökséget (EDA, EUISS és EUSC)³⁶, amelyek a Tanács hatásköre alá tartoznak, tagállami hozzájárulásokból finanszíroznak, és ezeket független külső könyvvizsgáló ellenőrzi. A zárszámadásért felelős hatóság az érintett szerv irányító testülete. Mivel ezeket a szerveket nem az uniós költségvetés finanszírozza, nem függenek a parlamenti zárszámadási eljárástól. Ugyanakkor, noha a bevételi forrás nem az uniós költségvetés, e szervezetek bevétele uniós szintű hatáskör-gyakorlásból származik, és forrásfelhasználásuk ugyanúgy közösségi jellegű, mint más uniós forrásoké. Ezért nincs semmilyen kényszerítő oka ennek az eltérő bánásmódnak.

85

Ezzel szemben az egységes szanalási mechanizmust (SRM) mint uniós szervet létrehozó új jogszabály előírja a Számvevőszéknek, hogy az EUMSZ 287. cikkének (1) bekezdése alapján ellenőrizze az SRM-et. Ez felhatalmazza a Számvevőszéket arra, hogy ellenőrizze a beszámolókat, az azok alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét és a gondos pénzgazdálkodás szempontjait (ideértve a gazdaságosságot, a hatékonyságot és az eredményességet), annak ellenére, hogy az SRM-et nem az Unió általános költségvetéséből finanszírozzák. A rendeletek előírják, hogy a Számvevőszék a kapcsolódó egységes szanalási alapról, az SRM és a Bizottság tekintetében esetleg felmerülő feltételes kötelezettségekről és minden olyan egyéb üggyről is jelentést készítsen, amelynek vizsgálatára az Európai Parlament és a Tanács felkéri.

35 Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (40/94/EK tanácsi rendelet, HL L 11., 1994.1.14., 1. o.) és Közösségi Növényfajta-hivatal (2100/94/EK tanácsi rendelet, HL L 227., 1994.9.1., 1. o.).

36 Az Európai Védelmi Ügynökség (EDA), az Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézete (EUISS) és az Európai Unió Műholdközpontja (EUSC).

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

86

Hasonlóképpen, noha az Európai Fejlesztési Alapot (EFA) nem az uniós költségvetésből finanszírozzák, a Számvevőszéknek felhatalmazása van arra, hogy ellenőrizze a projektek és a költségvetés-támogatás tekintetében a kiadásokat és a teljesítményt, és az Európai Parlament ad mentesítést az EFA azon kiadásával kapcsolatban, amelyeket a Bizottság kezel. Eltérő szabályozás van érvényben az Európai Beruházási Bank (EBB) által a beruházási keret alapján kezelt EFA-forrásokra, amelyek 1,5 milliárd eurót tesznek ki, azaz a 10. EFA 10%-át adják. A Számvevőszék az EFA-t szabályozó pénzügyi rendeletre vonatkozó véleményében kifejtette, hogy sajnálatosnak tartja, hogy a jogalkotók (a Tanács és a Parlament) e keret tekintetében kizárták a Parlament zárszámadási jogkörét. A keret az Unió nevében, az Unió kockázatára működik. A zárszámadási jogkör e kizárása így elszámoltathatósági hiátust hozott létre.

Az Európai Központi Bank elszámoltathatósága és ellenőrzése

87

Az EUMSZ 130. és 282. cikke alapján az EKB és az euróövezeti országok nemzeti központi bankjai függetlenek a többi uniós intézménytől és a tagállami kormányoktól. Ez a jogállás fontos következményeket von maga után az EKB különböző funkcióival kapcsolatos elszámoltathatósági és közpénz-ellenőrzési szabályokra nézve.

88

Az EKB céljait és feladatait az EUMSZ 127. cikke és 4. jegyzőkönyve határozza meg. Az elsődleges cél „az árstabilitás fenntartása”, a másodlagos cél szerint pedig „támogatja az Unión belüli általános gazdaságpolitikát azzal a céllal, hogy hozzájáruljon az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkében megállapított uniós célkitűzések megvalósításához”. A közelmúltban az EKB felelősségét az EUMSZ ugyanezen 127. cikkének rendelkezései alapján, amely szerint a Tanács „a hitelintézetek és [...] az egyéb pénzügyi szervezetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatban külön feladatokkal bízhatja meg” az EKB-t, az egységes felügyeleti mechanizmusra is kiterjesztették.

89

Az EKB-t Kormányzótanácsa és Igazgatósága irányítja. Az EKB elnökének a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) tevékenységeiről, valamint az előző és a folyó év monetáris politikájáról éves jelentést kell készítenie a Bizottságnak, a Tanácsnak és a Parlamentnek, amelyről vita tartható. Az elnököt vagy a Parlament, vagy az EKB kérésére az érintett parlamenti bizottságok meghatározott ügyekkel kapcsolatban meghallgathatják³⁷.

37 Az EUMSZ 284. cikkének (3) bekezdése.

90

Az Európai Központi Bankot nem az Unió általános költségvetéséből finanszírozzák, és a jegyzőkönyv nem rendelkezik a Parlament általi költségvetési zárszámadásról. Az EKB alapszabálya előírja, hogy beszámolóit a Kormányzótanács által javasolt és a Tanács által jóváhagyott, független külső könyvvizsgáló ellenőrizze³⁸. A Számvevőszék az EUMSZ 4. jegyzőkönyvének ugyanezen rendelkezései alapján „az EKB ügyvezetésének hatékonyságát” vizsgálja³⁹.

91

Jelentős szakirodalom és vita foglalkozik azzal, hogy a központi bankoknak milyen mértékben kell kommunikálniuk a monetáris politikával kapcsolatos tevékenységeiket, és milyen mértékben kell elszámolniuk azokkal, és ilyenkor gyakran a kommunikációnak a monetáris politika eredményessége és a pénzügyi piacokra és bankrendszerekre való áthatása szempontjából vett fontossága kerül előtérbe. Ámbár fontos vitáról van szó, ennek az állapotfelmérésnek nem célja, hogy részt vegyen abban. E dokumentum inkább az EKB parlamenti elszámoltathatóságára és az alkalmazandó ellenőrzési rendszerekre összpontosít.

92

Joggal állítható, hogy a Szerződés EKB-re és KBER-re vonatkozó rendelkezései nagyon nagyfokú függetlenséget biztosítanak az EKB és a KBER-t alkotó központi bankok számára, még más központi banki rendszerekkel összehasonlítva is. Abban, hogy a Szerződés viszonylag vázlatosan fogalmaz az EKB parlamenti és nyilvános elszámoltathatóságának kérdéseivel kapcsolatban, talán ez a függetlenségre helyezett hangsúly vagy az a nézet tükröződik, amely szerint az érintett felek tudják a legjobban kidolgozni saját szabályaikat.

93

A Szerződés előírja az EKB-nek, hogy negyedéves jelentést tegyen a KBER tevékenységeiről⁴⁰, és éves jelentést készítsen a Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak a KBER-ről és a monetáris politikáról. A jelentést az EKB elnökének kell benyújtania a Parlament és a Tanács számára, általános vitára. A Szerződés az Igazgatóság tagjainak címzett egyéb meghívásokat („kéresek”) is lehetővé tesz. Ezt a gyakorlatban részletesebben kidolgozták – a Parlament eljárási szabályzata meghatározza, hogy az EKB elnökét évente négyszer meg kell hívni, hogy felszólaljon a Parlament előtt, és az igazgatósági tagok eseti jellegű meghívásáról is rendelkezik, hogy rendszeres eszmecsere folyjon az EP-vel, ugyanakkor az EKB az európai parlamenti képviselők írásbeli választ igénylő kérdéseire is válaszol.

94

Általában az, hogy a központi bankokat milyen mértékben vetik alá nyilvános külső könyvvizsgálók által végzett független külső ellenőrzésnek, országonként változik. Ami az EKB-t illeti, beszámolóit a Szerződésnek megfelelően⁴¹ független külső könyvvizsgálók ellenőrzik, nem pedig a Számvevőszék. A Számvevőszék ellenőrzési hatásköre „csak az EKB ügyvezetése hatékonyságának vizsgálatára” terjed ki.

38 Az EUMSZ-hez fűzött, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló 4. jegyzőkönyv 27. cikkének (1) bekezdése.

39 Az EUMSZ-hez fűzött 4. jegyzőkönyv 27. cikkének (2) bekezdése.

40 Ennek a követelménynek az EKB a gyakorlatban havi közlönyök közzétételével tesz eleget.

41 Az EUMSZ-hez fűzött 4. jegyzőkönyv 27. cikke.

95

Ez a megfogalmazás valóban jelentős hatáskört biztosít a Számvevőszék számára a gondos pénzgazdálkodás (gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség) ellenőrzésével kapcsolatban, ugyanakkor a jegyzőkönyv, amely a külső könyvvizsgálók szerepét egyrészt a beszámolókra, másrészt pedig „az ügyvezetés hatékonyságára” korlátozza, azzal a hatással jár, hogy a számvevőszéki szerep EKB kapcsán megadott fogalom meghatározása eltér a más uniós intézmények kapcsán megadottól⁴². Ez vélhetően a monetáris ügyekben való döntéshozatal függetlenségének fontosságát és az EKB funkcióinak szakértői jellegét tükrözi.

96

Az egységes felügyeleti mechanizmust (SSM) létrehozó rendeletek az euróövezeten belüli és a más részt vevő tagállamokban működő hitelintézetek tekintetében felügyeleti feladatokkal bízták meg az EKB-t⁴³. Az alapító rendelet külön elszámoltathatósági rendszert határoz meg. Az EKB független marad az SSM-mel kapcsolatos funkciókat illetően, de a rendeletek kikötik, hogy az EKB az SSM-mel összefüggő tevékenységeivel kapcsolatban az Európai Parlament és a Tanács felé elszámoltatható. Vannak rendelkezések az EP és az eurócsoport felé (az euróövezeten kívüli részt vevő tagállamok jelenlétében) történő jelentéstételre is.

97

Az EKB és az Európai Parlament között viszonylag részletes intézményközi megállapodás⁴⁴ jött létre, amely részletesen meghatározta az SSM-re alkalmazandó elszámoltathatósági mechanizmusokat. Az EKB a következőket biztosítja:

- évente benyújtandó jelentés;
- a kezdeti időszakban negyedéves haladásjelentések, és az egységes felügyeleti mechanizmus keretében az EKB-ra ruházott feladatok ellátása felett gyakorolt felügyelet;
- az SSM felügyeleti testülete elnökének részvétele az érintett EP-bizottságok rendes (évente kétszeri) és eseti meghallgatásain;
- külön bizalmas megbeszélések bizonyos meghatározott körülmények között;
- az EP szerepet kap a felügyeleti testület elnökének és alelnökének kiválasztására irányuló eljárásban;
- együttműködés bizonyos vizsgálatokban.

42 Az EKB SSM-mel kapcsolatos új funkcióira vonatkozó levelezésben a Számvevőszék már jelezte, hogy „az EKB ügyvezetésének hatékonyságára” irányuló vizsgálata fel fogja ölelni a gondos pénzgazdálkodás ellenőrzését, ahogyan a hatáskörébe tartozó más szervek esetében is (a Számvevőszék elnökének az Európai Parlament elnökéhez címzett, 2013. február 7-i levele).

43 A Tanács 2013. október 15-i 1024/2013/EU rendelete az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról (HL L 287., 2013.10.29., 63. o.).

44 Intézményközi megállapodás az Európai Parlament és az Európai Központi Bank között az egységes felügyeleti mechanizmus keretében az Európai Központi Bankra ruházott feladatok végrehajtásával kapcsolatos demokratikus elszámoltatás és felügyelet gyakorlásának szabályairól (2013/694/EU).

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

98

Az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT) nem rendelkezik saját költségvetéssel. Titkársága az EKB, és az ERKT tevékenységeit az EKB finanszírozza. Míg az EKB-nek megvan a saját ellenőrzési szabálykészlete, az ERKT teljesítményét illetően nincsenek meghatározott ellenőrzési mechanizmusok.

99

Mint a fenti fejtegetésből kitűnik, az EKB szerepe a pénzügyi válság nyomásai és tanulságai nyomán gyorsan változik, és különleges helyzete és szakértelme folytán az EKB-t új feladatok széles körével bízták meg. Az EKB-nek viszonylag rövid időn belül kellett új funkciókat felvállalnia. Ezeket az új szerepköröket nagyrészt formálisan ruházták rá megfelelő jogi eszközök révén – más esetekben a szerepkörök kevésbé formálisak.

100

Konkrét példa erre az EKB által a gazdasági és pénzügyi válság alatt az euróövezet tagállamainak kormányaival folytatott párbeszédben betöltött szerep. Az úgynevezett trojkában, azaz az EU/IMF tagállami támogatási programok felügyeletével megbízott programpartnerek körében az EU-t „az EKB-val együttműködve” a Bizottság képviseli. Ezt a képletet, amelynek megfelelően a Bizottság az EKB-val „együttműködve” vagy „egyeztetve” dolgozik, bizonyos jogi eszközök határozzák meg (például az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközzel (EFSF) szóló keretmegállapodás és az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmust (EFSM) létrehozó rendelet). A szerepkör világos meghatározása azonban hiányzik ezekből az eszközökből. Az azonban világos, hogy az EKB – e szerepkörében és általánosabban is – az eddigieknél közvetlenebbül és nagyobb befolyást gyakorolva működött együtt a tagállamokkal és politikai szerveikkel a tagállami gazdaságok irányításával kapcsolatban.

101

E tekintetben az EKB az Európai Parlamenttel folytatott rendszeres párbeszéd révén valóban megvitatta ezeket az új szerepeket, és hogy ezeket hogyan látja el. Ez fontos, tekintettel az EKB különféle szerepköreinek összetett jellegére, amelyek keretében tanácsot ad a Bizottságnak az ilyen tagállamokkal kapcsolatban, közvetlen kapcsolatot tart a tagállamokkal, közvetlenül vagy biztosítékként államkötvényeket tart, likviditással látja el a tagállamokban működő bankokat és így tovább, ugyanakkor pedig ellátja az euróövezet monetáris politikájával, gazdasági támogatásával és (immár) bankfelügyeletével kapcsolatos feladatait. Mindazonáltal, míg az EKB „ügyvezetésének hatékonysága” az EKB valamennyi funkcióját illetően számvevőszéki ellenőrzés tárgya, a tagállami kormányokkal való együttműködés és a számukra történő segítségnyújtás, valamint a trojka tevékenységeiben való részvétel jelentette funkciókat még nem vonták külső ellenőrzés alá.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

102

Tekintettel az EKB által betöltött számos új szerepkörre, valamint arra, hogy e szerepköröknek milyen ütemben kellett kifejlődniük, az új struktúrákat, azok eredményességét és végrehajtását nyomon kell követni és értékelni kell. E nyomon követésnek/értékelésnek ki kell terjednie a folyamatos tapasztalatok fényében az elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerek megbízhatóságára és megfelelőségére. A változás üteme is valódi kihívás a közpénz-ellenőrzési közösség számára; a Számvevőszéknek mint az EKB egyik külső ellenőrének, valamint a legfőbb nemzeti ellenőrző intézményeknek és a KBER-en belüli központi bankok más külső ellenőreinek gondoskodniuk kell a készségek és ismeretek oly módon történő frissítéséről, hogy azok a gyorsan változó környezetben megfeleljenek az ellenőrzési szerepkör támasztotta követelményeknek.

Az Európai Beruházási Bank és az Európai Beruházási Alap elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerei

103

Az Európai Beruházási Bank (EBB) az Unió finanszírozó intézménye, amely az uniós szakpolitikákat támogató projektek finanszírozása révén hozzájárul az európai integrációhoz, fejlesztéshez és kohézióhoz. Jóllehet az EBB által finanszírozott projektek többsége az EU-n belül található, az EBB az EU-n kívül is folytat tevékenységeket.

104

Az Európai Beruházási Alap (EBA) az Unió kockázati tőkére és garanciákra szakosodott eszköze, amely elsősorban a kkv-ket és az új technológiákat támogatja. Az EBA az EBB-csoport része, és részben az Európai Bizottság tulajdonában van. A Bizottság EBA-ban való részvételének szabályait egy tanácsi határozat határozza meg.

105

Az elszámoltathatóság szempontjából az EBB a meglévő szabályozásrendszerek egy újabb „különleges esete”. Noha uniós szervként hozták létre, tőkeforrásai a tagállamoktól származnak. A banknak ezért a tagállamok pénzügyminisztereiből álló saját irányító testülete felé kell elszámolnia tevékenységeivel.

106

Az EBB uniós szervként az EUMSZ 15. cikke alapján köteles a lehető legnyitottabban működni. Nincsenek olyan konkrét rendelkezések, amelyek alapján az EBB-nek jelentést kellene tennie az Európai Parlament felé, vagy az EP-nek közvetlen hatáskörei lennének a bank vagy az alap felett. Az EBB azonban beszámol tevékenységeiről, és önkéntes jelleggel éves alapon tájékoztatja az EP-t, a Parlament pedig a bank teljesítményére vonatkozó éves állásfoglalásokat hagy jóvá.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

107

Az utóbbi években az EP számos elszámoltathatósággal kapcsolatos aggályának adott hangot az EBB-vel kapcsolatban, többek között:

- az EBB feletti prudenciális felügyelet szintje, amelyet az EKB, az EBH vagy a nemzeti felügyeletek biztosíthatnának;
- az EBB által irányított egyes uniós programok és alapok kizárása az uniós kiadásokra vonatkozó zárszámadási eljárásból és az elért eredmények jelentéséből;
- azoknak a jelentős multiplikátorhatással bíró tevékenységeknek az értékelése, amelyeket az uniós költségvetés garantál;
- az EBB által adott kölcsönök tekintetében az uniós költségvetés által nyújtott garanciák összegének növelésével járó kockázatok kifejtése, és annak magyarázata, hogyan használják fel az e garanciák révén kapott bevételt;
- az uniós költségvetésből az EBB-hez beérkező kezelési díjak részletes magyarázatának szükségessége.

108

Ami az EBB és a hozzá tartozó EBA közpénzellenőrzésének szabályozását illeti, a helyzet a következő:

- az EBB rendelkezik egy ellenőrző bizottsággal, amelynek hat tagját a tagállamok közötti rotációs megállapodásnak megfelelően nevezik ki. A tagokat hivatalosan a Kormányzótanács nevezi ki (egyhangúlag), meg kell felelniük bizonyos kritériumoknak, amelyek közé tartozik a pénzügyi ellenőrzési vagy bankfelügyeleti szakértelem is. Az ellenőrző bizottság a banki beszámolókat ellenőrzésével egy külső céget bíz meg, amely közvetlenül az ellenőrző bizottságnak számol be. Az ellenőrző bizottság véleményét ad a beszámolókról a kormányzóknak, egy jelentés és ajánlások kíséretében.
- Az EBA-t illetően létezik egy ellenőrző testület, amelyet az EBA részvényesei neveznek ki, és az EBA részvényeseinek tartozik elszámolással (akik közül az EBB a legnagyobb). Ez három tagból áll, akik közül a részvényesi csoportok – az EBB, az Európai Bizottság és a pénzügyi intézmények – egyet-egyet neveznek ki. Az ellenőrző testületbe való kinevezés három egymást követő pénzügyi évre szól és megújítható, és minden évben egy tag hivatali ideje lejár. Az EBA ellenőrző testülete az EBB-hez hasonlóan egy külső piaci céggel végezteti el az intézmény és leányvállalatai beszámolóinak könyvvizsgálatát.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

109

Az EBB vagy az EBA által kezelt uniós kiadások és az EBA tőkéjéhez való uniós hozzájárulás – mint azt az EBA, a Számvevőszék és a Bizottság közötti „háromoldalú megállapodás” megállapítja – a Számvevőszék ellenőrzésének hatálya alá tartoznak. Azok az uniós kiadások azonban, amelyeket az EBA az Unió nevében kezel, nem tartoznak a háromoldalú megállapodás szabályainak hatálya alá, és a Számvevőszék ezeket a kiadásokat az Unió általános költségvetéséből finanszírozott összes más kiadáshoz hasonló módon egészen a kedvezményezett szintjéig ellenőrzi.

110

Az EBB Európában és külföldön végzett tevékenységei az érdekelt felek széles körének élénk érdeklődésére tartanak számot. A fő kihívás valamennyi érintett fél számára a pontos és mindenre kiterjedő információk megszerzése és biztosítása a különféle pénzügyi eszközök eredményességének értékeléséhez, azok elérni kívánt közérdekű célkitűzéseinek fényében.

Aránytalan vizsgálat és ellenőrzés a kisebb szervezetek és költségvetések esetében

111

Az uniós szerződés (az EUMSZ 287. cikke) előírja, hogy a Számvevőszék ellenőrizze az uniós költségvetés és az Európai Fejlesztési Alap végrehajtását, valamint az Unió által létrehozott valamennyi szervet, hivatalt és ügynökséget, amennyiben az ilyen vizsgálatot a kérdéses szervezetet létrehozó jogszabály nem zárja ki.

112

Ez nyilvánvalóan azt jelenti, hogy a Számvevőszéknek el kell végeznie az uniós költségvetés és az EFA végrehajtásának éves ellenőrzését, valamint minden egyes ügynökség (2014-ben 40 ügynökség: 33 decentralizált ügynökség, hat végrehajtó ügynökség és egy EURATOM-ügynökség⁴⁵) és közös vállalkozás (2014-ben 6) külön éves ellenőrzését, függetlenül költségvetésük méretétől, és attól, hogy a zárszámadási eljárás hatálya alá tartoznak-e.

113

Ennek következtében a Számvevőszék arányosan nagyobb energiát fordít az ügynökségek és közös vállalkozások ellenőrzésére, mint az uniós intézmények ellenőrzésére. A jövőben az ügynökségek számára elő fogják írni, hogy beszámolójuk megbízhatóságát magán könyvvizsgáló cégekkel vizsgálattassák meg, mielőtt konszolidálás céljából benyújtanák azokat a Bizottsághoz. Ezenfelül a Számvevőszék minden ügynökség tekintetében külön éves jelentést fog készíteni.

45 Az uniós ügynökségek 2014-es teljes listája a **mellékletben** található.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

114

A jelenlegi szabályok külön ellenőrzést írnak elő a kisebb szervezetek tekintetében, de a nagyobb intézményeket egyetlen általános ellenőrzés hatálya alá vonják. Az elszámoltathatósággal kapcsolatos következetesebb megközelítés megkövetelné, hogy vagy minden intézmény és szerv külön beszámolót tegyen közzé és külön ellenőrzési jelentés készüljön róla, vagy ellenkezőleg, minden ügynökséggel egyetlen ellenőrzési jelentés foglalkozzon. A két lehetőség közötti választás annak megítélésétől függ, hogy mennyire fontos az erőforrások arányosabb felhasználása, szemben az érintett szervek tekintetében az irányítási rendszerek jellegét tükröző külön ellenőrzési és elszámoltathatósági mechanizmusok biztosításának fontosságával.

5. Az Unió pénzgazdálkodási és kontrollrendszerei

115

A tagállamok részt vesznek az uniós költségvetés végrehajtásában. A megbízható pénzügyi beszámolás, a jogszerű és szabályszerű pénzügyi műveletek, valamint a gazdaságos, hatékony és eredményes pénzgazdálkodás (vagyis a gondos pénzgazdálkodás) biztosításának általános felelőssége azonban a Bizottságot terheli. Mindhárom elem alapvető. A Számvevőszék munkája alapján kijelenthető, hogy a Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy az összes fenti elemről pozitív bizonyossággal szolgáljon.

A beszámoló megbízhatósága

116

A beszámolókat immár egy függetlenül elfogadott standardkészlettel összhangban készítik el, amely teljes képet ad az Unió eszközeiről és forrásairól. Az uniós pénzügyek mögötti gazdasági valóság átláthatósága az eredményszemléletű számvitel 2005-ös bevezetése óta jelentősen javult. A beszámoló konszolidációs körébe például immár számos európai szerv bekerült, ami átfogóbb képet ad az uniós kiadásokról. Ezenfelül a beszámoló az EU nettó pénzügyi kötelezettségeit, a költségvetés rászoruló tagállamoknak szóló pénzügyi támogatási mechanizmusokkal szembeni kitettséget, valamint azt is kimutatja, hogy a hosszú távú kötelezettségvállalások milyen mértékben haladják meg az éves kifizetési előirányzatokat.

117

A 2007-es pénzügyi év óta a Számvevőszék hitelesítő véleményét ad, mely szerint az Európai Unió konszolidált beszámolója minden lényeges szempontból híven és a költségvetési rendeletnek, valamint a közszféra nemzetközileg elfogadott számviteli standardjainak megfelelően tükrözi az Unió pénzügyi helyzetét, a gazdasági események eredményét, a pénzforgalmat, és a nettó eszközérték változásait, azaz a beszámoló megbízható.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

A mögöttes tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége

118

A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozatot ad ki a mögöttes tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan, amely tartalmaz egy véleményt a bevételekről, és egy másikat a kiadásokról. Mind a bevételek esetében, mind a kiadások tagállamokkal megosztott irányítása esetében az elszámoltathatóság és az ellenőrzés kihívásokkal néz szembe.

Uniós bevételek

119

Az uniós bevételek a bruttó nemzeti jövedelmen (GNI) alapuló saját forrásokból, a hozzáadottérték-adóból (héta) és a hagyományos saját forrásokból (behozatali vámok és cukortermelési díj) tevődnek össze. A Számvevőszék az uniós bevételeket 1994 óta a lényeges hibától mentesnek tartja; a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata kifejti a héa, a GNI-alapú és a hagyományos saját források sajátos jellemzőit⁴⁶.

120

A GNI-alapú saját források például a tagállamok GNI-jének és egy egységes ráta szorzatából adódnak. Az egyes tagállamok uniós bevételekhez való hozzájárulásának legfontosabb meghatározói a GNI-adatok, amelyeket nemzeti szinten becslnek meg. A GNI-becslések rendkívül bonyolultak, és a Számvevőszék nem tud bizonyosságot nyújtani azok helyességét illetően. A GNI adott tagállam esetében történő alábecslése (vagy túlbecslése) azzal a hatással jár, hogy a többi tagállamból származó hozzájárulás nő (vagy csökken). Az uniós hozzájárulások tagállamok közötti megoszlása tehát a nemzeti statisztikai hivatalok által adott becslések minőségétől függ. Jóllehet a Bizottság (az Eurostat) útmutatást nyújt, és igyekszik ellenőrizni a GNI-statisztikák minőségét, a Számvevőszék által nemrégiben elvégzett ellenőrzési munka arra enged következtetni, hogy ezek az ellenőrzések jellegüket és mértéküket tekintve korlátozottak⁴⁷.

121

Az uniós elszámoltathatóság szempontjából ez azzal a következménnyel jár, hogy az uniós hatóságok erősen függenek a tagállami kontrollintézkedésektől és ellenőrzésektől.

46 Lásd például: a Számvevőszék véleménye a bevételekről, 2012-es éves jelentés, 11–12. o., VIII. és X. pont.

47 12/2012. sz. különjelentés: „A Bizottság és az Eurostat javította-e a megbízható és hiteles európai statisztikák készítésének folyamatát?” (<http://eca.europa.eu>).

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

A tagállamokkal megosztott irányítás

122

Az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatos uniós pénzgazdálkodási és kontrollszabályok számos elszámoltathatósági és ellenőrzési problémát vetnek fel, ami azt tükrözi, hogy az uniós költségvetés több mint 80%-ának a kezelésért a Bizottság és a tagállamok közösen felelnek („megosztott irányítás”).

123

A Bizottság a tagállamokkal együttműködve saját felelősségére hajtja végre a költségvetést, figyelembe véve a gondos pénzgazdálkodás elveit. Másrészt, a tagállamoknak együtt kell működniük a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák az előirányzatoknak a gondos pénzgazdálkodás elveivel összhangban történő felhasználását (az EUMSZ 317. cikke).

124

A megosztott irányítás keretében a tagállamok felelnek a kiadási programok és rendszerek irányításáért, a kifizetések kedvezményezettek részére történő teljesítéséért, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében szükséges valamennyi (jogalkotási, szabályozási és igazgatási) intézkedés meghozataláért. Az uniós forrásokat sok esetben arra is felhasználják, hogy a tagállamokban a nemzeti vagy regionális hatóságok által finanszírozott programokat társfinanszírozzák. A felelősségük alá tartozó uniós programok és rendszerek igazgatásának költségeit a tagállamok finanszírozzák. Ha valamely nemzeti vagy regionális hatóság nem tölti be az előírásoknak megfelelően a szerepét, a Bizottság pénzügyi korrekciókat és visszafizettetésekét szabhat meg a kérdéses tagállammal szemben.

125

Ezek a mechanizmusok egymást átfedő elszámoltathatósági viszonyokat eredményeznek, amelyek uniós és nemzeti szinten egyaránt a politikai hatóságok szintjéig nyúlnak. A tagállami irányító hatóságok a Bizottságnak és saját nemzeti hatóságaiknak is elszámolással tartoznak.

126

2014-ben a Számvevőszék egy integrált belsőkontroll-rendszer bevezetését javasolta⁴⁸. Meghatározta azokat a fontos jellemzőket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy egy ilyen rendszer lehetővé tudja tenni a Bizottság számára, hogy eredményesebben tegyen eleget a Szerződés szerinti kötelezettségeinek.

48 A Számvevőszék 2/2004. sz. véleménye.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

127

A Bizottság 2006-ban elfogadott egy az integrált belsőkontroll-keret bevezetésére irányuló cselekvési tervet. A kapcsolódó intézkedéseket, ideértve az ellenőrzési vélemények éves összefoglalóit, a tagállamok önkéntes nemzeti nyilatkozatait és a nemzeti ellenőrző hatóságok uniós források kezelésére vonatkozó önkéntes jelentéseit és igazolásait, beépítették a költségvetési rendeletbe. Ennek eredményeképpen az integrált belsőkontroll-rendszer fontos elemei valósultak meg, de a rendszer még nem teljes (lásd: 137. bekezdés).

128

A költségvetési rendelet előírja a tagállami hatóságok számára, hogy az uniós források felhasználását illetően éves beszámolót és vezetői nyilatkozatokat készítsenek, valamint elkészítsék az ellenőrzési jelentések és az elvégzett ellenőrzések összefoglalóit. A tagállamok dönthetnek úgy is, hogy politikai szinten nemzeti nyilatkozatot adnak ki. Eddig négy tagállam (Dánia, Hollandia, Svédország és Egyesült Királyság) tett így.

129

A megosztott irányítás alá tartozó területeken a Bizottság felhatalmazást kapott arra, hogy a kontrollrendszerek működését és a bejelentett kiadásokat utólagosan ellenőrizze. Ezt követően helyesbítő intézkedéseket szabhat meg, a következők szerint:

- visszafizettetés a kedvezményezettekkel – a visszafizettetési intézkedést (a megosztott irányítás alá tartozó kiadások esetében) a tagállami hatóságok és (a közvetlen irányítás alá tartozó területeken) a Bizottság hozzák meg. A kedvezményezett számára előírják a kapott források teljes vagy részleges visszafizetését;
- pénzügyi korrekciók alkalmazása a tagállami hatóságokkal szemben – a Bizottság pénzügyi korrekciót kezdeményezhet, amennyiben a tagállamok nem tárják fel és korrigálják a szabálytalan kiadásokat. A korrekciók kiszámíthatók eseti jelleggel, a vizsgálati eredmények extrapolálásával vagy megszabható átalánykorrekció is (ha a másik két módszer nem alkalmazható).

130

A Számvevőszék 2012-es éves jelentésében számos észrevételt tett a visszafizettetésekkel és a pénzügyi korrekciókkal⁴⁹, a Bizottság éves összefoglaló jelentésével és a hibák e jelentésben foglalt értékelésével, valamint az ehhez kapcsolódó visszafizettetésekkel és pénzügyi korrekciókkal kapcsolatban⁵⁰. A Számvevőszék azt is kifejtette, hogy az ilyen korrekciók milyen kihatással vannak a beszámoló megbízhatóságára és a tranzakciók szabályszerűségére vonatkozó számvevőszéki véleményekre nézve⁵¹.

49 A Számvevőszék 2012-es éves jelentése, 1.19–1.35. bekezdés.

50 A Számvevőszék 2012-es éves jelentése, 1.41–1.45. bekezdés.

51 A Számvevőszék 2012-es éves jelentése, 52. o., 1.1. melléklet, 3. rész, 22. bekezdés.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

131

A jelenlegi rendszerben akár 10 év is eltelhet a hibák felmerülésétől a korrekció megtörténteig. A korrekciók célja elsősorban az uniós költségvetés védelme, és nem a tagállamok és a kedvezményezettek szabályok betartására való ösztönzése áll a középpontban. Ennek az a következménye, hogy a végső kedvezményezettekkel vissza nem fizetett jogosulatlan kiadásokat így is a tagállami adófizetők viselik. Ezenfelül a helytelen kiadásokkal való elszámoltatás a szabálytalan kiadás megtörténte után sok éven át nem valósul meg⁵².

132

Azzal, hogy a közös rendelkezésekről szóló rendeletben⁵³ a 2014–2020-as időszakban a strukturális alapok tekintetében akkreditációs eljárást vezettek be, meg fog erősödni a nemzeti irányító és ellenőrző szervek igazgatási kapacitását illetően a tagállamok felelőssége. A Számvevőszéknek azonban az a véleménye, hogy a Bizottságnak mint a költségvetés végrehajtásáért a végső felelősséget viselő szervnek felügyeleti szerepet kell betöltenie a folyamatban, hogy mérsékelje a késői feltárás kockázatát⁵⁴.

Gondos pénzgazdálkodás

133

Ami a gondos pénzgazdálkodást illeti, az uniós költségvetéssel elért eredményekkel való eredményes elszámoltathatósághoz jelentős javulásra van szükség. A következő 6. szakasz külön foglalkozik a felmerülő kihívásokkal.

Az Unió költségvetését szabályozó jogi keret

134

Az „új” költségvetési rendelet⁵⁵ és alkalmazási szabályai⁵⁶ 2013. január 1. óta hatályosak. Míg a korábbi elszámoltathatósági rendszer főbb elemei érvényben maradnak, fontos új elemeket is bevezettek, amelyeket érdemes megvizsgálni.

135

Az új rendelet alapján az Európai Bizottság a korábbiakhoz hasonlóan továbbra is elszámolással tartozik az uniós költségvetés végrehajtásáért az Európai Parlament és a Tanács felé, a zárszámadási eljárás révén.

52 A záróelszámolási eljárás ellenőrzéséről szóló, 7/2010. sz. számvevőszéki különjelentés, 5. o., Összefoglalás, V. bekezdés.

53 Az 1303/2013/EU rendelet.

54 A Számvevőszék 7/2011. sz. véleménye, 25. bekezdése.

55 A 966/2012/EU, Euratom rendelet.

56 Az 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

136

Ráadásul a pénzügyi ellenőrzés általános architektúrája nagyrészt változatlan maradt. Ez egy olyan belsőkontroll-kereten alapul, amelyet elsősorban azzal a céllal alakítottak ki, hogy lehetővé tegye az Európai Bizottság számára, hogy a zárszámadási eljárás keretében általános politikai felelősséget vállaljon az Unió költségvetésének végrehajtásáért.

137

Az új rendelet azonban megerősítette azokat a szabályokat, amelyek szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell a Bizottság számára az ellenőrzött vezetői nyilatkozatokat és éves összefoglalókat; ez ugyanakkor a szubsidiaritás elvével összhangban nem terjed ki a szóban forgó tagállami hatóságok politikai felügyeletére. Ezenkívül a nemzeti nyilatkozatok továbbra is választhatóak.

138

A közös rendelkezésekről szóló rendeletben meghatározott számos fontos, új elem – úgymint nemzeti partnerségi szerződések, új eredményességmérési keretek és eredményességi tartalékok – teljes körű kidolgozása még várat magára⁵⁷. Ezeket és más új elemeket be kell majd illeszteni a belsőkontroll-rendszerbe. Ezen túlmenően a Bizottságnak intézkedésekre kell még javaslatot tennie, hogy biztosítsa a nemzeti hatóságok által adott új bizonyossági nyilatkozatok minőségét, valamint a programok végrehajtására vonatkozó információk minőségét.

139

A 2006-ban elindított reformokkal együtt előrelépés történt egy integrált kontrollrendszer felé, amely az uniós források tekintetében nagyobb fokú nemzeti és uniós szintű elszámoltathatóságot fog biztosítani. Egy valóban mindenre kiterjedő rendszer azonban még nem épült ki. A Számvevőszék éves ellenőrzései azt mutatják, hogy a Bizottságnak benyújtott kérelmek sok olyan hibát tartalmaznak, amelyeket a nemzeti hatóságok előzetesen kijavíthattak volna. A Számvevőszék sok olyan esetet is talál, ahol az ellenőrző hatóságok által tanúsított kérelmek is hibákat tartalmaznak. E helyzetre tekintettel a Számvevőszék továbbra is az uniós források végső kedvezményezettjeinek a szintjéig hatolva végzi ellenőrzéseit. A rendszerek javulásával minden bizonnyal tágulnak a lehetőségek – a Számvevőszék pénzügyi ellenőrzése során jobban támaszkodhat majd más ellenőrök munkájára.

57 Az eredményességmérési keret az európai strukturális alap programjai tekintetében az egyes prioritásokra vonatkozó kiválasztott pénzügyi, output- és eredménymutatókból, valamint alapvető végrehajtási lépésekből áll. Ezek célja annak biztosítása, hogy a programok elérjék a tagállami irányító hatóságok ellenőrzése alatt álló eredményeket. Az eredményességi tartalék a kiutalt strukturális alapok 6%-át képezi, és ezt a program prioritásainak sikeres végrehajtásától teszik függővé. Lásd: az 1303/2013/EU rendeletet (20. és 21. cikk).

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

6. Az uniós szakpolitikák hatásai és eredményei

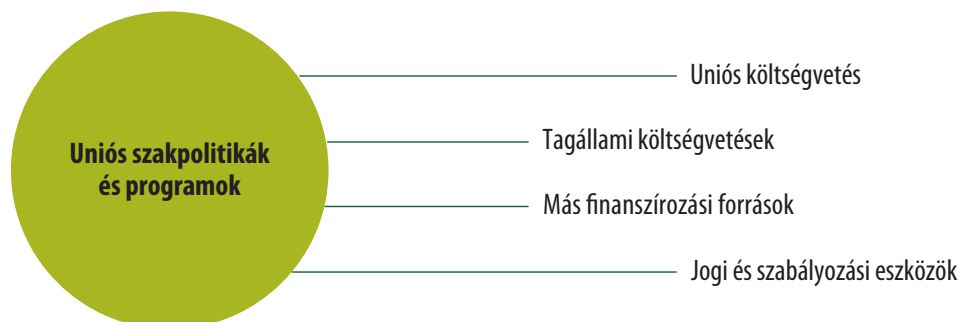
140

Az uniós szakpolitikákat részben költségvetési eszközök, részben pedig jogi és szabályozási eszközök révén valósítják meg (lásd: **5. ábra**).

- **Költségvetési eszközök:** az uniós szakpolitikák végrehajtásukhoz az Unió költségvetésére támaszkodnak. Számos szakpolitikát nagyrészt a nemzeti költségvetésekből, kisebb mértékben pedig más forrásokból (például magánfinanszírozás mozgósítása) finanszíroznak.
- **Jogi és szabályozási eszközök:** az EU minden évben számos jogszabályt és rendelkezést fogad el. E jogszabályok közül sok szabályok vagy szabványok meghatározásával jár olyan területeken, mint az egységes piac, a környezetvédelem, a szociálpolitikák és a verseny.

5. ábra

Az uniós szakpolitikák végrehajtásának eszközei



Forrás: Számvevőszék.

141

Amennyiben a fő eszköz az uniós költségvetés, erős az uniós szintű elszámoltathatóság, az egyéb finanszírozási forrásokra vagy más fajta eszközökre való támaszkodással párhuzamosan pedig gyengül. A következő szakaszok az uniós költségvetésből finanszírozott tevékenységek hatásának és eredményeinek mérésével, valamint a szabályozási eszközök hatásának mérésével kapcsolatos főbb kihívásokat ismertetik.

II. rész. Az uniós elszámoltathatóságot és ellenőrzést érintő kihívások

Az uniós költségvetés hatásának és eredményeinek mérésével kapcsolatos kihívások

142

A Számvevőszék már régebb óta érvelt amellett, hogy a 2014–2020-as időszakban a költségvetési műveletek eredményei sokkal nagyobb hangsúlyt kapjanak. A Számvevőszék kérte a Bizottságot, hogy gondolja át beszámolási és elszámoltathatósági rendszereit, hogy azok ne csak a szabályszerűségekre, hanem az outputok elérésére (eredmények és hatás) is összpontosítsanak⁵⁸.

143

A tagállamoknak is javítaniuk kell a teljesítményről szóló beszámolást. Megbízható pénzügyi információkat megbízható nem pénzügyi információkkal kell összeegyeztetni, a szabályszerűség EU általi középpontba állítását pedig össze kell egyeztetni az eredmények középpontba állításával.

144

A főbb kihívások e tekintetben a következőkkel kapcsolatosak:

- a) következetes teljesítménymutatók és megbízható információk;
- b) az eredményekről pontos információkat előállító rendszerek;
- c) a Bizottság értékelő jelentésének az elért eredmények szempontjából történő javítása.

Gyenge teljesítménymutatók és az információk gyenge minősége

145

A Számvevőszék olyan eseteket azonosított, amelyekben nem voltak megfelelők a monitoring- és értékelési mechanizmusok, és szükséges volt a vezetői rendszerek által nyújtott teljesítményadatok relevanciájának, megbízhatóságának és megfelelő időben történő biztosításának javítása (lásd: **4. háttérmagyarázat**). Ami még alapvetőbb, a Számvevőszék gyakran megállapította, hogy az EU által finanszírozott programok nem rendelkeznek világos és mérhető célokkal. Amennyiben a jogszabályok vagy az útmutató dokumentumok nem világos vagy nem mérhető célokat tűznek ki, vagy amennyiben a célok rejtettek vagy hallgatólagosak, nagyon nehéz az ellenőrök vagy mások számára annak eldöntése, hogy az uniós kiadások gazdaságosak, hatékonyak vagy eredményesek voltak-e – a nyilvánosság képviselői ilyen esetekben nem tudják megfelelően elszámoltatni a Bizottságot és a tagállamokat a nevükben eszközölt kiadásokkal.

58 A Számvevőszék 2012-es éves jelentése, 10. fejezet (10.25. és 10.26.). Lásd még: a Számvevőszék 4/2012. sz. véleménye, 7/2011. sz. véleménye, 1/2012. sz. véleménye, a Számvevőszék 2010-es éves jelentésének 8.54. bekezdése és a Számvevőszék válasza a Bizottságnak a 318. cikk szerinti második értékelő jelentésére.

Példák a teljesítményadatok hiányosságaira

Gyenge teljesítménymutatók

- A Bizottság annak monitoringjában játszott szerepét, hogy a borpiaci reform eléri-e a céljait, korlátozta az, hogy nem voltak fő teljesítménymutatók (a Számvevőszék 7/2012. sz. különjelentésének 50. és 57. bekezdése).
- A Számvevőszék megállapította, hogy az ERFA-ból társfinanszírozott pénzügyi konstrukciók esetében a standard kohéziós politikai monitoringeszközök nem voltak megfelelők, és nem módosították őket úgy, hogy a pénzügyi eszközöket illetően információkat szolgáltatassanak a gondos pénzgazdálkodásról (a Számvevőszék 2/2012. sz. különjelentésének 82. és 121. bekezdése).

A teljesítményadatok relevanciája, megbízhatósága és időbenisége

- A Számvevőszék megállapította, hogy a mezőgazdasági üzemek korszerűsítésére irányuló támogatás esetében a közös felügyeleti és értékelési keretszabályozás nem állít elő olyan releváns adatokat, amelyek segítségével figyelemmel lehetne kísérni a források révén elért eredményeket (a Számvevőszék 8/2012. sz. különjelentésének 70. bekezdése).
- A közös külkapcsolati információs rendszer (CRIS) ellenőrzése során a Számvevőszék megállapította, hogy egyes információk vagy hiányoztak, vagy nem voltak érvényesek, illetve naprakészek, ami csökkentette a rendszer mint vezetői eszköz megbízhatóságát (a Számvevőszék 5/2012. sz. különjelentésének 79. bekezdése).

A Bizottság elért eredményekről szóló értékelő jelentése

146

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a Bizottságnak értékelő jelentést kell készítenie a költségvetési kiadási programok eredményeiről. A jelentés az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatos zárszámadási eljárás része⁵⁹. Az első két értékelő jelentés azonban nem azt mutatta, hogy a teljesítményértékelés építőelemeit kialakították volna. A Számvevőszék 2012 júniusában kiadta az első bizottsági értékelő jelentésről szóló véleményét, és megállapította, hogy az túl hozzátétőleges, kevés konkrét tartalommal szolgál, és értéknövelő hatása csekély⁶⁰.

147

Annak okait, hogy a Bizottság miért nem képes általános értékelést adni az elért eredményekről, a Számvevőszék a különböző olyan szakpolitikák és eszközök teljesítményéről szóló korábbi különjelentéseiben dokumentálta, amelyek kihívásokat vetnek fel az átfogó teljesítményértékelést illetően.

59 Az EUMSZ 318. cikke.

60 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 318. cikkében meghatározott, az Unió pénzügyi helyzetének az elért eredmények alapján történő értékeléséről szóló bizottsági jelentésről szóló, 4/2012. sz. számvevőszéki vélemény (HL C 179., 2012.6.20., 1. o.).

A szabályozási eszközök hatásának értékelésével kapcsolatos kihívás

148

A javaslatok lehetséges társadalmi, gazdasági és környezeti hatásainak, valamint a nemzeti hatóságokat, a vállalkozásokat és a polgárokat érintő adminisztratív teher azonosítása érdekében előzetes hatásvizsgálatot végeznek. A Bizottság előzetes hatásvizsgálatai kulcsfontosságú információforrások az uniós jogalkotók, különösen az Európai Bizottság és a Tanács szakbizottságainak tagjai számára. Ezekhez azonban nem párosulnak módszeresen utólagos hatásvizsgálatok. A Számvevőszék a hatásvizsgálatokat illetően hiányosságokat tárt fel⁶¹.

— Az előzetes hatásvizsgálatok esetében:

- a gazdasági, társadalmi és környezeti hatások teljes körű elemzése kihívást jelent;
- gyakran nehéz közvetlenül összehasonlítani az ajánlott alternatívákat;
- továbbra is gond a hatásvizsgálatokhoz szükséges adatok rendelkezésre állása;
- a végrehajtási szempontokat nem mindig elemzik eléggé.

— Az utólagos hatásvizsgálatok esetében:

- nem végeznek szisztematikusan értékelést valamennyi jogalkotási területen;
- nem számszerűsítik megfelelően a végrehajtási költségeket és az adminisztratív terheket.

149

A „Szerződés őreként” a Bizottság felelős az uniós jogszabályok betartásának ellenőrzéséért, és ezek megszegése esetén az Európai Bírósághoz fordul. A Bizottság felelős az uniós tevékenységek utólagos értékeléséért is, ideértve azokat a tevékenységeket is, amelyek túlnyomórészt szabályozási intézkedéseket foglalnak magukban. A gazdasági, társadalmi és környezeti hatások utólagos vizsgálatának elvégzése azonban kihívást jelent. Például az uniós szabályozás és a hatások közötti okozati összefüggés nehezen lehet bizonyítható; a költségekre és az adminisztratív terhekre vonatkozó adatok hiányozhatnak vagy költséges lehet az összegyűjtésük; és a nemzeti hatóságokkal való koordináció nem feltétlenül magától értetődő⁶².

61 A Számvevőszék 3/2010. sz. különjelentése: „Hatásvizsgálatok az uniós intézményekben: segítik-e a döntéshozatalt?”, 57–81. bekezdés.

62 „Az Európai Unió költségvetési pénzgazdálkodásának javítása: kockázatok és kihívások” című, 1/2010. sz. számvevőszéki vélemény 14–16. bekezdése.

III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válaszal kapcsolatos kihívások

150

A pénzügyi válság és a megoldása céljából hozott intézkedések nemzeti és európai szinten jelentős új kihívások elé állítják az ellenőrzést és az elszámoltathatóságot. Hiátusok keletkeztek, és az elszámoltathatósággal kapcsolatos fontos kérdések uniós és tagállami megválaszolása még várat magára. Az alábbi szakaszok áttekintést adnak a pénzügyi és gazdasági válságra adott válaszokról, valamint a nyilvános elszámoltathatóság és ellenőrzés terén jelentkező következményekről.

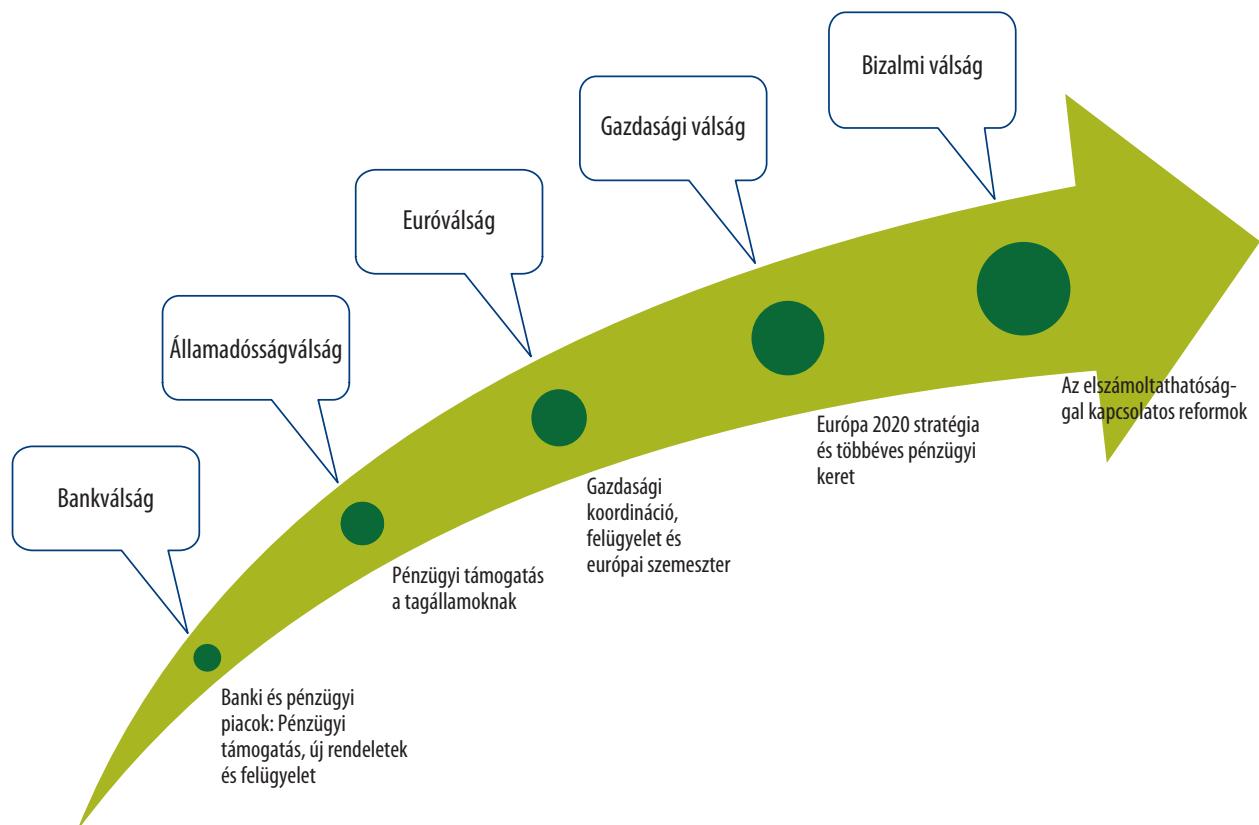
Az események láncolata és az uniós válaszok

151

A válság, amely 2007-ben kezdődött a bankszektorban, a későbbiekben más területekre is áttért, és negatívan érintette az államadósság fenntarthatóságát, az euró stabilitását, a növekedést és a közbizalmat. A válság megoldása uniós és tagállami szinten sürgős és rendkívüli intézkedéseket tett szükségessé. Ugyanakkor Európa pénzügyi, gazdasági és politikai irányítási keretének hosszabb távú átalakításához is reformokra volt szükség (lásd: **6. ábra**).

6. ábra

Az EU válasza a pénzügyi válságra



Forrás: Számvevőszék.

III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válasszal kapcsolatos kihívások

A pénzügyi szektor szabályozása és felügyelete

152

Az első szakasz (2007–2009) a pénzügyi szektor világválsága volt. A túlzott kockázattal való vállalkozás és a pénzügyi piacok kedvezőtlen alakulása együttesen a befektetések jelentős veszteségeihez vezetett, és ennek következtében a bankok szavatoló tőkéje az előírt szint alá esett. Ezenfelül kiszáradt a bankközi piac, és az egymástól való kölcsönös függőség okán egyes nagy pénzintézetek súlyos nehézségei miatt sok másik is komoly nyomás alá került („rendszerkockázat”).

153

A bankrendszer összeomlásának elkerülése érdekében a tagállamok állami forrásokból feltőkésítették bankjaikat, a központi bankok pedig likviditással látták el a bankrendszert. A Bizottság több mint 5 trillió euró állami támogatást hagyott jóvá a pénzügyi szektor számára, és útmutatást adott a bankoknak nyújtott segélyek jóváhagyásának kritériumairól⁶³. Az az adófizetői támogatás, amelyet 2007 és 2011 között a bankok számára ténylegesen nyújtottak, 1,6 trillió eurót tett ki (ez az EU GDP-jének 12,8%-a)⁶⁴.

154

Az EU egy sor, a pénzügyi szereplők és piacok tevékenységeire irányadó szabályt is elfogadott, amelyek többségükben a G20-ban, a Pénzügyi Stabilitási Tanácsban (FSB) és a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottságban folytatott nemzetközi tárgyalásokból eredtek (a pénzügyi szabályozás reformja). Ezen túlmenően az EU létrehozta a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerét (EFSF), amely 2011. január 1-jén lépett hatályba (lásd: **5. háttérmagyarázat**).

63 COM(2012) 778 final, 2012. december 21.; SEC(2012) 443 final, 2012. december 21., 29. o.

64 A legnagyobb részt garanciákra fordították, amelyek durván 1085 milliárd eurót (a GDP 8,6%-a) tettek ki; ezt követték: feltőkésítés (mintegy 322 milliárd euró, azaz a GDP 2,6%-a), értékvesztett eszközök (mintegy 119,9 milliárd euró, azaz a GDP 0,9%-a) és a likviditási intézkedések (89 milliárd euró, azaz a GDP 0,7%-a).

A Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere (EFSF)

Az EFSF két elemből áll:

- A makroprudenciális felügyelet az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT) felelőssége, amely többek között jegybankárokból és a nemzeti felügyeleti hatóságok képviselőiből áll.
- A mikroprudenciális felügyelet nemzeti szinten a nemzeti felügyeleti hatóságok, európai szinten pedig a három európai felügyeleti hatóság (az EFH-k) felelőssége: ezek az Európai Bankhatóság (EBH), az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (ESMA) és az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság (EIOPA).

III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válasszal kapcsolatos kihívások

155

A Tanács 2013 októberében, összhangban a 2012. júniusi euróövezeti csúcs következtetéseivel, a bankfelügyelet megerősítése céljából jóváhagyta az egységes felügyeleti mechanizmusra (SSM) vonatkozó bizottsági javaslatot⁶⁵. Az SSM-en belül az EKB közvetlen felügyeleti hatáskörrel rendelkezik az érintett tagállamok „jelentősebb” bankjai felett, és ellenőrzési joga van a többi bank érintett nemzeti felügyeletek általi felügyelete felett. Ebben az értelemben a „jelentős”-t a méret vagy bizonyos más kritériumok alapján határozzák meg.

156

A bankunió felé tett további lépésként és a jövőben a további bankmentések elkerülése érdekében a Bizottság 2013. július 10-én javasolta az egységes szanálási mechanizmus (SRM) létrehozását, amelyet várhatóan rövidesen elfogadnak⁶⁶. A javaslat szerint az SRM keretében az esetleges szanálási költségeket elsőként a bank részvényesei és hitelezői (belső feltőkésítés), majd ha szükséges, végső mentésvárként a bankszektor hozzájárulásaiból finanszírozott egységes bankszanálási alap viselné.

157

A válság általános hibákra világított rá a globális pénzügyi rendszer irányításában és ellenőrzésében: a bankokat kockázatvállalásra sarkalló ösztönzők felépítésében, a pénzügyi eszközök és források értékelésére és kimutatására vonatkozó számviteli szabályokban, az üzleti elemzők, hitelminősítő intézetek, ellenőrök, szabályozók és felügyeletek szerepében, amelyek túlságosan közel voltak az ágazathoz, és nem összpontosítottak kellőképpen a piac stabilitására és a fogyasztók érdekeire.

158

A válaszlépések, amelyek sok bank tagállamok általi megmentését és bizonyos esetekben magánbankok államosítását, új banki és pénzügyi piaci szabályozás bevezetését, valamint az uniós szintű felügyeleti mechanizmusok reformját, illetve új mechanizmusok létrehozását foglalták magukban, mind felvetnek irányítási, átláthatósági és elszámoltathatósági kérdéseket.

159

A válaszlépések során felmerült egyik kihívást az jelentette, hogyan lehet biztosítani a demokratikus legitimitást a szabályozás kialakításának és elfogadásának módja, valamint az új eszközök működésének módja kapcsán. A korai szakaszokban kevesebb figyelmet fordítottak az ezektől az eszközöktől várt eredményekkel való elszámoltatáshoz szükséges mechanizmusokra.

65 A Tanács 1024/2013/EU rendelete.

Lásd még: az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról szóló 1093/2010/EU rendeletnek az 1024/2013/EU tanácsi rendelet értelmében az Európai Központi Bank külön feladatokkal történő megbízása tekintetében történő módosításáról szóló, 2013. október 22-i 1022/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 287., 2013.10.29., 5. o.).

66 Jelenleg (2014.4.15-i állapot) a parlamenti határozat szakaszában jár, első olvasat/egyetlen olvasat; hiv.: T7-0341/2014.

III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válasszal kapcsolatos kihívások

Összehangolt fellépések

160

A pénzügyi szabályozásnak és felügyeletnek a válságra reagálva létrehozott új architektúrájában az elszámoltathatóság egy olyan keretre támaszkodik, amelyet nem dolgoztak ki kellő részletességgel. Például egyes uniós szintű rendszereket olykor csak részben fed le a Számvevőszék megbízása:

- a három felügyeleti hatóságot (EFH-k) a Számvevőszék ellenőrzi;
- az SSM-re a korábbiakban leírt külön rendelkezések vonatkoznak, amelyek előírják, hogy az EKB a Tanács és az Európai Parlament felé elszámoltatható, és a Számvevőszék ellenőrzi a gondos pénzgazdálkodást⁶⁷; a Számvevőszék azonban nem foglalkozik az SSM-en belüli nemzeti felügyeleti hatóságokkal; nincsenek olyan rendelkezések, amelyek alapján ellenőrök értékelnék a felügyeleti rendszer egészét. Lehetséges, hogy a legfőbb ellenőrző hatóságokkal való mélyebb együttműködés az érintett tagállamokban lehetővé tehet bizonyos átfogóbb értékeléseket, de jelenleg nem léteznek ilyen mechanizmusok.

67 Az EUMSZ-hez fűzött, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló 4. jegyzőkönyv 27. cikkének (2) bekezdése.

III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válasszal kapcsolatos kihívások

A tagállamok pénzügyi támogatására szolgáló mechanizmusok

161

A válság második szakasza, amely 2010-ben kezdődött, az államadóssághoz kapcsolódott. 2013 januárjára nem kevesebb mint 20 uniós tagállam tartozott a túlzott hiány esetén követendő eljárás alapján hozott tanácsi határozat hatálya alá. A bankok és az államadósság közötti kapcsolat érintette a tagállamok költségvetési teljesítményét: egyrészt egyes kormányok több, pénzügyi nehézséggel küzdő bankot megmentettek, miközben – másrésztől – az államadósságnak való magas banki kitettség egy veszélyes spirállal fenyegetett, amely uniós szinten azonnali beavatkozást követelt. 2013 derekára makropénzügyi stabilitási mechanizmusokat hoztak létre, amelyek összesen 890 milliárd eurót biztosítottak, amelyből eddig 313,6 milliárd eurót használtak fel⁶⁸.

162

A bank- és államadósság-válság hatást gyakorolt a gazdasági teljesítményre. Az uniós gazdaságra gyakorolt recesszív hatást tovább súlyosbították a megszorító intézkedések, a költségvetési kiigazítások, a növekvő adósságszolgálati költségek és a bajba jutott bankszektor hatása:

- a kormányok költségvetési hiányai 2009 és 2010 között az euróövezetben és az EU-27-ben egyaránt meghaladták a GDP 6%-át (ez több mint kétszerese a Maastrichti Szerződésben vállalt felső határnak);
- az államadósság az euróövezetben 2007 és 2013 között a GDP 66,4%-áról 92,7%-ára nőtt⁶⁹;
- a GDP-növekedés az euróövezetben és az EU-ban egyaránt hosszú távú potenciálja alá esett, és 2009-ben és 2013-ban negatívvá vált (az euróövezetben 2009-ben -4,4%-ot, 2013-ban pedig -0,4%-ot tett ki). A GDP reálértéken 2013-ban kisebb volt, mint 2007-ben, a válság kezdete előtt.

163

Az EU azzal reagált az államadósság-válságra, hogy a nehézségekkel küzdő tagállamok számára egy sor mechanizmuson keresztül pénzügyi támogatást biztosított (lásd: **4. táblázat**).

164

Az EU keretében elindított kezdeményezések közé a következők tartoznak:

- az **európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus** (EFSM), amelyet azzal a céllal hoztak létre, hogy az uniós költségvetés által nyújtott garanciák alapján pénzügyi támogatást nyújtson a tagállamoknak (a Tanács úgy határozott, hogy 2013 végére megszünteti ezt az eszközt);
- a **fizetésimérleg-támogatás**, amely a válság előttre datálódik, és szintén az uniós költségvetés által garantált kölcsönöket és hitelkereteket biztosít.

68 2013. június 30-ig frissítve. A fizetésimérleg-mechanizmus, a görög hitelkeret, az EFSM együttes hitelnyújtási kapacitásán, valamint az EFSF és az ESM 700 milliárd euróban meghatározott együttes felső határán alapul (lásd: **4. táblázat**).

69 Eurostat, online adatok, államháztartási statisztika, államháztartási hiány (a GDP %-ában) és bruttó államadósság (a GDP %-ában); lásd még: az Eurostat 2014. január 22-i sajtóközleménye.

III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válasszal kapcsolatos kihívások

Uniós és kormányközi pénzügyi támogatási mechanizmusok

Pénzügyi támogatási eszközök	Fizetésiméreg-támogatás	Az euróövezet Görögországnak nyújtott kormányközi hitelei	Európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus (EFSM)	Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (EFSF)	Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM)
Jogi/intézményi forma	Uniós mechanizmus	Kormányközi megállapodás	Uniós mechanizmus	Az euróövezeti országok tulajdonában lévő magánvállalat	Kormányközi szervezet
Tőkeszerkezet	Az uniós költségvetés (vagyis valamennyi uniós tagállam) garantálja	Nincs, az Európai Bizottság által egybegyűjtött kétoldalú kölcsönök	Az uniós költségvetés (vagyis valamennyi uniós tagállam) garantálja	Az euróövezet országaitól származó garanciák és túljegyzések	80 milliárd euró befizetett tőke és 620 milliárd euró lehívható tőke
Hitelnyújtási képesség	50 milliárd EUR	80 milliárd EUR	60 milliárd EUR	440 milliárd EUR	500 milliárd EUR
Hitelként nyújtott összegek és kedvezményezett tagállamok	13,4 milliárd EUR (Lettország, Magyarország és Románia)	52,9 milliárd EUR (Görögország)	43,8 milliárd EUR (Írország és Portugália)	166,1 milliárd EUR (Görögország, Írország és Portugália)	44,3 milliárd EUR (Spanyolország és Ciprus)
Eszközök	Kölcsönök, hitelkeretek	Kölcsönök	Kölcsönök, hitelkeretek	Kölcsönök, kötvényszárlások az elsődleges és másodlagos piacokon	Kölcsönök, kötvényszárlások az elsődleges és másodlagos piacokon
Időtartam	Állandó mechanizmus	A kölcsönöket a kifizetés után hét és fél év elteltével kell visszafizetni, 22 egyenlő negyedéves részletben	2013. június végéig. Ezt követően is működik, amíg minden kinnlevő kötelezettséget vissza nem fizetnek	2013. június végéig. Ezt követően is működik, amíg minden kinnlevő kötelezettséget vissza nem fizetnek	2012 októberétől kezdődően működő állandó mechanizmus
Fő döntéshozó szervek	Tanácsi határozat; a Tanács az Európai Bizottság javaslata alapján, minősített többségi szavazással dönt	Eurócsoport	Tanácsi határozat; a Tanács az Európai Bizottság javaslata alapján, minősített többségi szavazással dönt	Eurócsoport/az EFSF igazgatótanácsa	Eurócsoport/az ESM kormányzótanácsa
Jogalap/finanszírozás	Az EUMSZ 143. cikke.	Kormányközi határozat és az EUMSZ 136. cikke	Az EUMSZ 122. cikke (egy tagállam „általa nem befolyásolható rendkívüli események folytán nehézségekkel küzd”)	Kormányközi határozat	Kormányközi szerződés, amely az EUMSZ módosított 136. cikkéhez kapcsolódik
Elszámoltathatóság	Az uniós zárszámadási eljárás hatálya alá tartozik.	Az eszköz nem tartozik az uniós zárszámadás hatálya alá. A mechanizmust támogató bizottsági tevékenységek az uniós zárszámadási eljárás hatálya alá tartoznak.	Az uniós zárszámadási eljárás hatálya alá tartozik.	Az eszköz nem tartozik az uniós zárszámadás hatálya alá. A beszámolóval kapcsolatos zárszámadás a részvényesek éves közgyűlésén történik. A mechanizmust támogató bizottsági tevékenységek az uniós zárszámadási eljárás hatálya alá tartoznak.	Az eszköz nem tartozik az uniós zárszámadás hatálya alá. A mentesítésért felelős hatóság a kormányzótanács. A mechanizmust támogató bizottsági tevékenységek az uniós zárszámadási eljárás hatálya alá tartoznak.
Közpénzellenőrzés	A 332/2002/EK rendelet 9a. cikke szerinti számviteli ellenőrzés	Nincs rendelkezés	A 407/2010/EU rendelet 8. cikke szerinti számviteli ellenőrzés	Piaci könyvvizsgálót neveztek ki.	Az ESM-et egy öt tagból álló könyvvizsgálói testület ellenőrzi, akik közül egy a Számvevőszék munkatársa, és akik <i>ad personam</i> járnak el. Tervbe vették a piaci könyvvizsgáló igénybevételét.

III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válasszal kapcsolatos kihívások

165

Az uniós tagállamok azonban elindítottak néhány fontos kezdeményezést az EU keretén kívül is. Ez történt a következők esetében:

- szerződés a gazdasági és monetáris uniósbeli stabilitásról, koordinációról és irányításról (TSCG);
- a görög hitelkeret – az euróövezet országainak eszköze, amelyet kétoldalú hitelekkel és az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközzel (EFSF) finanszíroznak, és amelyet az Európai Bizottság kezel. A görög hitelkerethez való nemzeti hozzájárulásokat a nemzeti legfőbb ellenőrző intézmények ellenőrizhetik; a görög számvevőszék ellenőrizhette a görögországi kiadások jogszerűségét, eredményességét azonban nem, mivel nem végez teljesítmény-ellenőrzéseket; a Számvevőszék csak az Európai Bizottság által nyújtott technikai támogatást ellenőrizheti;
- a közpénzből finanszírozott Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt (EFSF) az euróövezet tagállamai hozták létre magántársaságként, az európai intézmények általi ellenőrzésre vagy elszámoltathatóságra vonatkozó rendelkezések nélkül;
- az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM), amelyet azért hoztak létre, hogy segítséget nyújtson a pénzügyi nehézségekkel küzdő euróövezeti tagállamoknak. Ezt a kormányközi szerződést több uniós intézmény fogja végrehajtani: a vitarendezés feladatát az Európai Bíróságra ruházták, a programot követő utólagos felügyeletet pedig az Európai Bizottság és a Tanács fogja gyakorolni. Az Európai Parlament (elszámoltathatóság) vagy a Számvevőszék semmilyen szerepet nem kapott; az ESM-et egy öt, *ad personam* eljáró személyből álló könyvvizsgálói testület fogja ellenőrizni. A költségvetési paktummal ellentétben az ESM-nek nincs olyan rendelkezése, amely tervbe venné annak az EU-Szerződésbe való jövőbeni beillesztését. Az uniós politikai szervek azonban kiemelték, hogy jóllehet „a korábbi architektúra hiányosságainak orvoslására születtek kormányközi megállapodások, ezeket azonban végső soron be kellene építeni az Európai Unió jogi keretébe”⁷⁰.

166

A Számvevőszék a különböző támogatási mechanizmusokra való jogosultság értékelése, a feltételek megfogalmazása, az országok teljesítményének nyomon követése és az országspecifikus ajánlások megfogalmazásának folyamata szempontjából ellenőrizheti az EU jogi keretén belül létrehozott mechanizmusokat (fizetésimérleg-támogatás és EFSM) és valamennyi támogatási mechanizmus (köztük az EFSF, az ESM és a görög hitelek) esetében az uniós intézményekre (pl. DG ECFIN) bízott szerepköröket. E területeken folyamatban van néhány teljesítmény-ellenőrzés.

70 „A cél a valódi gazdasági és monetáris unió”, az Európai Tanács elnöke által az Európai Bizottság, az eurócsoport és az Európai Központi Bank elnökével együttműködésben kidolgozott menetrend, 2012. december 5.

III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válasszal kapcsolatos kihívások

167

A kormányközi megállapodásokon alapuló valamennyi támogatási eszköz esetében meghatározták külső ellenőr igénybevételét. Ezenfelül egyes nemzeti legfőbb ellenőrző intézmények ellenőrzik a különböző pénzügyi támogatási eszközökön belül a nemzeti részt. Ez a széttagoltság – a különböző jogalapokkal és a többféle elszámoltathatósági mechanizmussal együtt – bonyolult irányítási és elszámoltathatósági struktúrához vezet.

Összehangolt fellépések

168

A pénzügyi támogatási mechanizmusok létrehozásának széttagoltsága és a különböző ellenőrző hatóságok részleges ellenőrzési jogai nem szolgálják az uniós szintű válaszlépések átfogó áttekinthetőségét, ezért meg kellene erősíteni az ellenőrzési rendszereket.

Teljesítményirányítás

169

A Bizottság jelenleg nem nyújt mindenre kiterjedő tájékoztatást és nem számol be arról, hogy a pénzügyi támogatási eszközök eredményesen csökkentik-e a továbbgyűrűző hatásokat, és hogy a kedvezményezett államok a megállapodás szerinti programok és feltételek betartásának eredményeképpen sikeresen leküzdik-e pénzügyi nehézségeiket.

III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válasszal kapcsolatos kihívások

Megerősített gazdasági és költségvetési felügyelet

170

Több, a gazdasági összehangolást biztosító intézkedés született, hogy csökkentse az egy-egy tagállam által végrehajtott intézkedések kedvezőtlen továbbgyűrűző hatásait. Ezek közé tartozott egy rendeletről és irányelvekből álló csomag (az úgynevezett hatos csomag és kettes csomag), valamint az EU jogi keretrendszerén kívül megkötött számos szerződés, amelyek az aláíró tagállamokra kötelezőek (a költségvetési paktum).

171

Ezek a szabályok a költségvetési hiányra és az adósságra vonatkozó felső határokat szabnak meg, valamint felügyeleti mechanizmusokat határoznak meg a továbbgyűrűző hatásoknak az elsősorban az euróövezeten belüli megelőzése céljából. Emellett az európai szemeszter keretében optimalizálják a költségvetési folyamat menetrendjét a 28 tagállam körében, és foglalják a mögöttes nemzeti számlákkal és statisztikákkal kapcsolatos kérdésekkel.

Megerősített uniós szintű költségvetési és gazdasági koordinációs intézkedések

172

A pénzügyi válság nyomán az EU intézkedéseket hozott a Stabilitási és Növekedési Paktum megreformálása érdekében. Az első kísérlet az Euró Plusz Paktum volt. Az újabb reform egy hatos csomagként és kettes csomagként emlegetett jogszabálycsomag, amelynek célja az uniós szintű költségvetési és gazdasági koordináció és felügyelet megerősítése. A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés (ismert nevén a „költségvetési paktum”) a tagállamok egymással szembeni elszámoltathatóságát is erősíti.

- A **Stabilitási és Növekedési Paktum** (SNP) a 28 uniós tagállam között létrejött megállapodás, amely a gazdasági és monetáris unió (GMU) stabilitásának előmozdítására és fenntartására irányul. A megállapodás, amely elsősorban az EUMSZ 121. és 126. cikkén alapul, a tagállamoknak az Európai Bizottság és a Miniszterek Tanácsa általi figyelemmel kísérését, valamint az SNP-nek való teljes körű középtávú megfelelés biztosítására irányuló politikai intézkedésekre vonatkozó éves ajánlások kiadását foglalja magában. A paktumot egy állásfoglalás és két tanácsi rendelet ismertette 1997 júliusában. A költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló első rendelet, amely „prevenációs ágként” ismert, 1998. július 1-jén lépett hatályba⁷¹. A túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló második rendelet, amely „korrekciós ágként” ismert, 1999. január 1-jén lépett hatályba⁷². Az Egyesült Királyságon kívül⁷³ valamennyi tagállam automatikusan tagja a GMU-nak és az SNP-nek is, mivel ezt magának az EU-Szerződésnek a rendelkezései határozzák meg.

- 71 A Tanács 1997. július 7-i 1466/97/EK rendelete a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról (HL L 209., 1997.8.2., 1. o.).
- 72 A Tanács 1997. július 7-i 1467/97/EK rendelete a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról (HL L 209., 1997.8.2., 6. o.).
- 73 A 15. sz. jegyzőkönyv (EUMSZ) 4. cikke alapján ez a kötelezettség nem vonatkozik az Egyesült Királyságra; a 15. sz. jegyzőkönyv (EUMSZ) 5. cikke alapján a túlzott hiány elkerülésének kötelezettsége az Egyesült Királyságra is kiterjed.

III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válasszal kapcsolatos kihívások

- A **hatos csomag** másodlagos uniós jogszabályokat jelent, és elvben mind a 28 tagállamra alkalmazandó, de tartalmaz néhány külön szabályt, amelyek csak az euróövezeti tagállamokra vonatkoznak. A kettes csomag csak az euróövezeti tagállamokra alkalmazandó.
- A hatos csomagba és a kettes csomagba tartozó rendeletek a gazdasági és költségvetési felügyelet különböző vonatkozásait erősítik meg. A fontos közös elemek a következők: i. a rendes jogalkotási eljárás keretében történő elfogadás; ii. az EP és a nemzeti parlamentek közötti nagyobb fokú konzultáció a gazdasági párbeszéd keretében; iii. a Bizottság számára előírják az eredményesség rendszeres elemzését; és iv. az érintett felek közötti elszámoltathatóság viszonyokra vonatkozó rendelkezések.
- A **költségvetési paktum** (TSCG)⁷⁴ egy külön szerződés, amely a tagállamok egymással szemben fennálló, az euró megővéséhez szükséges költségvetési gyakorlatok tekintetében viselt felelősségével foglalkozik. Felhatalmazza a Bizottságot, hogy az Európai Bírósághoz forduljon, és meghatározza az ilyen ítéletek végrehajthatóságát. A szerződés azáltal is megerősíti az uniós gazdasági és költségvetési szabályokat, hogy előírja e feltételeknek a nemzeti jogba való beágyazását, és hogy a koordináció és a felügyelet az uniós intézményekre és az uniós jog által meghatározott intézkedésekre támaszkodik⁷⁵. A szükséges helyesbítő folyamatokat a Bizottság indítja el és követi nyomon.

74 A gazdasági és monetáris uniós stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés (TSCG), amelyet „költségvetési paktumnak” is neveznek.

75 Lásd: a TSCG 10. és 11. cikke.

III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válasszal kapcsolatos kihívások

Európai szemeszter

173

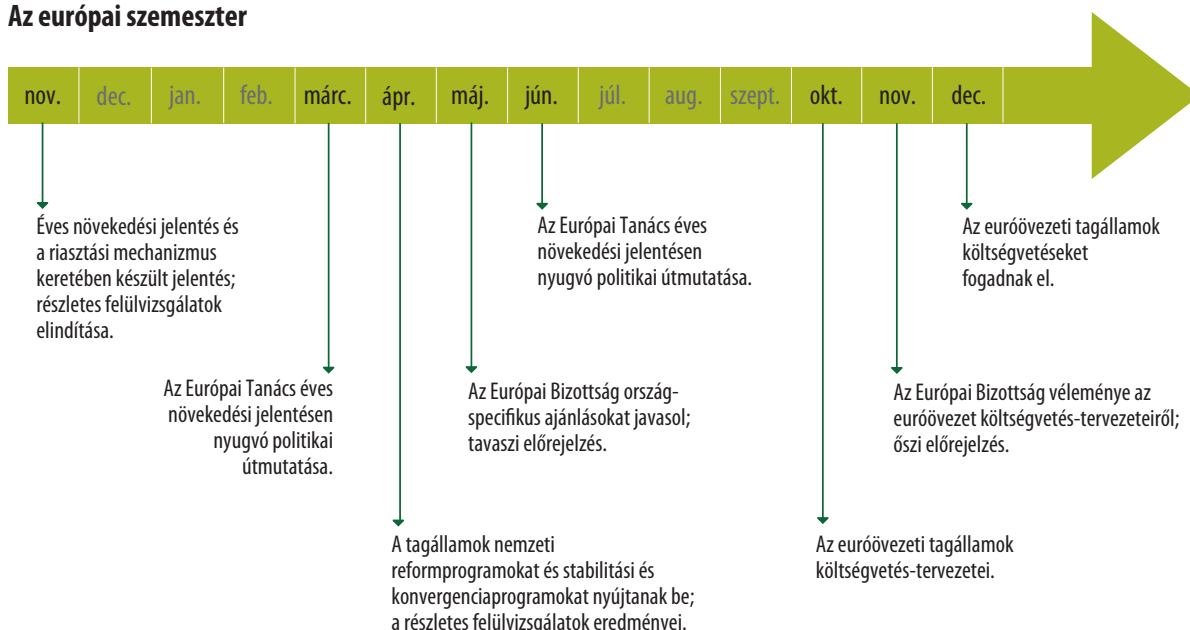
Az európai szemeszter egy új irányítási architektúra, amelyről az uniós tagállamok 2010-ben állapodtak meg⁷⁶. Az európai szemeszter célja a nemzeti és uniós gazdasági és költségvetési koordináció optimalizálása, és a gazdasági mutatók széles körének összegyűjtésére, elemzésére és értékelésére vonatkozó, szigorú éves menetrendet foglal magában. Ennek valamennyi érdekelt fél (az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek, a tagállamok és az uniós intézmények) számára biztosítania kell a jobb felügyelethez és koordinációhoz szükséges keretet (lásd: **7. ábra**).

76 Az uniós tagállamok között a 2010. májusi IP/10/561 és a 2010. júniusi IP/10/859 bizottsági javaslatot követően, 2010. szeptember 7-én született megállapodás.

7. ábra

Az európai szemeszter menetrendje

Az európai szemeszter



Szószerdet AGS éves növekedési jelentés – AMR riasztási mechanizmus keretében készült jelentés – CSRs ország-specifikus ajánlások – IDR részletes felülvizsgálat – NRP nemzeti reformprogram – SCP stabilitási és konvergenciaprogram

Forrás: Európai Bizottság.

III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válasszal kapcsolatos kihívások

Megbízható nemzeti számlák és statisztikák

174

A fenntartható közpénzgazdálkodás előmozdítása céljából hozott intézkedések új kihívásokat vetnek fel a nyilvános elszámoltathatóság és ellenőrzés terén. A költségvetési és gazdasági koordináció nagymértékben a jó minőségű számviteli becslésekre és a tagállamok körében összehasonlítható statisztikákra támaszkodik. A tények azt mutatják, hogy a költségvetési átláthatóság hiánya tényleges költségekkel jár a tagállamok és az EU számára. A válság csúcsidejében az, hogy egyes kormányok nem tudták megfelelően értékelni tényleges költségvetési helyzetüket, súlyosbító tényezőként hatott⁷⁷.

175

Erre reagálva a Bizottság az Eurostat révén 2012-ben elvégezte a tagállamokban alkalmazott számviteli standardokkal kapcsolatos helyzet értékelését⁷⁸. A jelentés annak vonatkozásait vizsgálta, ha az összes tagállamban harmonizált költségvetési számviteli standardokat használnának. Az IPSAS egy költségvetési számviteli standardgyűjtemény, amelyet annak biztosítása céljából alakítottak ki, hogy az eredményszemléletű elszámolások megfelelő időben, pontos és megbízható információkat nyújtsanak valamely közszervezet pénzügyi és gazdasági helyzetéről. A Bizottság (az Eurostat) jelenleg konzultál az érdekelt felekkel arról, hogy az IPSAS alkalmas lenne-e az európai költségvetési számviteli standardok (EPSAS) kidolgozásának alapjául, amely a tagállamokban az eredményszemléletű költségvetési számviteli standardokat szabályozhatná.

176

Bármilyen számviteli standardról is születik megállapodás, az átláthatóságnak ki kell terjednie a következőkre:

- a kockázatokra vonatkozó minőségi információk, a közpénzgazdálkodást érintő gazdasági sokk lehetőségével kapcsolatos tisztánlátás fenntartása érdekében;
- a kormány és a kapcsolódó szektorok fennálló és potenciális kötelezettségeinek megfelelő és teljes körű kimutatása (a költségvetésen kívüli olyan költségvetési tevékenységek körének pontosítása érdekében, amelyeknek a költségei később visszaüthetnek a kormányra); és
- valamennyi gazdasági esemény megfelelő időben történő, hatékony és pontos jelentése a közszervezetek integrált számviteli rendszerében.

77 Nemzetközi Valutaalap (2012), *Fiscal transparency, accountability, and risk* [Költségvetési átláthatóság, elszámoltathatóság és kockázat], a költségvetési ügyekkel foglalkozó osztály és a statisztikai osztály, 2012. augusztus 7.

78 A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A harmonizált költségvetési számviteli standardok tagállami végrehajtása felé – A Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardok (IPSAS) alkalmassága a tagállamok számára – SWD(2013) 57 final), COM(2013) 114 final.

III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válasszal kapcsolatos kihívások

Összehangolt fellépések

177

A felügyeleti keret eredményessége a folyamatban részt vevő különböző szereplők teljesítményétől függ: a Tanács felelős a gazdasági koordinációval és irányítással kapcsolatos döntésekért, míg a Bizottság a felelős az uniós koordinációs és felügyeleti funkciók alapjául szolgáló alapvető tevékenységekért.

178

A hatos csomag, a kettős csomag és a költségvetési paktum tartalmaz az Európai Parlamenttel való konzultációra vonatkozó rendelkezéseket: valamennyi rendelet magában foglal olyan rendelkezéseket, amelyek szerint információkat kell benyújtani az EP-nek és az európai szemeszter keretében párbeszédet kell folytatni az EP-vel. A szabályok előírják az EP jobb tájékoztatását, és lehetőséget adnak az EP-nek arra, hogy befolyásolja a Tanács döntéseit. Nem világos, hogy az európai szemeszter és a gazdasági párbeszéd figyelembe veszi-e majd (és ha igen, hogyan) az érintett kérdés kapcsán a legfőbb ellenőrző intézmények által elvégzett munkát.

179

A polgárok elvárják a közhatóságoktól, köztük a számvevőktől, hogy figyelmeztessék őket a pénzügyi érdekeiket érintő jelentős rendszerkockázatokra. A számvevők tisztában vannak felelősségükkel. A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezetének 2013-as nemzetközi kongresszusa (XXI. INTOSAI) során a tagok megállapodásukban kijelentették, hogy a legfőbb ellenőrző intézményeknek feladata, hogy felhívják a figyelmet „minden olyan összeadódó vagy rendszerszintű problémára, amely jelentősége folytán kihathat a kormányzati politikák és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára”. Az EU legfőbb ellenőrző intézményeként a Számvevőszéktől elvárható, hogy figyelmeztessen a lehetséges európai rendszerkockázatokra.

180

Az ellenőrző intézményeknek ugyan nem szerepük, hogy párhuzamosan elvégezzék azoknak az intézményeknek a munkáját, amelyek feladata a rendszerkockázatok mielőbbi azonosítása, de feladatuk annak értékelése, hogy ezek a szervezetek alkalmasak-e erre a célra. Az ellenőrök szerepkörének bármely, az INCOSAI kongresszus következtetéseiben javasolt kiterjesztéséhez a többi érdekelt fél szélesebb körű konszenzusára lenne szükség, és el kellene gondolkodni az ilyen tevékenységekhez szükséges kapacitáson.

III. rész. A pénzügyi válságra adott uniós válasszal kapcsolatos kihívások

181

A jelenlegi rendszer mindazonáltal széttagolt, és növeli az elszámoltathatóság és a közpénzellenőrzés bonyolultságát. Ahhoz, hogy a hatóságok elszámoltathatók legyenek, világos felelősségi körök szükségesek, többek között a közforrások kezeléséért való felelősséget illetően. A fent ismertetett területeken fokozatosan egyre nehezebbé vált annak átlátása, hogy az EU-ban ki miért felelős. Ez a növekvő bonyolultság kockázatot jelent az EU legitimitására nézve.

182

Mind az Európai Tanács elnökének menetrendje, mind a Bizottság tervezete ismertetett javaslatokat a megerősített gazdasági és monetáris unióra, valamint a bankunióra. A jelenleg vita tárgyát képező elemek közé tartoznak a nemzeti költségvetéseknek az európai kötelezettségvállalásokkal összhangban történő felülbírálására vonatkozó lehetséges jogosultságok, az adózás és foglalkoztatás feletti nagyobb uniós befolyás, valamint hosszabb távon költségvetési kapacitás kialakítása a kritikus adóssághelyzetek kezelésére szolgáló adósság-visszavásárlási alapként, továbbá az euróövezeti tagállamok általi közös állampapír-kibocsátás. Ezen elemek közül több a Szerződés módosítását igényelné. Ügyelni kell arra, hogy bármely ilyen mechanizmushoz világos, következetes és átlátható ellenőrzési és elszámoltathatósági mechanizmus párosuljon.

183

A pénzügyi válság felgyorsította a külön elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerekkel rendelkező új eszközök létrehozását. Ezek a rendszerek példák a fenti **II. részben** tárgyalt általánosabb kihívásokra. Abból a gyorsaságból, amellyel bizonyos eszközöket kialakítottak, valamint ezen eszközök újszerűségéből adódóan az elkövetkező években az elszámoltathatóságot és az eddig alkalmazott ellenőrzési mechanizmusokat folyamatos felülvizsgálatnak kell alávetni, és amely területeken közvetlenül vagy közvetetten közpénzek forognak kockán, megfelelő átláthatóságot, ellenőrzést és elszámoltathatóságot biztosító mechanizmusokat kell kialakítani.

IV. rész. Következtetések és gondolatok

184

A demokratikus felügyelet folyamatához alapvetők a megfelelő elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszerek. Az EU intézményi környezetének és a közelmúltbeli fejlemények vizsgálata során a Számvevőszék hat olyan területet azonosított (lásd: 2. táblázat), amelyen különleges kihívások merülnek fel.

185

Az uniós szintű elszámoltathatóság és közpénzellenőrzés javítása szükségessé teszi a következőket:

- következetes és átfogó elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszereknek kell rendelkezésre állniuk valamennyi uniós szakpolitika, eszköz és alap tekintetében;
- következetes és egységes elszámoltathatósági és közpénz-ellenőrzési rendszerekre van szükség különösen az összehangolt és a kormányközi eszközök esetében. Az összetettségre tekintettel, a megfelelő keret felépítését jól kell kialakítani, és annak nemzeti és uniós szinten egyaránt biztosítania kell a parlamentek és a közpénz-ellenőrző intézmények közötti összehangolást;
- az uniós intézmények és szervek által kezelt valamennyi forrás felhasználásának lefedéséhez következetesebb és átfogóbb szabálykészletre van szükség;
- az uniós költségvetés kezelésében és ellenőrzésében érintett összes félnek javulást kell elérnie, különösen a következő területeken: a célok pontos megfogalmazása; a szabályok betartásának kontrolljai; az outputok és eredmények mérése; és a kapcsolódó belsőkontroll- és beszámolási rendszerek;
- megerősített együttműködés szükséges ahhoz, hogy a parlamentek biztosítani tudják az európai eszközök átfogó vizsgálatát. Az uniós, illetve a kormányközi jellegű európai eszközök meglévő elszámoltathatósági és ellenőrzési rendszere javításra szorul.

186

A pénzügyi válságból eredő, és általánosabban az Unió és a tagállamokon belül végbemenő fejleményekre, valamint a gazdasági, költségvetési és monetáris integráció jelenlegi szintjére gondolva világosnak látszik, hogy nagyobb fokú – kétoldalú vagy szélesebb alapokon nyugvó – együttműködésre van szükség a Számvevőszék és a tagállamok legfőbb ellenőrző intézményei között a vizsgált kérdéseket illetően, hogy teljesebb és átfogóbb áttekintést lehessen adni. Az is igaz, hogy az elszámoltathatóság és ellenőrzés EU-n belüli általános rendszereit illetően jelentős átgondolásra és vitára van szükség. Ez az állapotfelmérés különféle elszámoltathatósági és ellenőrzési hiátusokra és átfedésekre hívja fel a figyelmet e rendszerekben, és minden bizonnyal segíteni fog e vita előmozdításában és súlypontjának meghatározásában.

Az uniós ügynökségek felsorolása

33 decentralizált ügynökség

1. A Kábítószer és a Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja (EMCDDA)
2. A Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete (EIGE)
3. A Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Ügynökség (eu-LISA)
4. Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC)
5. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA)
6. Az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja (CdT)
7. Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (Frontex)
8. Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (OHIM)
9. Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége (ACER)
10. Eurojust
11. Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért (Eurofound)
12. Európai Bankhatóság (EBH)
13. Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC)
14. Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EIOPA)
15. Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA)
16. Európai Értékpapír-piaci Hatóság (ESMA)
17. Európai GNSS Ügynökség (GSA)
18. Európai Gyógyszerügynökség (EMA)
19. Európai Halászati Ellenőrző Hivatal (EFCA)
20. Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT)
21. Európai Képzési Alapítvány (ETF)
22. Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA)
23. Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO)
24. Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA)
25. Európai Rendőrakadémia (CEPOL)
26. Európai Rendőrségi Hivatal (Europol)
27. Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA)
28. Európai Szakképzésfejlesztési Központ (Cedefop)
29. Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökség (EMSA)
30. Európai Unió Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség (ENISA)
31. Európai Vasúti Ügynökség (ERA)
32. Európai Vegyi anyag-ügynökség (ECHA)
33. Közösségi Növényfajta-hivatal (CPVO)

6 végrehajtó ügynökség

34. Az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA)
35. Fogyasztó-, Egészség- és Élelmiszerügyi Végrehajtó Ügynökség (Chafea)
36. Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség (INEA)
37. Kkv-ügyi Végrehajtó Ügynökség (EASME)
38. Kutatási Végrehajtó Ügynökség (REA)
39. Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség (EACEA)

1 EURATOM-ügynökség

40. EURATOM Ellátási Ügynökség (ESA)

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány: az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm) vagy
a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

- az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>).

Előfizetéses kiadványok:

- az Európai Unió Kiadóhivatalának forgalmazó partnereitől
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm).



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal