

IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS SZERVEITŐL
SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

SZÁMVEVŐSZÉK



Az EK-Szerződés 248. cikke (1) és (4) bekezdésének, illetve utoljára a 2007. december 17-i 1525/2007/EK, Euratom tanácsi rendelettel módosított, az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK tanácsi rendelet 129. és 143. cikkének, valamint a tizedik Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló, 2008. február 18-i 215/2008/EK tanácsi rendelet 139. és 156. cikkének megfelelően,

az Európai Közösségek Számvevőszéke 2008. szeptember 24–25-i ülésén elfogadta a

2007-es pénzügyi évre vonatkozó

ÉVES JELENTÉST

A jelentés az intézményeknek a Számvevőszék észrevételeire adott válaszaival együtt megküldésre került a mentesítésért felelős hatóságoknak, illetve a többi intézménynek.

A Számvevőszék tagjai:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (elnök), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

ÉVES JELENTÉS A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁRÓL

(2008/C 286/01)

TARTALOMJEGYZÉK

Oldal

Általános bevezetés	7
1. fejezet – A megbízhatósági nyilatkozat és az azt alátámasztó információk	9
2. fejezet – A bizottsági belsőkontroll-rendszer	39
3. fejezet – Költségvetési gazdálkodás	65
4. fejezet – Bevételek	81
5. fejezet – Mezőgazdaság és természeti erőforrások	101
6. fejezet – Kohézió	139
7. fejezet – Kutatás, energiaügy és közlekedés	157
8. fejezet – Külső támogatás, fejlesztés és bővítés	175
9. fejezet – Oktatás és állampolgárság	195
10. fejezet – Gazdasági és pénzügyek	209
11. fejezet – Igazgatási és egyéb kiadások	227
I. melléklet – Pénzügyi információ az általános költségvetésről	245
II. melléklet – Az előző éves jelentés óta elfogadott számvévészeti különjelentések felsorolása	271

ÁLTALÁNOS BEVEZETÉS

0.1. Az Európai Számvevőszék a Szerződés által az Európai Unió pénzügyeinek ellenőrzése céljából létrehozott uniós intézmény. A Számvevőszék az Unió külső ellenőréként elősegíti az Unió pénzügyi gazdálkodásának javítását, és egyben az uniós polgárok pénzügyi érdekeinek független őre. Részletesebb tájékoztatás a Számvevőszékről annak éves tevékenységi jelentésében olvasható, amely – akárcsak a Számvevőszék egyes témákról szóló különjelentései és jogszabályjavaslatokkal kapcsolatos véleményei – megtalálható a Számvevőszék honlapján: www.eca.europa.eu.

0.2. A 2007-es pénzügyi évről szóló jelen dokumentum tartalmazza a Számvevőszék 31. éves jelentését az Európai általános költségvetésének végrehajtásáról. A Bizottság – illetve adott esetben más uniós intézmények és szervek – válaszai a jelentéssel együtt jelennek meg. Az Európai Fejlesztési Alapokat különálló éves jelentés tárgyalja.

0.3. Az EU általános költségvetéséről évente hoz döntést a Tanács és az Európai Parlament. A Számvevőszék éves jelentése alapul szolgál az éves költségvetési eljárást lezáró mentesítési eljáráshoz. E jelentésnek központi részét képezi a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata az Európai Közösségek éves elszámolásainak megbízhatóságáról, illetve az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről.

0.4. A jelentés 1. fejezetében olvasható ez a megbízhatósági nyilatkozat, valamint az azt alátámasztó információk. A 2. fejezet a Bizottság belső kontrollrendszeréről számol be, míg a 3. fejezet a 2007. évi költségvetés bizottsági irányítását tárgyalja. A többi fejezet – a 4.-től a 11.-ig – a költségvetés bevételi oldalát és a különböző kiadási területeket tárgyalja, szakpolitika-csoportok szerinti bontásban.

0.5. A 4–11. fejezetek mindegyikében szerepel:

- az érintett költségvetési területre vonatkozóan a megbízhatósági nyilatkozattal kapcsolatban elvégzett ellenőrzések eredményeinek összefoglalása és elemzése, külön értékelések formájában,
- beszámoló arról, hogy milyen előrehaladás mutatkozik azon ajánlások végrehajtásában, amelyeket a Számvevőszék és a költségvetési hatóságok a korábbi ellenőrzéseket követően tettek.

0.6. A külön értékelések elsősorban a bevételre és a kiadásra vonatkozó legfontosabb felüyleti és kontrollrendszerek működésének értékelésén, valamint a tranzakciók számvevőszéki vizsgálatának eredményein alapulnak. A Számvevőszéknek ezen összes tényezőt átfogó értékelése képezi a megbízhatósági nyilatkozat alapját.

0.7. A Számvevőszék nemcsak az egyes – bevételekkel, illetve kiadásokkal foglalkozó – fejezetekben tárgyalt konkrét területeket illetően, hanem általánosabb érvennyel, több területre vonatkozóan is megfogalmaz javaslatokat, lásd: 1.52–1.54., 2.41., 2.42., 3.29., 3.32. és 3.33. bekezdés.

Itt közölt észrevételeivel a Számvevőszék szélesebb látókörű megközelítéssel igyekszik hozzájárulni az uniós költségvetésnek a Bizottság által 2007-ben elindított felülvizsgálatához. A Számvevőszék kifejti, hogy a felülvizsgálat során szembe kell nézni olyan kérdésekkel, mint az uniós költségvetési tranzakciók minősége – jogszerűség, szabályszerűség és optimális pénzfelhasználás –, illetve a kiadási prioritások és a méltányosság. A Számvevőszék emellett:

- kedvezően értékeli, hogy az uniós kiadásokban a Bizottság szerint is tükröződnie kell annak, hogy milyen uniós szintű értéknövelő hatás várható tőlük, és arra szólít fel, hogy ez a kritérium nyerjen egyértelműbb megfogalmazást,
- felsorolja, hogy milyen alapelvek tartandók szem előtt az uniós kiadási rendszerek megtervezésénél: a célkitűzések egyértelműsítése, az egyszerűsítés, a realisztikus hozzáállás, az átláthatóság és az elszámoltathatóság,
- javasolja a politikai hatóságoknak, hogy bátran gondolják alapjaiban újra a kiadási programok megtervezését: például az elvárt végtermékeket illetően dolgozzák át azokat; kritikusan gondolják át, hogy a programirányításnál milyen mérlegelési jogkör maradjon országos, regionális, illetve helyi szinten, és alkalmazzák jobban az elfogadható mértékű kockázat fogalmát,
- rámutat, hogy sokkal egyszerűbbé és egyértelműbbé lehetne tenni a költségvetést finanszírozó saját források rendszereit.

0.8. A költségvetés végrehajtásáért a Bizottság felelős. A tagállamok azonban együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy a pénzeszközöket a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban használják fel. A tagállamokra – és gyakran legfőbb nemzeti ellenőrző intézményeikre is – mind nagyobb szerep hárul az uniós pénzeszközök felügyeletében és ellenőrzésében. 2007 volt például az első olyan év, amikor a tagállamoknak éves összefoglalót kellett készíteniük a rendelkezésre álló ellenőrzésekről és nyilatkozatokról.

0.9. Amint a Számvevőszék a 6/2007 sz. véleményében kifejtette: az uniós pénzeszközök irányításának és kontrolljának javítását elősegíthetik mind az éves összefoglalók, mind az egyes tagállamok önkéntes kezdeményezései alapján kiadott nyilatkozatai, illetve egyes nemzeti ellenőrző szervezetek az a döntése, hogy ellenőrzik ezeket a nyilatkozatokat. 2007-re vonatkozóan a

Számvevőszék azt állapította meg, hogy a Bizottság megfelelően felügyelte az éves összefoglalókkal kapcsolatos eljárást (lásd: 2.19. és 2.20. bekezdés). Rendszertelen bemutatásmódjuk miatt, illetve a teljességi hiányokról és pontosságukról szóló nyilatkozat gyakori hiánya okán azonban egyelőre nem lehet úgy tekinteni, hogy az éves összefoglalók megbízható értékelést nyújtanak a kontrollrendszerek működéséről.

0.10. A Számvevőszék törekszik rá, hogy – a véleményében kifejtett feltételek mellett – felhasználja a nemzeti számvevőszékek nemzeti nyilatkozatokra vonatkozó ellenőrzéseinek eredményeit. A Számvevőszék általában véve igyekszik javítani együttműködését a nemzeti számvevőszékekkel: mind úgy, hogy velük közösen az uniós környezethez igazított közös ellenőrzési standardokat dolgoz ki, mind úgy, hogy kétoldalú együttműködést folytat az egyes intézményekkel. Jó példa a közelmúltból erre az együttműködésre a 8/2007. sz. különjelentés a

hozzáadottérték-adó terén folytatott közigazgatási együttműködésről, amely több, nemzeti számvevőszékektől származó jelentésre hivatkozik.

0.11. 2005 óta az általános költségvetés kizárólag tevékenység-alapú költségvetés-tervezési (TKT) szakpolitikai területek alapján épül fel. Idén a Számvevőszék úgy módosította jelentésének szerkezetét, hogy az tükrözze ezt a változást, illetve az új pénzügyi keret bevezetését. Idén először mindegyik külön értékelés TKT-alapú szakpolitika-csoportokra irányul, amint azt az 1.2. táblázat szemlélteti. Ennek eredményeképpen két új külön értékelés is bekerült a jelentésbe, „Oktatás és állampolgárság”, illetve „Gazdasági és pénzügyek” címen (az utóbbi korábban a „Belső politikák” között szerepelt), két korábban különálló értékelés („Előcsatlakozási támogatás” és „Külső fellépések”) pedig egybeolvadt, „Külső segélyek, fejlesztés és bővítés” címen.

1. FEJEZET

A megbízhatósági nyilatkozat és az azt alátámasztó információk

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak	I–XII.
Vélemény a beszámoló megbízhatóságáról	VII–VIII.
Vélemény a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről	IX–XII.
A megbízhatósági nyilatkozatot alátámasztó információk	1.1–1.54.
Bevezetés	1.1–1.5.
A beszámoló megbízhatósága	1.6–1.31.
Általános háttér	1.6–1.8.
Az ellenőrzés hatóköre és az ellenőrzési megközelítés	1.9.
További lépések az eredményszemléletű számvitelre történő áttérés eredményeinek megszilárdítására	1.10–1.18.
A 2007. december 31-i összevont pénzügyi kimutatás	1.19–1.20.
A 2007. december 31-i összevont mérleg	1.21–1.26.
Összevont eredménykimutatás	1.27–1.28.
Egyéb témák	1.29–1.31.
A 2007-es beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége	1.32–1.54.
A DAS keretében adott külön értékelések új szerkezete	1.32.
A számvevőszéki megközelítés	1.33–1.37.
A 2007-es ellenőrzési eredmények áttekintése	1.38–1.41.
Az eredményes közösségi belsőkontroll-keretrendszer megvalósításában történt haladás értékelése	1.42–1.54.

A SZÁMVEVŐSZÉK MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZATA AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

I. A Szerződés 248. cikke alapján a Számvevőszék ellenőrizte

- a) „az Európai Közösségek éves beszámolóját” ⁽¹⁾, amely a 2007. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó „összevont pénzügyi kimutatásokból” ⁽²⁾ és „a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentésekből” ⁽³⁾ áll; valamint
- b) azt, hogy a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűek és szabályszerűek voltak-e.

A vezetés felelőssége

II. A Szerződés 268–280. cikkével és a költségvetési rendelettel összhangban a vezetés ⁽⁴⁾ felel „az Európai Közösségek éves beszámolójának” elkészítéséért és a bemutatás valósághű voltaért, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért:

- a) A vezetésnek „az Európai Közösségek éves beszámolójára” vonatkozó felelőssége magában foglalja az – akár csalásból, akár hibából eredő – lényeges hibás állításoktól mentes éves pénzügyi kimutatások elkészítése és valósághű bemutatása szempontjából releváns belsőkontroll-mechanizmusok kialakítását, működtetését és fenntartását, a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok alapján megfelelő számviteli politika kiválasztását és alkalmazását ⁽⁵⁾, valamint az adott körülmények között ésszerű számviteli becslések elkészítését. A költségvetési rendelet 129. cikkének értelmében az „Európai Közösségek éves beszámolóját” a Bizottság hagyja jóvá, miután a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője a többi intézmény ⁽⁶⁾ és szerv ⁽⁷⁾ által benyújtott információ alapján konszolidálta azt, és miután az összevont beszámolóhoz csatolt kísérő feljegyzésében nyilatkozott többek között arról, hogy ésszerű bizonyosságra tett szert arra nézve, hogy ez a beszámoló az Európai Közösségek pénzügyi helyzetéről minden lényegi szempontból megbízható és valós képet ad.

(1) „Az Európai Közösségek éves beszámolója” az Európai Közösségeknek a 2007-es pénzügyi évre vonatkozó éves beszámolója I. kötetét alkotja.

(2) Az „összevont pénzügyi kimutatások” a következőkből állnak: a mérleg, az eredménykimutatás (beleértve a szegmensbeszámolókat), a készpénzforgalmi kimutatás, a nettó eszközérték változásainak bemutatása, a számviteli politika meghatározó alapelveinek összefoglalása és egyéb magyarázó jegyzetek.

(3) „A költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentések” a következőkből állnak: a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentések, a költségvetési alapelvek összefoglalása és egyéb magyarázó jegyzetek.

(4) Az európai intézmények és szervek szintjén vezetés alatt a következők értendők: az intézmények tagjai, az ügynökségek igazgatói, a felhatalmazás által vagy továbbadott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők, a számvitelért felelős tisztviselők, valamint a pénzügyi, ellenőrzési és kontrollrészlegek vezetősége. A tagállamok, illetve a kedvezményezett államok szintjén vezetésnek tekintendők az engedélyezésre jogosult tisztviselők, a számvitelért felelős tisztviselők, valamint a kifizető hatóságok, az igazoló szervek és a végrehajtó ügynökségek vezetősége.

(5) A Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (IFAC) által kibocsátott Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardokra (IPSAS), illetve ezek hiányában a Nemzetközi Számviteli Standardokra (IAS)/Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardokra (IFRS) támaszkodnak, amelyeket a Nemzetközi Számviteli Standard Testület (IASB) bocsátott ki. A költségvetési rendeletnek megfelelően a 2007-es pénzügyi évre vonatkozó „összevont pénzügyi kimutatások” (a 2005-ös pénzügyi év óta) a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott ezen számviteli szabályok alapján készültek, amelyek az eredményszemléletű számvitel elveit a sajátos közösségi környezethez igazítják, míg „a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentések” továbbra is elsősorban a készpénzmozgásokon alapulnak.

(6) Mielőtt az intézmények elfogadják éves beszámolójukat, a számvitelért felelős tisztviselőjük záradékkal látja el azt, tanúsítva, hogy ésszerű bizonyosságra tett szert arra nézve, hogy az híven tükrözi az intézmény pénzügyi helyzetét (a költségvetési rendelet 61. cikke).

(7) Az egyes szervek éves beszámolóit azok igazgatói készítik el és küldik meg – az érintett igazgatói testület véleményével együtt – a Bizottság számvitelért felelős tisztviselőjének. Az egyes szervek számvitelért felelős tisztviselői záradékkal is ellátják a beszámolót, tanúsítva, hogy ésszerű bizonyosságra tettek szert arra nézve, hogy az híven tükrözi az érintett szerv pénzügyi helyzetét (a költségvetési rendelet 61. cikke).

- b) Az, hogy a vezetés milyen módon látja el az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó felelősségét, attól függ, hogy milyen költségvetés-végrehajtási módról van szó. Közvetlen centralizált irányítás esetén a végrehajtási feladatokat a bizottsági részlegek végzik. Megosztott irányításnál a végrehajtási feladatokat a tagállamokra, decentralizált irányítás esetén harmadik országokra, közvetett centralizált irányítás esetén pedig egyéb szervekre ruházzák. Közös irányítás esetén a végrehajtási feladatokat a Bizottság és a nemzetközi szervezetek megosztva végzik (a költségvetési rendelet 53–57. cikke). A végrehajtási feladatokat a megbízható pénzügyi gazdálkodás elve szerint kell elvégezni, eredményes és hatékony belsőkontroll-mechanismusok kialakításával, működtetésével és fenntartásával, beleértve megfelelő felügyelet gyakorlását és célszerű intézkedéseket a szabálytalanságok és a csalás megelőzése végett, valamint szükség esetén a tévesen kifizetett vagy felhasznált pénzeszközök visszafizettetését célzó bírósági eljárásokat. Az alkalmazott végrehajtási módtól függetlenül a közösségi beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért a végső felelősséget a Bizottság viseli (a Szerződés 274. cikke).

Az ellenőrök felelőssége

III. A Számvevőszék feladata, hogy az ellenőrzésein alapuló megbízhatósági nyilatkozatot nyújtson be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a beszámoló megbízhatóságára, valamint az elszámlások alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan. A Számvevőszék az IFAC nemzetközi ellenőrzési standardjaival és etikai kódexével, valamint a legfőbb ellenőrzési intézmények INTOSAI-féle nemzetközi standardjaival összhangban végezte ellenőrzését, amennyire azok az európai közösségi környezetben alkalmazhatók. Ezeknek a standardoknak az értelmében a Számvevőszéknek úgy kell megterveznie és végrehajtania az ellenőrzést, hogy ésszerű bizonyosságot nyerhessen arra nézve, hogy „az Európai Közösségek éves beszámolója” mentes a lényeges hibás állításoktól, valamint hogy a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűek és szabályszerűek.

IV. Az ellenőrzés olyan eljárások elvégzését jelenti, amelyek révén ellenőrzési bizonyíték nyerhető az összevont beszámolóban szereplő összegekről és közzétételekről, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről. Az ellenőr megítélésén múlik, hogy milyen eljárásokat alkalmaz; ide tartozik például annak értékelése, hogy mekkora a lényeges hibás állítások kockázata az összevont beszámolóban, illetve hogy fennáll-e az alapul szolgáló tranzakciók – akár csalás, akár hiba okozta – lényeges szabályszerűtlensége az Európai Közösségek jogi keretein belüli követelményekkel kapcsolatban. Kockázatértékelése során a körülményeknek megfelelő ellenőrzési eljárások tervezésénél az ellenőr tekintetbe veszi az összevont beszámoló elkészítése és valósághű volta szempontjából releváns belsőkontroll-mechanismusokat, valamint az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott felügyeleti és kontrollrendszereket. Az ellenőrzés értékeli továbbá, hogy az alkalmazott számviteli alapelvek megfelelőek és a számviteli becslések ésszerűek-e, valamint kiterjed az összevont beszámoló és az éves tevékenységi jelentések általános bemutatásának értékelésére is.

V. A bevételeket illetően a Számvevőszék vizsgálatának hatóköre korlátozott volt, egyrészt mert a HÉA- és GNI-alapú saját források olyan makrogazdasági statisztikákon alapulnak, amelyek alapjául a Számvevőszék által közvetlenül nem ellenőrizhető adatok szolgálnak, másrészt mert a hagyományos saját források ellenőrzése olyan behozott termékre nem vonatkozhat, amelyet nem vettek vámfelügyelet alá.

VI. A Számvevőszék megítélése szerint a rendelkezésére álló ellenőrzési bizonyítékok elégséges és megfelelő alapot nyújtanak a megbízhatósági nyilatkozat megadásához.

Vélemény a beszámoló megbízhatóságáról

VII. A Számvevőszék véleménye szerint „az Európai Közösségek éves beszámolója” minden lényegi szempontból híven tükrözi a Közösségek 2007. december 31-i pénzügyi helyzetét, illetve az akkor véget ért évben lezajlott műveleteik és pénzáramlásaik eredményét, a költségvetési rendelet előírásaival és a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályokkal összhangban.

VIII. A VII. pontban kifejtett véleményének fenntartásával a Számvevőszék megjegyzi, hogy a számviteli rendszerek – részben a jogi és pénzügyi keretrendszer összetett voltából adódó – hiányosságai továbbra is veszélyeztetik a pénzügyi információ minőségét (különösen az előfinanszírozás, ezzel kapcsolatosan a pénzügyi évek elkülönítésének eljárásai, illetve a számlák/költségigénylések tekintetében) egyes bizottsági főigazgatóságokon, illetve a konszolidációs körbe bevont decentralizált szerveknél (különösen a GNSS ⁽⁸⁾ Felügyeleti Hatóság (GSA) befektetett eszközeire vonatkozóan). E hiányosságok következtében az előzetes beszámoló bemutatása után több kiigazításra került sor.

Vélemény a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről

IX. A Számvevőszék véleménye szerint a bevételek, valamint az igazgatási és egyéb kiadásokkal, illetve a gazdasági és pénzügyekkel kapcsolatos kötelezettségvállalások és kifizetések mentesek a lényeges hibáktól. Ezeken a területeken a felügyeleti és kontrollrendszereket úgy működtetik, hogy azok biztosítják a jogszerűségi és szabályszerűségi kockázatok megfelelő kezelését.

X. A Számvevőszék véleménye szerint a többi kiadási területen – habár eltérő mértékben – továbbra is jelentős hibák terhelik a kifizetéseket. A jogszerűségi és szabályszerűségi kockázatok kezelésének javítása érdekében a Bizottságnak, illetve a tagállamoknak és egyéb kedvezményezett államoknak még jobban kell törekedniük megfelelő felügyeleti és kontrollrendszerek kiépítésére. Alább soroljuk fel az érintett területeket: „Mezőgazdaság és természeti erőforrások”, „Kohézió”, „Kutatás, energia és közlekedés”, „Külső támogatás, fejlesztés és bővítés”, valamint „Oktatás és állampolgárság”.

- a) A „Mezőgazdaság és természeti erőforrások” terén a Számvevőszék megállapította, hogy az e szakpolitika-csoport bejelentett kiadásainak alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét, illetve szabályszerűségét összességében lényeges hibaszint jellemzi. Elvégzett ellenőrzései alapján a Számvevőszék arra a megállapításra jutott, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek csak részben eredményesek, amennyiben nem nyújtanak teljes bizonyosságot az uniós szabályoknak való megfelelésre nézve. A Számvevőszék azonban megállapítja azt is, hogy megfelelő alkalmazása esetén az Integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) továbbra is eredményesen korlátozza a szabálytalan kiadások kockázatát, feltéve, hogy a rendszert pontos és megbízható adatokkal táplálják.
- b) A „Kohézió” terén a Számvevőszék megállapította, hogy a kohéziós politikák keretében támogatott projektek költségterítésének jogszerűségét, illetve szabályszerűségét lényeges hibaszint jellemzi. Elvégzett ellenőrzései alapján a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy a bizottsági felügyeleti rendszer, valamint a tagállami kontrollrendszerek általában csak részben eredményesek a túligényelt vagy nem támogatható kiadások megelőzésében.
- c) A „Kutatás, energia és közlekedés” terén a Számvevőszék megállapította, hogy a szakpolitika-csoport kifizetéseinek jogszerűségét, illetve szabályszerűségét lényeges hibaszint jellemzi. Elvégzett ellenőrzései alapján a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy – bár történt némi javulás – a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszerei csak részben eredményesek abban a tekintetben, hogy mérséklik-e a túligényelt vagy nem támogatható kiadások visszatérítésének kockázatát.
- d) A „Külső támogatás, fejlesztés és bővítés” terén a Számvevőszék megállapította, hogy a szakpolitika-csoport kifizetéseinek alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét, illetve szabályszerűségét – elsősorban a végrehajtó szervezetek szintjén – lényeges hibaszint jellemzi. Elvégzett ellenőrzései alapján a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy – bár a Bizottságnál tapasztalható javulás – a felügyeleti és kontrollrendszerek csupán részben eredményesek, amennyiben nem nyújtanak teljes bizonyosságot arra nézve, hogy a költségek támogathatóak-e és megfelelő bizonylatok támasztják-e alá őket.

⁽⁸⁾ GNSS: globális navigációs műholdrendszerek (Global Navigation Satellite Systems).

- e) Az „Oktatás és állampolgárság” terén a Számvevőszék megállapította, hogy a szakpolitika-csoport kifizetéseinek jogszerűségét, illetve szabályszerűségét lényeges hibaszint jellemzi. Elvégzett ellenőrzései alapján a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek csak részben eredményesek, amennyiben nem nyújtanak teljes bizonyosságot arra nézve, hogy a költségek támogathatóak-e és megfelelő bizonylatok támasztják-e alá őket.

XI. A Számvevőszék hangsúlyozza, hogy:

- a) A „Mezőgazdaság és természeti erőforrások” területén tapasztalt általános becsült hibaarány aránytalanul nagy része esik a vidékfejlesztésre; az EMGA kiadásai esetében a Számvevőszék becslése szerint a hibaarány valamennyivel a lényegességi küszöb alatt marad, míg az EMVA kiadásainál jóval túllépi ezt a küszöböt.
- b) A jogszabályi követelmények (pl. a jogosultsági szabályok) bonyolultsága vagy nem egyértelmű volta számottevően kihat a „Mezőgazdaság és természeti erőforrások”, a „Kohézió”, a „Kutatás, energia és közlekedés”, valamint az „Oktatás és állampolgárság” kiadásai alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére.

XII. A Számvevőszék további előrelépéseket tapasztalt a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszereinél, különösen egyrészt a fenntartásoknak a főigazgatói nyilatkozatokban adott bizonyosságra gyakorolt hatásában, másrészt a tekintetben, hogy e nyilatkozatok növekvő mértékben vágnak egybe a Számvevőszék megállapításaival. A Számvevőszék azonban megjegyzi azt is, hogy a Bizottság még nem képes kimutatni, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek javítása érdekében tett intézkedései eredményesen csökkentették-e a költségvetés számos területén tapasztalható hibakockázatot.

2008. szeptember 24–25.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

Európai Számvevőszék
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZATOT ALÁTÁMASZTÓ
INFORMÁCIÓK**Bevezetés**

1.1. Az EK-Szerződés 248. cikke alapján a Számvevőszék az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak megbízhatósági nyilatkozatot („DAS”) nyújt be a beszámoló megbízhatóságára, valamint az annak alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan. A Szerződés arra is felhatalmazza a Számvevőszéket, hogy ezt a nyilatkozatot az Unió fő tevékenységi területeire vonatkozó külön értékelésekkel egészítse ki.

1.2. Az Európai Községek beszámolójának megbízhatóságára irányuló munka célja elégséges bizonyosságot szerezni annak megállapításához, hogy milyen mértékben tekinthető megfelelőnek az összes bevétel, kiadás, eszköz és forrás feltüntetése, illetve hogy az éves beszámoló híven tükrözi-e a 2007. december 31-i pénzügyi helyzetet, valamint a Községek műveleti és pénzügyi eredményeit az akkor véget ért pénzügyi évben (lásd: 1.6–1.31. bekezdés).

1.3. A 2007-es beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét vizsgáló számvevőszéki ellenőrzések célja elégséges – közvetett vagy közvetlen jellegű – bizonyíték beszerzésével véleményt adni arról, hogy ezek a tranzakciók összhangban vannak-e a vonatkozó rendeletekkel vagy szerződéses rendelkezésekkel, és helyesen kerültek-e kiszámításra (a horizontális kérdésekről lásd ennek a fejezetnek az 1.32–1.54. bekezdését, a részletekről pedig a 2. és 4–11. fejezetet).

1.4. A Számvevőszék ismét felmérte, hogy milyen előrelépést tett a Bizottság a belsőkontroll-rendszerének megbízhatóbbá tétele terén, illetve hogy mi valósult meg az integrált belsőkontroll-keretrendszer létrehozásának ütemtervével kapcsolatban elfogadott cselekvési tervek folyamányaként (lásd: 2. fejezet).

1.5. Mivel a Bizottság már évek óta nem dolgoz ki mutatókat – illetve a 2007-es mutatók kiegészítésére ⁽⁹⁾ – a Számvevőszék szolgál bizonyos mutatókkal mind az átfogó érvényű, mind az egyes bevételi és kiadási területekre vonatkozó belsőkontroll-mechanismusok javulásának figyelemmel kíséréséhez (lásd ennek, illetve a 2. és a 4–11. fejezetnek a mellékleteit).

⁽⁹⁾ Lásd: a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.5. bekezdése és ennek az éves jelentésnek a 2. fejezete.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A beszámoló megbízhatósága**Általános háttér**

1.6. A Számvevőszék észrevételei a 2002. június 25-i költségvetési rendelet 129. cikkének megfelelően ⁽¹⁰⁾ a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által összeállított és a Bizottság által jóváhagyott, a Számvevőszéknek 2008. július 28-án megküldött, a 2007-es pénzügyi évre vonatkozó éves beszámolóra vonatkoznak. A beszámoló az – elsősorban az eszközökről és forrásokról év végi mérleget adó és az eredménykimutatást feltüntető – „összevont pénzügyi kimutatásokról”, valamint az – éves bevételt és kiadást tárgyaló – „a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentésekből” áll.

1.7. A 2007. a harmadik olyan év, amelyre vonatkozóan az éves beszámoló az Európai Közösségek által 2005-ben, a költségvetési rendelet (különösen annak 123–138. cikke) értelmében bevezetett eredményszemléletű számviteli szabályok alapján készült. A 2005. és a 2006. évi éves beszámolóhoz képest a következő lényeges változások történtek:

- a 2005-ös 16 ügynökséghez képest 2007-ben már 26 ügynökséget vontak be a konszolidáció körébe (2006-ban 24-et),
- átszerkesztették a jogosulatlan kiadások bizottsági visszatérítésének különböző formáiról adott tájékoztatást,
- közölték a költségvetési eredmény és a gazdasági eredmény egybevetését,
- az idén először a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője megfelelően aláírt „kísérőleveleket” kapott a többi intézmény és szerv számvitelért felelős tisztviselőitől; a legtöbb ilyen levél alapjában véve hasonló volt a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által adott megerősítő levélhez (*management representation letter*) ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ A legutóbb az 1995/2006/EK, Euratom rendelettel (HL L 390., 2006.12.30., 1. o.) módosított, az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.) előírja, hogy a végleges beszámolót a következő pénzügyi év július 31. előtt kell megküldeni.

⁽¹¹⁾ A vezetők e levelek révén ismerik el, hogy a pénzügyi kimutatások kielégítőek, megfelelőek, és nem hagytak figyelmen kívül lényeges tényeket.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.8. A Bizottság számvitelért felelős tisztviselője megerősítő levelet küldött a Számvevőszéknek, amelyben tanúsítja, hogy az összevont beszámoló – bizonyos korlátozásokkal – teljes körű és megbízható (lásd azonban: 1.29. és 1.31. bekezdés), illetve hogy a Bizottság helyi rendszereinek többségét validálták (lásd azonban: 1.13–1.16. bekezdés).

Az ellenőrzés hatóköre és az ellenőrzési megközelítés

1.9. Az eredményszemléletű számvitelre történő átállás, illetve az Európai Közösségek beszámolójának ebből fakadó jelentős szerkezeti és tartalmi változásai többéves alkalmazkodási folyamat elé állítják a Bizottságot. A 2007-es beszámoló ellenőrzése során a Számvevőszék különös figyelmet fordított a Közösségek számviteli rendszerének folyamatos korszerűsítéséből adódóan bekövetkező változásokra ⁽¹²⁾. Az ellenőrzés elsősorban a következőket vizsgálta ⁽¹³⁾:

- annak felmérése, hogy az új pénzügyi beszámolási keretrendszerben, illetve az egyes intézmények és főigazgatóságok számviteli rendszereiben feltárt hiányosságok orvoslására tett, Bizottságon belüli intézkedések ⁽¹⁴⁾ hozzájárulnak-e az ésszerű bizonyosság megszerzéséhez arról, hogy a beszámoló megbízható és valós képet nyújt-e. Ennek érdekében elsősorban annak elemzésére került sor, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselők (a költségvetési rendelet 61. cikke értelmében) milyen alapon validálták a felelősségi körükbe tartozó 2007-es elszámolásokat, illetve hogy a számvitelért felelős tisztviselő hogyan validálta a pénzügyi évek elkülönítésének módszereit; elemezték a bizottsági beszámolóhoz adatokat szolgáltató helyi pénzügyi irányítási rendszerek készenlétét is (lásd: 1.13–1.18. bekezdés),
- a 2007. évi beszámoló megbízhatóságának ellenőrzése, különös tekintettel azokra az összetevőkre, amelyekkel kapcsolatban a 2006. évi megbízhatósági nyilatkozat módosított véleményyt fogalmazott meg ⁽¹⁵⁾ (előfinanszírozások, számlák/költségelszámolások és a pénzügyi évek elkülönítése). E célból a Számvevőszék elemző vizsgálatokat, valamint statisztikailag reprezentatív mintán közvetlen tétel-ellenőrzéseket végzett (lásd: 1.23., 1.24., 1.25. és 1.26. bekezdés).

⁽¹²⁾ Lásd: a Bizottság közleménye – Az Európai Közösségek számviteli rendszerének korszerűsítése (COM(2002) 755 végleges, 2002.12.17.).

⁽¹³⁾ A korszerűsítés korábbi szakaszaira vonatkozó számvevőszéki megállapításokról lásd: a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés (lásd: 1.21–1.45. bekezdés), a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés (lásd: 1.5–1.58. bekezdés), valamint a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés (lásd: 1.6–1.36. bekezdés). A későbbi szakaszok eredményeiről a következő éves jelentések fognak beszámolni.

⁽¹⁴⁾ Lásd: a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó megbízhatósági nyilatkozat IX. bekezdése.

⁽¹⁵⁾ Lásd: a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó megbízhatósági nyilatkozat VIII. és IX. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

További lépések az eredményszemléletű számvitelre történő átállás eredményeinek megszilárdítására**Általános eredmények**

1.10. A korszerű eredményszemléletű számvitelre történő átállás eredményeinek megszilárdítása érdekében a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője több intézkedést vezetett be. 2006 júliusában kísérleti vizsgálat indult a számviteli adatok minőségével kapcsolatban, és ez azóta le is zárult. A Bizottság számvitelért felelős tisztviselője ennek eredményeképpen több intézkedést véglegesített, amelyeket 2007 márciusában valamenynyí főigazgatósággal megismertettek. Az intézkedések célja a számviteli ellenőrzési környezet javítása az egyes főigazgatóságokon. Ilyen intézkedés a számviteli kockázat elemzésének kifejlesztése, kockázatelemzésen alapuló felülvizsgálatok telepítése, specifikus számviteli kézikönyvek kidolgozása, valamint az év végi számviteli záródossziék dokumentálása. A projekt először a 2007-es éves beszámoló kapcsán valósul meg.

1.11. Ezek az intézkedések hozzájárultak a pénzügyi beszámolási keretrendszer és a számviteli rendszerek megbízhatóbbá tételéhez. Egyes hiányosságok azonban továbbra is fennállnak, és veszélyeztetik a számviteli adatok minőségét (lásd: 1.13–1.18. bekezdés). Észrevételezték azt is, hogy az elküldönítési számítások tekintetében néhány műveleti főigazgatóság nem alkalmazta teljes mértékben a Bizottság számvitelért felelős tisztviselőjének a számviteli kontrollkörnyezetre vonatkozó iránymutatásait.

1.12. Az **1.1. táblázat** bemutatja, milyen lépések történtek azon fenntartások nyomán, amelyeket a Számvevőszék a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó megbízhatósági nyilatkozatában fogalmazott meg a beszámoló megbízhatóságát illetően, illetve egyéb olyan, a Számvevőszék által felvetett kérdések nyomán, amelyek vagy részben megoldódtak, vagy a korszerű eredményszemléletű számvitelre történő átállás eredményeinek megszilárdítása érdekében tett bizottsági intézkedések keretében még megoldásra várnak.

A helyi rendszerek validálása

1.13. Számos főigazgatóság saját informatikai rendszerét használja pénzügyi irányítási célokra, illetve tranzakciók létrehozására, amelyeket azután egy interfész közbeiktatásával továbbít a központi számviteli rendszerbe (ABAC).

1.11. Bár némely számviteli adat minősége hiányosságokat mutatott, ezek a számlák megbízhatóságára nem gyakoroltak jelentős hatást.

1.13. A körülmények változásával párhuzamosan a számviteli szolgálatok ellenőrzési csoportjának rögzítenie kell e változásokat, és – amint azt a múlt évben említettük – bevezette a helyi rendszerekben végrehajtott módosítások validálására szolgáló eljárást.

1.1. táblázat – A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó megbízhatósági nyilatkozatban a beszámoló megbízhatóságára nézve megfogalmazott fenntartások nyomán, illetve a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésben tett egyes egyéb észrevételek nyomán tett lépések bemutatása

Fenntartások a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó megbízhatósági nyilatkozatban	A Bizottság válasza a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésben	Fejlemények 2007-ben
Az ellenőrzés a számviteli rendszerben számlaként/költségszámlásként és előfinanszírozásként elkönyvelt összegekben olyan hibákat talált, amelyek miatt a szállítói állományt kb. 201 millió euróval, a hosszú távú és rövid távú előfinanszírozás végösszegét pedig kb. 656 millió euróval felülértékeltek.	A szállítói kötelezettségeket tekintve a Számvevőszék által talált hibák szintje korlátozott volt.	A hibaszint a pénzügyi hatást tekintve a mérleg e tételeinek vonatkozásában alacsonynak bizonyult. E hibák gyakorisága azonban rámutat, hogy a műveleti főigazgatóságokon az alapul szolgáló számviteli adatok megbízhatóságát tovább kell javítani.
A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentéssel kapcsolatos egyes egyéb észrevételek		
Részben a pénzügyi irányítási rendszer összetett volta miatt egyes intézmények és bizottsági főigazgatóságok számviteli rendszereinek hiányosságai – az érezhető javulás ellenére – továbbra is veszélyeztetik a pénzügyi információ minőségét (különösen a pénzügyi évek elkülönítése és a munkavállalói juttatások tekintetében). Ennek következtében az előzetes beszámoló bemutatása után több kiigazításra került sor.	A Bizottság kijelentette, hogy tovább fog törekedni az év végi számviteli eljárások tökéletesítésére. A Bizottság 2006-ban több intézkedést tett az elkülönített összegekre vonatkozó becslésének tökéletesítésére. Ami egyes európai parlamenti képviselők nyugdíjbiztosítását illeti, biztosításmatematikai becslés hiányában a beszámolóban nem képezhető ésszerű módon céltartalék.	Egyes bizottsági főigazgatóságokon és más szerveknél a számviteli rendszerek hiányosságai továbbra is veszélyeztetik a pénzügyi információ minőségét, különösen az előfinanszírozás, ezzel kapcsolatosan a pénzügyi évek elkülönítésének eljárásai, illetve a számlák/költségigénylések tekintetében. Ez az előzetes beszámoló bemutatását követő korrekciókat eredményezett. Az egyes európai parlamenti képviselők nyugdíjjogosultságának megfelelő céltartalékok már megjelennek az összevont mérlegben.
A Bizottság számvitelért felelős tisztviselője nem tudta megadni a validálást három kiegészítő helyi számviteli rendszer esetében. Ezenkívül a további vizsgálatot igénylő kérdések és témák száma és jelentősége meglehetősen hasonló az előző évihez. Ezért – tekintve, hogy a gondok továbbra is fennállnak – a költségvetési főigazgatónak külön fenntartást kellett volna megfogalmaznia ezekre a kérdésekre vonatkozóan.	Az említett három részleg tekintetében 2006 során jelentős előrelépést értek el. Rendszereiket 2007 során meg fogják vizsgálni annak eldöntéséhez, hogy a történt javulás indokolja-e a validálás megadását. Tekintettel az elért haladásra, a 2006. évi éves tevékenységi jelentésben nem volt szükség fenntartás megfogalmazására.	A Bizottság számvitelért felelős tisztviselője két helyi rendszernek továbbra sem tudta megadni a validálást, illetve a harmadikat is csak fenntartásokkal tudta validálni. A további vizsgálatot igénylő horizontális kérdések és egyéb témák száma és jelentősége meglehetősen hasonló, mint az előző években.
Az összevont beszámolóhoz fűzött magyarázó jegyzetek tájékoztatnak ugyan a lehetséges korrekciókról, ám az nem derül ki belőlük, hogy melyek azok az összegek és kiadási területek, amelyek további felülvizsgálati és záróelszámolási eljárások tárgyát képezhetik.	Az, hogy egy kiadás évekkel annak felmerülése után is ellenőrizhető, nem jelenti azt, hogy még az összes szóban forgó kiadás jóváhagyásra várna. A potenciális visszafizettetések számszerűsíthető összegeit az összevont beszámolóhoz kapcsolódó megjegyzések tartalmazzák.	A régebbi gyakorlathoz hasonlóan a beszámolóhoz fűzött megjegyzések most sem adják meg, hogy milyen összegű és milyen területekre vonatkozó kiadások azok, amelyek esetleg felülvizsgálatok és záróelszámolási eljárások tárgyát képezhetik.
További intézkedések révén kell biztosítani, hogy a jogellenes vagy szabálytalan műveletek nyomán visszafizettetett összegekre vonatkozó azon számviteli adatok és információk, amelyek a magyarázó jegyzetekben megjelennek, teljes körűek és megbízhatóak legyenek.	A számviteli rendszer módosítása folyamatban van annak érdekében, hogy növeljék a visszafizettetésekkel kapcsolatban nyilvántartott adatok mennyiségét. A tervek szerint e javítások a 2008. évi beszámolóktól kezdve lesznek hatályosak.	A Számvevőszék nyugtázza a bekövetkezett javulást, ám úgy véli: további intézkedések révén kell biztosítani, hogy a jogellenes vagy szabálytalan műveletek nyomán visszafizettetett összegekre – különösen a későbbi kifizetésekből való tagállami levonásokra – vonatkozó azon számviteli adatok és információk, melyek a magyarázó jegyzetekben megjelennek, teljes körűek és megbízhatóak legyenek.
A költségvetési eredmény és a gazdasági eredmény egybevetése továbbra is magyarázat nélkül hagy egyes kisebb eltéréseket. Az éves beszámoló áttekinthetőbbé válnék, ha ilyen egybevetést is tartalmazna.	A Bizottság elfogadja, hogy az egyeztetési eljárás javításra szorul, és megfontolja, hogy az éves beszámoló részévé tegye a teljes egybevetést.	A Bizottság javított az egyeztetési eljáráson, és belefoglalta a költségvetési eredmény és a gazdasági eredmény egybevetését az összevont éves beszámolóba.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.14. A 2007-es pénzügyi évet illetően a Bizottság számvitelért felelős tisztviselőjének munkatársai megvizsgálták az előző évi megállapításaik nyomán bekövetkezett fejleményeket ⁽¹⁶⁾. Hat további részlegnél ⁽¹⁷⁾ mélyreható felülvizsgálatra került sor a bizottsági részlegek időszakosan ismétlődő, középtávon a tervek szerint valamennyi bizottsági részlegre kiterjedő ellenőrzésének keretében. Két másik részlegnél ⁽¹⁸⁾ szintén történt felülvizsgálat, de az ezekről szóló jelentés nem készült el időben ahhoz, hogy belekerüljön a Bizottság számvitelért felelős tisztviselőjének 2007-es átfogó validálási jelentésébe.

1.15. A Bizottság számvitelért felelős tisztviselője a 2007-es pénzügyi évre vonatkozóan sem tudta validálni az Oktatásügyi és kulturális főigazgatóság ⁽¹⁹⁾, illetve a Külgazdasági és Külkapcsolati főigazgatóság ⁽²⁰⁾ helyi rendszereit – amint azt a megerősítő levelében jelezte (lásd: 1.8. bekezdés) –, illetve fenntartások nélkül validálni az EuropeAid Együttműködési Hivatal ⁽²¹⁾ helyi rendszerét. A Közös Kutatóközpont ⁽²²⁾ esetében 2006-ban megfogalmazott

⁽¹⁶⁾ Lásd: a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.20–1.21. bekezdése, valamint a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.15–1.17. bekezdése. 2006. év végén a számvitelért felelős tisztviselő még nem adta meg a validálást három helyi számviteli rendszernek, és több más kérdés is további vizsgálatot igényel.

⁽¹⁷⁾ A Fejlesztési, a Bővítési, a Környezetvédelmi, valamint a Halászati és Tengerügyi Főigazgatóság, a Belső Ellenőrzési Szolgálat, illetve a Tolmácsolási Főigazgatóság.

⁽¹⁸⁾ Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság.

⁽¹⁹⁾ Az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóságra vonatkozó validálási jelentés nem készült el időben ahhoz, hogy belekerüljön az átfogó validálási jelentésbe. Az új SYMMETRY rendszer bevezetését most 2009-re tervezik, és 2008-ban csak egy korlátozott kísérleti szakaszra kerül sor.

⁽²⁰⁾ A Külgazdasági és Külkapcsolati Főigazgatóságra vonatkozó validálási jelentés nem készült el időben ahhoz, hogy belekerüljön az átfogó validálási jelentésbe. A 2008. május végén megküldött validálási jelentés továbbra is felfüggeszti a validálást.

⁽²¹⁾ Az EuropeAid Együttműködési Hivatalt illetően 2007-ben továbbra is érvényben volt egy a beszámolási következtetességre vonatkozó fenntartás, mivel nem került sor szisztematikus egyeztetésre a központi rendszerrel. 2008. júliusának végén azonban rendezték ezt a kérdést.

⁽²²⁾ A Közös Kutatóközpont 2007 végére új interfészt vezetett be, amelyvel szerződésekre vonatkozó információt lehet feltölteni az ABAC szerződéskezelő rendszerbe. 2007-es új szerződésekre vonatkozó adatokat már töltöttek fel, de 2006-os és 2005-ös szerződésekre vonatkozókat még nem.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.14. A számviteli szolgálatok ellenőrzési csoportja foglalkozik az előző jelentésekben említett témák nyomán követésével: ily módon biztosítja, hogy végrehajtsák a tett ajánlásokat, azaz garantálja a helyi pénzügyi irányítási rendszerek minőségének folyamatos javítását.

Szándékaink szerint a validálási kritériumok ellenőrzésének első teljes köre minden főigazgatóságban és szolgálatnál befejeződik 2008 végéig, illetve 2009 elejéig.

A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság jelentését 2008. június 4-én nyújtották be a Számvevőszékhez. Az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság jelentését 2008. szeptember 2-án nyújtották be a Számvevőszékhez.

1.15. Folyamatos munka folyik a Külgazdasági és Külkapcsolati Főigazgatóság, valamint az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság által benyújtott jelentések validálásának céljával.

A EuropeAid Együttműködési Hivatal validálásával kapcsolatos fenntartást megszüntették, mivel ez a főigazgatóság kielégítően bizonyította a jelentéstétel következtetességét, valamint azt, hogy elindították a CRIS és az ABAC közötti szisztematikus egyeztetést.

Elindították a Közös Kutatóközpont (KKK) helyi számítástechnikai rendszere, a JIPSY és az ABAC közötti interfészt, amely a KKK szerződéseit helyezi át az ABAC központi adatbázis szerződési részébe, és a 2007-re vonatkozó valamennyi szerződés átkerült a központi adatbázisba. A KKK-nak fel kell még töltenie a 2005-től 2006 végéig tartó időszakra vonatkozó szerződéseket: erre a tervek szerint év vége előtt sor kerül.

A RELEX rendszer jóvá nem hagyása egy helyi számviteli rendszere (BCC-NT/Rai-Web) vonatkozott, amely nem felelt meg a validálási kritériumoknak. Az ABAC számítástechnikai rendszert a Bizottság minden küldöttségénél bevezették az előírt időkereten belül, 2007 januárjától kezdve pedig a küldöttségek igazgatási kiadásait is az ABAC-rendszerben kezelik. 2006-hoz képest tehát javult a helyzet.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

nem számviteli jellegű fenntartás a 2007-es pénzügyi évre vonatkozóan is érvényes maradt. A további vizsgálatot igénylő horizontális kérdések és egyéb témák száma és jelentősége igen hasonló volt, mint az előző években ⁽²³⁾.

1.16. A számvetőségi ellenőrzés megerősítette, hogy a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője megalapozott döntéseket hozott: a függőben maradt kérdések és témák valóban fontosak.

Az elkülönítési eljárások megszilárdítása

1.17. Miután megtörtént az átállás az eredményszemléletű számvitelre, a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője felkérte a bizottsági részlegeket, hogy szükség szerint ⁽²⁴⁾ – mind költségvetési forrásokból, mind az általános számvitelből származó adatok felhasználásával – utólagos vizsgálattal győződjenek meg elkülönítési módszereik megfelelő voltáról. A megvizsgált kilenc főigazgatóság közül ⁽²⁵⁾ hatot érintett részben a tesztelés (ami az összes elkülönített összeg valamivel kevesebb mint 20 %-ának felelt meg), egy az elkülönítési eljárásainak tesztelésével és javításával tökéletesítette az eljárásait ⁽²⁶⁾, más főigazgatóságok ugyan tesztelték a módszereiket, de a javításokat későbbre halasztották ⁽²⁷⁾, egyes főigazgatóságok ⁽²⁸⁾ pedig még el sem végezték elkülönítési eljárásaik utólagos tesztelését. Ez pontatlanságokat eredményezhet a számviteli adatokban.

1.18. Egyes főigazgatóságok (az összes elkülönített összeg körülbelül 20 %-ára vonatkozóan) az időbelileg elhatárolt költségek elkülönítéséhez a *pro rata temporis* módszert ⁽²⁹⁾ alkalmazzák. Az azonban, ha az elkülönítési számítások alapjául szolgáló számviteli rendszerekben helytelen szerződéskötési dátumok szerepelnek, vagy ha a rendszerekbe nem vezetik be a bekövetkezett változásokat, hátrányosan befolyásolja a beszámoló megbízhatóságát.

1.17. A számvitelért felelős tisztviselő kellően pontosnak ítélte a számviteli adatokat a végső beszámolóhoz.

1.18. A legfontosabb érintett főigazgatóság minőség-ellenőrzési terve a tevékenységi dátumokra összpontosított. 935 szerződést vizsgáltak felül, köztük minden hosszú távú szerződést. Következésképpen a tevékenységi dátumokhoz kötődő fennmaradó hibák rövid távú szerződésekre vonatkoznak, így az elmúlt éveknek csekélyebb hatást gyakorolnak az elkülönítésre. A főigazgatóság húsz tranzakcióját tartalmazó számvetőségi mintából három tartalmaz hibát rossz szerződéskötési dátum következtében. Ez az elmúlt évekhez képest javulást mutat.

⁽²³⁾ Ilyenek különösen: az elkülönítési eljárásokkal kapcsolatos általános kérdések, az előfinanszírozások késedelmes rendezése és téves könyvelése, a műveletek megfelelő időben történő rögzítése, az ABAC-szerződések, a garanciák nyilvántartása, az eredményszemléletű számvitel alapelveivel kapcsolatos eltérő tudásszint az egyes bizottsági részlegeknél, a helyi rendszerek és az ABAC közötti adategységességi gondok.

⁽²⁴⁾ Csak akkor követelik meg az utólagos tesztelést, ha a *pro-rata temporis* (időarányos) módszert alkalmazzák, és ha két helyzetjelentés között sok idő telik el.

⁽²⁵⁾ Lásd még: a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.18. bekezdése.

⁽²⁶⁾ Az Információstársadalmi és Médiaügyi Főigazgatóság.

⁽²⁷⁾ Pl. a Kutatási Főigazgatóság, az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság, az EuropeAid Együttműködési Hivatal.

⁽²⁸⁾ Pl. az Energiaügyi és Közlekedési, ill. a Bővítési Főigazgatóság.

⁽²⁹⁾ A *pro rata temporis* (időarányos) módszer olyan becslési technika, amellyel az egyes időtartamokhoz időarányos értékeket lehet hozzárendelni.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A 2007. december 31-i összevont pénzügyi kimutatások**Általános megjegyzések**

1.19. 2007 folyamán a Bizottság intézkedéseket tett, hogy az új előfinanszírozási kifizetések és az azokhoz kapcsolódó garanciák, valamint az új, rendezetlen számlák/költségelszámolások teljes körűen és pontosan legyenek lekönyvelve, illetve hogy sikeresen megtörténjék a pénzügyi évek elkülönítése.

1.20. A kölcsönök, készletek, hosszú távú követelések, készpénz és készpénz-egyenértékesek, munkavállalói juttatások, céltartalékok, pénzügyi és egyéb hosszú távú kötelezettségek és tartalékok számvevőszéki vizsgálata nem eredményezett lényeges megállapításokat. Egyéb tényezőkkel kapcsolatban mégis előfordultak egyes hibák, amelyeket alább mutatunk be.

A 2007. december 31-i összevont mérleg**Az európai műholdrendszerrel kapcsolatos lezáratlan kérdések a beszámolóban**

1.21. A 2004-ben uniós ügynökségként létrehozott ⁽³⁰⁾ Európai GNSS ⁽³¹⁾ Felügyeleti Hatóság (GSA) 2007. január 1-jén vette át hivatalosan a korábbi Galileo Közös Vállalkozás (GJU) feladatkörét ⁽³²⁾. Az új szerv az eredeti szándék szerint az állami és a magánszektor partnersége alapján működött volna, de egy 2007. novemberi tanácsi határozat értelmében a Galileo programot most már az uniós költségvetésből kell finanszírozni. A 2007. év végén, dacára annak, hogy az érdekelt felek (GJU, Európai Ürügynökség, a Hatóság) szerződést írtak alá ⁽³³⁾, a projekt eszközeinek tulajdonjogát még nem ruházták át teljes körűen a GJU-ról a Hatóságra, és nem vették lajstromba a Galileónak az Európai Ürügynökség birtokában levő eszközeit. A Számvevőszék ezért nem nyilvánított véleményt a Hatóság beszámolójának megbízhatóságáról a 2007. december 31-ével záruló évre vonatkozóan.

1.21. 2007 végén az Európai Ürügynökség – az érdekelt felek (GJU, Európai Ürügynökség, Európai GNSS Ellenőrzési Hatóság) által aláírt megállapodás ellenére – nem adta át teljesen a projekt eszközeinek tulajdonjogát az Európai Községeknek. Mivel még némi bizonytalanság és késedelem tapasztalható az eszközök átadása kapcsán, az óvatosság okán az Európai Községek nem tüntetik fel a program eszközeit a mérlegben. Az eszközöket az átadási problémák megoldása után kívánjuk fel tüntetni.

⁽³⁰⁾ A Tanácsnak az 1942/2006/EK rendelettel (HL L 367., 2006.12.22., 18. o.) meghosszabbított 1321/2004/EK rendelete (HL L 246., 2004.7.20., 1. o.).

⁽³¹⁾ GNSS: globális navigációs műholdrendszerek (Global Navigation Satellite Systems).

⁽³²⁾ A GSA Hatóság érvényesíti a közérdek szempontjait az európai GNSS programokkal kapcsolatban, a program szabályozó hatóságaként működik annak fejlesztési és üzemeltetési szakaszában, illetve fontos szerepet játszik a Galileo program céljainak megvalósításában.

⁽³³⁾ A Bizottság 2007. szeptember 19-én javaslatot nyújtott be az 1321/2004 sz. alapító rendelet módosítására. Ez a javaslat nem támasztja a Hatóság új szerepkörét, és minden további részletezés nélkül utal a Hatóság és az ESA (Európai Ürügynökség) által megkötendő azon feladatáttruházási megállapodásokra, melyek a program pénzeszközeinek kezelésére és az eszközök tulajdonjogára vonatkoznak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Kockázati tőke-műveletek

1.22. Az Európai Községek összevont pénzügyi kimutatásai-ban valamennyi kockázati tőke-művelet (2007. december 31-én 218 millió EUR) „hosszú távú befektetésként” (értékesíthető eszközök) szerepel. Ezek értéke az értékvesztésre képzett céltartalékokkal csökkentett bekerülési költségen van nyilvántartva, mivel valós értékük jelenleg nem mérhető megbízhatóan. Bár ez a fajta értékelési módszer az adott körülmények között elfogadható, következtetlenségek figyelhetők meg az alkalmazásában. A Számvevőszék megállapítása szerint az értékvesztések csak leírásokon alapulnak, pedig a műveletek irányítója (az Európai Beruházási Bank) rendelkezett előzetes értékvesztési becslésekkel, ám nem osztotta meg azokat a Bizottsággal ⁽³⁴⁾.

1.22. A beszámoló készítési és számviteli standardok jelentős mértékben javultak az e kockázati tőke-műveleteket lefedő MEDA-mandátumok időszaka alatt. Az EBB és a Bizottság nyomon követte a fejleményeket, és jelenleg együtt vizsgálja felül a helyzetet, keresve a leginkább költség-hatékony megoldást és figyelembe véve a végső kedvezményezettekkel sok évvel ezelőtt kötött (ezért a jelenlegi beszámoló készítési standardokat nem tartalmazó) szerződésekkel összhangban rendelkezésre álló információkat. A felülvizsgálat megerősítette, hogy a kockázati tőke-műveletek jelenlegi értékelési gyakorlata az ilyen ügyletek nagy száma és összetett kaszkádstruktúrája miatt nagyon időigényes és kihívást jelentő feladat. Az EBB azt is hangsúlyozta, hogy az ilyen ügyletek értékelése a lehetséges mértékig a vonatkozó nemzetközi számviteli elveken (azaz az IAS 39-en) alapul.

Előfinanszírozások és az azokhoz kapcsolódó garanciák

1.23. A számviteli rendszerben rögzített előfinanszírozásokból vett 150 elemű, statisztikailag reprezentatív minta számvevőszéki ellenőrzése szerint a hibaszint a pénzügyi hatást tekintve ennek a mérlegtételnek a vonatkozásában alacsonynak bizonyult. E hibák gyakorisága rámutat azonban, hogy az alapul szolgáló számviteli adatokat a műveleti főigazgatóságokon tovább kell pontosítani. A leggyakoribb hibatípusok:

- egyes előfinanszírozási tételeket nem a pénzügyi kimutatások jegyzeteiben leírt különböző irányítási módokkal összhangban rögzítettek,
- egyes előfinanszírozási összegek lezáratlanok maradtak, pedig a kedvezményezettek az év vége előtt felhasználták azokat.

1.24. Az előfinanszírozási tételek azonosítására és validálására irányuló további ellenőrzések a mérleg teljességével/pontosságával kapcsolatos alábbi problémákra mutattak rá:

- egyes kifizetéseket kiadásként könyveltek el a gazdasági eredménykimutatásban, pedig előfinanszírozásként kellett volna elkönyvelni őket a mérlegben,

1.24.

⁽³⁴⁾ Lásd még: a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.26. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- egyes előfinanszírozások bent maradtak a mérlegben, pedig a vonatkozó információ – például ellenőrzési záradékok formájában – rendelkezésre állt ahhoz, hogy ezeket az előfinanszírozásokat az adott kiadásoknak a gazdasági eredménykimutatásban történő könyvelésével számolják el. Arra is fény derült, hogy az előfinanszírozások elszámolása nem egységes módon történik. Míg az Információs Társadalmi és Médiaügyi Főigazgatóság ellenőrzési záradékkal el nem látott költségigénylések esetében helyesen számolja el az előfinanszírozásokat, addig a Kutatási Főigazgatóság ugyanilyen körülmények között nem zárja le az előfinanszírozást.

Szállítók

1.25. A számviteli rendszerben szereplő szállítói kötelezettségek alapsokaságából kiválasztott 150 számla/költségelszámolás statisztikailag reprezentatív mintájának számvetőségi ellenőrzése szerint a hibaszint a pénzügyi hatást tekintve ennek a mértékét a vonatkozásában alacsony volt. E hibák gyakorisága rámutat azonban, hogy az alapul szolgáló számviteli adatok megbízhatóságát a műveleti főigazgatóságokon tovább kell pontosítani. A legtöbb hiba téves összegre kiállított számlákkal vagy költségelszámolásokkal volt kapcsolatos.

1.26. Egyes számlák és költségterítési igények kezelése jelentős késedelemmel történt. E késések kihatnak a beszámolóra, amennyiben az előfinanszírozások rendezése csak a számlák támogatásjogosultsági elemzése után indulhat meg. Ennek az lehet a következménye, hogy hibásan határoznak meg harmadik felek felé fennálló kötelezettségeket, illetve hogy a már benyújtott számlák konkrét összegei helyett pénzügyi-elkülönítési becslés alapján könyvelnek egyes kiadásokat.

Összevont eredménykimutatás

1.27. Ha a kifizetések könyvelésénél azok irányítási típus szerinti beosztása tévesen történik, akkor az irányítási típus szerinti megoszlás mind a gazdasági eredménykimutatáshoz csatolt jegyzetekben, mind a szegmensenkénti kimutatásokban pontatlanul lesz feltüntetve (lásd még: 1.23. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- A Bizottság egyetért a Számvetősékekkel abban, hogy a legjobb az előfinanszírozási összegeket a lehető legkevesebb időeltéréssel rendezni. A Bizottság célja, hogy szolgálatait ezt azonnal elvégezzék, amikor elegendő alátámasztó dokumentum áll rendelkezésre. Ezzel az év végi könyvelés rendszere biztosítja, hogy a kritizált gyakorlat ne befolyásolja a beszámoló megbízhatóságát.

Ezenfelül az Információs Társadalmi és Médiaügyi Főigazgatóság, valamint a Kutatási Főigazgatóság együttműködik azzal a céllal, hogy kidolgozza a kérdésnek a számviteli szolgálatok ajánlásaival összhangban való kezelésére szolgáló közös módokat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Mérlegen kívüli tételek

1.28. Az éves beszámolóhoz fűzött magyarázó jegyzetek ugyan tájékoztatnak arról, hogy egyes tranzakciókat később a Bizottság részlegei vagy a tagállamok valószínűleg helyesbítenéi fognak, az viszont továbbra sem szerepel a jegyzetekben, hogy mely kiadási összegek és területek képezhetik további felülvizsgálat és záróel-számolási eljárások tárgyát ⁽³⁵⁾.

Egyéb témák**A szabálytalan kifizetések visszatéríttatése**

1.29. A Számvevőszék ajánlására a pénzügyi kimutatások jegyzetei részletesebb tájékoztatást adtak a szabálytalan kifizetések visszatéríttetéséről. A pénzügyi kimutatások jegyzetei azonban még nem tartalmaznak teljes körű és megbízható információt a tagállamok pénzügyi korrekciós tevékenységéről; ilyen tájékoztatást elsősorban a strukturális intézkedések terén történt visszavonásokról, visszafizettetésekről és függőben lévő visszafizettetésekről adnak ⁽³⁶⁾. Tekintve, hogy a Számvevőszék éves jelentései ismételtelen a nem támogatható kiadások magas arányára mutatnak rá, a Számvevőszék úgy véli: ahhoz, hogy a beszámolók megbízható és valós képet nyújtsanak, a beszámoló jegyzeteiben megfelelő tájékoztatást kellene adni ezekről a korrekciós mechanizmusokról.

1.30. A Számvevőszék a mezőgazdaság terén az igazoló szervezet munkájának vizsgálata alapján ⁽³⁷⁾ ismét ⁽³⁸⁾ megkérdőjelezi a tagállamokkal szemben fennálló követelések nyilvántartásának pontosságát. A Számvevőszék megjegyzi továbbá, hogy a kifizető ügynökségek eltérő politikát követnek az adósságok dátumának elismerését illetően, és ez ellentmondásokat eredményez az adósságok összértékének feltüntetésében (lásd: 5.44. és 5.45. bekezdés).

1.28. A költségvetési rendelet, valamint a mezőgazdaságra és a strukturális alapokra vonatkozó ágazati rendeletek biztosítják a Bizottság számára azt a jogot, hogy valamennyi kiadást sok évvel azok felmerülése után ellenőrizzen. A beszámoló (a Bizottság e joga miatt) nem vonja maga után, hogy valamennyi érintett kiadás elfogadásra kerül. Amennyiben a lehetséges visszatérítések számszerűsíthetők, azokat az össze-vont beszámolóhoz kapcsolódó 5.3. és 5.4. megjegyzésben közzétették.

1.29. A 2007. évi éves beszámoló 6. fejezete áttekinti a szabálytalan kifizetések visszatéríttetésére szolgáló eljárásokat, és felbecsüli az ilyen visszatérítetések összegét, beleértve a tagállamok mezőgazdasági kiadásokra vonatkozó visszafizetéseit.

A tagállamok strukturális alapokra vonatkozó visszatéríttetéseivel kapcsolatban a beszámolókhöz mellékelt jegyzetekben csak összefoglaló információt adtak, az információ benyújtásának dátuma és bizonyos adatok tagállamokkal való tisztázásának szükségessége miatt. A Bizottság azonban részletesebb információval szolgált a Parlamentnek 2008 júliusában, a Bizottságnak a strukturális intézkedési kiadásokat felügyelő szerepének megerősítésére vonatkozó cselekvési terv végrehajtásáról készült második negyedéves jelentés keretében, és – a 2006-os információk tavalyi közzétételéhez hasonlóan – a strukturális alapok 2007. évi éves jelentésének mellékleteként közzéteszi az adatokat. A cselekvési tervek keretében a Bizottság erőfeszítéseket tesz a tagállamoktól érkező információk megbízhatóságának és teljességének javítására, többek között a tagállamokban történő helyszíni vizsgálatok lefolytatásával.

1.30. A Bizottság elszámolási és számviteli célokra kellően megbízhatónak ítéli a mezőgazdasági szakterületen fennálló követelések terén a tagállamoktól kapott adatokat.

A Bizottság a 2008-as pénzügyi évre szóló felülvizsgált iránymutatásban további pontosítással szolgált a hitelek kifizető ügynökségek általi elismerésére vonatkozóan. A Számvevőszék által említett „eltérő politika” a szabálytalan kifizetések visszatéríttetésére szolgáló, különböző nemzeti jogrendszerekből adódik.

Lásd még az 5.44. és 5.45. bekezdésre adott választ.

⁽³⁵⁾ Lásd: a 2002-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.10. és 1.11. bekezdése, a 2003-as pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.11. bekezdése, a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.12. és 1.13. bekezdése, a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.57. bekezdése, valamint a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 1.34. bekezdése.

⁽³⁶⁾ Lásd még: a szabálytalan kifizetések visszatéríttetéséről szóló 6. szakasz, az Európai Községeknek a 2007-es pénzügyi évre vonatkozó éves beszámolója, I. kötet, 75–80. o.

⁽³⁷⁾ A 885/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 171., 2006.6.23., 90. o.), III. melléklet.

⁽³⁸⁾ Lásd: a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 5.61. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.31. Továbbá a beszámoló jegyzetei nem tájékoztatnak azokról a visszafizetésekről sem, amelyek egy későbbi kifizetésből való levonás útján történnek (beszámítás).

1.31. Amint az a beszámolókhöz mellékelt jegyzetektől kitűnik, az információs rendszerek 2007-ben nem tették lehetővé ezen információk azonosítását. Azóta a Bizottság 2008 folyamán bevezette a rendszereket, így azonosítható és megmagyarázható minden, a következő kifizetésből való levonással eszközölt visszatérítés.

A 2007-es beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége

A DAS keretében adott külön értékelések új szerkezete

1.32. Miután a Bizottság bevezette a tevékenységalapú költségvetés-tervezést és -irányítást (TKT, ill. TAI), a Számvevőszék úgy határozott, hogy a DAS keretében végzett külön értékelésekhez a költségvetést a TKT szakpolitikai területeinek megfelelően osztja fel csoportokra (lásd: **1.2. táblázat**).

A számvevőszéki megközelítés

Források és módszerek

1.33. A számvevőszéki megbízhatósági modell két fő bizonyítékforráson alapszik:

1.33.

- a) az uniós intézmények, tagállamok, régiók és harmadik országok által az uniós költségvetésből származó pénzeszközök beszedése és elosztása során alkalmazott felügyeleti és kontrollrendszerek működésének értékelése annak biztosítására, hogy ezek reprezentatív információt nyújtsanak arról, hogy a főbb kontrollmechanizmusok a hibák megelőzésére, illetve feltárására és kijavítására alkalmas módon működnek;

1.2 táblázat – Kiadások alakulása 2007-ben az éves jelentés fejezetei szerint

(millió EUR)	
Szakaszok (sz.) és címek (c.) a 2007-es költségvetési nomenklatúra alapján, a Számvevőszék éves jelentésének fejezetei szerint	Kifizetések 2007-ben
Az éves jelentés fejezetei	
Bevételek ⁽¹⁾	38,1 ⁽⁷⁾
Adóügyek és vámunió (14. c.)	
Mezőgazdaság és természeti erőforrások ⁽²⁾	51 044,3
Mezőgazdaság és vidékfejlesztés (05. c.)	
Környezetvédelem (07. c.)	
Halászat és tengeri ügyek (11.c.)	
Egészségügy és fogyasztóvédelem (17. c.)	
Kohézió ⁽¹⁾	42 015,2
Foglalkoztatási és szociális ügyek (04. c.)	
Regionális politika (13. c.)	
<i>A 05. c. és a 11. c. csak részben szerepel a 2007-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésnek ebben a fejezetében</i>	
Kutatás, energia és közlekedés ⁽¹⁾	4 483,8
Kutatás (08. c.)	
Energia és közlekedés (06. c.)	
Információs társadalom és média (09. c.)	
Közvetlen kutatás (10. c.)	
Külső támogatás, fejlesztés és bővítés ⁽³⁾	6 198,9
Külkapcsolatok (19. c.)	
Fejlesztés és az AKCS-államokkal fenntartott kapcsolatok (21. c.)	
Bővítés (22. c.)	
Humanitárius segély (23. c.)	
Oktatás és állampolgárság ⁽⁴⁾	1 453,0
Oktatás és kultúra (15. c.)	
Tájékoztatás (16. c.)	
A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség (18. c.)	
Gazdasági és pénzügyek ⁽⁵⁾	489,9
Gazdasági és pénzügyek (01. c.)	
Vállalkozáspolitikai (02. c.)	
Versenypolitika (03. c.)	
Belső piac (12. c.)	
Kereskedelem (20. c.)	
Igazgatási és egyéb kiadások ⁽⁶⁾	8 230,1
Parlament (I. sz.)	
Tanács (II. sz.)	
Bizottság (III. sz.)	
Bírószék (IV. sz.)	
Számvevőszék (V. sz.)	
Gazdasági és Szociális Bizottság (VI. sz.)	
Régiók Bizottsága (VII. sz.)	
Európai ombudsman (VIII. sz.)	
Európai adatvédelmi biztos (IX. sz.)	
Mindösszesen	113 953,3

⁽¹⁾ Az elsősorban a pénzügyi keret 1. fejezetével („Fenntartható növekedés”) kapcsolatos kiadások.

⁽²⁾ Az elsősorban a pénzügyi keret 2. fejezetével („A természeti erőforrások megóvása és az azokkal való gazdálkodás”) kapcsolatos kiadások.

⁽³⁾ Az elsősorban a pénzügyi keret 4. fejezetével („Az EU mint globális szereplő”) kapcsolatos kiadások.

⁽⁴⁾ Az elsősorban a pénzügyi keret 3. fejezetével („Unió polgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése”) kapcsolatos kiadások.

⁽⁵⁾ A pénzügyi keret 1. és 3. fejezetével kapcsolatos kiadások.

⁽⁶⁾ Az elsősorban a pénzügyi keret 5. („Igazgatás”) és 6. („Ellentételezések”) fejezetével kapcsolatos kiadások – további részletek: 11.1 bekezdés.

⁽⁷⁾ Ez a számadat a „működési kiadásokra” vonatkozik, nem pedig a „bevételek” értékére.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) a bevétellel, illetve kiadással kapcsolatos alapul szolgáló tranzakciókból vett statisztikailag reprezentatív mintán alapuló, minden szinten – a végső kedvezményezett szintjén is – végzett ellenőrzések, amelyek célja az, hogy közvetlen bizonyítékkal szolgáljanak a kifizetések jogszerűségéről és szabályszerűségéről.

A megbízhatósági modell keretében megítélésre kerül, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek működése alapján, valamint az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségének és szabályszerűségének közvetlen vizsgálata alapján megállapított konfidenciaszint milyen mértékben járulhat hozzá a megalapozott következtetésekhez szükséges magas szintű bizonyosság megszerzéséhez.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) Az alkalmazandó jogszabályok ⁽¹⁾ alapján a Bizottságnak a közösségi finanszírozású kiadásokhoz kapcsolódóan működtetett kontrollciklusa több éven át húzódik. Ez alkalmazandó például a mezőgazdasági szakterület számlaelszámolási eljárásaira, a strukturális intézkedéseknél működő pénzügyi korrekciós mechanizmusokra, valamint a belső szakpolitikák és a külső tevékenységek terén zajló visszatérítetésekre. A többéves projektek során felfedezett hibák és az azokhoz kapcsolódó szabálytalan kifizetések a vizsgált év után következő valamelyik évben visszatéríthetők, például az utolsó kifizetés csökkentésével, így véve tekintetben a fennálló hiányt.

Ezen eljárások tagállamok és Bizottság általi alkalmazása, valamint a végrehajtott egyéb kontrollintézkedések – a 2007-es éves tevékenységi jelentésekben ismertetett hiányosságok mellett – elfogadható biztosítékot nyújtanak arra, hogy a Bizottság tevékenységeihez rendelt forrásokat kijelölt céljukra, illetve a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveivel összhangban használták fel. A bevezetett kontrollintézkedések megfelelően biztosítják az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét.

A Bizottság vállalja az EK-Szerződés 274. cikke alapján ráruházott végső felelősséget a költségvetés végrehajtásáért.

A Bizottság örömmel fogadja a Számvevőszék által a hibák feltárására és – pénzügyi korrekciók, elszámolás és visszatérítetések révén történő – kijavítására irányuló intézkedések vizsgálata iránt mutatott növekvő érdeklődést. A Bizottság jelentős erőfeszítésekkel igyekezett fejleszteni a tagállamok által a visszatérítetésekkel kapcsolatban szolgáltatott adatok minőségét, és jelenleg ellenőrzi ezen adatok hiánytalanságát és pontosságát.

Előrelépések történtek a többéves korrekciós mechanizmusok működésével kapcsolatos megbízható bizonyítékok szolgáltatásában. Az Európai Közösségek 2007-es költségvetési évre vonatkozó éves beszámolójához csatolt megjegyzéseket a Bizottság új, a szabálytalan kifizetések visszatérítéséről szóló fejezettel egészítette ki. E fejezet célja, hogy áttekintést adjon a szabálytalan kifizetések visszatérítésére alkalmazott eljárásról, és hogy a lehető legpontosabb becslést nyújtsa a teljes visszafizetett összegről.

⁽¹⁾ A költségvetési rendelet 53. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.34. A fentebb leírt főbb forrásokat két másik egészítheti ki:

- a) a bizottsági főigazgatók éves tevékenységi jelentéseinek és nyilatkozatainak, illetve az ezeket összefoglaló jelentésnek az elemzése, amely számot ad arról, hogy a Bizottság ésszerű bizonyosságra tett-e szert arra nézve, hogy a jelenlegi rendszerek biztosítják az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét/szabályszerűségét;
- b) a közösségi irányítási és kontrolleljárásoktól független ellenőrök (pl. tagállamok vagy harmadik országok legfőbb ellenőrzési intézményei) által végzett munka vizsgálata ⁽³⁹⁾.

A hibák definíciója és kezelése

1.35. A hibák lehetnek „kifizetési feltételt” érintő vagy „egyéb szabályszerűségi kritériumokhoz” kapcsolódó hibák. Rendszerint akkor van szó kifizetési feltételt érintő hibáról, ha a vonatkozó támogatási rendszer vagy szerződés jogi követelményei nem teljesülnek. Léteznek azonban más, az adott szakpolitika céljaihoz kapcsolódó (pl. környezetvédelem, helyes mezőgazdasági gyakorlat) vagy rendszerkövetelményekből adódó (pl. kontrollok minimális száma, előírt struktúrák és eljárások) szabályszerűségi kritériumok is.

1.36. A Számvevőszék megkülönböztet „számszerűsíthető” és „nem számszerűsíthető” hibákat. Az első kategóriába az olyan hibák tartoznak, amelyek közvetlen és mérhető pénzügyi következménnyel járnak az uniós költségvetésből finanszírozott, alapul szolgáló tranzakciók összegére vonatkozóan ⁽⁴⁰⁾.

1.37. Annak megbecslésekor, hogy az alapsokaság egészére nézve milyen pénzügyi következménnyel jártak a hibák, csak a számszerűsíthető hibákat vették figyelembe. A hibagyakoriság ebben a jelentésben mind a számszerűsíthető, mind a nem számszerűsíthető hibák gyakoriságára vonatkozik ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ Részletesebb tájékoztatás a Számvevőszék honlapján: www.eca.europa.eu.

⁽⁴⁰⁾ Ilyen például, ha a közbeszerzési eljárásban a kifizetési feltételeket érintő súlyos hiba fordul elő (lásd például: 6.17. bekezdés).

⁽⁴¹⁾ A számszerűsíthető és nem számszerűsíthető hibák a jellegük, előfordulási környezetük, pénzügyi jelentőségük, illetve az egyes tranzakciók érintettsége szerint lehetnek súlyosak vagy részlegesek. Súlyos számszerűsíthető hibának a 2 %-nál nagyobb arányban előfordulók minősülnek.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A 2007-es ellenőrzési eredmények áttekintése

1.38. A „Bevételek”, „Gazdasági és pénzügyek”, illetve az „Igazgatási és egyéb kiadások” terén, ahol a felügyeleti és kontrollrendszereket egészében véve megfelelően és pontosan alkalmazzák (lásd: 4.40–4.41., 10.32–10.33. és 11.25. bekezdés), a Számvevőszék becslése szerint a hibák pénzügyi hatása kisebb, mint a teljes összeg 2 %-a (lásd: **1.3. táblázat**). A főigazgatók és a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők nyilatkozatainak számvevőszéki értékelése megerősítette továbbá, hogy legfeljebb kisebb jelentőségű fenntartásokat kellett megfogalmazni, illetve egyes esetekben semmilyen fenntartásra nem volt szükség (lásd: 2.6., 2.7. és 2.9. bekezdés, illetve **2.1. táblázat**).

1.38. A 2007-es összefoglaló jelentés következtetéseiben megállapítja, hogy az érvényben lévő belsőkontroll-rendszerek – a 2007. évi éves tevékenységi jelentésekben ismertetett korlátozások mellett – elfogadható biztosítékot nyújtanak arra, hogy a Bizottság tevékenységeihez rendelt forrásokat a kijelölt célra fordították, és betartották a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveit.

Elismeri ugyanakkor, hogy további erőfeszítésekre van szükség néhány hiányosság orvoslása, különös tekintettel az engedélyezésre jogosult, felhatalmazott tisztviselők által megfogalmazott fenntartások esetében – és az olyan költségvetési területekhez tartozók esetén, amelyeket a Számvevőszék nem kielégítőnek ítélt meg.

1.3. táblázat – Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére irányuló 2007-es DAS-vizsgálatok eredményeinek összefoglalása

A DAS keretében adott külön értékelések a 2007-es éves jelentésben	Az éves jelentés vonatkozó bekezdései	A felügyeleti és kontrollrendszerek működése	Hibaarány
Bevételek ⁽¹⁾	4.40–4.41		
Mezőgazdaság és természeti erőforrások	5.50–5.55	⁽²⁾	⁽³⁾
Kohézió	6.32		
Kutatás, energia és közlekedés	7.40–7.41		
Külső támogatás, fejlesztés és bővítés	8.31–8.32		
Oktatás és állampolgárság	9.24		
Gazdasági és pénzügyek	10.32–10.33		
Igazgatási és egyéb kiadások	11.25		

A fenti táblázat a vonatkozó fejezetekben vázoltaknak megfelelően összefoglalja a felügyeleti és kontrollrendszerek általános értékelését, és nagy vonalakban ismerteti a Számvevőszék tételes ellenőrzésének eredményeit. A táblázat rávilágít a főbb elemekre, de az összes releváns tényezőt (különösen a felügyeleti és kontrollrendszerek hiányosságaira és a hibatípusokra vonatkozóan) nem tartalmazhatja: ez utóbbiak csak a jelentés szövegében találhatók meg, és értelmezésüknél szem előtt kell tartani a Számvevőszék ellenőrzési megközelítésének alapját adó módszereket (lásd: 1.33–1.37. bekezdés).

Jelmagyarázat:

A felügyeleti és kontrollrendszerek működése

	Eredményes
	Részben eredményes ⁽⁴⁾
	Nem eredményes

Hibaarány ⁽⁵⁾

	Kevesebb mint 2 % (a lényegességi küszöb alatt)
	2 % és 5 % között
	Nagyobb mint 5 %

⁽¹⁾ A hatókör korlátozásáról lásd: 4.4. és 4.9. bekezdés.

⁽²⁾ A Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy megfelelő alkalmazása esetén az IIER továbbra is eredményesen korlátozza a szabálytalan kiadások kockázatát, feltéve, hogy pontos és megbízható adatokkal táplálják az odaítélt jogosultságok alapján teljesített SPS-kifizetésekre vonatkozóan (lásd 5.52. bekezdés).

⁽³⁾ Az általános hibaarány aránytalanul nagy része esik a vidékfejlesztésre: az EMGA kiadásai esetében a Számvevőszék becslése szerint a hibaarány valamennyivel 2 % alatt van (lásd 5.13. bekezdés).

⁽⁴⁾ A rendszereket akkor ítélik „részben eredményesnek”, ha egyes kontrollösszetevők működése megfelelőnek volt tekinthető, másoké azonban nem, és ennek következtében nem biztos, hogy a rendszerek összességükben elfogadható szintre tudják szorítani az alapul szolgáló ügyletek hibaszintjét.

⁽⁵⁾ A hibaarányt nem lehet (statisztikai értelemben) megbízhatósági intervallumként értelmezni. A hibaelőfordulási arányokat jelen esetben a Számvevőszék osztotta három sávba.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.39. A mezőgazdaság és természeti erőforrások, a kohézió, a kutatás, energia és közlekedés, a külső segélyek, a fejlesztés és bővítés, illetve az oktatás és állampolgárság terén, ahol a felügyeleti és kontrollrendszerek legfeljebb részben működnek eredményesen (lásd: 5.50–5.55., 6.32., 7.40–7.41., 8.31–8.32. és 9.25. bekezdés), a Számvevőszék becslése szerint a hibák pénzügyi hatása nagyobb, mint a teljes kiadás 2 %-a ⁽⁴²⁾ (lásd: **1.3. táblázat**). A főigazgatók és a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők nyilatkozatainak számvevőszéki értékelése megerősítette továbbá, hogy a szóban forgó területeket illetően jelentős fenntartások kerültek megfogalmazásra, illetve – a Számvevőszék véleménye szerint – ilyeneket kellett volna megfogalmazni (lásd: 2.6–2.11. bekezdés és **2.1. táblázat**).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.39. A Bizottság arra törekszik, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek hatékonyan tájékoztassák fel és javítsák ki a hibákat, és kellően figyelembe vegyék a helyszínen elvégzendő ellenőrzések költségeit és hasznát. Az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési tervet nagyrészt végrehajtották, és fokozatosan érzékelhetővé válik a javulás. Teljes hatása hosszú távon mutatkozik meg.

A mezőgazdaságot és a vidékfejlesztést illetően a Bizottság hangsúlyozza a Számvevőszék azon megállapítását, hogy a legvalószínűbb átfogó hibaarány nem különbözik jelentősen az előző évitől, amelyet a 2006-os megbízhatósági nyilatkozat tartalmaz. A tagállamoktól kapott ellenőrzési statisztikák is azt mutatják, hogy az EMGA (mely a teljes mezőgazdasági és vidékfejlesztési kiadásoknak kb. 85 %-át teszi ki) szerinti végső kedvezményezettek szintjén megállapított hibaarány a lényegességi küszöb alatt van. Ez 2007 vonatkozásában is megerősíti a Számvevőszék 2006. évi éves jelentésében 2006-ra bemutatott kedvező eredményeket ⁽²⁾. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2007. évi éves tevékenységi jelentése további részleteket tartalmaz.

A mezőgazdasági kiadások többségét tartalmazó integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) hatékonyan csökkenti a szabálytalan kiadások kockázatát azokban az esetekben, ahol pontos és megbízható adatokat vittek be, és megfelelően alkalmazzák a rendszert.

A közösségi finanszírozásból későbbi megfeleléségi határozatokkal valószínűleg kizárásra kerülő 2007. évi mezőgazdasági és vidékfejlesztési kiadások összege kb. 439 millió EUR, a végső kedvezményezettekkel visszafizettetett 152 millió EUR-val együtt ⁽³⁾.

A kohézió területén folyamatban van a tagállami rendszerek bizottsági felügyeletének erősítésére vonatkozó cselekvési terv (COM(2008) 97 végleges) végrehajtása a hibák csökkentése érdekében.

A kutatás, energia és közlekedés területére irányuló ellenőrzési stratégia a hibák feltárására és kijavítására irányul. Ha négy év múlva lezárult a végrehajtás, akkor a cselekvési terv – a kutatási főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseiben részletezett módon – gondoskodik arról, hogy a fennmaradó hibaarány (a ki nem javított hibák) a lényegességi hiba-küszöb alatt maradjon.

⁽⁴²⁾ A „Mezőgazdaság és természeti erőforrások” terén az általános hibaarány nem tér el jelentősen a tavalai értéktől, ám figyelmen kívül hagy egyes súlyos, nem számszerűsíthető hibákat (lásd: 5.13. bekezdés).

⁽²⁾ HL C 273., 2007.11.5.

⁽³⁾ 2007-ben pénzügyi korrekció révén 607 millió EUR-t fiztettek vissza, a tagállamok pedig 247 millió EUR-t térítettek meg a végső kedvezményezettekkel (a 2007. évi éves beszámoló megjegyzéseinek 6. fejezete).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A külső segítségnyújtás, fejlesztés és bővítés területén mutatkozó hibák többnyire olyan kiadásokat érintenek, amelyeket a projektvégrehajtó szervezetek a Bizottság által folyósított előlegkifizetésekre alapozva hajtanak végre. A bizottsági kontrollrendszer által az utolsó kifizetés előtt kötelezően végrehajtandó pénzügyi ellenőrzés lehetővé teszi a Bizottságnak az ilyen hibák azonosítását és kijavítását.

Az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC) hibái a korábbi jogi keretrendszer keretében végrehajtott tevékenységekhez kapcsolódó utolsó kifizetéseknél fordulnak elő. A 2007–2013 közötti új programok tervezése során figyelembe vették a szabályok egyszerűsítésére és az átalányfinanszírozás szélesebb körű alkalmazására vonatkozóan a Számvevőszék által korábbi években tett ajánlásokat. A jövőben ez várhatóan csökkenteni fogja a hibaarányt.

Ezenkívül a DG EAC által elvégzett utólagos ellenőrzések eredményei – amint az a 2007. évi éves tevékenységi jelentésében olvasható – nem tártak fel lényeges hibaarányt.

Lásd még a 2.8., 2.11., 5.50–5.55., 6.32., 7.41–7.42., 8.31–8.33. és 9.25. bekezdésre adott választ.

1.40. Az előző évekhez képest a következő változásokat lehetett elkönyvelni: a korábban „Belső politikák”⁽⁴³⁾ és „Külső fellépések”⁽⁴⁴⁾ (lásd: **1.3. táblázat**) alá tartozó szakpolitikai területeken kisebbnek mutatkozott a minta alapján becsült hibaarány (lásd: **1.3. táblázat**). Az IIER alá tartozó mezőgazdasági kiadások értéke jelentősen megnőtt egyes magasabb kockázatú kiadási területeknek, többek között az olívaolaj-termelésnek az IIER körébe vonásával. A Számvevőszék azonban úgy ítéli meg, hogy megfelelő alkalmazása esetén az IIER továbbra is eredményesen korlátozza a szabálytalan kiadások kockázatát, feltéve, hogy pontos és megbízható adatokkal táplálják az odaítélt jogsútságot alapján teljesített SPS-kifizetésekre vonatkozóan. Pozitív fejlemény, hogy az SPS-be nemrég olyan támogatási rendszereket vontak be, mint például az olívaolaj támogatása, noha rövid távon ez nagyobb hibagyakorisághoz vezethet (lásd: 5.52. bekezdés).

1.40. A Bizottság szintén szeretné hangsúlyozni, hogy a kohéziós területen növekedett a hibátlan projektek aránya, és hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek általános értékelését a Számvevőszék „nem hatékony”-ról „részben hatékony”-ra javította.

Az IIER-t illetően a Bizottság úgy véli, hogy az egységesség bevezetése azon támogatási rendszerek területén, amelyek a múltban magas hiba-kockázatot mutattak (pl. az olívaolaj-ágazat), a régi termelési támogatási rendszer eltörlése révén csökkentette a szabálytalan kiadások kockázatát.

⁽⁴³⁾ A korábbi „Belső politikák” most a „Kutatás, energia és közlekedés”, „Oktatás és állampolgárság”, illetve „Gazdasági és pénzügyek” szakpolitika-csoportok között oszlanak meg (lásd: **2.1. táblázat**).

⁽⁴⁴⁾ A korábbi „Külső fellépések” most a „Külső támogatás, fejlesztés és bővítés” szakpolitika-csoportba tartoznak (lásd: **2.1. táblázat**).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.41. A Számvevőszék hangsúlyozza, hogy a „Mezőgazdaság és természeti erőforrások”, a „Kohézió”, a „Kutatás, energia és közlekedés”, valamint az „Oktatás és állampolgárság” terén végzett ellenőrzései tanúsága szerint a támogathatósági kritériumok bonyolult vagy nem egyértelmű volta, illetve a jogi követelmények összetettsége számottevően kihat az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségére és/vagy szabályszerűségére ⁽⁴⁵⁾.

Az eredményes közösségi belsőkontroll-keretrendszer megvalósításában történt haladás értékelése

Bevezetés

1.42. Az 1.39. bekezdésből és az **1.3. táblázatból** kitűnik, hogy a kiadások érték szerint vett többségénél a felügyelet és kontroll vagy csak részben eredményes, vagy teljesen eredménytelen, illetve hogy az alapul szolgáló tranzakciókat továbbra is lényeges hibaarány jellemzi. A 2007-es és a korábbi éves jelentések azonban rámutatnak arra is, hogy:

- a) a bizottsági belsőkontroll-intézkedések vagy egyre javulnak (az éves tevékenységi jelentések – lásd: 2.8, 2.10–2.12. és 2.37. bekezdés), vagy folyamatosan magas szinten működnek (a belsőkontroll-standardoknak való megfelelés – lásd: 2.25. és 2.39. bekezdés);
- b) előrehaladt az integrált belsőkontroll-keretrendszer megvalósítását célzó cselekvési terv bizottsági végrehajtása (lásd: 2.29–2.36. és 2.39. bekezdés);
- c) a Bizottság költségvetési gazdálkodása az utóbbi néhány évben javult (lásd: 3.4., 3.6., 3.11., 3.15. és 3.30–3.32. bekezdés).

Ezeket az egymásnak látszólag ellentmondó észrevételeket az alábbi bekezdésekben elemezzük.

1.41. A szabályozás javítását szolgáló bizottsági program fontos eleme az egyszerűsítés. A tagállamoknak szintén egyszerűsíteniük kell nemzeti programjaik támogathatósági kritériumait. Elkerülhetetlen ugyanakkor némi összetettség, amelyet az elfogadható kockázati arányról folytatott jövőbeli megbeszéléseken figyelembe kell venni.

1.42. A Számvevőszék értékelése a felügyeleti és kontrollrendszerek hibamegelőző képességének hatékonyságára vonatkozik. A Közösség belső ellenőrzési keretrendszere a hibák azonosításához és kijavításához szükséges ellenőrzések mellett tartalmazza a hibák megelőzésére tervezett ellenőrzéseket is. A Bizottság értékelni fogja a keretrendszer által a rendszerek összességének hatékonyságára kifejtett hatást.

Például a kutatás, energia és közlekedés területére irányuló ellenőrzési stratégia – a kutatási főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseiben részletezett módon – a hibák feltárására és kijavítására irányul. Így, ha négy év múlva lezárult a végrehajtás, akkor gondoskodik arról, hogy a fennmaradó hibaarány a lényegességi hibaküszöb alatt maradjon.

Az elfogadható mértékű fennmaradó hibaarányt (ki nem javított hibák) a Bizottság közleményben fogja vizsgálni 2008 vége felé.

⁽⁴⁵⁾ Például az, hogy a támogathatósági feltételek gyakran összetettek voltak, jelentősen magasabb hibagyakoriságra vezetett az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapnak (EMVA) a Számvevőszék által megvizsgált, alapul szolgáló tranzakcióiban, mint az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) által finanszírozott, a Számvevőszék által megvizsgált tranzakciókban. Az EMGA kiadásainál a hibaarány értéke a Számvevőszék becslése szerint valamivel 2 % alatt van, míg az EMVA kiadásainál becslés szerint jelentősen meghaladja azt (lásd: a jelen éves jelentés 5.13. bekezdése, illetve a 2006-os pénzügyi évről szóló éves jelentés 1.42. bekezdése).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A felügyelet és a kontroll keretrendszere ⁽⁴⁶⁾

1.43. Az Unió költségvetéséből több millió egyéni végső kedvezményezettnek folyósítanak kifizetéseket. A kifizetésekre akkor kerül sor, ha a végső kedvezményezettek megfelelnek a jogi vagy szabályozási követelményeknek (a támogatandó kedvezményezett, ill. költség is megfelel az alkalmasint összetett támogatási szabályoknak), és ha nem fér kétség ahhoz, hogy a szóban forgó tevékenységek, illetve költségek a részletekig menően megfelelnek a valóságnak. Egyes finanszírozási feltételeket a közösségi szabályozás ír elő, például olyan általánosan alkalmazandó szabályokat, mint a közbeszerzési irányelvek, míg más feltételeket az egyes tagállamok szabnak meg. A végső kedvezményezettek a kifizetéseket vagy közvetlenül kapják meg (így történik közvetlen irányítás esetében), vagy a támogatható kiadásaira benyújtott visszatérítési kérelmük alapján, tagállami hatóságok útján (ez a helyzet megosztott irányítás esetén).

1.44. A kifizetések akkor jogszerűek és szabályszerűek, ha a fenti feltételek teljesülnek, és ha a megfelelő kedvezményezettek akkor és annyit kapnak, amikor és amennyit kell. Ezt csak megfelelő felügyelet és kontroll biztosíthatja. Annak biztosítása, hogy a költségvetési kiadások megfelelőek legyenek – vagyis jogszerűen, szabályosan és költséghatékony módon történjenek –, a Bizottság feladata. A kiadások kb. 80 %-át illetően – azaz a mezőgazdaság és a kohéziós politika terén – a végrehajtás a tagállamokkal közösen történik, amelyeknek a gyakorlatban külön kötelezettségeik vannak a támogatandó projektek kiválasztása, a kifizetések folyósítása és a kockázatokat eredményesen kezelő kontrollrendszerek működtetése, valamint az eredményekről történő beszámolás terén.

1.45. Igen sokféle tényező befolyásolja azt, hogy valamely hiba előfordul-e vagy sem, megelőzik, illetve feltárják-e vagy sem, kiigazítják-e a kontrollrendszerek vagy sem. Ilyen tényezők: a támogathatósági szabályoknak és a kedvezményezettek kötelezettségeinek összetett volta, valamint az, hogy a kedvezményezettek mennyire ismerik ezeket; az igénylések benyújtásának és feldolgozásának módja; az elvégzett ellenőrzések száma és mértéke; a valószínűleg nagyobb költségeket elszámoló kedvezményezettek szankcionálásának mértéke a hiba feltárásakor; a kontroll eljárások tudatosulása és ebből adódó visszatartó ereje. Ezért elmondható, hogy a jól megtervezett, félreérthetetlen és könnyen alkalmazható szabályok és előírások csökkentik a hibák kockázatát.

⁽⁴⁶⁾ A 2/2004. sz. számvevőszéki vélemény az egységes ellenőrzési modellről (*single audit model*) (és közösségi belsőkontrollkeretrendszerre irányuló javaslat) (HL C 107., 2004.4.30.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.46. Bármilyen irányítási megközelítést alkalmaznak is, a felülvizsgálati és kontrollmechanizmusok olyan keretbe illeszkednek, amelyben nagyjából három működési szint különböztethető meg:

- a) *elsődleges szintű* kontrollok, annak megállapítására, hogy a végső kedvezményezettek betartják-e a szabályok által előírt kötelezettségeiket;
- b) *másodlagos szintű* kontrollok, amelyek az elsődleges szint eredményességét vizsgálják;
- c) a Bizottság által gyakorolt *általános felügyelet*, amely azt biztosítja, hogy a tagállamok és/vagy bizottsági főigazgatóságok teljesítik kötelezettségeiket és feladataikat a költségvetési gazdálkodás során ⁽⁴⁷⁾.

A különböző kontrollszintek működése

1.47. Az uniós kiadások jellegéből adódóan a legfőbb hibakockázat a végső kedvezményezettnél jelentkezik, amikor az szándékosan, hanyagságból vagy szándékán kívül olyan összegre kér visszatérítést, amely nem támogatható, mivel vagy nem felel meg a szabályozási követelményeknek, vagy nincs megfelelően dokumentálva, vagy pontatlanul számították ki. Ezt mutatják mind a Számvevőszék korábbi ellenőrzési megállapításai, mind az ebben az éves jelentésben foglaltak (lásd: 5.12–5.16., 6.22–6.27., 7.14–7.22., 8.9., 9.8–9.11. és 10.16–10.19. bekezdés). Azon túl, hogy a fő kockázat ezen a szinten jelentkezik, azt sem szabad szem elől téveszteni, hogy a hibákat gyakran csak helyszíni ellenőrzéssel lehet feltárni, és ezért a dokumentációalapú ellenőrzés csak részben lehet eredményes. Ebből az következik – tekintve azt is, hogy évente sok millió kifizetésre kerül sor –, hogy az első szintű kontrollok működtetése költséges, hiszen összköltségük egyenesen arányos a kiterjedtségükkel.

1.48. Az ezen a szinten lezajló ellenőrzések az egyéni igényléseknek gyakran csupán egy kis részét érintik (területtől függően rendszerint évente 5–10 %-ot). A Számvevőszék a tagállami hatóságok gyengeségeiből eredő hiányosságokat észlelt a mezőgazdaság, ill. a kohéziós politika terén végrehajtott ellenőrzésekben (lásd: 5.27., 5.28., 5.30–5.32. és 5.34–5.36. bekezdés – mezőgazdaság, illetve 6.29. bekezdés – kohéziós politika). A közvetlen irányítás terén is minőségi hiányosságok mutatkoztak egyes elsődleges kontrolloknál, így pl. nem volt kielégítő a kutatás terén működő egyes kedvezményezetteknek fizetendő visszatérítések bizottsági ellenőrzése (7.29. és 7.30. bekezdés), illetve alacsony színvonalúnak bizonyultak egyes független könyvvizsgálóknak az egyéni igénylésekre vonatkozóan végzett ellenőrzései (lásd: 7.32–7.33., 10.29–10.30. bekezdés).

1.47. A Bizottság egyetért azzal, hogy a kérelmek dokumentációalapú ellenőrzése csak részben biztosítja a hibák előfordulásának megelőzését. Ebből következően a Bizottság belső ellenőrzési keretrendszere csak többéves alapon, számos helyszíni ellenőrzés végrehajtásán keresztül növeli a kiadások jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó bizonyosságot.

Lásd még az 5.12–5.16., 6.23–6.27., 7.15–7.22., 8.9., 9.8–9.10. és 10.16. bekezdésre adott választ.

1.48. Bár igaz az, hogy a helyszíni ellenőrzések magas költsége miatt csak ritkán végeznek helyszíni ellenőrzést egy támogatási rendszer minden kedvezményezettjénél, az előírt adminisztratív ellenőrzéseket minden egyes kérelemre vonatkozóan elvégzik.

A strukturális intézkedési kiadásokra vonatkozóan elvégzendő elsődleges helyszíni ellenőrzések ajánlott gyakorisága magasabb a Számvevőszék által a 2000–2006-os időszakra kibocsátott, az irányítási vizsgálatok megfelelő gyakorlatáról szóló útmutatásban javasoltnál.

A számvevőszéki megjegyzések többnyire olyan hibákra vonatkoznak, amelyeket csak helyszíni ellenőrzés tárhat fel, amelynek minden kérelem kifizetése előtti elvégzése viszont túl sokba kerülne. A kedvezményezetteket felkérhetik arra, hogy utolsó kifizetési kérelmükkel egyidejűleg nyújtsanak be független könyvvizsgáló által kibocsátott igazolást.

⁽⁴⁷⁾ A bizottsági általános felügyelet kiterjedhet az első és második szintű kontrollokra is.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.49. Az elsődleges szintű kontrollok jellege miatt az itt jelentkező minőségi hiányosságot a másodlagos szintű kontrollok közvetlenül nem tudják ellensúlyozni. Ez utóbbiak eredményessége ezért kevésbé azon mérhető le, hogy feltárnak és orvosolnak-e egyes konkrét hibákat, sokkal inkább azon, hogy mennyire mozdítják elő az elsődleges szint kontrollmechanizmusainak megfelelő működését. A Számvevőszék ellenőrzései a 2007-es pénzügyi évben is arra mutattak rá, hogy sem a tagállamok által végzett másodlagos ellenőrzések, sem a Bizottság felügyeleti ellenőrzései ⁽⁴⁸⁾ nem érik el az eredményesség kívánt szintjét. A Számvevőszék többek között az alábbi területeken tárt fel hiányosságokat:

- a) a Bizottság szabályszerűségi záróelszámolása a mezőgazdaság terén (lásd: 5.47. és 5.48. bekezdés);

A kutatás, energia és közlekedés terén az ellenőrzési záradék hatodik keretprogramtól történt bevezetése jelentősen erősítette a kontrollrendszereket.

A Bizottság egyetért azzal, hogy a 6. keretprogram ellenőrzési záradékainak megbízhatósága – az ellenőrzések fennmaradó hibaszintjét tekintve – nem kielégítő. Mindazonáltal a 6. keretprogram általános hibaszintje alacsonyabb az 5. keretprogramban benyújtott, záradék nélküli költségelszámolásokban feltárt hibaszintnél. Ebből arra következtethetünk, hogy az ellenőrzési záradék hozzájárul a költségelszámolás pontosságának javulásához.

A 7. keretprogramnál a Bizottság tovább javította az ellenőrzési záradékok megbízhatóságát azáltal, hogy „egyeztetett eljárásokat” alkalmaz, amelyek részletesen meghatározzák a hitelesítő könyvvizsgálók által elvégzendő munkát, és ösztönzik a költségelszámolási módszertan előzetes hitelesítését.

1.49. A bizottsági felügyelet célja egyrészt az irányítási és kontrollrendszerek javítása, hogy a Számvevőszék ajánlásának megfelelően képek legyenek megelőzni, azonosítani és kijavítani a hibákat, másrészt annak biztosítása, hogy korrektív intézkedésekre kerül sor. Önmagában nem célja az egyes hibák azonosítása.

- a) A Számvevőszék 5.47. és 5.48. bekezdésre vonatkozó észrevételei a mezőgazdaság terén működő szabályszerűségi záróelszámolási mechanizmus velejárói, ezért nem tekinthetők a mechanizmus hiányosságának. A Bizottság úgy véli, hogy a mechanizmus jól működik, és teljes mértékben teljesíti a kialakítása okát képező célkitűzést, vagyis a közösségi szabályokkal ellentétesen kifizetett közösségi finanszírozások ellehetetlenítését.

Ezenkívül, amennyiben a megfelelés ellenőrzése során megállapítható, hogy a kedvezményezettek jogosulatlanul jutottak kifizetéshez, a tagállamok kötelesek ezt nyomon követni az említett kedvezményezettekkel szemben indított visszafizetési intézkedésekkel. Azonban még ha nincs is szükség a kedvezményezettek részéről visszafizetésre, mivel a pénzügyi kiigazítás csak a tagállamok irányítási és kontrollrendszerének hiányosságaira, és nem a jogosulatlan kifizetésre vezethető vissza, ezek a kiigazítások fontos eszközök a tagállami rendszerek fejlesztésében és ilyen módon abban, hogy megakadályozzák, illetve azonosítsák a kedvezményezettek javára tett szabálytalan kifizetéseket, továbbá hogy ezeket visszafizetessék.

Lásd még az 5.47. és 5.48. bekezdésre adott választ.

⁽⁴⁸⁾ Ez nem vonatkozik a Bizottság belső ellenőrzési szolgálatára (IAS), illetve belső ellenőrzési részlegére (IAC).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) a kohéziós kiadásokra irányuló ellenőrzések (lásd: 6.30. és 6.31. bekezdés);
- c) utólagos pénzügyi ellenőrzések a kutatás, energia és közlekedés terén (lásd: 7.34. bekezdés);
- d) előzetes megbízhatósági nyilatkozat az irányítás minőségéről és az ehhez kapcsolódó ellenőrző látogatások (lásd: 9.16., 9.17. és 9.20. bekezdés).

1.50. Ha az elsődleges és másodlagos kontrollok gyengén működnek, azt a bizottsági felügyelet nem tudja ellensúlyozni. Ez a felügyelet azt hivatott biztosítani, hogy létezzenek megfelelő elsődleges és másodlagos kontrollok, és működtessék őket eredményesen. Rá kell mutatni az alsóbb szinteken (például a főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseiben) meglévő hiányosságokra, és meg kell tenni az orvoslásukhoz szükséges lépéseket (lásd: 2.40. bekezdés). A felügyelet különböző bizottsági szinteken történik: egyrészt a megosztott irányítású területekkel kapcsolatos kiadásokat kezelő főigazgatóságokon, másrészt – az egyes főigazgatóságokra vonatkozóan – a legmagasabb bizottsági szinten.

1.51. Ezt a folyamatot több minden hátráltatja, közvetlen kapcsolatban az alábbi tényezőkkel: a kedvezményezettek száma, a szabályok összetett volta, a szabályok betartásának nehéz ellenőrizhetősége, illetve a pénzügyi korrekciók és szankciók visszatartó ereje.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által a kohéziós politika területén megvizsgált ellenőrzések közül a legtöbb esetben sor került hatékony korrektív intézkedésekre, amelyek hasznos eredményeket szültek. Ezenfelül az illetékes főigazgatóságok éves tevékenységi jelentései részletezik az ellenőrzési tevékenységek – különösen a korrekciós intézkedések, felfüggesztések és pénzügyi korrekciók – eredményeit.

Lásd még a 6.30. és 6.31. bekezdésre adott választ.

- c) A kutatási főigazgatóságok 2007-ben jelentősen növelték ellenőrzési erőfeszítéseiket, és teljesítették a kitűzött éves célszámokat.

A figyelem most az azonosított hibák kijavítására irányul. A kutatási főigazgatóságok tevékenyen arra törekednek, hogy javítsák a monitorozási eszközöket, és pontosabb igazgatási és pénzügyi iránymutatást adnak ki. Ezek a lépések várhatóan növelik majd a beszédési eljárás hatékonyságát és teljességét (beleértve az extrapolációt és a Számvevőszék megállapításainak nyomon követését).

- d) A Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatósága (DG JLS) javította útmutatóját, és cselekvési tervet állított össze a monitorozás véglegesítésére. Lásd a 9.16., 9.17. és 9.20. bekezdésre adott választ.

1.50. A mezőgazdaság területén a szabályszerűségi záróelszámolási eljárások segítségével fedezik fel a tagállami irányítási és kontrollrendszerek hiányosságait, amelynek eredményeként pénzügyi korrekcióra kötelezhetik a tagállamot. Ezek a korrekciók fontos eszközt jelentenek a tagállami rendszerek javítása, azaz a kedvezményezettek javára szabálytalanul eszközölt kifizetések megelőzése, azonosítása és visszatérítése terén.

A kohéziót illetően a Bizottság a Számvevőszék ajánlásaival összhangban cselekszik. A Bizottság az ellenőrzés központjába az elsődleges ellenőrzések hatékonyságának fokozását állította, ugyanakkor pedig olyan megelőző intézkedésekbe is befektet, mint a helyes gyakorlatról szóló útmutató és a nemzeti hatóságoknak szervezett képzés. Pénzügyi korrekciók alkalmazásával tevékenyen próbálja mérsékelni a hibás rendszerek kockázatát is. A Bizottság azonosítja a jelentős hiányosságokat felmutató rendszereket, és az érintett főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseiben bemutatja az ezek orvoslására irányuló tevékenységeket.

Lásd a 2.40. bekezdésre adott választ.

1.51. Ezek a kockázatok bizonyos szakpolitikai területek velejárói, amelyeket az ellenőrzési stratégia meghatározásánál figyelembe kell venni, különösen a többéves programokkal összefüggésben.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A kontrollok költség-haszon viszonya legyen kiegyensúlyozott és jóváhagyott

1.52. A Számvevőszék 2/2004. sz. véleményében azt javasolja, hogy a közösségi kiadásokra vonatkozó kontrollrendszerek hozzák egyensúlyba egyfelől a kontrollmechanizmusok költségeit, másfelől azt a hasznot, amely a tranzakciókra vonatkozó hibakockázat ésszerű mértékre (fennmaradó kockázat) való csökkentéséből származik. Mindezt a költségvetési eljárás valamennyi résztvevőjének is el kell ismernie:

- a) nem minden végső kedvezményezett lehet a helyszínen ellenőrizni, ezért mindig kell számolni valamennyi fennmaradó kockázattal. A lényeg az, hogy ez a kockázat megfelelő (elfogadható) szintre legyen szabályozva, figyelembe véve az egyes kiadásfajták különböző jellegét, az érvényes szabályok összetett voltát, illetve az alkalmazható szankciók visszatartó erejét;
- b) a kontrollok költsége mind az uniós költségvetés, mind a tagállamok és kedvezményezett államok számára fontos kérdés;
- c) az egyes kiadási területeken olyan lényeges kérdés a költség és a fennmaradó kockázat közti egyensúly, hogy azt politikai szinten, az Unió polgárainak nevében (vagyis a költségvetési/mentesítési hatóságnak) kellene jóváhagyni;
- d) ha valamely rendszert nem lehet elfogadható költséggel, illetve tolerálható kockázattal kielégítő módon működtetni, akkor azt a rendszert újra kell gondolni.

1.53. Ha a belsőkontroll-keretrendszer ezeken az ésszerű alapelveken épülne fel, akkor lehetségessé válnék azt szem előtt tartva kialakítani a kontrollrendszereket, hogy a kimeneti oldalon milyen célokat érjenek el ⁽⁴⁹⁾, és hogy milyen elfogadott kritériumok szerint legyen megítélhető és ellenőrizhető a teljesítményük.

1.54. A Számvevőszék arra ösztönzi a Bizottságot, hogy fejezze be a kontrollmechanizmusok költségére, illetve az egyes kiadási területek eredendő kockázatára vonatkozó elemzését ⁽⁵⁰⁾. A Számvevőszék véleménye szerint a reális, átlátható, ésszerű és költséghatékony kockázatkezelési megközelítés mind a támogatást nyújtóknak, mind a kedvezményezetteknek a javára válnék.

1.52. A Bizottság egyetért a Számvevőszék által a 2/2004 véleményben tett ajánlásokkal, amelyeket a COM(2008) 110 végleges haladási jelentésben bemutatott módon, az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési terv keretében hajt végre. A Bizottság a cselekvési terv 10. pontjának keretében folytatja az ellenőrzések költségeivel és hasznával kapcsolatos munkát, és 2008 vége felé újraindítja az elfogadható kockázatról folytatott vitát.

- b)** Különösen a helyszíni ellenőrzések költsége magas.

1.53. A Bizottság megvizsgálja az említett ötletet. A kohéziós szakpolitikai területre vonatkozó útmutató a hibaarány és időbeli szórásának nyilvántartásán keresztül ösztönzi az ellenőrzések eredményalapú megközelítését; a 2007–2013-as időszakra vonatkozó jogszabályokban kötelező lesz a monitorozás és a hibaarány jelentése. A mezőgazdaság területén az IIER keretében előírt ellenőrzések eredményeit szorosan monitorozzák.

⁽⁴⁹⁾ Valamint nem – ahogyan jelenleg történik – a bemeneti oldal szerint (pl. az ellenőrizendő kérelmek százalékos aránya), hanem a kimeneti oldalt tartva szem előtt (a fennmaradó kockázat milyen szintjét tűz ki célul) (lásd: 2.42. bekezdés b) pontja).

⁽⁵⁰⁾ A Bizottság 2008 októberében közleményt fog közzétenni erről a témáról.

2. FEJEZET

A bizottsági belsőkontroll-rendszer

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bevezetés</i>
Bevezetés	2.1.
A Bizottság vezetői állásfoglalásaira vonatkozó ellenőrzési megállapítások	2.2–2.23.
A Bizottság összefoglaló jelentése	2.2–2.5.
A főigazgatók éves tevékenységi jelentései és nyilatkozatai	2.6–2.23.
Összeállítási folyamat	2.8.
A főigazgatók nyilatkozatai	2.9–2.14.
Jogszerűségi és szabályszerűségi mutatók	2.15.
Az éves összefoglalókból származó bizonyosság	2.16–2.20.
Lényegességi kritériumok és a fenntartások kialakításának kritériumai	2.21–2.23.
Bizottsági belsőkontroll-standardok	2.24–2.28.
Az alapkövetelmények betartása	2.25.
Az eredményesség 2007 végén	2.26.
Eredményesség és a felülvizsgált standardokra való átállás	2.27–2.28.
Cselekvési tervek	2.29–2.36.
Általános értékelés	2.29.
Értékelés intézkedésenként	2.30–2.33.
Az intézkedések végrehajtásában előrelépés történt ...	2.30.
... egy jelentős kivétellel	2.31–2.33.
A cselekvési terv hatásainak első vizsgálata	2.34–2.36.
Általános következtetések és ajánlások	2.37–2.42.
Következtetések	2.37–2.40.
Ajánlások	2.41–2.42.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

2.1. Ez a fejezet azokat az előrelépéseket vizsgálja, amelyeket a Bizottság 2007-ben a főigazgatósági felügyeleti és kontrollrendszerek eredményességének javításában elért, és amelyek célja az Unió költségvetéséből finanszírozott tranzakciók jogszerűségének és szabályszerűségének biztosítása volt. A fejezet elsősorban a következőket elemzi:

- a) a számvevőszéki ellenőrzés megállapításai milyen mértékben támasztják alá az éves tevékenységi jelentésekben és a főigazgatói nyilatkozatokban, valamint a Bizottság összefoglaló jelentésében szereplő vezetői állásfoglalásokat (2.2–2.14. bekezdés);
- b) a Bizottságnak milyen mértékben sikerült növelnie mutatók, releváns lényegességi kritériumok és éves összefoglalók alkalmazása révén a jogszerűséggel és szabályszerűséggel kapcsolatos bizonyosságot (2.15–2.23. bekezdés);
- c) milyen mértékben tett előrelépést a Bizottság a belsőkontroll-standardok végrehajtása, valamint az integrált belsőkontroll-keretrendszer terén, és milyen mértékben tudta kimutatni ezek hatását a 2007-es kiadásokra (2.24–2.36. bekezdés).

2.1.

- c) Az érvényben lévő belsőkontroll-rendszerek – a 2007. évi éves tevékenységi jelentésekben ismertetett korlátozások mellett – ésszerű biztosítékot nyújtanak arra, hogy a Bizottság tevékenységeihez rendelt forrásokat a kijelölt célra fordították, és betartották a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveit. Az alkalmazott ellenőrzési eljárások és a Számvevőszék megállapításai alapján tett intézkedések megfelelő garanciát jelentenek a kérdéses ügyletek jogszerűsége és szabályszerűsége szempontjából.

A Bizottság intézkedéseket tesz annak érdekében, hogy eddigi tapasztalatai fényében tovább javítsa belsőkontroll-rendszerét, valamint hogy kezelje az ellenőrök által felvetett kérdéseket. A 2007-ben tett intézkedések közé tartozik a hatékony igazgatásra vonatkozó belsőkontroll-standardok felülvizsgálata, az integrált belsőkontroll-keretrendszerre vonatkozó cselekvési terv végrehajtásának folytatása, valamint az éves tevékenységi jelentésekről szóló iránymutatás felülvizsgálata.

A Bizottság foglalkozik azokkal a kérdésekkel is, amelyeket az engedélyezésre jogosult megbízott tisztviselők fenntartásaikban kiemeltek. A Bizottság világosabban megfogalmazza majd érveit azokban az esetekben, amelyekben véleménye eltér a Számvevőszék EK-Szerződés által előírt éves jelentésében foglaltaktól, amely jelentés figyelembe veszi az év közben előforduló hibák feltárására és kijavítására hozott intézkedéseket.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A BIZOTTSÁG VEZETŐI ÁLLÁSFOGLALÁSAIRA
VONATKOZÓ ELLENŐRZÉSI MEGÁLLAPÍTÁSOK**A Bizottság összefoglaló jelentése**

2.2. Az összefoglaló jelentés elfogadásával a Bizottság politikai felelősséget vállal a költségvetés főigazgatók általi operatív végrehajtásáért ⁽¹⁾. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy „a bevezetett ellenőrzési rendszerek kellő biztosítékot nyújtanak azon műveletek jogszerűségét és szabályszerűségét illetően, amelyekért a Bizottság az EK-Szerződés 274. cikke értelmében teljes felelősséget vállalt”.

2.3. A Bizottság elismeri azonban, hogy néhány hiányosság korrigálásához további erőfeszítésekre van szükség, különös tekintettel azokra, amelyekről a megbízott engedélyezésre jogosult tisztviselők fenntartásai tesznek említést, illetve amelyek a Számvevőszék által nem kielégítőnek ítélt költségvetési területek alá tartoznak. E tekintetben a Számvevőszék úgy véli, hogy a bizottsági főigazgatóknak egyes fenntartásait, szélesebb hatókörrel kellene megfogalmazniuk, mint ahogy azt jelenleg teszik (2.12. bekezdés és **2.1. táblázat**).

2.3. A Bizottság üdvözlí a Számvevőszék 2.1. táblázatban foglalt, javított értékelését a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozatának következtetéseihez nyújtott, a főigazgatók 2007. évi éves tevékenységi jelentéseiben foglalt bizonyítékokkal kapcsolatban.

A Bizottság úgy véli, hogy a potenciális fenntartások hatóköre összhangban állt a lefektetett kritériumokkal (lásd a 2.12. bekezdésre adott választ).

Az összefoglaló jelentés figyelembe veszi a főigazgatók 2007. évi éves tevékenységi jelentéseiben tett fenntartásokat, valamint a Számvevőszék 2006. évi éves jelentésében tett megállapításokat. Így a Bizottság levonhatja azt a következtetést, hogy az érvényben lévő belsőkontroll-rendszerek – a 2007. évi éves tevékenységi jelentésekben ismertetett korlátozások mellett – ésszerű biztosítékot nyújtanak arra, hogy a Bizottság tevékenységeihez rendelt forrásokat a kijelölt célra fordították, és betartották a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveit.

⁽¹⁾ Lásd: a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Számvevőszéknek – a Bizottság 2007-es igazgatási eredményeinek összefoglalása, COM(2008) 338 végleges, 2008.6.4.

2.1. táblázat – A bizottsági főigazgatóságok éves tevékenységi jelentései által a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata számára nyújtott bizonyítékok alakulása

Politikacsoport ⁽¹⁾	A főigazgatónak a nyilatkozatokban is szereplő legfontosabb fenntartásai	2005	2006	2007		A legfontosabb fenntartások főigazgatói bizonyosságra gyakorolt hatása a Számvevőszék nézete szerint ⁽²⁾			A számvevőszéki ellenőrzés, illetve a Bizottság által feltárt (a nyilatkozatokban nem szereplő) további jelentős hiányosságok	2005	2006	2007		A számvevőszéki ellenőrzés következtetéseit illetően az éves tevékenységi jelentésben nyújtott bizonyíték ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Mezőgazdaság és természeti erőforrások	– Az IIER görögországi végrehajtása nem megfelelő – Vidékfejlesztési kiadások	x	xx	xx	}	B	B	B	– Tagállami irányítási és kontrollrendszerek a vidékfejlesztés területén – A halászati erőforrásokra vonatkozó kontroll-, ellenőrzési és szankciórendszerek: a fogási adatok hiányosak és nem megbízhatók, az ellenőrzési rendszerek nem nyújtanak bizonyosságot		xx		}	B ⁽⁵⁾ C ⁽⁶⁾	B ⁽⁵⁾ C ⁽⁶⁾	B
Kohézió	– ESZA: irányítási és kontrollrendszerek (2000/2006) – ERFA: irányítási és kontrollrendszerek (2000/2006) – INTERREG: irányítási és kontrollrendszerek (2000/2006) – Kohéziós alapok: irányítási és kontrollrendszerek (2000/2006)	- x Egyesült Királyság - x Egyesült Királyság és Spanyolország - x - x Görögország	- x Spanyolország, Skócia (Egyesült Királyság), Svédország, Szlovákia, Szlovénia, Lettország, Calabria és Lazio (Olaszország) - x Anglia és Skócia (Egyesült Királyság) - x Valamennyi program (kivéve: IIIB Északnyugat-Európa és Azori-szigetek, Kanári-szigetek és Madeira) - x Spanyolország	- x Spanyolország, Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország, Szlovákia, Portugália, Belgium és Luxemburg - x Cseh Köztársaság, Finnország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Lengyelország, Szlovákia és Spanyolország - x Összesen 51 programban - x Bulgária, Cseh Köztársaság, Szlovákia, Magyarország és Lengyelország	}	B	B	B	– A 2064/97/EK rendelet végrehajtásában kockázatok lépnek fel, illetve jelentős hiányosságok fordulnak elő az 1994 és 1999 közötti programozási időszak lezárásával kapcsolatban – Tagállami irányítási és kontrollrendszerek (2000/2006) ⁽⁴⁾	x			}	C	C	B
Kutatás, energia és közlekedés	– A nemzeti ügynökségek útján történő irányítást illetően nincs elégséges bizonyosság/hiányosságok lépnek fel – Nem áll rendelkezésre bizonyíték a költségigénylések pontossága tekintetében fennmaradó hibák szintjének meghatározásához – A kutatási szerződésekre vonatkozó költségigénylésekben gyakoriak a hibák (támogathatóság)	- x - x - x	- x - x 6. keretprogram - x 5. keretprogram	- x - x 6. keretprogram - x	}	B	B	B	– Hibagyakoriság a hatodik kutatási keretprogramban ⁽⁴⁾	x			}	B	B	B

Politikacsoport ⁽¹⁾	A főigazgatóknak a nyilatkozatokban is szereplő legfontosabb fenntartásai	2005	2006	2007		A legfontosabb fenntartások főigazgatói bizonyosságra gyakorolt hatása a Számvevőszék nézete szerint ⁽²⁾			A számvevőszéki ellenőrzés, illetve a Bizottság által feltárt (a nyilatkozatokban nem szereplő) további jelentős hiányosságok	2005	2006	2007		A számvevőszéki ellenőrzés következtetéseit illetően az éves tevékenységi jelentésben nyújtott bizonyíték ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Külső támogatás, fejlesztés és bővítés	– A szerződő partner jogállása és felelőssége a koszovói UNMIK misszió IV. pilléréhez való uniós hozzájárulás megvalósításának keretében – PHARE: előfordulhat, hogy egyes bulgáriai végrehajtó ügynökségek szabálytalanul kezelik a PHARE pénzeszegeket	x		x	}	A	A	A	– A végrehajtó szervezetek szintjén az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére irányuló felügyeleti és kontrollrendszerek a teljes körű működőképesség érdekében tovább fejlesztendők		x	x	}	B	B	B
Oktatás és állampolgárság	– Az év legnagyobb részében – 12 hónapból 10-ben – sem a főigazgatóságokon, sem a képviselőkön nem alkalmaznak strukturált utólagos ellenőrzéseket – Hiányosságok vannak Olaszországban az Európai Menekültügyi Alap irányítási és kontrollrendszerében a 2000–2004-es és a 2005–2007-es programozási időszak tekintetében. – A II. Európai Menekültügyi Alap keretében (2005–2007) 14 tagállam által végrehajtott műveletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan nincs megfelelő bizonyosság – Hiányosságok vannak az Európai Menekültügyi Alap irányítási és kontrollrendszereiben	NA ⁽¹⁾		- x - x - x - x (Olaszország)	}	NA	B	– Hiányosságok vannak az egész életen át tartó tanulás programjára vonatkozó előzetes tagállami nyilatkozatok bizottsági értékelésében	NA		x	}	NA	B		
Gazdasági és pénzügyek	– Felmerülhet, hogy az adicionalitás követelményének nem megfelelően tettek eleget az egyik, külső szerv által végrehajtott pénzügyi tevékenység során – A költségigénylések pontosságával kapcsolatos fennmaradó hibák aránya a hatodik kutatási keretprogramban (6. KP) – Az európai szabványosítás finanszírozása nem megfelelően működik	NA ⁽¹⁾		- x - x - x	}	NA	B		NA			}	NA	A		
Igazgatási kiadások	– A belsőkontroll-standardok végrehajtása az uniós képviselőkön	x	x		}	A	A	A	– Hiányosságok vannak az Unió küldöttségeinek felügyeleti és kontrollrendszereiben ⁽⁴⁾		x		}	A	A	A

Magyarázat:

⁽¹⁾ A Számvevőszék úgy döntött, hogy a megbízhatósági nyilatkozathoz készített külön értékeléseket szakpolitika-csoportok szerint rendezi. Ezek megfelelnek a jelenlegi éves jelentés egyes fejezeteinek, azonban nem mindig teszik lehetővé a Számvevőszék 2006-os éves jelentésének megfelelő táblázatában szereplő adatokkal történő közvetlen összehasonlítást.

⁽²⁾ A főigazgató nyilatkozatára vonatkozó legfontosabb fenntartások hatása a Számvevőszék szerint:

A: Ésszerű bizonyosság van arra nézve, hogy a belsőkontroll-rendszerek korlátozások nélkül vagy csak jelentéktelen korlátozások mellett biztosítják az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét.

B: Korlátozások mellett ésszerű bizonyosság van arra nézve, hogy a belsőkontroll-rendszerben hiányosságok állapíthatók meg.

C: Nincs bizonyosság.

⁽³⁾ A számvevőszéki ellenőrzés következtetéseire vonatkozóan az éves tevékenységi jelentés által nyújtott bizonyíték:

A: A Számvevőszék DAS-következtetéseire elegendő (egyértelmű és világos) bizonyíték áll rendelkezésre.

B: Kiigazítások után a bizonyíték alátámasztja a Számvevőszék DAS-következtetéseit.

C: A bizonyíték a Számvevőszék DAS-következtetéseit nem támasztja alá.

⁽⁴⁾ Ezek azonban szerepelnek az éves tevékenységi jelentésekben.

⁽⁵⁾ Azon KAP-kiadások tekintetében, amelyek esetében az IIER alkalmazása megfelelő.

⁽⁶⁾ Azon KAP-kiadások tekintetében, amelyekre nem vonatkozik az IIER, vagy amelyek esetében az IIER alkalmazása nem megfelelő.

Forrás: Számvevőszék.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

2.4. A Strukturális Alapokat tekintve a Bizottság megemlíti, hogy az országos szintű, tagállami visszavonások és visszafizetések révén elvégzett pénzügyi korrekciók adatait összesítve bocsátotta rendelkezésre ⁽²⁾. A Bizottság összefoglaló jelentésének ugyanakkor nagyobb hangsúlyt kellene fektetnie a tagállamoktól származó adatok „hiányosságaira és következtetlenségeire”. Az információk minőségének javítását célzó intézkedések ezért nem szorítkozhatnak csupán a Bizottságra, amint azt az összefoglaló jelentés javasolja, hanem azokat ki kell terjeszteni a tagállamokra is (lásd még: 1.42., 2.31–2.33 és 3.26–3.28. bekezdés).

2.5. A Bizottságnak a többéves célkitűzéseire vonatkozó saját értékelése egyes esetekben eltér a Számvevőszék értékelésétől. A Bizottság úgy tekinti például, hogy mind az eredményes belsőkontroll-rendszer létrehozására, mind az elszámoltathatóságnak az éves tevékenységi jelentések révén történő előmozdítására irányuló célkitűzései teljesültek. A Számvevőszék ezzel szemben megjegyzi, hogy bár a belsőkontroll-standardokat végrehajtották, számos felügyeleti és kontrollrendszer eredményessége a hibák megelőzését, feltárását, illetve korrigálását tekintve még nem mutatható ki (lásd még: 2.26. bekezdés), valamint hogy az éves tevékenységi jelentésekben egyes fenntartások potenciális hatását jobban tükröznék, ha azok hatókörét és mélységét bővítenék (lásd: 2.12. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.4. A Strukturális Alapokról készült 2006. évi éves jelentés azon melléklete, amelyre az összefoglaló jelentés hivatkozik (COM(2008) 338 végleges), valamint a 2007. évi éves beszámoló is elismeri, hogy a tagállamoktól kapott adatok hiányosságokat és következtetlenségeket tartalmaznak.

A 2007-es összefoglaló jelentés megismétli a Bizottság azon kötelezettségvállalását (3.1. bekezdés), hogy negyedévente jelentést tesz az Európai Parlamentnek a Bizottság megosztott irányítású strukturális intézkedésekre vonatkozó felügyeleti szerepének megerősítésére irányuló cselekvési terv (COM(2008) 97 végleges) végrehajtásának haladásáról. Ezek a negyedéves jelentések beszámolnak a Bizottság által a megosztott irányítás területén végrehajtott korrekciókról és visszafizetésekről, és a második negyedéves jelentés tartalmazza a tagállamok által 2008-ban, az előző évre vonatkozóan közölt információkat a visszavonásokról és visszafizetésekről. A Bizottság cselekvési terve a tagállamok által közölt információk minőségének javítására irányuló intézkedéseket tartalmaz.

Lásd még a 2.32., 2.33. és 3.26., valamint 3.27–3.28. bekezdésre adott válaszokat.

2.5. A Bizottság összefoglaló jelentése (COM(2008) 338 végleges, 3. melléklet) teljesítettnek nyilvánított néhány, a célkitűzések megvalósítására irányuló kezdeményezést. Ez nem jelenti azt, hogy a Bizottság nem tart szükségesnek további lépéseket a belsőkontroll-rendszerek vagy az éves tevékenységi jelentések javítása érdekében a jövőben. A Bizottság elkötelezett belsőkontroll-rendszerének folyamatos javítása mellett.

2007-ben például a Bizottság két különleges kezdeményezést zárt le az elszámoltathatóság éves tevékenységi jelentések révén történő javításának célkitűzése keretében, és bevezetett egy új kezdeményezést, amely a tekintélyvesztés kockázatának kezelése során a következetesség fokozására, valamint a hibaaárnyok, a lényegesség és a fenntartások közötti kapcsolatot világosabb kezelésére irányul.

Fellépésre került sor az éves tevékenységi jelentésekkel és az éves összefoglaló jelentéssel kapcsolatban. A főigazgatók így teljesebb körű magyarázatot adnak környezetiükről, az azonosított kockázatokról és a megbízhatósági nyilatkozatokra gyakorolt általános hatásról. A kohézió és a mezőgazdaság területén például a főigazgatók 2007. évi éves tevékenységi jelentéseiben megfogalmazott fenntartások a Bizottság véleménye szerint megfeleltek a lényegességgel kapcsolatos feltételeknek, és kiterjedtek az összes olyan rendszerre, ahol lényegességre vonatkozó hiányosságokat tapasztaltak, valamint a fenntartások potenciális hatásait megfelelően mérték fel.

Nyilatkozataik aláírását megelőzően a főigazgatók a kontrollrendszer egészének hatékonyságát figyelembe veszik, nem csupán a hibák megelőzése terén tapasztalható hatékonyságot.

Lásd még a 2.12., 2.25. és 2.26. bekezdésre adott választ.

⁽²⁾ Hivatkozás a Strukturális Alapokról szóló jelentés (SEC(2007) 1456) mellékletére.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A főigazgatók éves tevékenységi jelentései és nyilatkozatai

2.6. A Számvevőszék a főigazgatók éves tevékenységi jelentéseire és nyilatkozataira irányuló vizsgálataiban értékelte, hogy azok milyen mértékben adnak valós (tehát kevésbé torzító) képet az alkalmazott eljárások eredményességéről. Különösen azt vizsgálta, hogy az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét tekintve a felügyeleti és kontrollrendszerek megfelelő bizonyosságot nyújtanak-e.

2.7. Az ellenőrök valamennyi éves tevékenységi jelentést áttekintettek, a 15 főigazgatóság éves tevékenységi jelentéseit pedig részletesen elemezték.

Összeállítási folyamat

2.8. A 2007-es éves tevékenységi jelentésekre vonatkozó útmutatás ⁽³⁾ hangsúlyozta, hogy a Bizottság központi részlegei szerint egyértelmű kapcsolatot kell teremteni a belsőkontroll-rendszerek eredményessége és aközött, hogy a nyilatkozat milyen alapokon nyugszik. A gyakorlatban a legtöbb főigazgató részletesen kifejtette azokat az „építőkockákat”, illetve fő elemeket, amelyekre ők az általuk nyújtott bizonyosságot alapozták.

A főigazgatók nyilatkozatai

2.9. Kijelentéseik szerint minden főigazgató ésszerű bizonyosságot szerzett arra vonatkozóan, hogy a rendelkezésére bocsátott forrásokat a tervezett célokra fordította, és hogy az általa bevezetett belsőkontroll-mechanismusok szavatolták az elszámolások alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét. Néhány esetben ennek ellenére fenntartásukat fejezték ki. A Számvevőszék oly módon értékelte ezen nyilatkozatok megalapozottságát, hogy összevetette azok hatókörét és hatását a számvevőszéki ellenőrzés eredményeivel.

⁽³⁾ Feljegyzés a Bizottság központi részlegeitől (SEC GEN, DG BUDG és DG ADMIN) a főigazgatók és a szolgálatok vezetői részére – Állandó utasítások a 2007-es éves tevékenységi jelentések elkészítéséhez, SEC(2007) 1645, 2007.12.12.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.10. A 2007-ben kiadott 40 nyilatkozatból 13 ⁽⁴⁾ tartalmaz egy vagy több fenntartást, ezek döntő többsége az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét érintő hiányosságokkal kapcsolatos. A fenntartások száma 2007-re az előző évi 20-ról 17-re csökkent, azok együttes pénzügyi hatása azonban nőtt.

2.11. A Regionális Politikai, valamint a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság esetében a fenntartások pénzügyi hatása 2007-re az előző évi – becslések szerint – közel 140 millió euróról megközelítőleg 725 millió euróra nőtt ⁽⁵⁾. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság esetében a 2007-es vidékfejlesztési kiadásokra vonatkozó új fenntartás tagállamoktól származó információkon alapul, amelyek szerint a hibaarány több mint 3 %. Ezeket az információkat azonban az igazoló szervek nem validálták, és a főigazgatóság sem hagyta jóvá. Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége szempontjából legfontosabb fenntartásokat a **2.1. táblázat** mutatja.

2.12. A táblázatból látható, hogy az éves tevékenységi jelentések csak az igazgatási kiadások és a gazdasági és pénzügyek terén szolgálnak világos és egyértelmű bizonyítékkal a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozatának következtetéseihez. A legtöbb szakpolitikai területen (különösen a mezőgazdaság és a kohéziós politika esetében) az éves tevékenységi jelentések jobban megközelítik a megbízhatósági nyilatkozat adott területre vonatkozó külön értékelését, mint a korábbi években. A Számvevőszék megjegyzi ugyanakkor, hogy az említett fenntartások hatókörét és mélységét bővíteni kell annak érdekében, hogy azok minél inkább tükrözhesék potenciális hatásukat, valamint hogy a főigazgatók számos szakpolitikai területen továbbra is kedvezőbb következtetésekre jutnak az uniós kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét tekintve, mint a Számvevőszék saját ellenőrzési megállapításai.

2.11. Mind a Regionális Politikai, mind a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság éves tevékenységi jelentése tartalmaz kockázatos összegeket, nevezetesen a hiányosságok által érintett rendszerekkel kapcsolatos kifizetéseket és a számszerűsített pénzügyi hatást. Az utóbbit az irányítási és kontrollrendszerek hiányosságaira vonatkozó átalánykorrekció mértékét figyelembe véve határozták meg. A Bizottság úgy véli, hogy ez a megközelítés a feltárt hiányosságok potenciális pénzügyi hatásának megfelelő értékelését eredményezi.

A 2007-es vidékfejlesztési kiadásokra vonatkozó fenntartás a tagállamok által 2008. március 31-ig rendelkezésre bocsátott információkon, valamint a Számvevőszék ellenőrzési eredményein alapul.

A 2008-as költségvetés vonatkozásában a Bizottság arra számít, hogy 2009. március vége előtt validálja a tagállamoktól származó információkat.

2.12. Míg a Számvevőszék éves ellenőrzési véleménye az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét tárgyalja (az EK-Szerződés előírásainak megfelelően), a főigazgatók véleménye arra összpontosít, hogy az alapokat azok kijelölt céljára fordították-e, figyelembe véve az ellenőrzések többéves jellegét, valamint hatékonyságukat a hibák feltárása és korrigálása terén. A főigazgatók vezetőségi véleményt bocsátanak ki, amely a Bizottság saját ellenőrzési munkájában és a Számvevőszék éves jelentésében és észrevételeiben, valamint a tagállamok által végzett ellenőrzések vonatkozó eredményeiben foglalt információkon alapul.

Amint az már a 2.3. és 2.5. bekezdésekre adott válaszokban is említésre került, a Bizottság véleménye szerint a főigazgatók 2007. évi éves tevékenységi jelentéseiben említett fenntartások, illetve a fenntartások hiánya összhangban áll a lényegességi kritériumokkal, és kiterjed minden olyan rendszerre, ahol a lényegességre vonatkozó hiányosságokat tapasztaltak, továbbá a fenntartások potenciális hatását megfelelően mérték fel.

Nyilatkozataik aláírását megelőzően a főigazgatók a kontrollrendszer egészének hatékonyságát figyelembe veszik, nem csupán a hibák megelőzése terén tapasztalható hatékonyságot.

⁽⁴⁾ AGRI, REGIO, EMPL, RTD, INFSO, ENTR, TREN, ENV, JLS, ECFIN, ELARG, COMM és DIGIT Főigazgatóság.

⁽⁵⁾ A kockázatosan működő rendszerekhez kapcsolódó kifizetések teljes összege 10 200 millió EUR (a kohéziós kiadások körülbelül 28 %-a). A főigazgatóságok e fenntartások számszerűsített hatását egy becsült 5 vagy 10 %-os átalánykorrekcióra alapozva 726 millió euróra értéklik (2006–140 millió EUR).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

2.13. Ami az oktatás és állampolgárság szakpolitikai területet illeti, a főigazgatók által nyújtott bizonyosság néhány fontos szempontból nem egyeztethető össze a Számvevőszék megállapításaival. A Számvevőszék lényeges hiányosságokat állapított meg az Oktatásiügyi és Kulturális Főigazgatóság hatáskörébe tartozó előzetes nyilatkozási eljárások tekintetében (lásd: 9.17. és 9.25. bekezdés), ezek a hiányosságok azonban a főigazgató fenntartásaiban nem szerepelnek. A Tájékoztatási Főigazgatóság esetében szerepel egy fenntartás a rendszeres utólagos ellenőrzések hiányáról, a Számvevőszék azonban azt is megállapította, hogy az előzetes ellenőrzésekben szintén lényeges hiányosságok vannak (lásd: 9.23. és 9.25. bekezdés).

2.14. A Számvevőszék a külső támogatás, fejlesztés és bővítés szakpolitikai terület tekintetében úgy véli, hogy az alapul szolgáló tranzakciókat – ezen belül pedig elsősorban a végrehajtó szervezetek által irányított tranzakciókat – a jogszerűséggel, illetve a szabályszerűséggel kapcsolatban lényeges hibaszint terheli (lásd: 8.31. bekezdés), valamint hogy a felügleleti és kontrollrendszerek részben eredményesek (lásd: 8.32. bekezdés). Ezeket a megállapításokat a főigazgatók fenntartásai nem tükrözik megfelelően.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.13. Az Oktatásiügyi és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC) bizonyosságát egy átfogó ellenőrzéssorozatra alapozta, nem csupán az előzetes nyilatkozatok értékelési eljárására.

Az egész életen át tartó tanulás 2007–2013-as programja jogalapjában rögzített irányítási és kontrollrendszerek a 2000–2006-os rendszert fejlesztik tovább a Számvevőszék ajánlásainak figyelembevételével. A DG EAC a korábbi években, valamint 2007-ben végrehajtott bizottsági ellenőrzések alapján arra a következtetésre jutott, hogy a kontrollrendszerek ésszerű megbízhatóságot igazolnak, noha ezek alkalmazása jelentős kívánnivalót hagy maga után a nemzeti hatóságok által elvégzett ellenőrzések szintjén.

Ezenkívül a DG EAC által elvégzett utólagos ellenőrzések eredményei – amint az a 2007. évi éves tevékenységi jelentésben olvasható – nem tártak fel lényeges hibaarányt.

A rendszer egészére vonatkozóan a Tájékoztatási Főigazgatóság már az éves tevékenységi jelentésében is fenntartását fogalmazta meg a felügyelet hiánya miatt, és elfogadta a helyzet javításához szükséges intézkedéseket. Elsőként 2007. november 1-jén monitoringcsoportot állított fel, amely jelenleg az előzetes ellenőrzés második szintjét végzi.

Lásd még a 9.17., 9.20., 9.23. és 9.24. bekezdésre adott választ.

2.14. A lényegességgel kapcsolatban a Számvevőszék következtetése szerint bizonyos tranzakciókat több főigazgatóság is elvégez. Jelenleg minden főigazgatóság csak a saját területén fogadhat el következtetéseket és jelentéseket a lényegességgel kapcsolatban.

Megvizsgálva a Számvevőszék által feltárt hibákat és jövőbeni lehetséges korrekciójukat figyelembe véve – kötelező ellenőrzések eredményeképpen – a Bizottság úgy látja, hogy a fennmaradó hibakockázat nem lényeges.

A Számvevőszék által feltárt hibák főképpen azon szervezetek kiadásával kapcsolatosak, amelyek a Bizottság által folyósított előlegkifizetésekre alapozva hajtanak végre projekteket. A Bizottság kontrollrendszere szerinti kötelező pénzügyi ellenőrzéseknek a végső kifizetéseket megelőzően kellene feltárnia és korrigálnia ezeket a hibákat. A Bizottság kielégítően alacsonynak ítéli a fennmaradó hibakockázatot.

A Bizottság ugyanakkor elkötelezett rendszereinek további javítása mellett, és további intézkedéseket tett 2007-ben a végrehajtó szervezetek ellenőrzésének további erősítése érdekében, beleértve a projektek ellenőrzésére vonatkozó hatáskörök felülvizsgálatát.

Lásd még a 8.31. bekezdésre adott választ.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Jogszerűségi és szabályszerűségi mutatók

2.15. A Bizottság a 2007-es éves tevékenységi jelentéseknél különös hangsúlyt fektetett arra, hogy azokban szabályszerűségi mutatók is szerepeljenek ⁽⁶⁾. A főigazgatók többsége a példaként megadott belsőkontroll-sablonokat alkalmazva mutatta ki, hogy mennyiben tartották be a vonatkozó jogi, szabályozási és szerződéses rendelkezéseket, és ezek a rendelkezések mennyiben kötődnek az ésszerű bizonyossághoz ⁽⁷⁾. Az egyik főigazgatóság esetében ugyanakkor az alapul használt adatok nem voltak megbízhatóak, illetve a jogszerűséggel és szabályszerűséggel való kapcsolat nem volt egyértelmű ⁽⁸⁾. Majdnem egyik főigazgató sem szerepeltetett összehasonlító mutatókat az előző évekről, illetve jogszerűségi és szabályszerűségi célokat sem állított fel ⁽⁹⁾.

2.15. A Bizottság kidolgozott számos belsőkontroll-sablont az ellenőrzési stratégiák harmonizált bemutatása érdekében, amelyeket azonban különböző irányítási kérdésekhez vagy módszerekhez lehet igazítani. A tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó monitoring és jelentéstétel megkönnyítését célzó jogszerűségi és szabályszerűségi mutatók kötelezővé váltak a 2007. évi éves tevékenységi jelentések vonatkozásában. A Bizottság úgy véli, hogy ez egy fontos első lépés, de elismeri, hogy további fejlődés szükséges még a mutatók megbízhatósága és világossága terén. Teljes mértékben és könnyen alkalmazhatónak kell lenniük nyomonkövetési és monitoring célokra.

Az éves összefoglalókból származó bizonyosság

2.16. A felülvizsgált költségvetési rendelet ⁽¹⁰⁾ 53b. cikkének bekezdése szerint: „A tagállamok a megfelelő nemzeti szinten elkészítik a rendelkezésre álló auditok és nyilatkozatok éves összefoglalóját” ⁽¹¹⁾. A Bizottság központi részlegei által adott utasításoknak megfelelően a főigazgatóknak a 2007-es éves tevékenységi jelentésekben előzetes értékelést kell benyújtaniuk az éves összefoglalókból nyert bizonyosságról ⁽¹²⁾.

⁽⁶⁾ Lásd: a Számvevőszék 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentése, 2.37a. bekezdés.

⁽⁷⁾ SEC(2007) 1645, 2007.12.12. A sablonok használata kötelező, de azok az éves tevékenységi jelentést készítő főigazgatóság, illetve szolgálat konkrét helyzetéhez igazíthatók.

⁽⁸⁾ Például a DG TRADE a működési és igazgatási előirányzatok lekötési arányára vonatkozó mutatóit anélkül adja meg, hogy egyértelmű magyarázatot adna azok jelentőségéről.

⁽⁹⁾ Éves irányítási tervükben a jövőben elérendő – és a 2008-as éves tevékenységi jelentésben mutatók megadásával bizonyítandó – jogszerűségi és szabályszerűségi célokat sem jelzik minden esetben.

⁽¹⁰⁾ A Tanács 1995/2006/EK, Euratom rendelete (2006. december 13.) az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 1605/2002/EK, Euratom rendeletet módosításáról (HL L 390., 2006.12.30.).

⁽¹¹⁾ Először 2008-ban, a 2007-es igazolt kiadásokra és ellenőrzési tevékenységre vonatkozóan alkalmazható.

⁽¹²⁾ SEC(2007) 1645, 2007.12.12., 12. o.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.17. A Számvevőszék korábban elismerte, hogy az éves összefoglalók is a belső kontroll elemét képezik, és arra ösztönözte a Bizottságot, hogy növelje ezek értékét közös problémák, lehetséges megoldások és a legjobban bevált gyakorlatok azonosításával, illetve azáltal, hogy ezeket az információkat felhasználja felügyeleti szerepe gyakorlásakor ⁽¹³⁾.

2.18. A számvevőszéki ellenőrzés megállapította, hogy 2008. március 31-ig a 27 tagállam közül 25 nyújtott be éves összefoglalót. E 25 államból összesen nyolc nem, további 12 tagállam pedig csupán részlegesen felelt meg a költségvetési rendeletben és a végrehajtási szabályokban ⁽¹⁴⁾ szereplő minimális követelményeknek. Ezenkívül a rendelkezésre bocsátott információk teljességéről és pontosságáról a 25 tagállamból mindössze 15 nyújtott be nyilatkozatot, közülük is kettő a 2007–2013-as programozási időszakot illetően, amelyre vonatkozóan azonban mindeddig csak kis kockázatú előlegek kifizetése történt meg.

2.19. Az alapul szolgáló adatok teljességéről és pontosságáról szóló nyilatkozatok rendszertelen bemutatása és gyakori hiánya arra mutatott rá, hogy az éves összefoglalók egyelőre nem nyújtanak megbízható értékelést a felügyeleti és kontrollrendszerek működése és eredményessége tekintetében.

2.20. A Számvevőszék szerint az éves összefoglalók bevezetésének első évében a Bizottság megfelelően felügyelte az azokkal kapcsolatos eljárást azáltal, hogy egyértelmű útmutatókat bocsátott ki a tagállamok számára, és felderítette a határidők, valamint a hatókörre és a minőségre vonatkozó kritériumok be nem tartásához vezető okokat.

2.18. A Bizottság üdvözlöi a Számvevőszék következtetéseit, miszerint a Bizottság megfelelően felügyelte az éves összefoglaló elkészítésének folyamatát azáltal, hogy világos iránymutatást adott ki és haladéktalanul járt el a nemteljesítés eseteiben.

A Bizottság megfelelő lépéseket tett arra vonatkozóan, hogy nyomon kövesse a minimális követelmények nemteljesítése összes esetét és a beadványok minőségére vonatkozó kérdéseket.

Jogsértési eljárás indult az ellen a tagállam ellen, amely elmulasztotta a rendelet előírásai szerinti éves nyilatkozat benyújtását.

2.19. Az éves összefoglalók első körének általános eredménye pozitív volt abban a tekintetben, hogy végül szinte az összes tagállam megfelelt a követelményeknek, és a Bizottság úgy látja, hogy ez jó alapot teremt az összefoglalók minőségének javításához a következő körben. A Bizottság felülvizsgált iránymutatást fog küldeni a tagállamoknak, amelynek ajánlásai azt célozzák, hogy 2008. évi éves összefoglalójuk jobb minőségű legyen.

⁽¹³⁾ 6/2007. sz. vélemény a tagállamok éves összefoglalóiról, nemzeti nyilatkozatairól, és a nemzeti ellenőrző szervezetek uniós pénzeszközökkel kapcsolatos ellenőrzési munkájáról.

⁽¹⁴⁾ Az igazgatási szint hatóköre vagy a megfelelő igazgatási szint kiválasztása tekintetében.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Lényegességi kritériumok és a fenntartások kialakításának kritériumai

2.21. A legtöbb főigazgatóság a bizottsági útmutatásokkal összhangban lényegességi kritériumokat ⁽¹⁵⁾ határozott meg, majd azokat a saját irányítási módszereihez, belsőkontroll-környezetéhez és a tagállami kontrollrendszerekhez igazította ⁽¹⁶⁾.

2.22. A Számvevőszék 2006-os éves jelentésében ⁽¹⁷⁾ megfogalmazott ajánlásra reagálva az uniós költségvetés megosztott igazgatással történő végrehajtásáért felelős négy legfontosabb főigazgatóság ⁽¹⁸⁾ felülvizsgálta a tagállami strukturális intézkedésekre vonatkozó irányítási és kontrollrendszerek működésének értékelési módszerét. A főigazgatók jelenleg minden olyan programot vagy rendszert, amelyre vonatkozóan egy illetékes szerv elutasító ellenőrzési véleményt bocsátott ki, úgy tekintenek, hogy az „jelentős hiányosságokat” tartalmaz, kivéve abban az esetben, ha ennek ellenkezőjéről egy másik forrásból megbízható ellenőrzési bizonyíték áll rendelkezésre ⁽¹⁹⁾.

2.23. Az egyik főigazgatóság olyan lényegességi küszöböket alkalmazott, amelyek nem voltak összeegyeztethetőek az éves tevékenységi jelentésében máshol megadott információkkal vagy bizonyossággal ⁽²⁰⁾.

2.23. A Bizottság központi részlegei kötelezettséget vállaltak az összefoglaló jelentésben arra, hogy további iránymutatást adnak a főigazgatóságoknak a hibaarányok, a lényegesség és a fenntartások közötti kapcsolatot világosabb kimutatásához.

Ugyanakkor a 20. lábjegyzetben említett ügy tekintetében a vonatkozó kiadások a Bizottság tevékenységének egészéhez képest nem voltak különösen lényegesek, és az alkalmazott megközelítés összhangban állt azzal az elvvel, hogy a főigazgatóságoknak a költségek és hasznok közötti egyensúlyra kell törekedniük kontrollrendszerük kialakítása során. Ez egybevág a bizonyosságok magas szintjével kapcsolatos többi nyilatkozattal.

⁽¹⁵⁾ Meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek be nem tartása arra utal, hogy egy hiányosság vagy a hiányosságok egy sora elég jelentősnek tekinthető ahhoz, hogy fenntartás megfogalmazására kerüljön sor.

⁽¹⁶⁾ A Bizottság közleménye – A tevékenység alapú irányítás bizottsági végrehajtásának 2002. évi felülvizsgálata, az éves tevékenységi jelentések elkészítésének módszertanával kapcsolatos magyarázattal együtt (COM(2003) 28 végleges, 2003.1.21.) és köv.

⁽¹⁷⁾ Lásd: 2.35–2.37a. bekezdés.

⁽¹⁸⁾ DG AGRI (az EMOGA Orientációs kiadásaira vonatkozóan), DG EMPL, DG REGIO és DG MARE.

⁽¹⁹⁾ A mezőgazdaság területén (EMGA és EMVA) lényegességi kritériumként a végső kedvezményezettek szintjén feltárt hibaszintet, további kiegészítő kritériumként pedig a vezetői és kontrollrendszerekben fellépő jelentős hiányosságokhoz kapcsolódó becsült pénzügyi kockázatot alkalmazták.

⁽²⁰⁾ A DG DGT 5 %-os lényegességi küszöböt állapított meg. Márpedig a 2007-es költségvetésben a nem differenciált előirányzatok összege körülbelül 17 millió EUR, és az ehhez kapcsolódó kiadások teljes mértékben közvetlen központi irányítás alá tartoznak, ezenkívül a főigazgató véleménye szerint a jelenlegi belsőkontroll-rendszer ésszerű bizonyosságot nyújt a tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan, valamint „megfelelően megbízható és eredményes a hibák megelőzését, kiszűrését, illetve korrigálását tekintve”. (2007-es éves tevékenységi jelentés, DG DGT, 25. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BIZOTTSÁGI BELSŐKONTROLL-STANDARDOK

2.24. A Számvevőszék a Bizottság néhány szolgálatánál megvizsgálta a kiválasztott belsőkontroll-standardok (ICS) alkalmazását. A vizsgálat célja az volt, hogy a minimális követelmények (alapkövetelmények) teljesülésének mértékén kívül az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét biztosító rendszerek eredményességét is értékeljék. Ez utóbbi a 2007-es évre nézve különösen fontos, mivel ezen a területen már a standardok átfogó felülvizsgálata előtt – amelynek hatásai 2008-tól érezhetők – lehetővé teszi, hogy következtetéseket vonjunk le a Bizottság törekvéseinek sikeréről.

2.24. A Bizottság célja azt bemutatni, hogy a standardok végrehajtása hatékonyan hozzájárul az igazgatás megbízhatóságához. A belsőkontroll-standardok 2007-es felülvizsgálata (amely 2008-tól lépett hatályba) kiterjedt erre az elvre is.

Az alapkövetelmények betartása

2.25. A belsőkontroll-standardok végrehajtásának számvevőszéki értékelése szerint a 2007-es pénzügyi évben a főigazgatóságok (a 2006-os 95 %-hoz képest) átlagosan 96 %-ban feleltek meg az alapkövetelményeknek (lásd: 2.2. táblázat). A Bizottság tehát 2004 óta folyamatosan magas végrehajtási arányt ért el a belsőkontroll-standardok tekintetében.

2.25. A Bizottság 2000-ben fogadta el belsőkontroll-standardjait az akkor indított reformok részeként. A standardok és a hozzájuk kapcsolódó minimális követelmények arra irányultak, hogy a Bizottság belsőkontroll-rendszerének lényegességét mérjék. E megközelítés sikerét jól mutatja az, hogy az elmúlt években mind a szolgálatok, mind a Számvevőszék jelentései rendszeresen magas szintű megfelelésről számoltak be.

Az eredményesség 2007 végén

2.26. A fenti előrelépés ellenére a Bizottság 2007-re vonatkozóan nem tudta teljes mértékben kimutatni, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek bizonyos szakpolitikai területeken – mezőgazdaság és természeti erőforrások (5.51. bekezdés), kohéziós politika (6.32. bekezdés) ⁽²¹⁾, kutatás, energia és közlekedés (7.41. bekezdés), külső támogatás, fejlesztés és bővítés (8.32. bekezdés), valamint oktatás és állampolgárság (9.25. bekezdés) – eléggé eredményesek-e a hibakockázatok enyhítéséhez.

2.26. A Bizottság elismeri, hogy bizonyos politikaterületeken további intézkedésekre van szükség a belsőkontroll- és felügyeleti rendszerek hatékonyságának növelése érdekében. Ez folyamatos erőfeszítéseket igényel, valamint a kontrollrendszerek minden kontrollszintre kiterjedő további javítását.

Lásd még az 5.51., 6.33., 7.42., 8.31. és 9.25. bekezdésre adott válaszokat.

⁽²¹⁾ A Bizottság belső ellenőrzési szolgálatának a „Csalás megelőzése és felismerése a strukturális alapok tekintetében” című 2007. december 19-i jelentésében is olvasható ez a megállapítás. A Számvevőszék ugyanakkor megemlíti azoknak az intézkedéseknek a potenciális enyhítő hatását, amelyeket a Bizottság az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Számvevőszéknek címzett közleményében fogalmaz meg („Cselekvési terv a Bizottság megosztott irányításban betöltött felügyeleti szerepének növelésére a strukturális intézkedések területén”, COM(2008) 97 végleges, 2008. 2.19.).

2.2. táblázat – A Számvevőszék elemzése a kiválasztott főigazgatóságok által alkalmazott belsőkontroll-standardok végrehajtásáról (közvetlen összefüggésben az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségével és szabályszerűségével) (2007. december 31-i helyzet)

Főigazgatóság vagy szolgálat	11. standard „Kockázatelemzés és irányítás”		12. standard „Megfelelő vezetői tájékoztatás”		14. standard „Szabálytalanságok jelentése”		17. standard „Felügyelet”		18. standard „Kivételek nyilvántartása”		20. standard „Belsőkontrollhiá- nyosságok nyilván- tartása és javítása”		21. standard „Ellenőrzési jelentések”		22. standard „Belső ellenőrzési szolgálatok”	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Közös hivatalok																
Kiadóhivatal	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Szakpolitikák																
Mezőgazdaság és vidékfejlesztés	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Gazdaság és pénzügyek	B	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Foglalkoztatás, szociális ügyek és esélyegyenlőség	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Energiaügy és közlekedés	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Tengerügy és halászat	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	B
Információs társadalom és média	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Regionális politika	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Kutatás	B	A	B	B	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Külkapcsolatok																
Bővítés	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
EuropeAid	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Külkapcsolatok	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Humanitárius segélyek	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Belső kapcsolatok																
Költségvetés	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatal	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Brüsszeli Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A
Luxembourgi Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal	B	B	A	A	A	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A

2007-ben részlegesen megfeleltek még a következők: 11. standard (EuropeAid, DG EAC, DG DEV és DG ENTR), 12. standard (DG TAXUD, DG BEPA) és 18. standard (DG ENV, DG SANCO)

Értékelés:

Megfelelés

A: Az alapkövetelményeknek megfelel.

B: Az alapkövetelményeknek részben megfelel.

Forrás: Európai Számvevőszék.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Eredményesség és a felülvizsgált standardokra való átállás

2.27. 2007-ben a Bizottság úgy döntött, hogy a belsőkontroll-standardok jelenlegi szerkezetét alapelvekkel és részletesebb vonatkozó követelményekkel váltja fel, amelyek lényegében a korábbi belsőkontroll-standardoknak és alapkövetelményeknek felelnek meg ⁽²²⁾. A 2007-es számvevőszéki értékelés szempontjából releváns nyolc belsőkontroll-standard elemzése nem tárt fel lényeges változást azok új formátumában.

2.28. A felülvizsgált belsőkontroll-standardok egyik összetevője a belsőkontroll eredményességi értékelése, amelynek során a bizottsági részlegeknek véleményezniük kell és ki kell mutatniuk a gyakorlatban belsőkontroll-rendszerük eredményességét. Ennek érdekében egyes standardoknál fontossági sorrendet fognak kialakítani, és a vezetőség éves rendszerességgel kockázatértékelést végez majd. Ugyanakkor, mivel a belsőkontroll-standardok függenek egymástól, és együtt ellenőrzési keretrendszert alkotnak, a Bizottságnak minden évben a belsőkontroll-rendszer egészének az eredményességét is ki kell tudni mutatnia.

2.27. A standardok felülvizsgálata végrehajtásuk világosabbá és egyszerűbbé tételét szolgálta: az új standardok a korábbiakéval azonos területeket fednek le, de nyelvezetük az összes munkatárs számára világosabb lett. Az új rendszer kiküszöbölte a korábbi standardok átfedéseit, és a kontrollrendszerek hatékonyságára helyezi a hangsúlyt.

Lásd még a 2.28. bekezdésre adott választ.

2.28. A hatékonyságra vonatkozó jelentési kötelezettség két szinten érvényesül:

- annak kimutatása terén, hogy magukat a (pénzügyi és nem pénzügyi kérdésekre vonatkozó) standardokat hatékonyan hajtják végre a Bizottság szolgálatai, valamint
- annak kimutatása terén, hogy a Bizottság rendszerei hatékonyan kezelik az alapul szolgáló tranzakciók hibakockázatát.

A 2008. évi éves tevékenységi jelentésekben minden szolgálat beszámol majd a kiválasztott prioritási standardok végrehajtásáról, mivel a követelmények túlmutatnak az egyszerű megfelelésen. Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott belsőkontroll-rendszer egészének hatékonyságát az engedélyezésre jogosult megbízott tisztviselők nyilatkozatai tárgyalják, amelyeket 2001. évi éves tevékenységi jelentésükkel együtt nyújtottak be.

CSELEKVÉSI TERV

Általános értékelés

2.29. 2007 decemberében véget ért az a kétéves időszak, amelyet a Bizottság az egységes belsőkontroll-keretrendszerre irányuló cselekvési terve végrehajtásához meghatározott ⁽²³⁾. A Bizottság 2007-re vonatkozó összefoglaló jelentése ⁽²⁴⁾ pozitív értékelést nyújt az intézkedések végrehajtásában mostanáig tett előrelépésekről, megjegyzi azonban, hogy bizonyos időnek még el kell telnie ahhoz, hogy az intézkedések eredményessége az alapul szolgáló tranzakciók hibaszintjének csökkentése szempontjából bebizonyosodjon.

2.29. A cselekvési terv célja, hogy a belsőkontroll-keretrendszer konkrét hiányosságait orvosolja. A 16 intézkedést a 2007. december 31-ig tartó kétéves időszak során tervezték végrehajtani. Ezt a célt nagyjából sikerült elérni (a még hátralévő intézkedéseket 2008 vége előtt tervezzék végrehajtani).

Az intézkedések végrehajtását meg kell különböztetni jövőbeni hatásuktól (lásd a Bizottság 2008. február 27-i közleményét ⁽¹⁾): „...a hibák csökkenése és a megbízhatóság növekedése csak bizonyos idő elteltével mutatkozik, amikor a foganatosított intézkedések hatása érezhetővé válik az ellenőrzési rendszereken”. A Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy a különböző intézkedésekről éves hatásjelentést tesz közzé.

⁽²²⁾ „A belsőkontroll-standardok és az alapul szolgáló keretrendszer felülvizsgálata – A kontrollok hatékonyságának növelése” című közlemény a Bizottság felé, SEC(2007) 1341, 2007.10.16.

⁽²³⁾ COM(2007) 86 végleges, 11. o.

⁽²⁴⁾ A Bizottság közleménye az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Számvevőszék felé. Jelentés az integrált belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési tervről, COM(2008) 110 végleges, {SEC(2008) 259}, 2008.2.27.

⁽¹⁾ COM(2008) 110 végleges: Jelentés az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési terv kapcsán elért haladásról.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Értékelés intézkedésenként**Az intézkedések végrehajtásában előrelépés történt ...**

2.30. A Számvevőszék elemzése szerint (lásd: **2.3. táblázat**) a Bizottság 2007-ben előrelépést könyvelhet el a cselekvési terve végrehajtásában. 2007 végére összességében 21 alintézkedés végrehajtása történt meg (2006-ban ezek száma 7 volt), és jelenleg 14 van folyamatban (2006-ban ezek száma 19 volt).

2.30. A Számvevőszék elemzése általában véve alátámasztja a Bizottság 2008. február 27-i, elért eredményekről szóló jelentésében (COM(2008) 110 végleges) foglalt saját elemzését. Az intézkedések végrehajtása folyamatos feladat, amelyen nyomatékosan dolgozunk. Az intézkedések hatása szükségszerűen 2006-os és 2007-es végrehajtásukat követően jelentkezik. Az első hatástanulmány 2009 elején készül majd.

Az 1. számú intézkedést végrehajtottnak kell tekinteni, mivel a 2007–2013-ra vonatkozó szabályokat nagyrészt elfogadták. Nemi egyszerűsítést sikerült elérni, különösen a strukturális alapok programozása és számos politikaterületen az átalányalapú megtérítés elfogadása terén.

A 7c. intézkedéssel kapcsolatban (A hitelesítési ellenőrzés kritériumainak kibővítése lehetőség szerint más irányítási módokra, a „megegyezés szerinti eljárások” használatára összpontosítva) a Bizottság hangsúlyozza, hogy folyamatban van. A megegyezés szerinti eljárásokat a külső segítségnyújtás területén alkalmazzák, és használatuk az oktatás és kultúra területén is megfontolás tárgyát képezi.

A 8N. intézkedéssel (a legfelsőbb ellenőrzési intézményekkel való kapcsolat kialakítása annak meghatározása érdekében, hogy munkájuk hogyan használható fel bizonyosság nyújtásához, valamint a legfelsőbb ellenőrzési intézményeket a közösségi kiadások ellenőrzése során érintő legfontosabb kérdésekről szóló esettanulmány) kapcsolatos, a cselekvési tervben előírányzott munka a Bizottság jelentése szerint majdnem elkészült. Számos legfelsőbb ellenőrzési intézménnyel vettek fel kapcsolatot, köztük a nemzeti nyilatkozatot tett tagállamokéval is. A szlovén legfelsőbb ellenőrzési intézményről szóló esettanulmány jelentős javulást eredményezett a Bizottság által minden nemzeti legfelsőbb ellenőrzési intézménynek megküldött pénzügyi jelentések minőségében.

A 12. számú intézkedést (Az éves irányítási terveken és éves tevékenységi jelentéseken keresztül intézkedések a belsőkontroll-rendszer hiányosságainak orvoslása érdekében) a Bizottság végrehajtottnak tekinti, mivel a főigazgatóságok kötelesek kockázatelemzést készíteni az éves irányítási terv részeként, valamint az éves tevékenységi jelentésekben be kell számolniuk belsőkontroll-rendszerük hatékonyságáról. Mivel az ilyen elemzések és jelentések az igazgatás folyamatos felelősségei közé tartoznak, a Bizottság úgy látja, hogy a cselekvési tervben azonosított hiányosságokat kezelik a standard jelentési eljárások.

2.3. táblázat – Áttekintés a Bizottság integrált belsőkontroll-keretrendszerre vonatkozó cselekvési tervének végrehajtásáról

Hivatkozási szám	Terület/(al)intézkedés/a cselekvési tervben szereplő határidő	A végrehajtás 2007.12.31-i szintjének bizottsági értékelése	A 2007.12.31-i végrehajtási állapot számvevőszéki értékelése	A 2008 februárjáig elért hatás bizottsági értékelése ⁽¹⁾	A 2007.12.31-ig elért hatás előzetes számvevőszéki értékelése ⁽²⁾
Egyszerűsítés és közös ellenőrzési elvek (1–4. intézkedés)					
1	A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó szabályok egyszerűsítésének megfontolása, különösen a strukturális alapokat és a kutatási programokat érintő kiadások támogathatóságát illetően (2006.12.31.).	Lezárva	Lezárva	■□□□□	Nem mérhető
2	A belső kontroll mint költségvetési elv javaslata a felülvizsgált költségvetési rendeletben, intézményközi konzultációk eredményei alapján (2006.6.1.).	Visszavonva	Nincs végrehajtva	—	—
3a	Belsőkontroll-sablonok létrehozása, amelyek vázolják, hogy egy adott ellenőrzési környezetben a kontrollelemek milyen skálája várható el (2006.5.31.).	Lezárva	Végrehajtva	■■□□□	Nem mérhető
3b	Annak ismertetése, hogyan szereznek a főigazgatóságok bizonyosságot a belsőkontroll-struktúrákról a megosztott irányítás és a belső politikák területén, figyelembe véve a kialakított sablonokat és bizottsági szintű kontrollstratégiákat (2006.9.30.).	Lezárva	Végrehajtva		
3c	Szakértői ellenőrzés (peer review) szervezése révén a kontrollstratégiák koherenciájának és következetességének biztosítása valamennyi érintett főigazgatóságon (2007.3.31.).	Lezárva	Végrehajtva		
3d	Annak ismertetése, hogyan szereznek a főigazgatóságok bizonyosságot a belsőkontroll-struktúrákról a kapcsolatok, a működési kiadások, az előcsatlakozási támogatás, az EFA és a saját források területén, figyelembe véve a kialakított sablonokat és bizottsági szintű kontrollstratégiákat (2007.12.31.).	Lezárva	Végrehajtva		
3e	Szakértői ellenőrzés (peer review) szervezése révén a kontrollstratégiák koherenciájának és következetességének biztosítása valamennyi érintett főigazgatóságon (2007.12.31.).	Lezárva	Végrehajtva	■□□□□	Nem mérhető
3N	A Bizottság a 2006. évi összefoglaló jelentéstől kezdődően egyértelműen meghatározza és közli a költségvetési hatósággal az általános bizonyosságot illető fenntartásokat – adott esetben ágazatokra vagy tagállamokra lebontva –, valamint a megfelelő pénzügyi korrekciókat vagy a kifizetések felfüggesztését (2007.12.31.).	Lezárva	Végrehajtva		
4	Intézményközi kezdeményezés elindítása az alapul szolgáló tranzakciók során elfogadható kockázatokat illetően figyelembe veendő alapelvekről és az ilyen kockázatok kezelésére vonatkozó közös teljesítménymutatók meghatározásáról (2006.3.31.).	Visszavonva	Nincs végrehajtva	—	—
Irányítási nyilatkozatok és ellenőrzési bizonyosság (5–8. intézkedés)					
5	A 2007–2013. évi jogszabályokra vonatkozó tárgyalások során a vezetői nyilatkozatok használatának előmozdítása operatív szinten a közvetett centralizált irányítás területén, valamint olyan nemzeti koordinációs szervek létrehozásának támogatása, amelyek áttekintést nyújthatnak a meglévő bizonyosságról, például az operatív nyilatkozatok szakpolitikai területenként történő összefoglalása útján (2006.6.30.).	Lezárva	Végrehajtva	■■□□□	Nem mérhető
6a	Iránymutatások kialakítása a vezetői nyilatkozatok eredményesebbé tétele érdekében a kutatási és más belső politikák területén (2006.9.30.).	A 7. intézkedéssel összekapcsolva	—	—	—

Hivatkozási szám	Terület/(al)intézkedés/a cselekvési tervben szereplő határidő	A végrehajtás 2007.12.31-i szintjének bizottsági értékelése	A 2007.12.31-i végrehajtási állapot számvevőszéki értékelése	A 2008 februárjáig elért hatás bizottsági értékelése (1)	A 2007.12.31-ig elért hatás előzetes számvevőszéki értékelése (2)
6b	Az iránymutatások kibővítése a vezetői nyilatkozatok eredményesebbé tétele érdekében a külső politikák terén (2007.12.31.).	Visszavonva	Visszavonva	—	—
7a	Kritériumok létrehozása a kutatási és belső politikákra vonatkozó hitelesítési ellenőrzések tekintetében, a „megegyezés szerinti eljárások” használatára összpontosítva (2006.12.31.).	Lezárva	Végrehajtva	□□□□□	Nem mérhető
7b	Amennyiben a kritériumok bevezetése még nem történt meg, azok tanulmányozása a 2007–2013. évi megosztott irányítás során végzendő hitelesítési ellenőrzések tekintetében, ugyancsak figyelembe véve a „megegyezés szerinti eljárások” használatát (2007.3.31.).	Visszavonva	Visszavonva	—	—
7c	A hitelesítési ellenőrzés kritériumainak kibővítése lehetőség szerint más irányítási módokra, a „megegyezés szerinti eljárások” használatára összpontosítva (2007.12.31.).	Folyamatban	Végrehajtás folyamatban	□□□□□	Nem mérhető
8	Annak elemzése, hogy nyerhető-e a legfőbb ellenőrzési intézményektől további bizonyosság az uniós finanszírozással kapcsolatosan meglévő gyakorlat tekintetében (2006.12.31.).	Lezárva	Végrehajtva	■□□□□	Nem mérhető
8N	Az ezen intézkedés által teremtett lendületre alapozva a Bizottság célja a legfőbb ellenőrzési intézményekkel való kapcsolat fenntartása, és ennek révén annak meghatározása, hogy munkájuk hogyan használható fel a bizottsági programok tagállami végrehajtását illető bizonyosság nyújtására. Emellett esettanulmányt kezdeményez a legfőbb ellenőrzési intézmények által az uniós kiadások vizsgálata során tapasztalt főbb kérdésekről (2007.12.31.).	Majdnem lezárva	Végrehajtás folyamatban		
Egységes ellenőrzési megközelítés: az eredmények megosztása és a költség/haszon arány prioritásként való kezelése (9–11. intézkedés)					
9a.1	Az ellenőrzési és kontrolleredmények megosztásának hatékonyabbá tételéhez szükséges potenciális intézkedések felmérése és ezek nyomon követésének nyilvántartása a belső politikák, köztük a kutatás területén (2006.12.31.).	Lezárva	Végrehajtva	■□□□□	Nem mérhető
9a.1N	Az ABAC-ban történő adatmegosztás kezdeti szakaszainak felülvizsgálatához a Bizottság a hatodik keretprogram során monitorozni fogja az adatmegosztást és a vezetői jelentések alkalmazását, annak érdekében, hogy megállapítsa, melyek azok a fő tényezők, amelyek lehetővé teszik az adatmegosztásnak az átfogó kontroll eljárásokba történő megfelelőbb beillesztését (2007.12.31.).	Lezárva	Végrehajtás folyamatban		
9a.2	Az ellenőrzési és kontrolleredmények megosztásának hatékonyabbá tételéhez szükséges potenciális intézkedések felmérése és ezek nyomon követésének nyilvántartása a 2007 és 2013 közötti strukturális alapok területén (2007.5.31.).	Majdnem lezárva	Végrehajtás folyamatban		
9a.3	Az ellenőrzési és kontrolleredmények megosztásának hatékonyabbá tételéhez szükséges potenciális intézkedések felmérése és ezek nyomon követésének nyilvántartása egyéb politikák területén (2007.12.31.).	Lásd: 9b. alintézkedés	Lásd: 9b. alintézkedés		
9b	A közvetlen irányítás alá tartozó kiadások tekintetében egy, az ABAC-hoz kapcsolódó eszköz bevezetése, amely valamennyi jogi egységet tekintve, a Bizottság egészére kiterjedően lehetővé teszi a helyszíni ellenőrzésekre és kontrollokra vonatkozó információcserét (2007.12.31.).	Lezárva	Végrehajtva		
9c	A Bizottság egészére kiterjedő szerződéses keretrendszerre vonatkozó pályázat odaítélése a főigazgatóságok módszertani támogatása, a kontrollmechanizmusok végrehajtása és a kontrollteljesítmény nyomon követése érdekében (2007.4.30.).	Lezárva	Végrehajtva		

Hivatkozási szám	Terület/(al)intézkedés/a cselekvési tervben szereplő határidő	A végrehajtás 2007.12.31-i szintjének bizottsági értékelése	A 2007.12.31-i végrehajtási állapot számvevőszéki értékelése	A 2008 februárjáig elért hatás bizottsági értékelése (¹)	A 2007.12.31-ig elért hatás előzetes számvevőszéki értékelése (²)
10a.1	A megosztott irányítás területén működő kontrollmechanizmusok költségének értékelése: közös módszertan meghatározása (2006.5.31.).	Lezárva	Végrehajtva	■□□□□	Nem mérhető
10a.2	A megosztott irányítás területén működő kontrollmechanizmusok költségének értékelése: kezdeményezés a tagállamok által szolgáltatandó adatokra vonatkozóan (2006.9.30.).	Lezárva	Végrehajtva		
10a.3	A megosztott irányítás területén működő kontrollmechanizmusok költségének értékelése: tagállami adatszolgáltatás (2007.2.28.).	Majdnem lezárva	Végrehajtás folyamatban		
10a.4	A megosztott irányítás területén működő kontrollmechanizmusok költségének értékelése: a kapott adatok elemzése (2007.9.30.).	Majdnem lezárva	Végrehajtás folyamatban		
10b	Előzetes becslés készítése a közvetlen irányítási kiadások során felmerült kontrollköltségekről (2007.6.30.).	Lezárva	Végrehajtva		
10N	A kontroll költség/haszon arányának további vizsgálatához a Bizottság megvizsgálja, milyen hatást gyakorol a programtervezés, illetve a támogathatósági követelmények a kontrollmechanizmusok költségére, az elfogadható kockázat gyakorlati alapokon történő részletes elemzése céljából (2007.12.31.).	Nagy részben lezárva	Végrehajtás folyamatban	□□□□□	Nem mérhető
11	Kísérleti eljárás indítása az előnyök értékelése céljából a belső politikák kontrolljának területén (2007.6.30.).	Majdnem lezárva	Végrehajtás folyamatban		
11N	Annak megállapításához, hogy a visszafizetési és jóváírási rendszerek eredményesen működnek-e, a Bizottság meghatározza a 2005-ben és 2006-ban visszafizetett összegeket, valamint azt, hogy ezek milyen összefüggésben vannak a kontrollok során megállapított hibákkal. Ezt követően a közvetlen irányítás tekintetében hibatipológiát alakít ki, továbbá meghatározza a visszafizetésekkkel, a pénzügyi korrekciókkal és a fizetések kiigazításával való összefüggéseket, a megosztott irányítás tekintetében pedig megvizsgálja a nemzeti nyomon követési és jelentéstételi rendszerek megbízhatóságát (2007.12.31.).	Nagy részben lezárva	Végrehajtás folyamatban	□□□□□	Nem mérhető
Ágazatspecifikus hiányosságok (12–16. intézkedés)					
12	Lépések megtétele ezen hiányosságok megszüntetésére, éves irányítási tervek és az éves tevékenységi jelentésekben az előrelépésre vonatkozó nyomon követési jelentések révén (2007.6.15.).	Lezárva	Végrehajtás folyamatban	■□□□□	Nem mérhető
12N	Annak érdekében, hogy eredményesen nyújtson további bizonyosságot, a Bizottság 2007-ben 300 ellenőrzést végez majd a 6. keretprogram tekintetében, míg 2006-ban 45 ellenőrzést végzett. Emellett, miután a 16b. intézkedés részeként kifejlesztett egy szisztematikus megközelítést a 6. kutatási keretprogram kedvezményezettjeiből álló alapsokaságának elemzésére és mintavételezésére, a továbbiakban a legnagyobb költségvetési támogatásban részesülő kedvezményezetteknel állapítja meg a hibákat és igazítja ki ezeket. Ez 2007 végére reprezentatív képet nyújt majd a kutatási költségvetés egészében feltárt szabálytalanságok mértékéről és jellegéről (2007.12.31.).	Lezárva	Végrehajtva		
13.1	Az Ecofin kérésére a strukturális alapok keretében alkalmazott jelenlegi kontrollmechanizmusok ágazati és regionális szintű elemzésének, valamint a meglévő kimutatások és nyilatkozatok értékének véglegesítése, figyelembe véve a 2006. júniusig esedékes, 13. cikk szerinti éves jelentéseket és a bizottsági ellenőrzések eredményeit (2007.3.31.).	Lezárva	Végrehajtva	■□□□□	Nem mérhető
13.2	Az éves tevékenységi jelentéssel kapcsolatban az arra vonatkozó adatok naprakésszé tétele, hogy a főigazgatóságok a 2007 és 2013 közötti időszakban hogyan szerezhetnek bizonyosságot a belsőkontroll-struktúrákból a strukturális alapok és a mezőgazdaság tekintetében (2007.12.31.).	Lezárva	Végrehajtás folyamatban		

Hivatkozási szám	Terület/(al)intézkedés/a cselekvési tervben szereplő határidő	A végrehajtás 2007.12.31-i szintjének bizottsági értékelése	A 2007.12.31-i végrehajtási állapot számvevőszéki értékelése	A 2008 februárjáig elért hatás bizottsági értékelése ⁽¹⁾	A 2007.12.31-ig elért hatás előzetes számvevőszéki értékelése ⁽²⁾
14a	Bevált gyakorlat terjesztése az elsődleges szintű ellenőrzéseket illetően az alapul szolgáló tranzakciók hibakockázatának kezeléséhez, illetve annak javaslata, hogy a tagállamok tegyék intenzívebbé a kedvezményezettnek címzett tájékoztatást, ideértve a kontrollmechanizmusokra és a finanszírozás törlésének kockázatára vonatkozó információkat is (2006.6.30.).	Lezárva	Végrehajtva	□□□□□	Nem mérhető
14b	A strukturális alapok és a 2007–2013 közötti közvetett centralizált irányítás területén iránymutatások nyújtása a kedvezményezettek, illetve a közvetítői szintek számára a kontrollmechanizmusokról és az ellenőrzési lánc keretében végzendő feladatokról (2007.12.31.).	Majdnem lezárva	Végrehajtás folyamatban		
15	A strukturális alapok tekintetében „bizalmi szerződések” megkötése 8 tagállammal – amennyiben elegendően jelentkeznek önként –, amelyek célja, hogy szilárd alapot nyújtsanak az új jogszabályok végrehajtására való felkészüléshez, illetve hogy javítsák a hatályos jogszabályok szerint eszközölt kiadásokra vonatkozó bizonyosságot (2007.12.31.).	Majdnem lezárva	Végrehajtás folyamatban	■□□□□	Nem mérhető
16a	A meglévő tapasztalatok alapján iránymutatások kidolgozása a külső ellenőrök akkreditálása, képzése és monitorozása tekintetében a kutatási és más belső politikai területeken (2007.6.30.).	Lezárva	Végrehajtva	■□□□□	Nem mérhető
16b	Közös megközelítések kialakítása kockázati és reprezentatív mintavételezés végzésére vonatkozóan, a kutatási és más belső politikai területeken, valamint a külső politikákban (2007.12.31.).	Lezárva	Végrehajtva		
16c	Ellenőrzési standardok, hibaarányra vonatkozó jelentéstétel stb. koordinálása a strukturális alapok tekintetében (2007.12.31.).	Majdnem lezárva	Végrehajtás folyamatban		

⁽¹⁾ Az üres négyzetek 1-től 5-ig terjedő beszínezésén alapuló bizottsági pontozási rendszer szerint.

⁽²⁾ A Bizottság ugyanakkor kijelenti, hogy a különböző (al)intézkedéseknek a hibák csökkentése vagy a bizonyosság növelése tekintetében jelentkező hatása csak idővel, az alapul szolgáló rendszerekre gyakorolt hatás kifejtése révén fog jelentkezni.

Forrás: Európai Számvevőszék.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

... egy jelentős kivétellel

2.31. 2007 márciusában bevezették a 11N jelű alintézkedést, amely a visszafizetési és jóváírási rendszerek működésének eredményességét értékeli a 2005-ben és 2006-ban visszafizetett összegek megállapítása, majd annak meghatározása útján, hogy azok következtetések-e a kontroll eljárások során azonosított hibákkal.

2.32. A Bizottság, noha jelentős erőfeszítéseket tett, 2005-re és 2006-ra vonatkozóan nem tudott teljes körű és megbízható adatokat szolgáltatni. A Bizottság továbbá azt sem tudta kimutatni, hogy a bemutatott adatok a kérdéses évekre vonatkoztak-e, a tagállamok által kezdeményezett valamennyi visszafizetést figyelembe vették-e, és a közzétett pénzügyi beszámolókkal átlátható módon összevethető-e.

2.33. A Bizottság arra irányuló kezdeményezése, hogy 2008-tól kezdve minden, az általa eszközölt visszafizetésekre vonatkozó adatot rögzítsen a központi pénzügyi és számviteli rendszerben, pozitív előrelépés. A Számvevőszék megjegyzi ugyanakkor, hogy 2007-re vonatkozóan ez a lehetőség már elveszett.

A cselekvési terv hatásainak első vizsgálata

2.34. A Bizottság 2008 februárjában elvégezte a cselekvési terv hatásainak első vizsgálatát ⁽²⁵⁾. Összességében úgy ítélte meg, hogy az intézkedések hatásai már kimutathatók, az egyéni alintézkedések hatásai között azonban kisebb, de érzékelhető eltérések figyelhetők meg (lásd: **2.3. táblázat**). Az átláthatóság növelése érdekében a Bizottságnak pontosítania kell a hatásvizsgálathoz alapul vett tényezőket.

2.32. A 2007. évi éves beszámolóhoz csatolt megjegyzések 6. fejezete adja a behajtások legjobb becslését (lásd még a 3.29. bekezdésre adott választ). A kohéziós politika területén a Bizottság közzéteszi a saját kontrolltevékenységből eredő pénzügyi korrekciókkal kapcsolatos adatokat. Ezen adatok megbízhatóságával kapcsolatban már sikerült javulást elérni. A Bizottság lépéseket tesz a tagállamok kontrolltevékenységből származó korrekciókról szóló jelentéseinek javítása érdekében, hogy a jövőben biztosítsa azok teljességét.

2.33. A 2007-re vonatkozó összes jóváírási értesítés és beszédési utalvány utólagos frissítésének költségeit túl magasnak ítélték.

2.34. 2009-től a jelentések hangsúlyja a végrehajtástól a hatáselemzés felé tolódik el. A Bizottság 2009 elején esedékes első hatásértékelésében közöl majd további információkat az egyes intézkedések hatásának értékeléséről, minden intézkedés esetében utalva a konkrét hatásmutatókra. Ugyanakkor a Bizottság néhány intézkedés esetében már kimutatott valós hatásokat, például:

- (a 3. számú intézkedés esetében) a belsőkontroll-sablonok és a kölcsönös értékelés megerősített folyamata, valamint a főigazgatóságok világosabb iránymutatásai mérhető javulást eredményeztek az éves tevékenységi jelentésekben, amint az a Számvevőszék 2.1. táblázatából is kiderül,
- (a 8N. számú intézkedés esetében) az esettanulmányt követően javult a legfelsőbb ellenőrzési intézmények számára készített jelentések minősége, ami miatt több legfelsőbb ellenőrzési intézmény használta fel ezeket munkája során,
- (a 12. számú intézkedés esetében) a 6. kutatási keretprogram ellenőrzési stratégiájáról elismerte a Számvevőszék, hogy „valószínűleg hozzájárul ennek az [utólagos] ellenőrzési műveletnek a még hatékonyabb végrehajtásához”.

⁽²⁵⁾ COM(2008) 110 végleges, 2. o.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

2.35. Bár a Számvevőszék elismeri, hogy a cselekvési terv nagy részének végrehajtása megtörtént, nem talált bizonyítékot olyan előrelépésre, amely közvetlenül és mérhető módon kapcsolható az intézkedésekhez (különösen azokhoz, amelyek a tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkoznak). A Számvevőszék szerint a hatás értékelése – amennyiben az tárgyilagosan mérhető – csakis hosszabb időkeretben valósulhat meg.

2.36. A Számvevőszék megjegyzi, hogy a Bizottság a cselekvési terv hatásairól szóló első éves jelentést 2009 elején szándékozik bemutatni.

ÁLTALÁNOS KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Következtetések

2.37. 2007-ben a Számvevőszék további javulást tapasztalt a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszereiben; különösen vonatkozik ez az éves tevékenységi jelentés és nyilatkozatok elkészítési folyamataira (2.8. bekezdés), a főigazgatók nyilatkozataiban adott bizonyosságra vonatkozó fenntartások hatására (2.10. és 2.11. bekezdés), illetve arra, hogy nőtt az összhang a DAS külön értékeléseiben szereplő következtetésekkel (2.12. bekezdés).

2.38. A számvevőszéki ellenőrzések ennek ellenére továbbra is hiányosságokat állapítottak meg egyes éves tevékenységi jelentésekben és nyilatkozatokban a fenntartások hatókörét és mélységét, valamint a felügyeleti és kontrollrendszerek értékelését és működését illetően (2.13. és 2.14. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.35. A szabályok bármilyen egyszerűsítése, és a Bizottság ellenőrzéseinek minden javulása bizonyos idő elteltével gyakorol csak majd hatást a hibák elkerülésére. Ezenkívül számos intézkedés az utólagos ellenőrzésekre, valamint a hibák elkövetése utáni években történő kijavítására vonatkozik. A Bizottság osztja a Számvevőszék azon véleményét, hogy a hatásokat csak hosszabb időszak után lehet értékelni, amint azt a cselekvési tervről készített 2008. februári jelentésében (COM(2008) 110 végleges) is kifejti; lásd még a 2.29. bekezdésre adott választ.

A cselekvési tervben szereplő bizonyos intézkedéseket a Bizottság cselekvési tervének részeként is továbbviszik, hogy javítsák a tagállamok strukturális alapokra gyakorolt felügyeletét.

2.37. A Bizottság üdvözlöi a Számvevőszék által megállapított javulást, és kötelezettséget vállalt erőfeszítéseinek folytatására. Például az éves tevékenységi jelentés véglegesítését megelőző kölcsönös ellenőrzés belső folyamata hozzájárult a jelentések konzisztenciájának és robusztusságának biztosításához. Ezt a folyamatot – az összefoglaló jelentésben leírtaknak megfelelően – továbbfejlesztik a 2008. évi éves tevékenységi jelentésekhez.

2.38. A Bizottság felkérte szolgálatait, hogy nyomatékosan lépjenek fel a 2007. évi éves tevékenységi jelentésekben ismertetett fenntartások kezelése érdekében, és gondosan figyelemmel kíséri majd az előrehaladást, különös figyelmet szentelve a visszatérő fenntartásoknak. 2008 során a szolgálatok további iránymutatást kapnak majd a konzisztencia fokozásához a tekintélyvesztés kockázatának kezelése, valamint a hibáarányok, a lényegesség és a fenntartások közötti kapcsolat terén.

A főigazgatók a kontrollrendszer egészének működését értékelik, nem csupán a hibák megelőzésének hatékonyságát. Figyelembe veszik a hibák feltárását és kijavítását célzó intézkedéseket, és megfelelően figyelembe veszik az ellenőrzések költségeit és hasznait, különösen a helyszíni ellenőrzéseket. A Bizottság számos intézkedést hozott, hogy a 2007. évi

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

éves tevékenységi jelentések jobban mutassák a belsőkontroll-rendszer hatékonysága és a bizonyossági alap közti kapcsolatot. A főigazgatókat például felkérték, hogy nevezzék meg azokat az „építőköveket”, amelyekre ők az általuk nyújtott bizonyosságot alapozták, és hogy magyarázzák meg a közöttük és a Számvevőszék közötti véleménykülönbségek okát. Ezeket a különbségeket 2008 folyamán megvizsgálják, és beszámolnak ezekről a kérdésekről 2008. évi éves tevékenységi jelentésükben.

A főigazgatók 2007. évi éves tevékenységi jelentéseiben megfogalmazott fenntartások a Bizottság véleménye szerint megfeleltek a lényegességgel kapcsolatos feltételeknek, és kiterjedtek az összes olyan rendszerre, ahol lényegességre vonatkozó hiányosságokat tapasztaltak, valamint a fenntartások potenciális hatásait megfelelően mérték fel.

2.39. A Bizottság 2004 óta folyamatosan magas végrehajtási arányt ért el a belsőkontroll-standardok tekintetében (lásd: 2.25. bekezdés), és 2007 végére az integrált belsőkontrollkeretrendszer megvalósítását célzó cselekvési tervbe vett alintézkedések több mint kétharmadát végrehajtotta (2.30. bekezdés).

2.40. A Számvevőszék szerint a Bizottság ugyanakkor nem tudta igazolni azt, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek tökéletesítésére irányuló intézkedései a legfontosabb költségvetési területeken eredményesen csökkentették a hibakockázatot. A cselekvési terv Bizottság által bejelentett hatására vonatkozóan a Számvevőszék még nem talált bizonyítékot.

2.40. Az elmúlt évek során javították a közösségi finanszírozási programok jogi keretét, javultak az ellenőrzések feltételei, egyszerűsödtek a pénzügyi szabályok, a megosztott és a közvetett központi igazgatás területén bevezették az éves összefoglalók rendszerét – ezek mind olyan kezdeményezések voltak, amelyeket a belsőkontroll-rendszer javítására, valamint a tranzakciók hibakockázatának csökkentésére alakítottak ki.

Nehéz felmérni a 2006-ban és 2007-ben hozott intézkedések hibakockázatra gyakorolt hatását. A szabályok bármilyen egyszerűsítése, és a Bizottság ellenőrzéseinek minden javulása bizonyos idő elteltével gyakorol csak hatást a hibák elkerülésére. Ezenkívül számos intézkedés az utólagos ellenőrzésekre, valamint a hibák elkövetés utáni években történő kijavítására vonatkozik. A Bizottság osztja a Számvevőszék azon véleményét, hogy a hatások csak hosszabb időtávlatban mérhetők fel. A Bizottság teljes mértékben tisztában van azzal, hogy be kell mutatnia cselekvési tervének hatását: az összefoglaló jelentés következtetései alapján a Bizottság erőfeszítéseket fog tenni ellenőrzései hatékonyságának bemutatása érdekében. Az összefoglaló jelentés azt is kiemeli, hogy nagyon fontos a hibák okainak megszüntetése, és a Bizottság szolgálatait iránymutatást fognak kiadni ezzel kapcsolatban.

A cselekvési tervet úgy alakították ki, hogy a konkrét hiányosságokat kezelje, és a Bizottság számos más intézkedést is hoz belsőkontroll-rendszerének további javítására. A Számvevőszék saját értékelése azt mutatja, hogy javulás történt a belsőkontroll-rendszerek terén (konkrétan az éves tevékenységi jelentések megítélése nőtt néhány esetben).

A Bizottság néhány intézkedésének hatása már ebben a korai szakaszban is demonstrálható, és szerepelni fog a 2009 elején elkészülő első éves hatástanulmányában. Lásd még a 2.26. és 2.35., az 5.51., 6.33., 7.42., 8.31., 8.32. és 9.25. bekezdésre adott válaszokat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Ajánlások

2.41. A Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság továbbra is törekedjen a főigazgatósági felügyeleti és kontrollrendszerek eredményességének szavatolására és kimutatására, a következő területekre összpontosítva:

- a) biztosítsa, hogy az éves tevékenységi jelentések és nyilatkozatok következetesen és a fenntartásokkal összeegyeztethető módon értékeljék a felügyeleti és kontrollrendszereket (2.12–2.14. bekezdés);
- b) a tagállamokkal együttműködve javítsa az éves összefoglalókban rendelkezésre bocsátott információk minőségét, és mutassa ki, hogyan nyer bizonyosságot, illetve hogyan növeli az éves tevékenységi jelentésekből nyert bizonyosság értékét az említett információk felhasználása révén (2.19. bekezdés);
- c) a felügyeleti és kontrollrendszerekre gyakorolt tényleges hatás biztosítása érdekében megfelelően kövesse nyomon az integrált belsőkontroll-keretrendszerre vonatkozó cselekvési terv intézkedéseit (2.35. bekezdés), különösen az 1. alintézkedés (egyszerűsítés), a 10a. és a 10b. alintézkedés (költség-hatékonyság) és a 11N. alintézkedés (visszafizetettési rendszerek) tekintetében (2.31. bekezdés).

2.42. A Számvevőszék azt javasolja, hogy a jogalkotó hatóságok és a Bizottság készüljenek fel a jövőbeli kiadási programok megtervezésének felülvizsgálatára, a következők megfontolásával:

- a) tegyék egyszerűbbé a támogatható költségek számításához alapul vett tényezőket és a „ténylegesen felmerült költségek” visszatérítése helyett alkalmazzanak minél gyakrabban átalányösszegeket;

2.41.

- a) Míg továbbra is egyedül a főigazgató felelős az éves tevékenységi jelentésért és minden esetleges fenntartásért, az éves tevékenységi jelentéstervezetek kölcsönös értékelése erősödött 2007-ben. Az éves tevékenységi jelentésekben és nyilatkozatokban már jelentős mértékben szerepel a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek egészének konzisztens értékelése, és nem csupán a hibák megakadályozása terén bizonyított hatékonyságuk. Ez összeegyeztethető a fenntartásokkal. Ezenkívül a Bizottság javítja éves tevékenységi jelentési eljárását bizonyos területeken, különösen a szolgálatok közötti teljes konzisztencia biztosítása érdekében, és további erőfeszítéseket fog még tenni ebben a tekintetben.

Lásd még a 2.12. és 2.14. bekezdésre adott választ.

- b) A Bizottság felülvizsgált iránymutatást fog küldeni a tagállamoknak, amelynek ajánlásai a 2008. évi éves összefoglalók minőségének javítását célozzák.

Lásd még a 2.19. bekezdésre adott választ.

- c) 2009 elejére készül el a cselekvési terv hatásáról készült jelentés (amely a 2008. december végi állapotokat tükrözi majd). A Bizottság a 4., 10. és 11. számú intézkedések eredményeit is nyomon fogja követni 2008. novemberi közleményében, amelynek célja, hogy újraindítsa az elfogadható kockázatról szóló vitát.

A kohéziós politika tekintetében a Bizottság jelentős erőfeszítésekkel igyekezett fejleszteni a tagállamok által benyújtott adatok minőségét, és jelenleg ellenőrzi ezen adatok hiánytalanságát és pontosságát.

Lásd még a 2.31. és 2.35. bekezdésre adott választ.

2.42.

- a) A Bizottság egyetért azzal, hogy további egyszerűsítés szükséges a támogatható költségekkel kapcsolatos kérdésekben.

A Bizottság már kötelezettséget vállalt az integrált belsőkontroll-keretrendszerre vonatkozó cselekvési tervében arra, hogy egyszerűsített szabályokra tesz javaslatot a következő jogalkotási időszakokban. Ugyanakkor a Bizottság nem egyedül dönt, és szüksége van a jogalkotó hatóságra annak biztosításához, hogy a jövőbeni jogszabályok egyszerűsítő intézkedéseket tartalmazzanak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság vállalta annak biztosítását, hogy a jövőbeli jogalkotási javaslatok világos és egyértelmű szabályokat tartalmaznak majd az átalányfinanszírozás kiterjedtebb alkalmazása tekintetében.

A kohéziós politika jelenlegi szabályai már lehetővé teszik az átalányokat bizonyos esetekben, és a Bizottság megvizsgálja majd a gyakorlat kiterjesztésének lehetőségét, amely egyelőre csak korlátozott számú költségkategóriák esetében alkalmazható. A tőkeprojektek esetében ez nem működik a közbeszerzési szabályok és megtérülési megfontolások miatt.

A kutatás területén a Bizottság egyetért azzal, hogy a költségelszámolási problémák miatt további egyszerűsítésre van szükség, elsősorban a személyzeti és a közvetett költségek terén. A Bizottság felhívja a figyelmet a 7. keretprogram jogi korlátaira és a reprezentatív átalányösszegek meghatározásának nehézségeire.

További fontos lépés az egyszerűsítés felé, hogy a 7. keretprogramban bevezették a költségszámítási módszer előzetes hitelesítését. A Bizottság utal a 7.20. és 7.21. bekezdésekre adott válaszokban említett problémákra.

- b) kontrollrendszereiket az elérendő eredmények (kockázati célkitűzések, és ehhez kapcsolódóan az elfogadható hibaszint) figyelembevételével alakítsák át, s ezentúl ne a kitűzött feladatok (elvégzendő ellenőrzések száma) szempontjából közeleítsék meg azokat, mint ahogy az jelenleg történik;
- c) tegyenek előrelépéseket az elfogadható kockázat fogalmának kidolgozása terén.

- b) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és meg fogja vizsgálni, hogy hogyan tudná átültetni a gyakorlatba.
- c) A Bizottság közleményt fog kibocsátani a kérdésről 2008 őszén, amely az elfogadható kockázatról szóló intézményközi vita újraindítását célozza majd.

3. FEJEZET

Költségvetési gazdálkodás

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	3.1–3.2.
Észrevételek	3.3–3.29.
A források kihasználatlanul hagyása költségvetés-módosításokkal járt	3.3–3.6.
A fennálló költségvetési kötelezettségvállalások 5,2 %-kal nőttek az előző évhez képest	3.7–3.11.
Az „n + 2 év”-szabály gyorsítja a kifizetéseket	3.12–3.17.
A Bizottság jelentése a költségvetési és pénzgazdálkodásról	3.18–3.20.
Pénzügyi korrekció/visszafizettetés mint a költségvetési folyamat része: alaposabb tájékoztatásra van szükség a pénzügyi korrekciókat illetően, és jobban kell irányítani azokat	3.21–3.29.
Jogi és szervezeti keret	3.21–3.24.
A tagállamoktól nem érkezik teljes körű, megbízható információ	3.25–3.29.
Következtetések és ajánlások	3.30–3.33.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

3.1. Ez a fejezet olyan kérdéseket elemez, amelyek a 2007–2013-as többéves pénzügyi keret első évére, 2007-re vonatkozóan vetődnek fel az Unió általános költségvetésének végrehajtására nézve. Ez az elemzés, melynek során az „n + 2 év”-szabály alkalmazása kiemelt figyelmet kap, elsősorban a költségvetés végrehajtásának ütemére és a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások szintjére terjed ki. A fejezet tárgyalja a korábbi évek rendszerhiányosságai és helytelen kifizetései miatt eszközölt pénzügyi korrekciókat és visszafizettetéseket is, ezeket figyelembe kell venni a költségvetési eljárás során.

3.2. A Bizottság által folytatott költségvetési gazdálkodás egyik legfontosabb feladata, hogy biztosítsa a Parlament és a Tanács által az Unió elsődleges politikai céljainak megfelelően elosztott pénzforrások szabályos, a megbízható pénzgazdálkodás elveinek megfelelő felhasználását. A költségvetés végrehajtására irányuló elemzés csupán egy szempontot ad a végrehajtás helyességének meghatározásához. A költségvetés ugyanis meg kell, hogy feleljen a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség elveinek is, ezeket azonban nem annyira ez az éves jelentés, mint inkább a Számvevőszék által kiadott különjelentések tárgyalják.

ÉSZREVÉTELEK

**A források kihasználatlanul hagyása
költségvetés-módosításokkal járt**

3.3. A 2007-re elfogadott költségvetési előirányzatokban (a megszavazott költségvetésben és a költségvetés-módosításokban) összesen 126,4 milliárd EUR kötelezettségvállalás és 113,8 milliárd EUR kifizetés szerepelt, ami a végleges 2006-os költségvetéshez képest 5 %-os, illetve 6 %-os növekedést jelentett. Az év költségvetési kötelezettségvállalási előirányzatai összességükben 2,5 milliárd euróval maradtak a pénzügyi keret szerinti felső határérték alatt, míg a kifizetési előirányzatok 10 milliárd euróval maradtak el attól (lásd: az **I. melléklet III. és IV. ábrája**).

3.4. Az év közben megszavazott hét költségvetés-módosítás a kötelezettségvállalási előirányzatokban összesen 0,167 milliárd EUR, a kifizetési előirányzatokban pedig 1,65 milliárd EUR csökkenést eredményezett. Ez utóbbi csökkenés többnyire arra adott válasz, hogy a kiadások a versenyképesség (0,5 milliárd EUR), a kohéziós politikák (0,7 milliárd EUR), valamint a mezőgazdaság és természeti erőforrások (0,5 milliárd EUR) területén a vártnál alacsonyabbak. A kifizetési előirányzatok ily módon történő csökkentése helyes költségvetési gazdálkodást tükröz, bizonyítja ugyanis a változásokhoz való alkalmazkodás képességét, és csökkenti a költségvetési többletet ⁽¹⁾ (a saját források egy része így visszakerülhet a tagállamokhoz).

⁽¹⁾ A költségvetési többlet (költségvetési eredmény) a költségvetés végrehajtásának következtében keletkezik. Ez a többlet nem tartalék, nem halmozható fel, és nem használható fel az elkövetkező évek kiadásainak finanszírozásához. A fel nem használt bevételeket, amelyekből a többlet képződik, jóváírják a következő évre beszedendő saját forrásokkal szemben.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.5. Az **I. mellékletben** található **III.** és **IV. ábra** részletes tájékoztatást nyújt a kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatokról, és a pénzügyi keret fejezetei, illetve a tevékenységalapú költségvetés-tervezés szakterületei szerinti bontásban közli ezek 2007-es tényleges összegeit.

3.6. A Bizottság több (részben egymást átfedő) dokumentumot készít az Európai Közösségek költségvetésének végrehajtásáról ⁽²⁾, amelyekben többek között az alábbi adatok szerepelnek:

- a költségvetési többlet a 2006-os 1,9 milliárd euróval szemben 2007-ben 1,5 milliárd euróra csökkent,
- a kihasználtsági ráta mind a kötelezettségvállalások (96 %), mind a kifizetések (98 %) tekintetében a 2006. évi adatokhoz (99 % és 96 %) hasonlóan magas volt,
- 1,2 milliárd EUR értékben felhasználatlanul maradt kifizetési előirányzatokat (nem voltak célhoz kötött bevételek közöttük) törlés helyett 2007-ről 2008-ra vittek át vagy átprogramoztak; ez a tavalyihoz hasonló szintet jelent,
- a „Kohézió” területén (04-es, 05-ös, 11-es és 13-as cím ⁽³⁾) a kifizetési előirányzatok 0,745 milliárd EUR összegű csökkentése következtében majdnem 100 % lett a végleges kihasználtsági ráta (költségvetés-módosítás elfogadása nélkül 97 % lett volna). A tagállami kifizetési előrejelzések az utóbbi években javultak. A túlbecslés átlagos mértéke a 2006-os 33 %-ról 2007-ben 18 %-ra csökkent.

3.6. A Számvevőszék által említett dokumentumok különféle célokra készülnek (lásd a 3.20. pontra adott választ).

- Bár a tagállamok továbbra is igyekeznek javítani az előrejelzések pontosságát, ez utóbbiak továbbra is túlságosan következtelenek ahhoz, hogy költségvetési célokra használják fel. További fejlesztéssel azonban hasznos eszközzé válhatnak a továbbra is magas kihasználtsági ráták biztosításának elősegítéséhez.

⁽²⁾ A 2007-es költségvetés végrehajtásáról részletes tájékoztatást nyújt az Európai Közösségek 2007-es pénzügyi évre vonatkozó éves beszámolójának II. része és az EB (Költségvetési Főigazgatóság) „Jelentés a költségvetési és pénzügyi gazdálkodásról – 2007-es pénzügyi év”, valamint „Jelentés a strukturális és kohéziós alapok 2007-es költségvetésének végrehajtására irányuló elemzésről” (57–58. o.) című dokumentumai. Megjegyzendő azonban, hogy a különböző dokumentumokban szereplő adatok nem teljesen egységesek, és némi eltérést mutatnak.

⁽³⁾ A címek a következő politikaterületeket foglalják magukban: 04. Foglalkoztatás és szociális ügyek; 05. Mezőgazdaság és vidékfejlesztés; 11. Halászat és tengeri ügyek; 13. Regionális politika.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

**A fennálló költségvetési kötelezettségvállalások
5,2 %-kal nőttek az előző évhez képest**

3.7. A kiadások differenciálásának közvetlen következménye, hogy fennálló kötelezettségvállalások keletkeznek akkor, ha a kiadásokat végrehajtó programok lebonyolítása több évbe telik, és a kötelezettségeket évekként a vonatkozó kifizetések előtt vállalják. A kötelezettségvállalások egyszeri növekedése (például bővítéseket követően) és a források kihasználatlanul hagyása (amikor nem használják fel a költségvetésben jóváhagyott összes kifizetési összeget) arra vezethet, hogy nő a fennálló kötelezettségvállalások szintje. Mivel a kötelezettségvállalásokat kifizetések folyósítása révén lehet felszámolni, hosszú távon a fennálló kötelezettségvállalások strukturális jellegű növekedéséhez vezet, ha a kötelezettségvállalások jelentősen meghaladják a kifizetéseket. Ez a helyzet aztán évről évre húzódik ⁽⁴⁾.

3.8. Az – elsősorban többéves programok keretében – fennálló költségvetési kötelezettségvállalások (azaz olyan fel nem használt kötelezettségvállalások, amelyek jövőbeli kiadások finanszírozása céljából kerülnek átvitelre) 6,855 milliárd euróval (5,2 %) 138,6 milliárd euróra nőttek. Ha csak a differenciált előirányzatok révén finanszírozott szakpolitika-területeket tekintjük, 136 milliárd EUR összegben állnak fenn kötelezettségvállalások, ez az érintett politikaterületek kiadásainak 2007-es teljesítési arányát tekintve 1,9 évnél kötelezettségvállalásnak vagy 2,1 évnél kifizetésnek felel meg.

3.9. A fennálló kötelezettségvállalások túlnyomó része a strukturális alapokhoz kapcsolódik. Ezen a területen 84 milliárd eurót ⁽⁵⁾ (a teljes összeg kb. 66 %-át) tesznek ki a fennálló kötelezettségvállalások, a 2007-es teljesítési arány mellett ez 1,9 évnél kötelezettségvállalásnak vagy 2,3 évnél kifizetésnek felel meg. A 2007-es év azonban az új programozási időszak első éve volt, ezért az összes kifizetés kb. 20 %-át előlegfizetések tették ki. Éppen ezért két lehetséges mutató esetében (év végén fennálló kötelezettségvállalások a kötelezettségvállalási előirányzatokhoz, illetve az év során megvalósított kifizetésekhez viszonyítva) az előző évi referenciaértékkel való összehasonlítás kevésbé hasznos, mint a korábbi években.

3.7–3.9. A költségvetésben a kötelezettségvállalásokat következetesen magasabb összegekben irányozzák elő, mint a kifizetéseket, mivel ez utóbbiak hosszabb időtartamon át oszlanak el. Ezért a kötelezettségvállalások általában évről évre növekednek.

A kohéziós politikában alkalmazott $n + 2/n + 3$ szabály biztosítja, hogy a kötelezettségvállalásokat 2–3 éven belül nagyrészt felhasználják.

⁽⁴⁾ Lásd továbbá a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 3.9–3.11. bekezdését.

⁽⁵⁾ A kohézióról lásd a bizottsági (Költségvetési Főigazgatóság) jelentést a strukturális és kohéziós alapok 2007-es költségvetésének végrehajtására irányuló elemzésről, 35. o.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.10. Bár a 2007-es évre jóváhagyott kötelezettségvállalási előirányzatoknak csupán 5 %-a kötődött a Kohéziós Alaphoz, mégis innen származott a fel nem használt kötelezettségvállalások 13 %-a (18,1 milliárd EUR). Ez a 2006-os évhez képest 2,7 milliárd eurós, avagy kb. 15 %-os növekedésnek felel meg. A fennálló kötelezettségvállalások e magas mértéke a 2007-es teljesítési arány mellett 2,5 évnnyi kötelezettségvállalást, vagy 4,2 évnnyi kifizetést tesz ki, és egyben tükrözi azt a tény is, hogy erre az alapra nem vonatkozik az „n + 2 év”-szabály (lásd: 3.12–3.17. bekezdés). A Kohéziós Alapnál a teljesítési arány alulmúlta a tervezettet, különösen a spanyolországi, a csehországi és a szlovéniai projektek esetében. Egy költségvetés-módosítás révén a kifizetési előirányzatokat 0,67 milliárd euróval (14 %) csökkentették.

3.11. A korábbi, 2000–2006-os programozási időszak strukturális alapjai tekintetében fennálló kötelezettségvállalásoknál 41 %-os, 78 milliárd euróról (2007-es teljesítési arány mellett 2,4 évnnyi kifizetés) 46 milliárd euróra (2007-es teljesítési arány mellett 1,5 évnnyi kifizetés⁽⁶⁾) történő csökkenés figyelhető meg⁽⁷⁾. Az alapok kedvezményezetteinek azonban 2008 végéig sort kell keríteniük a kifizetéseikre ahhoz, hogy a Bizottság le tudja nullázni a fennmaradó összeget. A Bizottságnak ezzel összefüggésben biztosítania kell, hogy a korábbi, 2000–2006-os programozási időszak lezárása ne szenvedjen késedelmet, és így ne gyakorolhasson negatív hatást a 2007–2013-as időszakra jóváhagyott új programok megvalósítására. A Számvevőszék jelentős javulást észlelt az új programozási időszakkal kapcsolatban, a programok időben történő elfogadásának köszönhetően ugyanis ezen a politikaterületen a 2007-es előirányzatok több mint 98 %-ára kötelezettséget vállaltak⁽⁸⁾, szemben a korábbi programozási időszakhoz tartozó 2000-es évben tapasztalható 50 %-kal.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.10. A Kohéziós Alaphoz kapcsolódó számos projekt esetében a kiadások végrehajtásának végső határideje 2010-re esik. Az új programozási időszakban a Kohéziós Alapra az $n + 2/n + 3$ szabályt alkalmazzák.

3.11. A Bizottság minden tőle telhetőt megtesz, hogy ne készen a 2000–2006-os programok lezárása, amire főleg 2010–2011 folyamán kerül sor. A Bizottság a lezárás előkészítéseként 2006-ban iránymutatást adott ki, és lezárási szemináriumokat szervezett a tagállamokkal. Ellenőrzi továbbá, hogy a tagállamok hogyan készülnek elő a lezárásra (lásd a Bizottságnak a megosztott irányítású strukturális intézkedésekre vonatkozó felügyeleti szerepének megerősítésére irányuló cselekvési terv 3.1. fellépését, COM(2008) 97 végleges). Ha a kiadások lezárási határidejét nem tartják be, az el nem költött forrásokat a Bizottság a lezárás alkalmával megszünteti.

⁽⁶⁾ Lásd a bizottsági (Költségvetési Főigazgatóság) jelentést a strukturális és kohéziós alapok 2007-es költségvetésének végrehajtására irányuló elemzésről, 5. és 6. táblázat, 13. o.

⁽⁷⁾ Lásd a bizottsági (Költségvetési Főigazgatóság) jelentést a strukturális és kohéziós alapok 2007-es költségvetésének végrehajtására irányuló elemzésről, 10. táblázat, 37. o.

⁽⁸⁾ Operatív programok késői benyújtása és/vagy az érintett tagállamokkal folytatott tárgyalások elhúzódása miatt 130 millió EUR összegű kötelezettségvállalási előirányzatot 2008-ra vittek át egy a „Konvergencia” célkitűzéshez kapcsolódó operatív programnál, kilenc területi együttműködési programnál és az IPA (előcsatlakozási támogatási eszköz) hat, határokon átnyúló együttműködési programjánál. Az ezekhez kapcsolódó szakmai segítségnyújtási intézkedések egy részét szintén elhalasztották 2008-ra, illetve 2009-re. Lásd a bizottsági (Költségvetési Főigazgatóság) jelentést a költségvetési és pénzgazdálkodásról, 2007-es pénzügyi év; valamint a strukturális és kohéziós alapok 2007-es költségvetésének végrehajtására irányuló elemzésről (3. táblázat, 12. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az „n + 2 év”-szabály gyorsítja a kifizetéseket

3.12. A strukturális intézkedések területén, melyek végrehajtása rendszerint többéves időszakok keretében történik, a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezéseket megállapító 1999. június 21-i 1260/1999/EK tanácsi rendelet ⁽⁹⁾ 31. cikke az esetleg rendellenesen fennálló, évről évre gördített kötelezettségvállalások egyre fokozódó felhalmozódásának elkerülése érdekében bevezette az automatikus visszavonásokat. Ezt a mechanizmust „n + 2 év”-szabálynak is nevezik.

3.13. Az éves beszámolóban ⁽¹⁰⁾ közöltek szerint fennálló kötelezettségvállalások („RAL” ⁽¹¹⁾) származási év szerinti elemzéséből látható, milyen hatással jártak a strukturális alapok területén az annak érdekében tett erőfeszítések, hogy a fennálló kötelezettségvállalásokat az automatikus visszavonási szabály hatálybalépése előtt kifizetések révén rendezzék. Az éves beszámoló szerint fennálló kötelezettségvállalások 95 %-ban a 2000–2006-os időszak utolsó három évéből származnak. Ezzel szemben a strukturális alapok területén fennálló, egyelőre rendezetlen kötelezettségvállalásoknak csupán 5 %-a vonatkozik korábbi évekre.

3.14. Noha az „n + 2 év”-mechanizmus hozzájárult a kifizetési folyamat felgyorsításához (lásd: 3.15. bekezdés), a strukturális alapok területén a fennálló kötelezettségvállalások halmozott összege folyamatosan nő (lásd: **3.1. ábra**), 2007 végére 79 milliárd eurót tett ki (lásd: 3.7. bekezdés is).

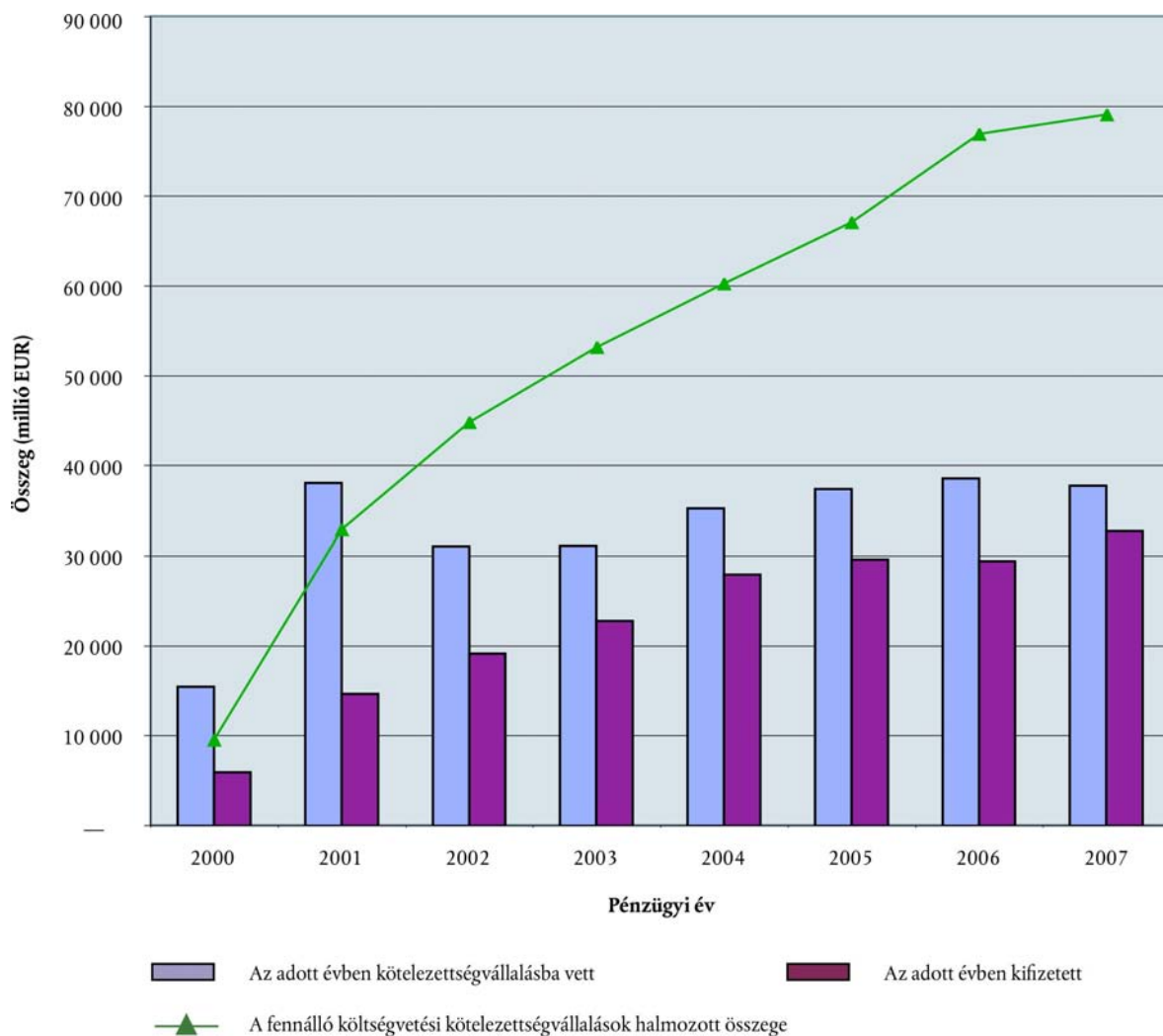
3.14. Ahogyan az a Bizottságnak a 2006. évi éves jelentésre adott válaszaiban is szerepel (3.9–3.10. pont), a fennálló kötelezettségvállalások 1994 óta történő felhalmozódása továbbá részben egyrészt a kötelezettségvállalásokra és kifizetésekre alkalmazott rendszer 2000–2006 közötti reformjának, másrészt a bővítésnek tudható be. A Bizottság 2008. májusi jelentésének (A strukturális alapok és a Kohéziós Alap 2007. évi költségvetés-végrehajtásának elemzése) 38. oldalán szereplő 21. ábra egyértelműen ábrázolja a különböző programozási időszakok hatását, azaz a fennálló kötelezettségvállalások (RAL) természetes időbeni csökkenését.

⁽⁹⁾ HL L 161., 1999.6.26., 1. o.

⁽¹⁰⁾ Lásd az Európai Közösségek 2007-es pénzügyi évre vonatkozó éves beszámolóját, 13b. táblázat.

⁽¹¹⁾ A fennálló kötelezettségvállalásokat gyakran a francia „RAL” (reste à liquider) betűszóval jelölik.

3.1. ábra – A 2000–2007-es időszak strukturális alapjainak területén fennálló kötelezettségvállalások halmozott összegének alakulása



Forrás: Az Európai Közösségek éves beszámolójának II. része: az Európai Közösségek költségvetésének végrehajtásáról szóló összevont jelentések.

3.15. Az „n + 2 év”-szabály az esetek csupán kis hányadánál eredményezett automatikus visszavonást (az utóbbi három év során átlagosan kb. 200 millió EUR értékben). Más szóval a potenciális automatikus visszavonást kilátásba helyező „n + 2” rendszernek megvan az a szándékolt hatása, hogy ösztönzi a kötelezettségvállalások időben történő megszüntetését. Felmerül azonban annak a nemkívánatos mellékhatásnak a veszélye, hogy a fennálló kötelezettségvállalások csökkentését célzó kifizetési folyamatot kevésbé szigorú belsőkontroll-eljárásokat alkalmazva gyorsítják fel, ami növelné az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségéhez és szabályszerűségéhez fűződő kockázatot ⁽¹²⁾.

3.15. A Bizottság figyelembe veszi a vizsgálatban említett kockázatot, és meghozza a megfelelő intézkedéseket, amennyiben megállapítja, hogy a tagállamok elfogadhatatlan intézkedéseket fogadtak el az n + 2 szabály alapján történő forrásvisszavonások elkerülésére.

⁽¹²⁾ Lásd továbbá a 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 2.25. bekezdését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.16. Az elkövetkező években ez a folyamat részben megfordulhat, mivel az új, 2007–2013-as programozási időszakban az automatikus visszavonási szabályt enyhítve egyes tagállamok esetében $n + 3$ év szabályt vezetnek be ⁽¹³⁾. 2007 és 2010 között az összes kötelezettségvállalás 61 %-a olyan tagállamokra fog vonatkozni, amelyek az új pénzügyi keret értelmében az $n + 3$ év szabály alá tartoznak.

3.17. A többi olyan politikaterületen, ahol ugyan futnak többéves projektek, de amelyekre nem vonatkozik az $n + 2$ -eshez hasonló szabály (például a Kutatási, az Információtársadalmi és Médiaügyi, illetve az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóságok esetében), nem figyelhető meg az a tendencia, hogy a fennálló kötelezettségvállalások olyan gyorsan rendeződnek, mint a strukturális alapok esetében ⁽¹⁴⁾.

A Bizottság jelentése a költségvetési és pénzgazdálkodásról

3.18. Amint azt a korábbi években is megjegyeztük, a Bizottságnak a költségvetési és pénzgazdálkodásról készített jelentésében jelentős mennyiségű információ található a költségvetési végrehajtás részleteiről, a fennálló költségvetési kötelezettségvállalásokról és az előrejelzettnél alacsonyabb kihasználtság okairól. Lehetőség van azonban további javulásra is, különösen ami a fennálló kötelezettségvállalásokkal („RAL”) kapcsolatos adatok elemzését illeti.

3.19. Emellett a közzétett adatokat jobban el kellene különíteni a különböző programozási időszakok szerint.

3.20. Egyéb dokumentumokban, például az éves beszámolóban, szintén fontos adatok szerepelnek a költségvetés végrehajtásáról, amelyek a költségvetési és pénzgazdálkodásról szóló jelentésből kimaradtak (pl. a költségvetési eredmény). Nagyobb figyelmet kell szentelni annak, hogy ezekben a különböző dokumentumokban egységes adatok kerüljenek bemutatásra ⁽¹⁴⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.16. *Ahogy az a Számvevőszék 2006. évi jelentésében (3.17. pont) szerepel, ezt a hatást enyhítheti, ha a 2007–2013 közötti időszakban az $n + 2/n + 3$ szabályt alkalmazzák a Kohéziós Alap projektjeire. Az új vidékfejlesztési alap esetében továbbra is az $n + 2$ szabályt alkalmazzák.*

3.17. *Az EU által finanszírozott kutatótevékenységekben minden egyedi kötelezettségvállalásnak megvan a saját, a projekt időtartamától függő „végleges végrehajtási határideje”. A projekt időtartama – a tevékenység jellegétől függően – igen változatos, néhány hónaptól több évig terjedhet. A költségvetési rendelet 77. cikke szerint e kötelezettségvállalások bármely részét, amelyet a határidő után hat hónappal nem teljesítettek, vissza kell vonni. A visszavont összegek a projekt befejezése után, és nagyon kivételes esetben a projektek – tudományos vagy pénzügyi problémákból bekövetkező – nem terv szerinti befejezéséből fakadóan fennmaradó összegeknek felelnek meg.*

3.18. *A Bizottság egyetért azzal, hogy lehet még mit javítani.*

3.19. *Tájékoztatás található a strukturális alapok és a Kohéziós Alap 2007. évi költségvetés-végrehajtásának elemzéséről szóló jelentésben.*

3.20. *A Bizottság nem gondolja, hogy magát a költségvetési eredményt is fel kellene tüntetni a költségvetési és pénzügyi irányításról szóló jelentésben, mivel az éves előirányzatok meghatározása ebben a könyvelési számításban (amelynek az a célja, hogy a tagállamoknak visszatérítendő összegeket kiszámítsa) logikusan eltér a hagyományos végrehajtási elemzésben szereplőtől. Ezen túlmenően, a bevételi oldalon e jelentés a saját forrásokra korlátozódik.*

⁽¹³⁾ Az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 93. cikkének (2) bekezdése (HL L 210., 2006.7.31., 25. o.).

⁽¹⁴⁾ Az éves beszámoló, illetve a „költségvetési és pénzgazdálkodásról szóló jelentés” például eltérő összegeket ad meg a költségvetés végrehajtásával kapcsolatban.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság igyekszik biztosítani a különféle bizottsági dokumentumokban közzétett adatok magas szintű következetességét, e dokumentumok azonban különféle célokra készülnek. A végrehajtás és költségvetési kiigazítás mélyreható elemzését – amely a költségvetési irányítás részét képezi – a pénzügyi keret alapján kell elkészíteni, és ennek során a megszavazott és az átvitt előirányzatokat prioritásként kell kezelni. E struktúrát sem az éves elszámolások (amelyek középpontjában az engedélyezett előirányzatok összességének felhasználásáról, törléséről és átviteléről készített végrehajtási jelentés áll), sem a költségvetés (szakpolitikai területek szerinti besorolás, amely igazgatási és működési kiadásokat tartalmaz) nem követi. Ez azt jelenti, hogy a végrehajtási adatokat a bizottsági dokumentumokban különféleképpen kell szerkeszteni, és egyes, szemmel láthatólag azonos területre vonatkozó számadatok a valóságban (kissé) eltérő meghatározásokon alapulnak.

Pénzügyi korrekció/visszafizettetés mint a költségvetési folyamat része: alaposabb tájékoztatásra van szükség a pénzügyi korrekciókat illetően, és jobban kell irányítani azokat

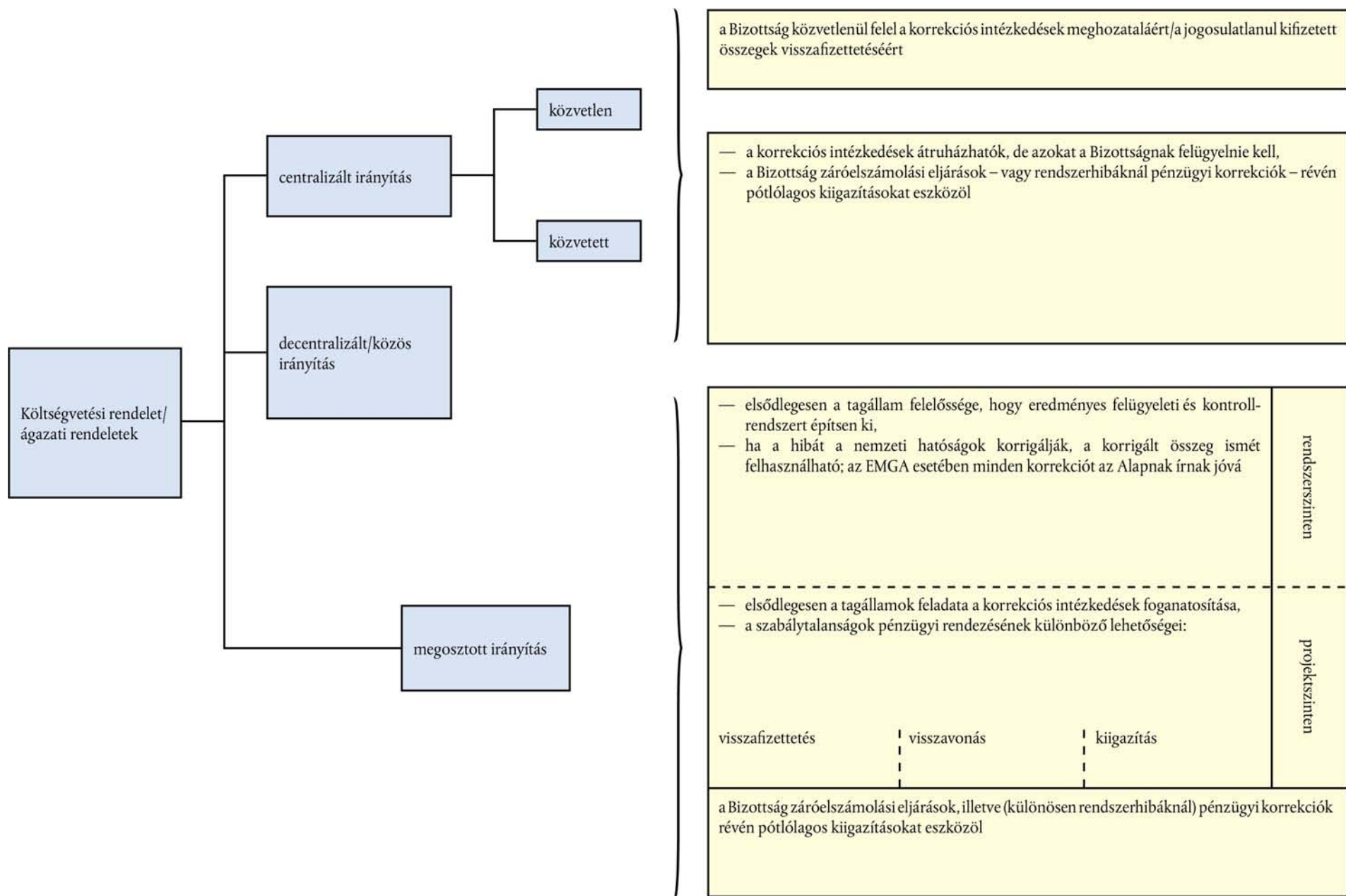
Jogi és szervezeti keret

3.21. Az EK-Szerződés 274. cikkének első albekezdése kimondja, hogy „A Bizottság a költségvetést [...] saját felelősségére [...] hajtja végre [és] ... A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását.” A költségvetés helyes végrehajtásáért tehát végső soron a Bizottságra hárul a felelősség.

3.22. A költségvetési rendelet többféle irányítási módszert is megkülönböztet a költségvetés végrehajtásához, ezek mindegyikénél megfelelő felügyeleti és kontrollrendszerekre van szükség a kifizetéseket terhelő hibák megelőzéséhez, illetve feltárásához és kijavításához.

3.23. A Szerződésben, a költségvetési rendeletben és az ágazati rendeletekben a pénzügyi gazdálkodást és a kontrollt illetően megfogalmazott jogi előírások összehatásának eredményeképpen a felelősségi körök megoszlása és a pénzügyi korrekciók különböző eszközei rendkívül bonyolultak. A **3.2. ábra** egyszerűsített áttekintést nyújt a különböző jogi összetevőkről és azok egymásra gyakorolt hatásáról.

3.2. ábra – A pénzügyi korrekciókat szabályozó jogi keret és az abból fakadó mechanizmusok



A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.24. Közvetlen centralizált irányításnál (a költségvetést a Bizottság részlegei hajtják végre, például az igazgatási kiadások vagy a kutatás, energia és közlekedés egyes részei esetében), illetve közvetett centralizált irányításnál (a költségvetést az ezzel megbízott szervezetek, például végrehajtó ügynökségek hajtják végre) a Bizottság kizárólagos felelőssége a végrehajtás, és ennek keretében a megfelelő korrekciós intézkedések alkalmazása. A megosztott irányítás tárgyát képező kiadásoknál – különösen a mezőgazdaság és a kohézió területén – a költségvetés helyes végrehajtásáért, és ennek keretében a helytelen kifizetések visszafizettetéséért első fokon a tagállamok a felelősek ⁽¹⁵⁾. Ha azonban a tagállamoknál nem kerül sor a szabálytalan kiadások korrekciójára, vagy ha működő felügyeleti és kontrollrendszereik eredménytelenek az ilyen kifizetések megelőzésében vagy a korrekciók megtételében, akkor a Bizottság záróelszámolási vagy egyéb eljárások révén pénzügyi korrekciókat eszközöl ⁽¹⁶⁾.

A tagállamoktól nem érkezik teljes körű, megbízható információ

3.25. A Számvevőszék ellenőrzése a korábbi évekhez hasonlóan lényeges hibákra utaló bizonyítékokat talált a megosztott irányítású uniós kiadások fontos területein, és megállapította, hogy a legtöbb hiba a végső kedvezményezettek szintjén fordul elő. A visszafizetési mechanizmusoknak és az eszközölt visszafizetések mértékének tükröznie kellene a fennálló kockázatok típusát és mértékét. Noha az uniós támogatási rendszerek összetettsége és sokfélesége miatt nehéz általános értékelést adni arról, hogy tagállami szinten mennyire eredményes a korrekciós mechanizmusok működése, a Számvevőszék egyes uniós intézkedések esetében (pl. foglalkoztatás és szociális ügyek, regionális politika) nem talált elégséges bizonyítékot arra nézve, hogy azok többéves korrekciós mechanizmusai arányban állnának a fennálló kockázatokkal.

3.25. A visszafizetést csak akkor lehet teljesíteni, ha az ellenőrzés megállapításait megerősítik az ellenőrzöttel folytatott egyeztető eljárás során, ami néhány esetben a megállapítás elvetését vagy módosítását eredményezi. Ezért elkerülhetetlen, hogy a visszatérítések összege kevesebb legyen, mint az ellenőrzésekben beazonosított kockázatok.

A Bizottság jelentős erőfeszítésekkel igyekezett fejleszteni a tagállamok által a visszafizetésekkal kapcsolatban szolgáltatott adatok minőségét, és jelenleg ellenőrzi ezen adatok hiánytalanságát és pontosságát. Előrelépések történtek tehát a többéves korrekciós mechanizmusok működésével kapcsolatos megbízható bizonyítékok szolgáltatása tekintetében.

⁽¹⁵⁾ Az EMGA esetében minden korrekciót az Alapnak írnak jóvá. A strukturális alapoknál a tagállamok a kontroll- és ellenőrzési munkájuk során feltárt szabálytalan kiadások összegét visszavonják az érintett program vagy projekt keretében bejelentett kiadásokból. Ezt vagy rögtön azután teszik, ahogy rábukkantak a szabálytalan kiadásra, vagy azután, hogy a kedvezményezett visszatérítette a jogtalanul kifizetett összeget. A strukturális alapok ilyen módon felszabaduló erőforrásai ismét felhasználhatók.

⁽¹⁶⁾ A megosztott irányításhoz hasonló szabályok vonatkoznak a decentralizált vagy közös irányítás eseteire is, amikor a Bizottság nemzeti közti szervezetekkel vagy egyéb független szervezetekkel együtt hajtja végre a költségvetést.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.26. Jelenleg a tagállami szinten alkalmazott korrekciós mechanizmusokról szolgáltatott információ a kohéziós politikák esetében nem teljes körű és nem megbízható. A mezőgazdaságot illetően a Számvevőszéknek kétségei vannak a szolgáltatott információ megbízhatóságával kapcsolatban (lásd: 5.44. bekezdés). A Bizottság még nem rendelkezik teljes körű és/vagy teljesen megbízható információval arról, hogy ez milyen következményekkel jár az uniós kiadások címzettjeire, illetve az uniós és a nemzeti költségvetésekre nézve.

3.27. A korrekciós mechanizmusoknak nem feltétlenül képezi részét a túlfizetett összeg egyéni kedvezményezettrel való visszafizettetése. Ha például a túlfizetett összeg alacsony, költséghatákonysági szempontból nem gazdaságos visszafizettetése. Az is előfordulhat, hogy a kontroll eljárások során nem állapítják meg a ténylegesnél többet visszaigénylő egyes kedvezményezettek kilétét (például ha a korrekció mintavételt alkalmazó módszerekkel kivetített hibaarányokon alapul). Az összegeket általában akkor sem fizettetik vissza a kedvezményezettekkel, ha a pénzügyi korrekciót a felügyeleti és kontrollrendszerek hiányosságai miatt a tagállamra szabják ki.

3.28. A 3.27. bekezdésben említett esetekben a korrekció költségeit végső soron nem a ténylegesnél többet elszámoló kedvezményezettek, hanem a nemzeti adófizetők finanszírozzák. A kontroll- és szankciórendszerek közvetlen elriasztó hatása így csökken, és ezért a hibák ismét előfordulhatnak. A visszafizetési eljárások eredményességének megítélésakor azonban számítani kell annak is, hogy ezek mennyire ösztönzik a felügyeleti és kontrollrendszerek javítását (és ezáltal a jövőbeli hibakockázat csökkenését).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.26. Az Európai Közösségek 2007-es költségvetési évre vonatkozó éves beszámolójához csatolt megjegyzéseket a Bizottság új, a jogosulatlan kifizetések visszafizettetéséről szóló fejezettel egészítette ki. E fejezet célja, hogy áttekintést adjon a jogosulatlan kifizetések visszafizettetésére alkalmazott eljárásról, és hogy a lehető legpontosabb becslést nyújtsa a teljes visszafizetett összegről.

A kohéziós politika területén tagállami szinten végzett pénzügyi korrekciókat évente bejelentik a Bizottságnak, és az adatokat közléseik a strukturális alapokról szóló éves jelentésben. Ahogyan az a 3.25. pontra adott válaszban szerepel, a Bizottság intézkedéseket tesz, hogy javítsa ezen információk megbízhatóságát és hiánytalanságát. Az egyedi esetekre vonatkozóan a kedvezményezettekkel történő visszafizetésekkal kapcsolatos információt az 1681/94/EK rendeletben előírt kötelező jelentéstételi eljárások keretében nyújtják be, valamint a tagállamok monitoringrendszereiben is rendelkezésre bocsátják. A Bizottság igyekszik hiánytalan és megbízható adatokkal alátámasztani, hogy a szabálytalan finanszírozás kizárásával védelmezi az EU költségvetését.

A mezőgazdasági kiadások tekintetében a Bizottság úgy véli, hogy a tagállamoktól hozzá beérkezett információ hiánytalan és kellően megbízható, mivel lényeges eltérést nem tártak fel. A Bizottság elismeri ugyanakkor, hogy lehetne még mit javítani, és ennek megfelelően felülvizsgálta a 2008. költségvetési évre vonatkozó iránymutatást. Emellett továbbra is szorosan figyelemmel kíséri a helyzetet (lásd az 5.44. pontra adott választ).

3.27–3.28. A tagállamoknak – adott esetben – vissza kell fizetniük a kedvezményezettekkel túlzott kifizetéseket, és bizonyított, hogy ennek általában eleget is tesznek. Amennyiben a hibák az irányítási és kontrollrendszereknek tudhatók be, nem kell az összeget a kedvezményezettől visszatéríttetni, hiszen nem ő a hibás. Átalányalapú vagy extrapolált korrekciók alkalmazása esetén a nemzeti hatóságok csak akkor hajthatnak végre visszatéríttetést az egyéni kedvezményezettekkel, ha bizonyított a szabálytalanság. A korrekciós mechanizmus fő célja, hogy a közösségi finanszírozásból kizárja a közösségi szabályoknak nem megfelelő kiadásokat, vagyis megvédje a közösségi költségvetést a nem oda-tartozó kiadásoktól. Amennyiben a tagállam közigazgatása viseli a költségeket, az átalányalapú vagy extrapolált korrekciók védelmezik a közösségi költségvetést, és ösztönzik a hatóságokat arra, hogy elkerüljék a hibák újabb előfordulását. Az átalányalapú vagy extrapolált korrekciók ezért fontos eszközök a tagállamok irányítási és kontrollrendszereinek fejlesztése szempontjából, így nagyban hozzájárulnak a végső kedvezményezettek részére teljesített szabálytalan kifizetések elkerüléséhez, illetve a kifizetések feltárásának és korrekciójának biztosításához.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.29. A visszafizettetések eszközléséhez, illetve az ezzel kapcsolatos kimutatásokhoz alkalmazott rendszerek és eljárások felülvizsgálata alapján a Számvevőszék úgy találja, hogy a Bizottságnak az alábbiakat kellene tennie ⁽¹⁷⁾:

- a már létező korrekciós mechanizmusok átláthatóságának növelése érdekében készítsen listát és leírást az összes olyan tagállami és bizottsági eljárásról, amelyek révén összegeket fizettetnek vissza,
- teremtsen egyértelmű kapcsolatot a kontrollmechanizmusok által feltárt hiba és az abból fakadó visszafizetés vagy kiigazítás (a kedvezményezett által elszámolt összeg kiigazítása) között, és gondoskodjon ennek a folyamatnak a megfelelő nyomon követéséről, illetve a megfelelő kimutatások elkészítéséről,
- kapcsolja össze a visszafizetéseket, illetve az elszámolt összegekben eszközölt kiigazításokat azzal az évvel, amelyben a hiba vagy szabálytalanság történt, és teremtsen ezáltal alapot a többéves korrekciós mechanizmusok eredményességének értékeléséhez,
- számszerűsítse a túlzott költségeket elszámoló végső kedvezményezettek által visszafizetett összegeket, illetve a nemzeti költségvetésből, vagyis az adófizetők által finanszírozott pénzügyi korrekciók összegét,
- gondoskodjon arról, hogy a tagállamok időben nyújtsanak teljes körű, megbízható információt a visszavonásokról, a visszafizetésekről, illetve a függőben lévő visszafizetésekről, különösen ami a strukturális alapokat illeti,
- értékelje, hogy mennyire eredményesen ösztönözték a pénzügyi korrekciók a felülvizsgálati és kontrollrendszerek javítását a tagállamokban,

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.29. A Bizottság megerősíti azon kötelezettségvállalását, hogy továbbra is igyekszik javítani az általa vagy a tagállamok által végrehajtott visszafizetésekkal és pénzügyi korrekciókkal kapcsolatban rendelkezésre álló információt.

- A Bizottság elszámolásaiban szereplő információk:

A 2007-es költségvetési évre vonatkozó éves beszámolókhöz csatolt megjegyzésekben külön fejezet foglalkozik a jogosulatlan kifizetések visszafizetésével, és áttekintést nyújt az e célból alkalmazott eljárásokról.

A fejezet tartalmazza továbbá a visszafizetendő teljes összeg lehető legpontosabb – a jelenleg rendelkezésre álló információk alapján kiszámított – becslését. Ezen információk még nem tartalmazzák az összes olyan visszafizetést, amely a Bizottság által közvetlenül irányított pénzeszközök esetében a soron következő kifizetésből történő levonásból fakad. A kohéziós politika területén a tagállamok által végrehajtandó visszafizetésekkal kapcsolatban csak előzetes adatokat tartalmaz.

A bizottsági szinten korrigált hibákkal kapcsolatos információk további fejlesztése érdekében a Bizottság 2008-ban módosításokat vezetett be az „ABAC” pénzügyi elszámolási rendszerben, hogy az ellenőrzések révén feltárt hibákat vagy szabálytalanságokat egyértelműen összekapcsolja a visszafizetésekkal, illetve a kedvezményezettek által követelt összegek kiigazításával. A módosítás lehetővé teszi továbbá a visszafizetetések és a követelt összegek kiigazításainak az összekapcsolását azzal az évvel, amelyben a hiba vagy szabálytalanság történt, ezáltal lehetővé teszi, hogy a Bizottság – a Számvevőszék ajánlásának megfelelően – ellenőrizhesse a többéves korrekciós mechanizmusok eredményességét.

- A tagállamoktól származó információk:

A mezőgazdaságban a végső kedvezményezettektől visszafizetett összegeket – a tagállamokra terhelt pénzügyi korrekciókkal együtt – bejelentik a Bizottságnak, és feltüntetik a 2007. évi elszámolásokban, valamint a 2007-es elszámolásokhoz csatolt megjegyzésekben. A pénzügyi korrekciókkal kapcsolatos valamennyi határozatot közzéteszik az Európai Unió Hivatalos Lapjában, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság éves tevékenységi jelentése pedig teljes információt tartalmaz a Bizottság és a tagállamok közötti pénzügyi kapcsolatokról, valamint a tagállamok által a végső kedvezményezettektől visszafizetett jogosulatlan kifizetésekről.

A strukturális fellépésekkel kapcsolatos kiadások esetében a Bizottság által elrendelt pénzügyi korrekciókat szintén bejelentik az elszámolásokban. A nemzeti szinten végzett korrekciók esetében a tagállamokat arra kéri, hogy éves jelentéseket nyújtsanak be a Bizottságnak azon korrekciókról, amelyeket a támogatások visszavonásai és visszafizetéseinek révén hajtottak végre, valamint az év végén függőben lévő visszafizetésekről. A Bizottság a strukturális alapokról szóló 2006. évi éves jelentés (SEC(2007) 1456) mellékletében ismertette a tagállamoktól a 2006. évre vonatkozóan

⁽¹⁷⁾ E kérdések közül Kallas alelnök többet is érintett a 2006-os pénzügyi év mentesítési eljárása során az Európai Parlament (Költségvetési Bizottság) 21. sz. írásbeli kérdésére adott válaszában.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

szolgáltatott információkat, a 2007-es adatokat pedig a 2007. évi jelentésben teszi közzé. A Bizottságnak a megosztott irányítású strukturális intézkedésekre vonatkozó felügyeleti szerepének megerősítésére irányuló cselekvési terv (COM(2008) 97 végleges) egyedi intézkedéseket tartalmaz a jelentéstétel további fejlesztésének szükségességével kapcsolatban. Ezen egyedi intézkedések között szerepelnek pl. a benyújtott információ megbízhatóságának és hiánytalanságának értékelése céljából végzett helyszíni ellenőrzések.

A Bizottság folyamatosan vizsgálja a tagállamokban alkalmazott felügyeleti és kontrollrendszerek hatékonyságát, és következtetéseiben, különösen az érintett főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseiben jelentést tesz. Amennyiben súlyos hiányosságokat tárnak fel, a Bizottság a jövőben is – ahogyan a múltban is tette – felfüggeszti a kifizetéseket és pénzügyi korrekciókat rendel el, amennyiben a tagállam nem hozza meg az elfogadott intézkedést a rendszerek fejlesztése céljából.

A mezőgazdasági kiadások tekintetében a Számvevőszék korábban már elismerte, hogy javulás mutatkozik a tagállamok felügyeleti és kontrollrendszereit illetően (lásd például a Számvevőszék 2006. évi éves jelentését). A Bizottság úgy véli, hogy e javulások – legalábbis részben – egyrészt a bizottsági ajánlások tagállamokban történő végrehajtásának, másrészt a tagállamokra kiszabott pénzügyi korrekcióknak köszönhetők.

- értékelje, hogy megfelelő típusú korrekciós mechanizmusokat alkalmaz-e a Bizottság, illetve a tagállamok, és hogy – a költséghatékonyság elvét figyelembe véve – mekkora intenzitással teszik ezt ⁽¹⁸⁾.

- Az ellenőrzés költségei:

A Bizottság nemsokára befejezi az ellenőrzési költségek értékelését a mezőgazdaság, az ERFA és a közvetlen központi igazgatás vonatkozásában. Az eredmények alapján a Bizottság 2008 vége felé közleményt ad ki azzal a céllal, hogy újraindítsa az elfogadható mértékű kockázatról szóló intézményközi eszmecserét.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

3.30. Az előző programozási időszak kezdetéhez képest 2007-ben jelentős javulás állapítható meg a tekintetben, ahogyan az új programozási időszak első évének kötelezettségvállalási előirányzatait végrehajtják. A teljesítési arány 2007-ben is magas maradt. A kohéziós politika területén az eredeti kifizetési előirányzatokat költségvetés-módosítások révén 0,745 milliárd euróval csökkentették.

⁽¹⁸⁾ Lásd: Az Európai Közösségek Számvevőszékének 2/2004. sz. véleménye az egységes ellenőrzési modellről (single audit) (és javaslata egy közösségi belsőkontroll-keretrendszerre) (HL C 107., 2004.4.30., 1. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.31. A tagállamok javították a strukturális alapok kiadásaira vonatkozó előrejelzéseiket, a túlbecslések aránya a 2006-os 33 %-ról 2007-ben 18 %-ra csökkent ⁽¹⁹⁾.

3.32. A differenciált kiadásoknál továbbra is rendkívül magas a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások szintje, olyannyira, hogy meghaladja a 2007-es költségvetés kötelezettségvállalási előirányzatainak összegét. Az automatikus visszavonások rendszere viszonylagos javulást eredményezett a strukturális fellépések területén. Fennáll azonban annak a kockázata, hogy a kifizetések felgyorsulása az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos belsőkontroll-eljárások fellazulását eredményezheti. A Bizottságnak ezt a szempontot is szem előtt kell tartania, amikor hasonló szabályok bevezetését mérlegeli a többéves tevékenységeket folytató egyéb területeken, például a kutatás, az energia és közlekedés, vagy az információs társadalom és média területén.

3.33. Annak érdekében, hogy az uniós kiadásokra irányuló többéves korrekciós mechanizmusok eredményességét értékelni lehessen, jelentősen javítani kell a korrekciós intézkedések irányításával, illetve hatásával kapcsolatos tájékoztatást.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.31. Bár a tagállamok továbbra is fejlesztik az előrejelzések pontosságát, ez utóbbiak továbbra is túlságosan következtelenek ahhoz, hogy költségvetési célokra használják fel. További fejlesztéssel azonban hasznos eszközzé válhatnak a továbbra is magas kihasználtsági ráták biztosításának elősegítéséhez.

3.32. A Bizottság figyelembe veszi a vizsgálatban említett kockázatot, és megfelelő intézkedéseket tesz, amennyiben megállapítja, hogy a tagállamok elfogadhatatlan intézkedéseket fogadtak el az n+2 szabály alapján történő visszavonások elkerülésére.

3.33. A Bizottság javította és továbbra is igyekszik javítani a rendelkezésre álló információt (lásd a 2007. évi elszámolások 6.5. bekezdését).

A strukturális alapok esetében a 2007-es elszámolásokban teljes információ található a Bizottság által eszközölt korrekciókról. Részletes információkat tettek közzé a strukturális alapokról szóló 2006. évi éves jelentés mellékletében is. Ezt a 2007. évi jelentésben tovább fejlesztik, különösen a tagállamok által eszközölt korrekciók tekintetében.

A mezőgazdaságot illetően már közzétettek valamennyi vonatkozó információt, így az átvizsgálható és ellenőrizhető. A fenti információk magukban foglalják a Bizottság által a tagállamokra terhelt korrekciókat, valamint a tagállamok által a végső kedvezményezettektől visszafizetett jogosulatlan kifizetéseket.

⁽¹⁹⁾ A Kohéziós Alap esetében azonban a túlbecslések aránya 2007-ben a 2006-os 32 %-ról 54 %-ra nőtt.

4. FEJEZET

Bevételek

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bevezetés</i>
Bevezetés	4.1–4.3.
A bevételek sajátos jellemzői	4.1–4.3.
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	4.4–4.45.
Az ellenőrzés hatóköre	4.4–4.10.
Hagyományos saját források	4.4–4.7.
HÉA- és GNI-alapú saját források	4.8–4.10.
Az elszámolások alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége	4.11–4.15.
Hagyományos saját források	4.11–4.14.
HÉA- és GNI-alapú saját források	4.15.
A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése	4.16–4.39.
Hagyományos saját források	4.16–4.19.
HÉA-alapú saját forrás	4.20–4.25.
GNI-alapú saját forrás	4.26–4.39.
Általános következtetések és ajánlások	4.40–4.45.
Hagyományos saját források	4.42.
HÉA-alapú saját forrás	4.43.
GNI-alapú saját forrás	4.44–4.45.
A korábbi észrevételek hasznosulása	4.46.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

A bevételek sajátos jellemzői

4.1. Az Európai Unió költségvetési bevétele saját forrásokból és egyéb bevételekből áll. A 2006-os évhez képest a jelentős különbség az, hogy 2007-ben az Európai Mezőgazdasági Garancia-alappal, illetve az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alappal kapcsolatban eszközölt kiigazítások és visszafizetetések, valamint az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg a kifizetésekből történő levonás helyett célhoz kötött bevételként került elszámolásra (2 448 millió EUR, azaz a bevételek 2,1 %-a) ⁽¹⁾.

4.2. Ahogy azt a **4.1. táblázat**, a **4.1. ábra** és a **4.2. ábra** mutatja, a saját források messze a legjelentősebb forrásai a költségvetési kiadások finanszírozásának (93,5 %).

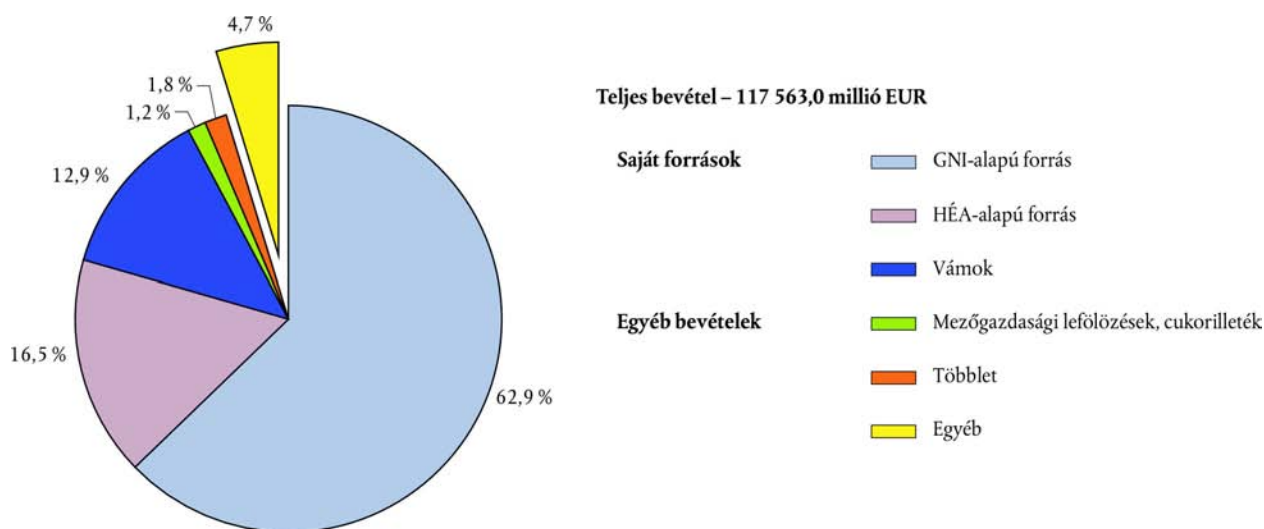
4.1. táblázat – A 2006-os és a 2007-es pénzügyi évek bevétele

(millió EUR)					
A bevétel típusa és megnevezése a költségvetésben	Tényleges bevétel 2006-ban	A 2007-es költségvetés alakulása		Tényleges bevétel 2007-ben	% -os változás (2006 és 2007 között)
		Eredeti költségvetés	Végleges költségvetés		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1 Hagyományos saját források (a beszédési költségekre visszatartott 25 % nélkül)	15 028,3	17 307,7	16 532,9	16 573,0	10,3
— Mezőgazdasági lefölözések (1 0. alcím)	1 291,8	1 486,7	1 486,8	1 404,0	8,7
— Cukor- és izoglükóz illetékek (1 1. alcím)	151,6	533,1	– 37,7	– 31,0	– 120,4
— Vámok (1 2. alcím)	13 584,9	15 287,9	15 083,8	15 200,0	11,9
2 HÉA-alapú források	17 206,2	17 827,4	19 478,5	19 441,0	13,0
— HÉA-alapú forrás a folyó pénzügyi évből (1 3. alcím)	17 219,8	17 827,4	18 517,2	18 468,0	7,2
— Előző évek egyenlegei (3 1. alcím)	– 13,6	0,0	961,3	973,0	7 254,4
3 GNI-alapú forrás	70 132,1	79 152,8	74 022,0	73 914,0	5,4
— GNI-alapú forrás a folyó pénzügyi évből (1 4. alcím)	68 602,1	79 152,8	71 153,1	71 057,0	3,6
— Előző évek egyenlegei (3 2. alcím)	1 530,0	0,0	2 868,9	2 857,0	86,7
4 Egyenlegek és kiigazítások	– 15,3	0,0	0,0	59,0	485,6
— UK-kiigazítás (1 5. alcím)	– 6,0	0,0	0,0	61,0	1 116,7
— A UK-kiigazítás végleges kiszámítása (3 5. alcím)	– 4,0	0,0	0,0	– 2,0	50,0
— A UK-kiigazítás időközi kiszámítása (3 6. alcím)	– 5,3	0,0	0,0	0,0	100,0
5 Egyéb bevételek	6 071,7	1 209,3	3 812,3	7 576,0	24,8
— Többlet az előző pénzügyi évből (3 0. alcím)	2 502,8	0,0	2 108,5	2 109,0	– 15,7
— Egyéb bevételek (4–9. címek)	3 568,9	1 209,3	1 703,8	5 467,0	53,2
Mindösszesen	108 423,0	115 497,2	113 845,7	117 563,0	8,4

Forrás: a 2007-es költségvetések és költségvetés-módosítások; az Európai Közösségek 2007-es éves beszámolója.

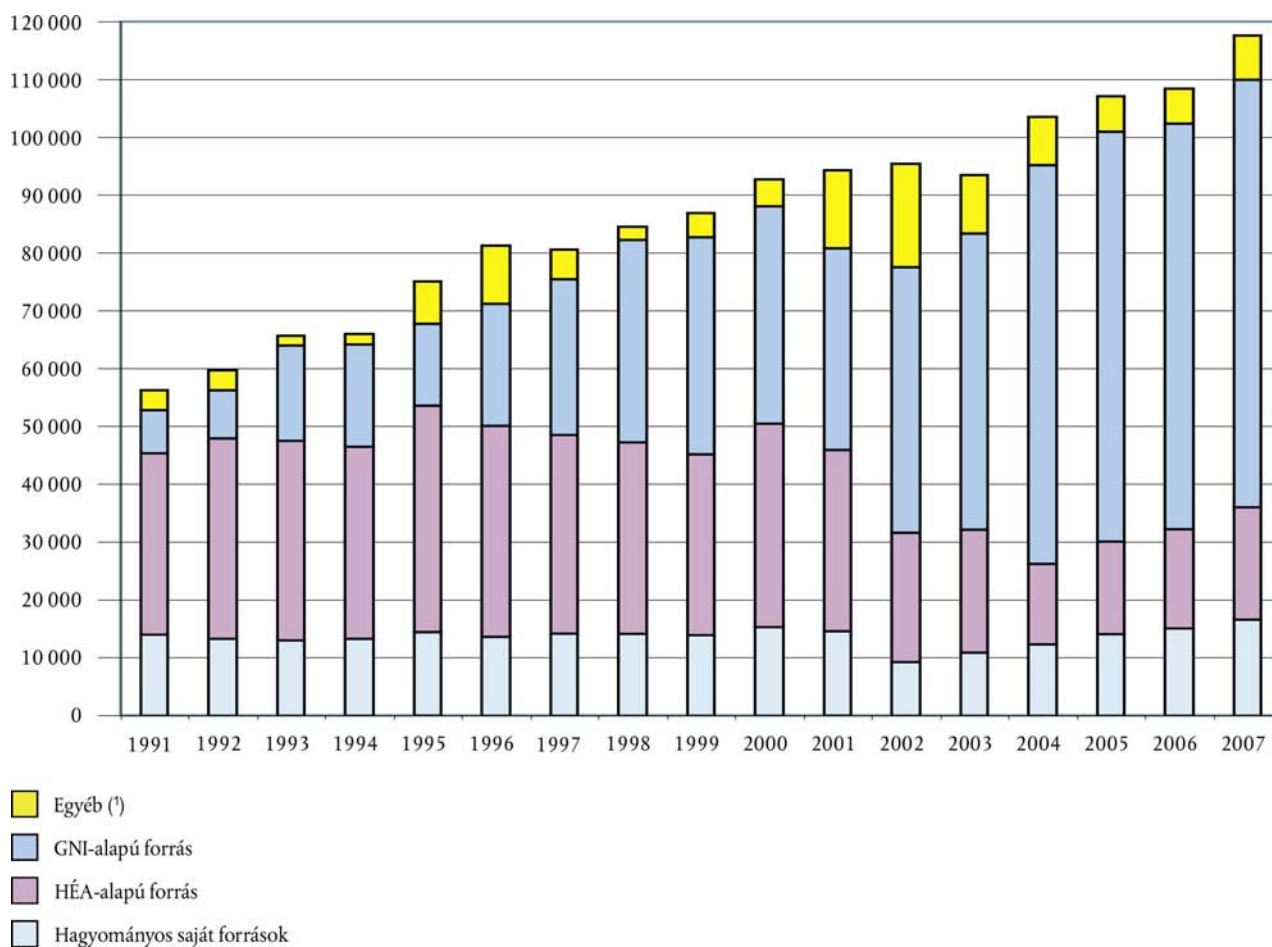
⁽¹⁾ A közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 2005. június 21-i 1290/2005/EK tanácsi rendelet 34. cikke (HL L 209., 2005.8.11., 1. o.).

4.1. ábra – A 2007. évi tényleges bevételek megoszlása



Forrás: az Európai Közösségek 2007-es éves beszámolója.

4.2. ábra – A tényleges bevételek forrásainak alakulása 1991 és 2007 között



⁽¹⁾ Az előző pénzügyi év többlete és egyéb bevételek.

Forrás: az Európai Közösségek 2007-es éves beszámolója.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.3. A saját forrásoknak három kategóriája van: a hagyományos saját források ⁽²⁾ (vámok, mezőgazdasági lefölözések és cukorilletékek, 14,1 %), a tagállamok által beszédett hozzáadottérték-adó (HÉA) alapján kiszámított saját források (16,5 %), illetve a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmén (GNI) alapuló saját források (62,9 %) ⁽³⁾.

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT KERETÉBEN

Az ellenőrzés hatóköre***Hagyományos saját források***

4.4. A hagyományos saját források beszédése a következő főbb kockázatoknak van kitéve: az illeték adófizetők általi kijátszása; az illeték összegének helytelen kiszámítása vagy megállapításának elmulasztása fel nem tárt hibák miatt; valamint a megállapított illeték tagállami elszámolásaiban előforduló, a Bizottság rendelkezésére bocsátott összegeket csökkentő, illetve azokkal kapcsolatban késedelmeket okozó hibák. A beszámolók alapjául szolgáló ügyletek számvevőszéki ellenőrzése nem terjedhet ki azokra a behozatalokra, amelyeket nem jelentenek be, illetve amelyek kikerülnek a vámellenőrzéseket.

4.5. A Számvevőszék véletlenszerű minta alapján országonként 30 behozatali nyilatkozatot ellenőrzött hat tagállamban ⁽⁴⁾. Ebben a hat tagállamban, illetve a Bizottságnál értékelte a felügyeleti és kontrollrendszereket is.

4.6. Az ellenőrzés a következőkre terjedt ki: a vámfelügyelet megszervezésének és a hagyományos saját források nemzeti számviteli rendszereinek vizsgálata, valamint az ACOR ⁽⁵⁾ felügyeleti szerepének értékelése. Vizsgálat tárgyát képezték továbbá a Bizottság hagyományos saját forrásokkal kapcsolatos elszámolásai és – hogy megfelelő bizonyosságot lehessen szerezni az elszámolt összegek teljességéről és pontosságáról – az illetékek alakulása.

⁽²⁾ A hagyományos saját forrásokat az Európai Unió nevében a tagállamok szedik be, annak 25 %-át beszédési költség címén visszatartva.

⁽³⁾ A HÉA- és GNI-alapú saját források számítása egységkulcs alapján történik, amelyet a tagállamok harmonizált HÉA-alapjára, illetve közösségi szabályoknak megfelelően kiszámított GNI-jére vetítenek.

⁽⁴⁾ A Számvevőszék ciklikus módon, a legnagyobb hozzájárulókat gyakrabban vizsgálva választja ki a tagállamokat részletes ellenőrzésre. A 2007-es év vonatkozásában Bulgária, Dánia, Németország, Spanyolország, Románia és Portugália képezte ellenőrzés tárgyát.

⁽⁵⁾ Az 1150/2000/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 130., 2000.5.31., 1. o.) 20. cikkében említett, a közösségek saját forrásaival foglalkozó tanácsadó bizottság. A bizottság a tagállamok és a Bizottság képviselőiből áll, és a saját forrásokat érintő ügyekben biztosítja a kapcsolatot a Bizottság és a tagállamok között. A saját források rendszerének végrehajtása során felmerülő kérdéseket, valamint a saját források becsléseit vizsgálja.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.7. A vámraktározási eljárást illetően külön ellenőrzésre került sor a Bizottságnál és hét tagállamban ⁽⁶⁾.

HÉA- és GNI-alapú saját források

4.8. Ezen két forrás esetében a fő kockázatok abból adódnak, hogy a nemzeti elszámolásokat statisztikai adatok és becslések alapján állítják össze, és hogy a jogi keretrendszer összetett.

4.9. A HÉA-alapú és a GNI-alapú saját források olyan makrogazdasági statisztikákra épülnek, amelyek alapjául közvetlenül nem ellenőrizhető adatok szolgálnak. A HÉA- és GNI-alapú saját források ellenőrzése ezért a tagállamok által összeállított makrogazdasági aggregátumok Bizottsághoz történő beérkezését tekintette kiindulópontjának, majd értékelte a Bizottság azon adatfeldolgozó rendszereit, amelyben az adatokat a végleges beszámolóba történő illesztésig kezelik. Az ellenőrzés tehát az éves költségvetés összeállítását és a tagállami hozzájárulások helyességét vizsgálta. Az ellenőrök emellett megvizsgálták a szóban forgó források megállapításának és beszedésének helyességéről ésszerű bizonyosságot nyújtó bizottsági felügyeleti és kontrollrendszereket, illetve az ACOR ⁽⁷⁾ és a GNI-bizottság ⁽⁸⁾ által ellátott feladatokat is.

4.10. 2007. június 7-én a Tanács új határozatot fogadott el az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről (2007/436/EK, Euratom) ⁽⁹⁾, amely visszamenőleges hatállyal 2007. január 1-jétől fog érvénybe lépni. A határozat egységes lehívási kulcsot (0,30 %) vezetett be a HÉA-alapú saját forráshoz, és bizonyos tagállamok esetében tovább csökkentette a 2007–2013-as időszakra vonatkozó HÉA- és GNI-alapú hozzájárulásokat ⁽¹⁰⁾. Ennek megfelelően a tagállamok 2007-es HÉA-, illetve GNI-alapú hozzájárulását a ratifikációs eljárás 2009 elejére várható befejezésekor visszamenőlegesen újraszámítják.

⁽⁶⁾ Belgium, Cseh Köztársaság, Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország, Svédország és Szlovákia.

⁽⁷⁾ Lásd: 5. lábjegyzet.

⁽⁸⁾ A GNI-bizottságról az 1287/2003/EK, Euratom tanácsi rendelet, azaz a GNI-rendelet (HL L 181., 2003.7.19., 1. o.) 4. cikke tesz említést. A GNI-bizottság a Bizottság és a tagállamok képviselőiből áll. A bizottság minden évben megvizsgálja a tagállamok által megküldött GNI-adatokat, és véleményt nyilvánít arra vonatkozólag, hogy azok a megbízhatóság, összehasonlíthatóság és teljeskörűség tekintetében a saját forrás céljaira megfelelnek-e.

⁽⁹⁾ HL L 163., 2007.6.23., 17. o.

⁽¹⁰⁾ Ausztria, Hollandia, Németország és Svédország csökkentett HÉA-lehívási kulcsot alkalmazhat, valamint Hollandia és Svédország bruttó csökkentéseket élvezhet a GNI-alapú hozzájárulások tekintetében.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az elszámolások alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége**Hagyományos saját források**

4.11. A tagállamok beszedik, majd az államkincstáruk által vezetett számviteli rendszerben (az „A-számlán”) lekönyvelik a hagyományos saját forrásokat, amelyeket ezt követően a Közöségek rendelkezésére bocsátanak. A beszédetlen és biztosíték nélküli díjak és illetékek esetében, illetve akkor, ha az egyébként biztosítékkal szavatolt összegekkel kapcsolatban kifogás merül fel, a tagállamok a rendelkezésre bocsátást egy külön számlára (a „B-számlára”) való bejegyzéssel felfüggeszthetik.

4.12. A Számvevőszék úgy találta, hogy a Bizottságnak megküldött tagállami elszámolásokban lényeges jogszerűségi és szabályszerűségi hiba nem fordult elő. Fény derült azonban olyan hiányosságokra, amelyek – bár nem olyan jelentősek, hogy az általános ellenőrzési következtetést befolyásolják – kiigazításra szorulnak.

4.13. Ami az A-számlát illeti, Dániában a számítógépes vámkezelési rendszer gazdasági szereplők által bevitt adatai gyakran nem a valós behozatalt tükrözték, és ezért nem voltak megbízhatóak. Ez azt eredményezte, hogy a Bizottságnak folyósított kifizetések összege alacsonyabb volt annál, mint ami ténylegesen járt volna. Portugáliában a végrehajtás útján beszédett illetékek könyvelése, valamint a Bizottság felé történő rendelkezésre bocsátása rendre késedelmet szenved.

4.14. Akárcsak az elmúlt években, a számvevőszéki ellenőrzés hiányosságokat tárt fel a B-számlákkal kapcsolatban, különösen az alábbi esetekben:

- egyes esetekben az áruk szabad forgalomba bocsátása anélkül történt meg, hogy a vámtartozást kiegyenlítették volna, vagy arra biztosítékot nyújtottak volna,
- a B-számlára könyveltek le olyan nem vitatott vámtartozásokat, amelyeknek legalább egy részére volt biztosíték, noha a biztosítékkal garantált részt rendelkezésre kellett volna bocsátaniuk,

4.13. A Bizottság e megállapításokat jelenleg követi nyomon az érintett hatóságokkal. Vissza fogják téríteni a rendelkezésre nem bocsátott saját forrásokat, és be fogják szedni a késedelmi kamatokat.

4.14. A B-számlákat gyakran helyileg, az egyes vámhivatalok kezelik, így magas a kockázata az egyszeri hibák előfordulásának. A B-számlák megvizsgálása ezért a bizottsági ellenőrzések rendszeres részét képezi. Emellett a Bizottság 2007-ben külön iránymutatást bocsátott a tagállamok rendelkezésére a számlák helyes alkalmazásáról.

- A Bizottság megvizsgálja e megállapítást az érintett tagállammal.
- Egy 2007-es vizsgálat eredményeként a Bizottság már foglalkozik e kérdéssel azzal az egy tagállammal közösen, ahol e megállapítás szisztematikus volt. A Számvevőszék által említett három fennmaradó egyedi esettel a Bizottság az érintett tagállamokkal együtt fog foglalkozni.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- egy raktárüzemeltető esetében az általa kínált teljes körű biztosítékot nem fogadták el akként, így az utólagos beszédés tárgyát képező tartozásokat rendre helytelenül a B-számlára könyvelték le.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- A Bizottság megvizsgálja e pontot az érintett tagállammal, de lehetségesnek tartja, hogy helyi hibáról van szó. A vámraktárakat vizsgáló 2005-ös ellenőrzése alkalmával a Bizottság nem tárt fel hasonló hibákat, sőt megerősítette, hogy e ponton a nemzeti utasítások megfeleltek a közösségi jogszabályoknak.

HÉA- és GNI-alapú saját források

4.15. A számvevőszéki ellenőrzés a tagállami hozzájárulások kiszámítását és befizetését lényeges hibáktól mentesnek találta.

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése**Hagyományos saját források**

4.16. A számvevőszéki helyszíni ellenőrzések a vámokra, illetve a hagyományos saját források könyvelésére vonatkozó felügyeleti és kontrollrendszerek működését általában jónak találták. A Számvevőszék emellett felülvizsgálta a Bizottság ellenőrzéseit is, amelyek azt állapították meg, hogy a saját források beszédési rendszerei általában kielégítőek. A B-számlák vezetése továbbra is olyan terület, amellyel kapcsolatban a Bizottság hiányosságokról számolt be.

Vámraktározás

4.17. A vámraktározásra vonatkozó felfüggesztő eljárás lehetőséget ad arra, hogy tároláskor a nem közösségi áruk ne képezzék behozatali vámok vagy kereskedelempolitikai intézkedések tárgyát akkor, ha a tárolás engedélyezett vámraktárnak minősülő helyiségben vagy nyilvántartási rendszerben történik ⁽¹¹⁾.

4.18. A tagállamoktól kapott információ alapján a Számvevőszék úgy becsüli, hogy a hagyományos saját források 20 %-át olyan javak után szedik be, amelyeket korábban a Közösség egyik vámraktárában tároltak. A legfontosabb kockázat ezzel kapcsolatban az, hogy az árukat a kötelező illetékek megfizetése vagy az egyéb behozatali intézkedések alkalmazása nélkül kivonják a vámfelügyelet alól, és a belső piacra irányítják. Ennek a kockázatnak a csökkentése érdekében csupán megbízható kereskedők számára kellene engedélyezni azt, hogy vámraktárakat üzemeltessenek ⁽¹²⁾, és ezek működését a tagállami vámhatóságoknak felügyelniük kell. A közösségi jogszabályok azonban nem írnak elő olyan ellenőrzési minimumot, amelyet a vámjogszabályok betartatása érdekében mindenképpen el kell végezni.

4.18. A kockázat még inkább korlátozott, mivel a vámhatóságok garanciát követelhetnek (a Közösségi Vámkódex 88. cikke). Amennyiben egy tagállam úgy dönt, hogy nem így jár el, és a későbbiekben nem tudja visszafizettetni a vámadósságot, a Bizottság megállapítja, hogy a saját forrás tekintetében a tagállamot terheli felelősség.

Ezen túlmenően a tagállamok rendelkeznek a vámenőrzések módszereiről és gyakoriságáról. A közösségi jogi rendelkezések csak csekély számú esetre vonatkozóan határozzák meg az ellenőrzés minimális szintjét, amikor úgy vélik, hogy sajátos kockázatok állnak fenn.

⁽¹¹⁾ A Közösségi Vámkódex 84–90. és 98–113. cikkei (2913/92/EGK tanácsi rendelet, HL L 302., 1992.10.19., 1. o.), illetve a Közösségi Vámkódex végrehajtási rendelkezéseinek 496–535. cikkei (2454/93/EGK bizottsági rendelet, HL L 253., 1993.10.11., 1. o.).

⁽¹²⁾ A Közösségi Vámkódex 86. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.19. A Számvevőszék megvizsgálta a vámraktárak engedélyezésére és felügyeletére irányuló rendszereket, és összességében úgy találta, hogy a rendszerek megfelelően működnek. Fény derült azonban az alábbi hiányosságokra:

- az engedélyezési iratok egyharmadánál nem volt bizonyíték arra nézve, hogy az adott raktárnyilvántartási rendszer megfelel a közösségi követelményeknek ⁽¹³⁾. A Számvevőszék raktárnyilvántartási hiányosságokat tárt fel, és eltéréseket talált a raktárnyilvántartás és a vámraktárak tényleges készletei között,
- a hét felkeresett tagállamból négyben az ellenőrök megállapították, hogy az áruk vámvizsgálatra történő kiválasztása nem a kockázatokon alapult ⁽¹⁴⁾, azaz nem építettek be kockázati profilokat a számítógépes vámaru-bejelentési rendszerbe,
- a belső kontrollrendszereket illetően a következő hiányságra derült fény, amelyek a belső piacra való engedély nélküli bejutás és a bevételkiesés kockázatát vonták maguk után. Két vámraktár tévedésből ugyanazt a raktározási engedélyszámot használta, így előfordulhatott, hogy egyes importárakat nem a vámhatóságnak bejelentett vámraktárban helyeztek el. Egy másik esetben a raktárengedélyes, akinek minden kiléptetésnél be kellett volna mutatnia az árut a vámhatóságnak, engedély nélkül egyszerűsített kiléptetési eljárásokat alkalmazott, és ezzel megkerülte az ellenőrzéseket,
- a Számvevőszék szerint a vámraktárakban olyan alacsony gyakorisággal került sor utólagos ellenőrzésekre, hogy emiatt megnőtt az elévülés miatti bevételkiesés kockázata ⁽¹⁵⁾. Az ellenőrök emellett kevés arra utaló jelet találtak, hogy ezekre az ellenőrzésekre a vámraktárakat kockázati alapon választották volna ki.

4.19.

- A Bizottság megvizsgálja ezt a megállapítást az érintett tagállamokkal. Adott esetben, amennyiben a készleteltéréseket nem sikerül megoldani, az érintett tagállamokat felszólítják arra, hogy hozzanak orvosló intézkedéseket.
- A Bizottság megvizsgálja ezt a megállapítást az érintett tagállammal.
- A duplán alkalmazott engedélyezési számot a tagállam korrigálta, ellenőrzésük az összes árut nyomon követte és megállapította, hogy valamennyi esedékes összeget megfelelően számoltak el. A tagállam belső ellenőrzési rendszerén is fejlesztéseket végez, hogy elkerülje a hiba újabb előfordulását. Az engedély nélküli egyszerűsített eljárások tekintetében a kérdéses tagállamot felszólították arra, hogy hozzon intézkedéseket a helyzet orvoslására.
- A 2006-os ellenőrzés során a Bizottság már felvetette e kérdést az egyik érintett tagállamnak, és folytatódik a nyomon követés. E megállapítással kapcsolatban megkeresi a fennmaradó három tagállamot.

HÉA-alapú saját forrás

Fenntartások

4.20. A fenntartások lehetővé teszik, hogy a tagállamok által benyújtott HÉA-elszámolások vitatott tételeiben a jogszabályok által előírt négyéves határidő leteltével is lehessen kiigazításokat eszközölni. A 2007-ben feloldott 35 fenntartás közül ⁽¹⁶⁾ kilenc az 1997-es évre vagy annál korábbra vonatkozott.

4.20. Hamarosan várhatóan két további, 1998 előtti évre vonatkozó fenntartást oldanak fel, míg 2008-ban egy különlátogatás alkalmával kifejezetten az kerül a középpontba, hogy az érintett tagállammal sikerüljön olyan stratégiát kialakítani, amely feloldja az 1989-ben tett fenntartást.

⁽¹³⁾ A legutóbb az 1875/2006/EK bizottsági rendelettel (HL L 360., 2006.12.19., 64. o.) módosított, Közösségi Vámkódexre vonatkozó végrehajtási rendelkezések 515–516. cikke.

⁽¹⁴⁾ A Közösségi Vámkódex végrehajtási rendelkezéseinek 4f. cikke.

⁽¹⁵⁾ A Közösségi Vámkódex 221. cikkének (3) bekezdése szerint a vámtartozás keletkezésétől számított 3 év lejárta után az adóssal már nem lehet közölni a tartozás összegét.

⁽¹⁶⁾ Hat olyan eset is előfordult – három Németországban, három Olaszországban –, hogy a fenntartást csak részben oldották fel.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2007. december 31-én 21 olyan fenntartás maradt érvényben, amely az 1997-es vagy annál korábbi (egy esetben az 1989-es, egy másikban az 1993-as) évekre vonatkozott. (lásd: **4.2. táblázat**).

4.2. táblázat – HÉA-alapú forrásokkal kapcsolatos fenntartások 2007. december 31-én

Tagállamok	Érvényes fenntartások száma 2006.12.31-én	2007-ben megfogalmazott fenntartások	2007-ben visszavont fenntartások	Érvényes fenntartások száma 2007.12.31-én	Azon legrégebbi év, amelyre még vonatkoznak fenntartások
Belgium	8	4	4	8	1989
Dánia	1	0	1	0	
Németország	17	9	8	18	1999
Görögország	16	3	9	10	1998
Spanyolország	5	1	0	6	1999
Franciaország	3	1	0	4	1993
Írország	12	0	0	12	1998
Olaszország	13	3	2	14	1995
Luxemburg	1	0	0	1	1997
Hollandia	1	1	0	2	2002
Ausztria	8	1	1	8	1995
Portugália	10	2	5	7	1996
Finnország	6	1	0	7	1995
Svédország	11	1	3	9	1995
Egyesült Királyság	4	3	2	5	1998
Ciprus	0	3	0	3	2004
Cseh Köztársaság	0	1	0	1	2004
Észtország	0	0	0	0	
Lettország	0	1	0	1	2004
Litvánia	0	2	0	2	2004
Magyarország	0	5	0	5	2004
Málta	0	6	0	6	2004
Lengyelország	0	3	0	3	2004
Szlovákia	3	2	0	5	2004
Szlovénia	0	0	0	0	
Bulgária	0	0	0	0	
Románia	0	0	0	0	
Összesen	119	53	35	137	

Forrás: Európai Bizottság.

4.21. Jelenleg nincs eredményes eszköz arra, hogy a tagállamok egyértelműen megszabott határidőn belül megfelelő tájékoztatást nyújtsanak a Bizottságnak, és ezzel lehetővé tegyék számára, hogy az érvényben levő fenntartások feloldásáról dönhessen. A 2006-os évre vonatkozó mentesítésről szóló ajánlásában a Tanács ismételt felhívja a Bizottságot, hogy a tagállamokkal együttműködve folytassa erőfeszítéseit a fenntartások elfogadható időtartamon belüli feloldására.

4.21. A jelenlegi jogi rendelkezések által teremtett egyensúly a Bizottság és a tagállamok között kívánatos együttműködési megközelítést tükrözi. A Bizottság felülvizsgálja azonban a fenntartások kezelésére vonatkozó rendelkezéseit, hogy azokat proaktívabbá tegye. A fenntartásokat kategóriákba sorolják, hogy könnyebben be lehessen azonosítani azokat, amelyek esetében leginkább szükség van fellépésekre. Jelenleg vezetnek be olyan vezetői látogatásokat, amelyek középpontjában kizárólag a fenntartások feloldását elősegítő stratégiák állnak. A Bizottság ugyancsak proaktívabban jár el annak megfontolásával, hogy adott esetekben előnyös lehet-e a jogsértési eljárások intézményesítése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.22. 2007 során a Bizottság tagállamokban végzett ellenőrzési munkájának következtében a 27 tagú Unió HÉA-alapja úgy módosult, hogy az összesített HÉA-alapú forrás kb. 50 millió euróval nőtt. Emellett a görögországi GNI felfele történő módosításai következtében (lásd: 4.28. bekezdés) – amelyek miatt a felső korlát is megváltozott ⁽¹⁷⁾ – az ezen tagállamtól származó HÉA-hozzájárulás kb. 300 millió euróval nőtt.

4.23. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a 35 fenntartás 2007-es feloldását milyen bizonyítékok támasztják alá. A fenntartások feloldásával kapcsolatban végzett bizottsági munka általában kielégítő volt, az ellenőrök azonban az alábbi problémát állapították meg: ha a Bizottság módosított adatokat fogad el egy tagállamtól, majd feloldja a vonatkozó fenntartást, akkor a módosított adatokat azonnal vezesse be a pénzügyi adatbázisába, és a beszédendő saját források összegét igazítsa ki. Négy fenntartás feloldásakor a kiigazításokat nem vették fel ebbe az adatbázisba, és ezért a HÉA-alapú saját forrás összegét helytelenül számolták ki.

A HÉA-irányelv alkalmazásának felügyelete

4.24. A HÉA-irányelv helyes alkalmazásáért az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság (DG Taxud) felel. Ha a Bizottság úgy találja, hogy egy tagállam nem tesz eleget az irányelvből fakadó kötelezettségeinek, permegelőző eljárások lefolytatása után az ügygel a Bírósághoz fordulhat (kötelezettségszegési eljárás, az Európai Közösséget létrehozó szerződés 226. cikke). 2007-ben öt ilyen esetre került sor, a HÉA-alapú saját forrásokat ebből három érintette negatívan. A Bírósághoz 2007-ben ténylegesen benyújtott két esetről az iktatás és a hivatalos figyelmeztető levél megküldése között átlagosan 29 hónap telt el. A másik három esetben, melyek a 2003–2005-ös időszakból származtak, az ügyek 2007 végéig sem kerültek a Bírósághoz, noha az erről szóló döntés 2007 júniusában megszületett.

4.23. Mostanra elvégezték az adatbázis változtatásait, a teljes pénzügyi hatás a fenntartások öt éve alatt közel 12 millió EUR. Emellett olyan új eljárásokat vezettek be, amelyek az ellenőrző jelentések tartalmára is kiterjesztik a szolgálatok közötti konzultációt. Ezen eljárások várhatóan biztosítékként szolgálnak a hibák jövőbeni előfordulásával szemben.

4.24. A tagállamokban fennálló jogi kontextus gyakran részletes és összetett, így alapos elemzést tesz szükségessé. A Bizottság – az érintett saját források, valamint a jogszabály megváltoztatásához szükséges egyhangúság miatt – külön figyelmet fordít a közvetett adózással kapcsolatos jogszabályok értelmezését érintő ügyek előkészítésére. Ezzel egy időben a Bizottságnak sikerült nagyjából azonos szintű előrelépést biztosítania a saját forrásokat érintő ügyek, valamint a közösségi jog helytelen alkalmazásának egyéb összetett részletes esetei tekintetében. Bár ez ügykezelését nem befolyásolja, a jogsértések korrigálásakor a Bizottság követeli az esedékes összegeket, valamint az eltelt időre vonatkozó késedelmi kamatokat.

Általánosabban tekintve, a Bizottság nemrégiben változtatott saját eljárásain, hogy gyakoribb döntéshozatalt tegyen lehetővé az akkor előforduló késedelmek csökkentéséhez, amikor a tagállamok bejelentéseit röviddel a következő eljárási lépés megtétele előtt kapták meg; így amint befejeződik az új információ elemzése, az ügyek azonnal a következő fázisba léphetnek. Amennyiben a Bizottság nem veszi teljes mértékben figyelembe a tagállamok által közölt információkat, azt kockáztatja, hogy eljárási okokból elveszít egy ügyet. Végül pedig, a Bíróság elé benyújtandó kereset előkészítése a tények, az alkalmazandó jogszabályok vagy a felvetett jogi kérdések összetettségéből fakadóan nehéznek bizonyulhat.

⁽¹⁷⁾ A 2000/597/EK, Euratom tanácsi határozat (HL L 253., 2000.10.7., 42. o.) 2. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerint a tagállami HÉA-hozzájárulások kiszámításához figyelembe vett adóalap egyik tagállam esetében sem haladhatja meg a GNP, illetve a GNI 50 %-át.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.25. Ezekben az időszakokban a HÉA-irányelvet nem alkalmazták helyesen. Ez nagy valószínűséggel csökkentette a tagállamokhoz befolyó HÉA összegét, és ezáltal vélhetően befolyásolta a HÉA-alapú saját forrásokat.

4.25. *A hÉa-alapú forrásra gyakorolt valamennyi hatást utólag veszik figyelembe, amikor a Bíróság határozatot hoz az ügyekben.*

GNI-alapú saját forrás**Éves GNI-adatok**

4.26. A tagállamok minden év szeptember 22-ig megküldik a Bizottság (pontosabban az Eurostat) részére az előző évi GNI-aggregátumra vonatkozó számadatokat és azok összetevőit (a GNI-kérdőívet), valamint a korábbi évek adataiban eszközölt bármiféle kiigazítást. A számadatokhoz a GNI-adatok minőségéről készített jelentést (minőségjelentés) is mellékelik, amelyben az alkalmazott eljárások és alapstatisztikák jelentősebb változásainak ismertetése, illetve a korábbi GNI-adatokban eszközölt kiigazítások leírása révén bemutatják, hogyan állították össze ezt az aggregátumot ⁽¹⁸⁾. A tagállamok által megküldött GNI-adatok a korábbi évekre megállapított GNI-egyenlegek kiigazítását vonhatják maguk után ⁽¹⁹⁾.

4.27. 2007. október 25-i ülésén a GNI-bizottság úgy találta, hogy az EU-15-be tartozó tagállamok adatai – az érvényes fenn tartások megfelelő figyelembevételével – a saját források céljaira felhasználhatók. Az EU-12-be tartozó tagállamok adatairól a GNI-bizottság nem tudott véleményt nyilvánítani, mivel a GNI-jegyzékek elemzése ⁽²⁰⁾ nem sokkal korábban kezdődött meg (lásd: 4.38. bekezdés).

4.28. Görögország a 2007-es GNP ⁽²¹⁾/GNI kérdőívben az 1995–2005-ös évekre vonatkozó adatokat visszamenőlegesen 8,5–9,9 %-kal növelte. Korábban, a 2006-os GNP/GNI kérdőívben Görögország olyan adatomódosításokat küldött meg, amelyek – rendkívül jelentős módosítást eredményezve – 13–26 %-os növekményeket tartalmaztak. A GNI-bizottság, mivel nem találta elegendőnek a Görögország által bejelentett adatomódosításokkal, illetve az azok alapjául szolgáló módszerekkel kapcsolatban rendelkezésére álló információt, ezért arra az álláspontra jutott, hogy egészen addig, míg a Bizottság az új adatokat felül nem vizsgálja, és a felülvizsgálatról a GNI-bizottságnak jelentést nem tesz, a saját források céljaira a módosítás előtt érvényes GNP/GNI adatsorokat kell alkalmazni ⁽²²⁾.

⁽¹⁸⁾ A GNI-rendelet 2. cikkének (2) és (3) bekezdése.

⁽¹⁹⁾ Az 1150/2000/EK, Euratom rendelet 10. cikkének (8) bekezdése szerint az előző pénzügyi évek GNP-jének/GNI-jének megváltoztatása minden érintett tagállam esetében a megállapított egyenleg kiigazításához vezet. Kimondja továbbá azt is, hogy az adott pénzügyi évet követő negyedik év szeptember 30. után a GNP változását többé nem veszik figyelembe, kivéve azon pontokat, amelyekről e határidőn belül a Bizottság vagy a tagállam értesítést nyújtott be.

⁽²⁰⁾ A GNI-rendelet 3. cikke: „[...] a tagállamok a Bizottság (Eurostat) rendelkezésére bocsátják a GNI kiszámításához és összetevőihöz az ESA 95 szerint használt eljárások és alapstatisztikák jegyzékét [...]”.

⁽²¹⁾ Bruttó nemzeti termék.

⁽²²⁾ Lásd a Számvevőszék 2006-os pénzügyi évről vonatkozó éves jelentésének 4.24. bekezdését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.29. 2007-ben Görögország csupán tömörített, GNP/GNI komponensek nélküli, és minőségjelentés helyett rövid magyarázó jegyzetet tartalmazó GNP/GNI kérdőívet továbbított. A GNI-bizottság, bár a 2007-ben közölt új görög GNP/GNI adatokat az érvényes fenntartások megfelelő figyelembevétele mellett a saját források céljaira megfelelőnek találta (lásd: 4.27. bekezdés), felkérte a Görög Nemzeti Statisztikai Hivatalt és az Eurostatot, hogy továbbra is folytassák a kérdések rendezése, többek között a részletesebb számítások elvégzése terén az együttműködést.

4.30. A Bizottság 2007 júniusában és szeptemberében előzetes helyszíni vizsgálatok révén ellenőrizte a görög jegyzéket, és becsléseket készített a 2000. év mint referenciaév módosított GDP⁽²³⁾-adataira vonatkozóan. A teljes növekmény a 2007-es GNP/GNI kérdőívben közölt módosítással egyezett meg.

4.31. A Bizottság és a görög statisztikai hivatal cselekvési tervet készített a nemzetiszámla-komponensek kiszámításának véglegesítése érdekében elvégzendő további feladatokról. 2007 novemberében a Bizottság hangsúlyozta annak fontosságát, hogy ellenőrizzék a módosítások összegének és a külön fenntartásokban eszközölt változtatásoknak az egyezését, valamint hogy a görög statisztikai hivatal ezekről teljeskörű dokumentációt bocsásson rendelkezésre. A cselekvési terv előírta továbbá, hogy a görög statisztikai hivatal 2007. december 10-ig a nemzeti számlákkal kapcsolatos ESA 95 szerinti adatszolgáltatásnak megfelelően⁽²⁴⁾ megküldi a hivatalos adatok részletezését.

4.32. Tekintve, hogy a GNP/GNI kapcsán nem állt rendelkezésre a GNI-rendeletben előírt összes információ (lásd: 4.29. bekezdés), és mivel a GNP/GNI-összetevők részadatai, illetve a fenntartásokra vonatkozóan a cselekvési tervben előírt dokumentáció 2008 februárjáig nem volt elérhető, ezért a Számvevőszék nem tudta megvizsgálni az 1995–2006-os évek GNP-jére/GNI-jére vonatkozó számításokat, és nem tudta ellenőrizni, hogy a Görögország által módosított GNP-komponenseket lefedik-e az 1995–2001-es időszakra szóló külön fenntartások. A Számvevőszék ezért nem tudta értékelni, hogy az ezen korábbi évek GNI-egyenlegein végzett kiigazítások pontosak-e.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.29–4.32. A görög GDP-adatokra vonatkozóan a Bizottság által javasolt főbb korrekciók a Bizottság Görögországban tett ellenőrző látogatásból fakadnak, és azokat teljes részletességgel ismertették (különösen a GNIC/094 dokumentumban) és megvitatták a GNI-bizottság 2007. szeptember 6-i ülésén. A tagállamok GNI-bizottságban részt vevő nemzeti számviteli szakértői támogatták a javasolt korrekciókat. Az 1995–2006-os időszakra vonatkozóan Görögország által 2007 októberében bejelentett GNP/GNI adatok összhangban vannak e korrekciókkal. 2007. október 25-i ülésén a GNI-bizottság támogatását fejezte ki a folyamattal, valamint az Eurostat által a tagállamok GNI-szakértőivel együttműködésben, valamint a GNI-bizottsággal folytatott szoros konzultáció mellett végzett ellenőrzési munka eredményeivel kapcsolatban. A Bizottság nyomon követi a cselekvési tervet, amelynek végrehajtása véglegesíteni kívánja a görög nemzeti számlák összetevőinek kiszámítását. A görög Nemzeti Statisztikai Hivatal (NSH) 2007. december 14-én megküldte az Eurostatnak az ESA 95 adattovábbítási program adatait, amelyeket az Eurostat ellenőrzött és észrevételezett. Ezt követően a görög NSH 2008. március 4-én megküldte az ESTAT megjegyzései szerint felülvizsgált adatokat, ideértve a 2007-re vonatkozókat is. Az ellenőrzés függőben lévő kérdéseiről az Eurostat jelentést tesz a GNI-bizottságnak és a Számvevőszéknek. A GNI-bizottság kérését követően a Bizottság – egyes részletesebb számításokkal kapcsolatban – folytatta az együttműködést a Görögországi Nemzeti Statisztikai Szolgálattal, és várhatóan hamarosan sikerül feloldani a fenntartások többségét. A Bizottság továbbra is tájékoztatja a GNI-bizottságot és a Számvevőszéket a kérdésre vonatkozó fejleményekről.

⁽²³⁾ Bruttó hazai termék.

⁽²⁴⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 1392/2007/EK rendelete (2007. november 13.) a nemzeti számlákra vonatkozó adattovábbításról szóló 2223/96/EK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 324., 2007.12.10., 1. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Fenntartások

4.33. A GNP-vel, illetve GNI-vel kapcsolatban 2007 elején 43 külön fenntartás ⁽²⁵⁾ volt érvényben az 1995–2001-es időszakra vonatkozóan. A 2007-es év folyamán a Bizottság 18 fenntartást feloldott, így az év végére összesen 25 fenntartás maradt érvényben (lásd: **4.3. táblázat**). A lezártan fenntartások vagy azzal kapcsolatosak, hogy elavult adatforrások szolgálnak egyes becslések alapjául, vagy a módszertant és az adatszerkesztést érintik ⁽²⁶⁾. A görög eset kivételével (lásd: 4.28. bekezdés) a tagállamok a 2007-es és annál korábbi évek GNI-adatainak megküldése révén a fenntartások tárgyát képező kérdések többségét már rendezték.

4.3. táblázat – GNP-re, illetve GNI-re vonatkozó fenntartások 2007. december 31-én

Tagállam	2006.12.31-én érvényes külön fenntartások	2007-ben tett külön fenntartások	2007-ben feloldott külön fenntartások	2007.12.31-én érvényes külön fenntartások
Belgium	0	0	0	0
Dánia	3	0	3	0
Németország	0	0	0	0
Görögország	7	0	0	7
Spanyolország	5	0	5	0
Franciaország	3	0	3	0
Írország	4	0	4	0
Olaszország	4	0	0	4
Luxemburg	8	0	0	8
Hollandia	0	0	0	0
Ausztria	0	0	0	0
Portugália	0	0	0	0
Finnország	3	0	3	0
Svédország	0	0	0	0
Egyesült Királyság	6	0	0	6
Összesen	43	0	18	25

Forrás: Európai Bizottság.

4.34. A 2002–2004-es időszak tekintetében az aktualizált vagy új GNI-jegyzékek elemzésének befejezéséig általános fenntartás vonatkozik az EU-15-höz tartozó tagállamok GNI-adataira. Az új tagállamok (EU-10) 2004-re vonatkozó GNI-adatai 2008 szeptemberéig még módosíthatók a saját források céljára, ezért ezen tagállamok esetében 2007 végéig nem alkalmaztak általános fenntartást.

4.34. 2008 júniusában a Bizottság általános fenntartásokat állapított meg a tíz új tagállam 2004–2006-os referenciaévekre vonatkozó GNI adataival kapcsolatban.

⁽²⁵⁾ A GNI-alapú saját forrásra vonatkozó fenntartások lehetővé teszik, hogy a GNI-adatokat a négyéves időtartam lejártával is ki lehessen igazítani. Az általános fenntartások a tagállami adatok összességére, míg a külön fenntartások a GNI-jegyzék egyes körülhatárolt elemeire vonatkoznak.

⁽²⁶⁾ Pl. (a 2002-es évben vagy később) az Európai Számlarendszer (ESA) 95-ös, illetve (az 1995–2001-es években) az ESA 79-es változatának be nem tartása, problémák az ESA 79-ről az ESA 95-re való átállás kapcsán, valamint egyes komponensek esetében alkalmatlan becslési módszerek.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.35. A Számvevőszék mintaalapú vizsgálatnak vetett alá tíz olyan, Spanyolországra, Dániára és Franciaországra vonatkozó külön fenntartást, amelyeket 2007-ben oldottak fel. Megállapította, hogy a fenntartások megszüntetése érdekében végzett bizottsági munkának nem képezte részét az, hogy dokumentumalapú vizsgálatok keretében a tagállamok által szolgáltatott adatok megbízhatóságát külső forrásokkal való összevetés alapján igazolják, illetve helyszíni látogatásokra sem került sor a nemzetiszámla-aggregátumok közvetlen ellenőrzése céljából. A Számvevőszék ezért úgy találja, hogy az elvégzett ellenőrzések nem elegendőek ahhoz, hogy a módosított adatok tekintetében ésszerű bizonyosságot szolgáltatthassanak.

4.36. A Bizottság számos esetben csak sokára kért információ- vagy adatkiegészítést a tagállamoktól, majd a kapott információt lassan dolgozta fel.

4.37. Az Eurostat GNI-fenntartásokat kezelő eljárása nem tartalmaz konkrét szabályokat arra vonatkozóan, hogy külön fenntartás megfogalmazása esetén milyen lényegességi kritériumok révén kell gondoskodni a költség-haszon elv következetes betartásáról ⁽²⁷⁾.

A GNI-jegyzékek ellenőrzése a tagállamokban

4.38. Egyes tagállamok ⁽²⁸⁾ 2007 végéig sem küldték meg a Bizottságnak az aktualizált vagy új GNI-jegyzékük teljes (folyamattáblákat is tartalmazó) változatát, noha a határidő 2006. december 31-én lejárt ⁽²⁹⁾. Ezek a késedelmek befolyásolták a Bizottságot a 2007–2009-es időszak egyeztető helyszíni ellenőrzéseinek megtervezésében. 2007 során három tagállamban (Görögország, Málta és Észtország) került sor helyszíni ellenőrzésre.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.35. A Bizottság által végzett ügyirat-ellenőrzések elegendő információt biztosítottak az említett külön fenntartások feloldásához. Ezen ügyirat-ellenőrzések eredményei nem tettek szükségessé helyszíni ellenőrző látogatásokat vagy külső forrásokkal történő összevetést.

4.36. A Számvevőszék által említett lassú előrehaladás egyes GNI-fenntartások feloldása tekintetében a szükséges erőforrásoknak tudható be. Azóta felgyorsult a fenntartásokkal kapcsolatos munka, és a fennmaradókat várhatóan hamarosan feloldják.

4.37. A rendelkezésre álló minőségi és mennyiségi információk összessége alapján végzett szakértői vizsgálat eredményeként a Bizottság egyes kérdésekkel kapcsolatban fenntartásokat tesz. A Bizottság úgy véli, hogy a megközelítés óvatos és teljes mértékben megfelel az 1287/2003/EK, Euratom tanácsi rendeletben említett költséghatékonysági elvnek. A Számvevőszék által a 27. lábjegyzetben említett példákban a hatást csak akkor lehet számszerűsíteni, ha befejeződik a tagállamok fenntartásokkal kapcsolatos munkája, előtte nem.

4.38. Mivel egyes tagállamok késedelmesen küldték meg a GNI-jegyzéket, a Bizottságnak ki kellett igazítania ellenőrzési tervét. A Bizottság – különösen a GNI-bizottság keretében – folyamatosan sürgette a tagállamokat, hogy GNI-jegyzéküket, valamint a folyamattáblákat az elfogadott határidőn belül továbbítsák. A meglévő GNI-fenntartások miatt az a tény, hogy a GNI-küldetések ütemezését ki kellett igazítani, nem volt hatással sem a GNI minőségére, sem azok költségvetési eljárásokban történő felhasználására.

⁽²⁷⁾ Nem volt például lényeges a házmesterekkel, valamint ingatlanügynököknek fizetendő jutalékokkal kapcsolatos fenntartások hatása. A tagállamok által végzett munkát követően a hatást a GNP kb. 0,01–0,02 %-ára becsülték. Ezekben az esetekben figyelmen kívül hagyták a GNI-rendelet 5. cikke (2) bekezdésének b) pontjában megfogalmazott elvet, miszerint kerülendő az, hogy jelentéktelen összegek kiszámítása aránytalanul sok erőforrást kössön le.

⁽²⁸⁾ Luxemburg sem jegyzéket, sem folyamattáblákat nem küldött; Ausztria, Ciprus, az Egyesült Királyság, Franciaország és Málta a folyamattáblákat nem küldte meg.

⁽²⁹⁾ A jegyzéket és a folyamattáblákat 2008. január végén megküldő Svédország esetében a határidő 2007.12.31-e volt, Románia és Bulgária esetében pedig 2009.12.31-e.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.39. 2007-ben a GNI-aggregátumokat csupán Görögország speciális esetében ellenőrizték közvetlenül. A Máltán és Észtországban tartott helyszíni vizsgálat elsősorban a GNI kiszámításához használt adatforrások és módszerek tisztázását célozta. A Számvevőszék már korábban is szorgalmazta, hogy a Bizottság közvetlen ellenőrzések révén bizonyosodjon meg arról, hogy a tagállamok tényleg a GNI-jegyzékükben leírt eljárásokat alkalmazzák ⁽³⁰⁾.

4.39. A Bizottság választott validálási módszere főleg a GNI összeállításához használt források és módszerek megbízhatóságának és alkalmaságának, valamint az európai számlarendszernek (ESA 95) való megfelelésüknek az ellenőrzésén és fejlesztésén alapul. 2008 és 2009 folyamán a Bizottság – a Számvevőszék által megjelölt értelemben – folytatja a közvetlen ellenőrzést.

Általános következtetések és ajánlások

4.40. Ellenőrzési munkája alapján, annak hatókörét kellően figyelembe véve (lásd: 4.4. és 4.9. bekezdés) a Számvevőszék úgy találja, hogy:

- a hagyományos saját forrásokkal kapcsolatos tagállami elszámolások és befizetések,
- a tagállamok hozzájárulásainak az általuk megküldött HÉA- és GNI-adatokon alapuló, a Bizottság által végzett kiszámítása, valamint
- az egyéb típusú bevételek

lényeges hibáktól mentesek.

4.41. A Számvevőszék a kapcsolódó felügyeleti és kontroll-rendszereket eredményesnek értékeli (lásd: **4.1. melléklet**). Felhívja ugyanakkor a figyelmet az e fejezetben kifejtett hiányosságokra, amelyek a rendszer egészének eredményessége szempontjából ugyan nem minősülnek lényegesnek, de további odafigyelést igényelnek.

4.41. Bár a Számvevőszék értékelése általánosságban tekintve kielégítőnek tartja a rendszerek működését, a 4.1. mellékletben szereplő értékelés szerint a hÉA-fenntartások kezelése csak részben hatékony. E minősítés okai főleg a hosszú ideje fennálló fenntartásokkal kapcsolatosak. Az érintett tagállamokkal szoros együttműködésben a Bizottság intézkedéseket tesz e pont megválaszolására, ugyanakkor szigorúnak tartja a Számvevőszék értékelését.

Bár a Számvevőszék általánosságban hatékonnak tekinti a GNI-rendszereket, a 4.1. mellékletben található összefoglaló táblázatban úgy véli, hogy a tagállamok GNI-jének vizsgálata során több közvetlen ellenőrzést kell alkalmazni. A Bizottság úgy véli, hogy a tagállamok GNI-fenntartásainak feloldására hozott intézkedéseit az azokkal kapcsolatos adatok és információk alapos ellenőrzése alapján végzi (lásd a 4.35. pontra adott választ). A Bizottság azonban 2007-ben – a Számvevőszék által megjelöltek szerint – hároméves ciklusú GNI-ellenőrzése részeként közvetlen ellenőrzést kezdett, valamint 2008-ban és 2009-ben is folytatja e megközelítést.

⁽³⁰⁾ Lásd a Számvevőszék 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésének 4.1. mellékletét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Hagyományos saját források

4.42. A Bizottság hozzon további erőfeszítéseket a B-számlák megfelelő vezetése érdekében (4.14. és 4.16. bekezdés). A vámraktározási eljárás ellenőrzéséből kiderült, hogy az alapul szolgáló kontrollok erősítésre szorulnak (4.19. bekezdés).

4.42. A Bizottság rendszeresen megvizsgálja a tagállamok vámelőrzési rendszereit, valamint a B-számlák tagállamok általi kezelését. Az érintett tagállamokat szembesíti a Számvevőszék által feltárt gyenge pontokkal, és adott esetben intézkedéseket tesz a saját források vagy esedékes kamatok összegeinek behajtására.

HÉA-alapú saját forrás

4.43. A Bizottság továbbra sem tudja eredményes eszközök révén biztosítani, hogy a tagállamok a megfelelő információk határidőre történő megküldése révén lehetővé tegyék számára a HÉA-alapú saját források kiszámításával kapcsolatos fenntartások feloldását. A Bizottság vizsgálja meg alaposabban, hogy milyen lépéseket tehet annak érdekében, hogy a nagyon hosszú ideje érvényben lévő fenntartások esetében az érintett tagállamokra nyomást gyakoroljon. (4.21. bekezdés).

4.43. A jelenlegi jogi rendelkezések által teremtett egyensúly a Bizottság és a tagállamok között kívánatos együttműködési megközelítést tükrözi. A Bizottság kategóriák szerint csoportosítja a fenntartásokat; ennek keretében a vezetői látogatások középpontjába kizárólag a fenntartások feloldását elősegítő stratégiákat állítja, valamint proaktívabban jár el annak megfontolásával, hogy adott esetekben előnyös lehet-e a jogsértési eljárások intézményesítése.

GNI-alapú saját forrás

4.44. A Görögországra vonatkozó aktualizált adatok nem tartalmazták azt az információt, amely révén a Számvevőszék ellenőrizhette volna, hogy – különösen az 1995–2001-es időszak esetében – a GNI-egyenlegeken végzett kiigazítások pontosak-e (4.32. bekezdés).

4.44. A Bizottság 2007 júniusában ellenőrző látogatást tett Görögországban, amelyen más tagállamok szakértői is részt vettek. A 2007. szeptember 6-i GNI-bizottsági ülés alkalmával teljes mértékben ismertették a görög GDP-adatokon eszközölt részletes korrekciókat. A tagállamok GNI-bizottságban részt vevő nemzeti számviteli szakértői támogatták a javasolt korrekciókat (lásd a 4.29–4.32. pontokra adott teljes választ).

4.45. 2007-ben 18 fenntartást úgy oldottak fel, hogy a tagállamok által megküldött adatokat nem vetették össze külső forrásokkal a megbízhatóságuk dokumentumalapú vizsgálata keretében, és helyszíni látogatásokra sem került sor közvetlen ellenőrzés céljából (4.35. bekezdés). A Bizottságnak azonban ezt az ellenőrzési megközelítést kellene alkalmaznia a jegyzékek 2008-as helyszíni vizsgálata során, hogy ezáltal javuljon a tagállami GNI-adatok összevethetőségéről, megbízhatóságáról és teljességéről alkotott kép (4.39. bekezdés).

4.45. A Bizottság által végzett ügyirat-ellenőrzések elegendő információt biztosítottak a 4.35. pontban említett külön fenntartások feloldásához. Ezen ügyirat-ellenőrzések eredményei nem tettek szükségessé helyszíni ellenőrző látogatásokat vagy külső forrásokkal történő összevetést.

A tagállamok GNI-adatainak a Bizottság általi validálása főleg a GNI összeállításához használt források és módszerek megbízhatóságának és alkalmasságának, valamint az Európai Számlarendszernek (ESA 95) való megfelelésüknek az ellenőrzésén és fejlesztésén alapul. 2008 és 2009 folyamán a Bizottság – a Számvevőszék által megjelölt értelemben – folytatja a közvetlen ellenőrzést.

A KORÁBBI ÉSZREVÉTELEK HASZNOSULÁSA

4.46. A legutóbbi éves jelentések főbb észrevételeinek számvevőszéki nyomon követését a **4.2. melléklet** szemlélteti.

4.1. MELLÉKLET

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése ⁽¹⁾

Bevétel típusa	Kulcsfontosságú belső kontrolleszköz					Összesített értékelés
	A Bizottság ellenőrzései a tagállamokban ⁽²⁾	A Bizottság iratokon alapuló ellenőrzései	Bevételekkel való gazdálkodás	Fenntartások kezelése ⁽³⁾	Országos vámfelügyelet a felkeresett tagállamokban	
Hagyományos saját források				N/A		
HÉA					N/A	
GNI					N/A	

⁽¹⁾ Lásd a hatókör korlátozásáról szóló 4.4. és 4.9. bekezdést.

⁽²⁾ A Bizottság tagállami GNI-re irányuló ellenőrzései esetében az értékelés úgy találta, hogy a GNI-jegyzékben szereplő adatforrások és módszerek felülvizsgálata eredményes, a közvetlen ellenőrzés azonban – mivel nem kerül rá sor elég gyakran – csak részben eredményes.

⁽³⁾ A HÉA-val kapcsolatos fenntartások kezelése javításra szorul, különösen azért, hogy a régóta fennálló fenntartásokat fel lehessen oldani.

Magyarázat

	Eredményes
	Részben eredményes
	Nem eredményes
N/A	Nem alkalmazható

ANNEX 4.2

A Számvevőszék korábbi észrevételeinek nyomon követése

A Számvevőszék észrevétele	Intézkedések	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
<i>Hagyományos saját források: mezőgazdasági termékekre vonatkozó vámkontingensek</i>			
A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésének 4.13. bekezdésében a Számvevőszék felhívta a figyelmet arra, hogy a vámkontingens alá tartozó, behozatali vagy kiviteli engedélyhez kötött mezőgazdasági termékek behozatalához, illetve kiviteléhez letétbe helyezett, majd elveszített biztosítékok jelenleg az érintett tagállam birtokába kerülnek. A Számvevőszék szerint azonban ezek a biztosítékok a Közösség saját forrásainak részét képezik, ezért az érintett összegeket a Bizottság rendelkezésére kell bocsátani. A Számvevőszék felkéri a Bizottságot a helyzet tisztázására.	A Bizottság részletes adatokat bocsátott a Számvevőszék rendelkezésére a mezőgazdasági termékek behozatali engedéllyel történő behozatalához, illetve kiviteli engedéllyel történő kiviteléhez letétbe helyezett, majd elveszített biztosítékokról. Az információ alapján a Számvevőszék úgy becsüli, hogy ezek éves átlaga kb. 16 millió eurót tesz ki, amiből három millió EUR a vámtarifa alapú kvótarendszer (TRQ) hatálya alá tartozik.	A Bizottság a 4.13. bekezdésre adott válaszában megfelelően a kérdés tisztázása érdekében vesse fel a megfelelő fórumon a Számvevőszék megfontolásait. Erre a jelenlegi tervek szerint 2008-ban sor kerül.	A tagállamokkal történő további megvitatás céljából a kérdés szerepelt a közösségek saját forrásaival foglalkozó tanácsadó bizottság 2008. júliusi napirendjén.
<i>Hagyományos saját források: Potenciális vámok vita tárgyát képezik a Bizottság és Németország között</i>			
A 2004-es pénzügyi évre vonatkozó számvevőszéki éves jelentés 3.23. bekezdése szerint Németország 2003-ban 40,1 millió EUR nagyságrendben törölt tételeket a B-számlájáról anélkül, hogy e csökkenésről részletes magyarázatot adott volna. A Számvevőszék 2005-ben észrevételezte, hogy 22,7 millió EUR összegű potenciális vám továbbra is vita tárgyát képezi a Bizottság és Németország között. Ez a helyzet 2006-ban sem változott.	2007-ben 22,7 millió EUR továbbra is vita tárgyát képezte. A Bizottság felkérte Németországot, hogy nyújtsa be a B-számla biztosítékkal szavatolt, illetve biztosíték nélküli adósságok szerinti lebontását, és ezen adatok alapján értékelje, hogy milyen szintű bizonyosság fűzhető a későbbiekben valószínűleg behajtásra kerülő összegekhez.	Határozzák meg a behajtandó tétel végleges összegét, hogy az ügy végre lezárható legyen.	Amint azt a Számvevőszék megjegyezte, a Bizottság felkérte Németországot, hogy nyújtsa be a B-számla biztosítékkal szavatolt, illetve biztosíték nélküli adósságok szerinti lebontását annak biztos megállapításához, hogy nincsenek további visszafizetendő összegek.
<i>GNI-alapú saját forrás: revíziós politika (ideértve a görög revízióból adódó feladatok elvégzését)</i>			
A Számvevőszék a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésében észrevételeket fogalmazott meg a görög revízióval kapcsolatban (lásd: 4.24–4.26. bekezdés), és a 4.32. bekezdésben javasolta a Bizottságnak, hogy: a) írjon elő tájékoztatási szabályokat, és kapjon előzetes értesítést – a GNI-bizottsággal együtt – a fontosabb revíziókról; b) alkalmazzon egységes politikát a nemzeti számlák adatainak felülvizsgálatához, és ennek részeként tegye kötelezővé a rendszeres összehasonlító elemzéseket („benchmarking”);	a) és b) 2007. április 26-án a GNI-bizottság összességében pozitívan véleményezte a Monetáris, pénzügyi és fizetésimérleg-statisztikákkal foglalkozó bizottság (CMFB) által javasolt útmutatásokat, különösen azokat, amelyek az Európai Unióban bekövetkező fogalom- és definícióváltások, illetve átsorolások (ideértve az ötévente egységesen ugyanazon évben végzett közös egyeztetést, benchmarkingot) miatt szükséges fontosabb revíziók összehangolására és az azokkal kapcsolatos kommunikációra vonatkoztak. Néhány tagállam azonban fenn kívánja tartani a jogot, hogy az elfogadott ütemterven kívül hajthasson végre revíziókat. 2007. november 13-án az ECOFIN-Tanács üdvözölte a CMFB fontosabb statisztikai revíziókkal kapcsolatos tájékoztatásról összeállított útmutatóját, és felkérte a tagállamokat annak követésére.	a) és b) Bár a fontosabb revíziók kommunikálására vonatkozó szabályalkotás terén előrelépés figyelhető meg, az Európai Unió továbbra sem alkalmaz egységes politikát a revíziókhoz. Az Eurostat folytassa a kérdés megvitatását a tagállamokkal.	a) és b) A Bizottság felülvizsgálja a monetáris, pénzügyi és fizetésimérleg-statisztikákkal foglalkozó bizottság (CMFB) által kiadott, a tagállamok által végzett főbb revíziókkal kapcsolatos kommunikációra vonatkozó iránymutatás alkalmazását. A Bizottság továbbra is tárgyalásokat folytat a tagállamokkal a revíziókra alkalmazott közös koncepcióról. Az Eurostat 2008 májusában újabb jelentést nyújtott be a nemzeti számlákkal foglalkozó munkacsoport (NAWG) ülésére. A munkacsoport örömmel fogadta a dokumentumban ismertetett elveket, amelyeket aztán a CMFB 2008. júniusi ülésén is előterjesztettek.

A Számvevőszék észrevétele	Intézkedések	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
c) gondoskodjon arról, hogy a görög GNI-jegyzék ellenőrzésének eredményei időben rendelkezésre álljanak, hogy a 2007-es pénzügyi évről szóló beszámolóba immár a javított adatok kerülhessenek bele.	c) Lásd a fenti szöveg 4.28–4.32. bekezdését.	c) Bár a GNI-bizottság a 2007-ben megküldött új görög GNP/GNI adatokat alkalmasnak ítélte a saját források céljaira történő felhasználásra, ezek az adatok még nem véglegesek (az 1995–2001-es időszakra külön fenntartások, a 2002–2004-es időszakra általános fenntartások vonatkoznak, az ezt követő évekre pedig a négyéves szabály érvényes). Az Eurostat Görögországgal együttműködésben 2008-ban is folytassa a munkát a görög GNI-re vonatkozó jegyzék és adatok ellenőrzésének befejezése és a külön fenntartások feloldása érdekében.	c) <i>GNI-bizottság 2007. októberi kérését követően az Eurostat folytatta az együttműködést a Görögországi Nemzeti Statisztikai Szolgálattal, és 2008-ban várhatóan a fenntartások többségét sikerül feloldani. A Bizottság továbbra is tájékoztatja a GNI-bizottságot és a Számvevőszéket az e kérdésre vonatkozó fejleményekről.</i>

5. FEJEZET

Mezőgazdaság és természeti erőforrások

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	5.1–5.7.
A „Mezőgazdaság és természeti erőforrások” szakpolitika-csoport egyedi jellemzői	5.3–5.7.
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	5.8–5.58.
Mire terjedt ki az ellenőrzés?	5.8–5.11.
Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége	5.12–5.16.
A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése	5.17–5.49.
A mezőgazdaság és a vidékfejlesztés szakpolitika-területei	5.17–5.48.
A környezetvédelmi, halászati, egészségügyi és fogyasztóvédelmi szakpolitika-területek	5.49.
Általános következtetések és ajánlások	5.50–5.58.
A korábbi észrevételek hasznosulása	5.59–5.67.
A nyersdohánypiac közös szervezése	5.59–5.60.
A ragadós száj- és körömfájás ellen irányuló intézkedések bizottsági irányítása és felügyelete	5.61–5.65.
A gazdaságok jövedelmének bizottsági mérése	5.66–5.67.

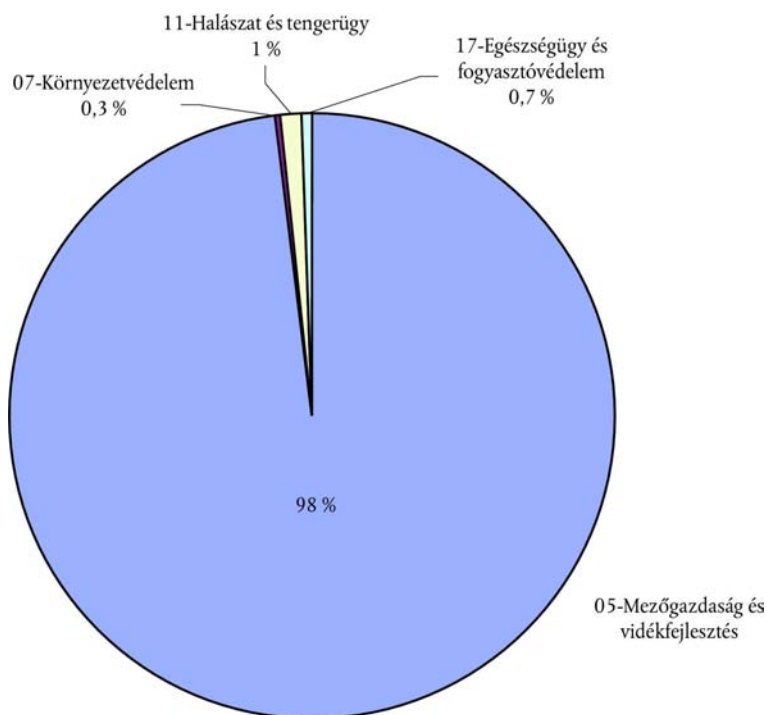
A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

5.1. Ez a fejezet a „Mezőgazdaság és természeti erőforrások” szakpolitika-csoportra vonatkozó számvevőszéki megállapításokat tartalmazza, amely csoport a következő szakpolitika-területekből áll: 05 – Mezőgazdaság és vidékfejlesztés; 07 – Környezetvédelem; 11 – Halászati és tengeri ügyek, valamint 17 – Egészségügy és fogyasztóvédelem. 2007-ben az összes kötelezettségvállalás 53 253 millió eurót, az összes kifizetés pedig 51 044 millió eurót tett ki ⁽¹⁾. A kifizetések szakpolitikai területek szerinti megoszlását az **5.1. ábra** mutatja. Részletesebb adatok az ez évi kiadásokról a jelentés **I. mellékletében** találhatóak. Ezek a kiadások legnagyobbbrészt a pénzügyi keret „Természeti erőforrások megőrzése és kezelése” fejezete alá tartoznak ⁽²⁾. A 2007. évben a 2000–2006. programozási időszakra vonatkozóan felmerült EMOGA-Orientációs kiadás (3 449 millió EUR) ellenőrzésének eredményeiről a 6. fejezetben (Kohézió) számolunk be.

5.1. ábra – Mezőgazdaság és természeti erőforrások (a működési kiadások nélkül) – a kifizetések politikaterület szerinti megoszlása



Összes kifizetés 2007-ben: 51 044 millió EUR

Forrás: Az Európai Közösségeknek a 2007-es pénzügyi évről szóló éves beszámolója, II. kötet B. melléklete.

⁽¹⁾ *Forrás:* Az Európai Közösségeknek a 2007-es pénzügyi évről szóló éves beszámolója, II. kötet B. melléklete.

⁽²⁾ Az „Egészségügy és fogyasztóvédelem” szakpolitika-területhez olyan kiadások is kapcsolódnak, amelyek a pénzügyi keret 2. és 3b. fejezete alá tartoznak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.2. A Szerződés értelmében a Bizottság általános felelősséggel tartozik az EU költségvetésének végrehajtásáért. Gyakorlatilag valamennyi mezőgazdasági és vidékfejlesztési kiadás teljesítése megosztott irányítás keretében történik. Az ettől eltérő területeken a költségvetési előirányzatokat közvetlen vagy közvetett központi irányítással használják fel, kivéve az Európai Halászati Alapot, amely többéves programokkal, megosztott irányítás mellett működik.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.2. A közösségi jogszabályok átfogó irányítási és kontrollrendszerrel rendelkeznek a mezőgazdasági kiadások tekintetében, és ez négy, egymást kiegészítő szintre alapul:

- a) tagállami szinten kötelező igazgatási struktúra az akkreditált kifizető ügynökségek létrehozásához kapcsolva;
- b) részletes kontroll- és a visszatartó erejű szankciórendszerek;
- c) a kifizető ügynökségek éves elszámolásainak, illetve belső kontroll-eljárásaik működésének független ellenőrző testületek által történő utólagos ellenőrzése, továbbá az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) szerinti közvetlen kifizetésektől eltérő támogatási intézkedések külön részlegek által történő utólagos ellenőrzése;
- d) számlaelszámolás a Bizottságon keresztül (egyrészt éves pénzügyi elszámolás, másrészt több éves megfeleléségi ellenőrzés).

Ez a négy szint együttesen szolgál alapul a Bizottság számára ahhoz, hogy ésszerű bizonyosságot szerezzen a mezőgazdaság területén az alapul szolgáló tranzakciók törvényessége és szabályszerűsége terén a hiba kockázatának eredményes kezelését illetően.

A „Mezőgazdaság és természeti erőforrások” szakpolitika-csoport egyedi jellemzői

5.3. Az EMOGA által finanszírozott egységes támogatási rendszer (Single Payment Scheme, SPS): azért vezették be, hogy elválasszák egymástól egyfelől a mezőgazdasági termelést, másfelől a termelőknek folyósított kifizetéseket („függetlenítsék a támogatásokat”). A termelőknek először „jogosultságokat” kell szerezniük ahhoz, hogy bekerüljenek az egységes támogatási rendszerbe. Az egyes termelők jogosultságainak számát és értékét a nemzeti hatóságok az uniós szabályozásban előírt valamelyik modell ⁽³⁾ alapján számították ki. Minden egyes jogosultság, amennyiben egy hektár, a termelő által bejelentett, helyes mezőgazdasági és környezeti állapotban tartott termőföld áll mögötte, legalább 2013-ig egy SPS-kifizetést eredményez. Az SPS egyre nagyobb teret nyer: mára a kiadások 55 %-át (28 199 millió EUR) teszi ki, míg a termeléstől függő közvetlen kifizetésekre 12 %-ot (6 260 millió EUR), a mezőgazdasági piaci intervenciók intézkedéseire pedig 10 %-ot

⁽³⁾ A történelmi modell szerint az egyes termelők aszerint kapnak jogosultságokat, hogy átlagosan milyen összegű támogatást kaptak, illetve mekkora földterületet műveltek meg a 2000–2002 közötti referencia-időszakban. A regionális modell szerint egy régióban minden támogatási jogosultságnak egyforma az átalányértéke, és a termelő az első kérelmi évben bejelentett minden támogatható hektárja után kap egy jogosultságot. A hibrid modell a történelmi elemet az átalányösszeg alkalmazásával ötvözi, és ha a modell dinamikus, akkor a történelmi elem évről évre csökken egészen addig, amíg a rendszer túlnyomóan átalányösszeg-alapúvá nem válik.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

(4 869 millió EUR) fordítanak. Az egységes támogatási rendszert 17 tagállamban alkalmazzák, a többi tíz államban ⁽⁴⁾ pedig 2010-től kezdődően tervezik alkalmazni.

5.4. Az EMOGA által finanszírozott, *termeléstől függő közvetlen kifizetések*: az SPS bevezetésével a termelők nagy része tényleges termelésének volumenétől függetlenül részesül kifizetésben. A termelés beszüntetésének elkerülése érdekében azonban egyes támogatási rendszerek továbbra is kapcsolódnak ⁽⁵⁾ vagy kapcsolódhatnak ⁽⁶⁾ a termeléshez. Az SPS további termékekre és tagállamokra való kiterjesztésével a termeléstől függően kifizetett összegek csökkennek.

5.5. Az EMOGA által finanszírozott *mezőgazdasági piaci intervenciók intézkedések*: elsősorban intervenciók raktározásról és export-visszatérítésről van szó. Itt az elmúlt években határozottan csökkentek a kiadások, egyrészt a KAP közelmúltbeli reformjának keretében meghozott politikai döntések miatt, másrészt a mezőgazdasági termékek iránti kereslet és a piaci árak emelkedésének köszönhetően.

5.6. A *vidékfejlesztési* kiadásokat az EMVA keretében finanszírozzák. Számos intézkedés tartozik ide, pl. az agrár-környezetvédelmi támogatási rendszerek, a hátrányos helyzetű térségekben történő gazdálkodásra nyújtott ellentételezési összegek, valamint a mezőgazdasági üzemekbe, illetve vidéki területek infrastruktúrájába történő beruházások.

5.7. A *környezetvédelmi, halászati és tengeri ügyeket, valamint az egészségügyet és fogyasztóvédelmet* a Bizottság külön kontrollrendszerek révén irányítja. Ebbe a körbe tartoznak a környezet- és fogyasztóvédelmi intézkedések, az állatjóléti intézkedések, valamint a nemzetközi halászati megállapodások és az Európai Halászati Alap.

⁽⁴⁾ Az Unióhoz 2004-ben és 2007-ben csatlakozott tagállamok – Szlovénia és Málta kivételével – jelenleg az SPS egyszerűsített változatát, az egységes területalapú támogatási rendszert (*Single Area Payment Scheme*, SAPS) alkalmazzák, mivel a termelők a referencia-időszak alatt nem részesültek uniós támogatásban.

⁽⁵⁾ A durum búza minőségi támogatása, a fehérjenövények támogatása, a rizsre vonatkozó terményspecifikus támogatás, a héjas gyümölcsűek területalapú támogatása és az energianövények támogatása termeléstől függő marad. A gyapot, valamint a keményítőgyártásra szánt burgonya termelésének támogatása részlegesen termeléstől függő marad.

⁽⁶⁾ Elsősorban a szántóföldi növényekre, a juh- és kecskefélékre, a marha- és borjúhúsról, a komlóra és a vetőmagokra vonatkozó támogatási rendszerekről van szó. A dohánytermesztésre vonatkozó támogatás részlegesen termeléstől függő maradhat, az olajfajlagos gondozására pedig különleges támogatás nyújtható, ha az érintett tagállam így dönt.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT KERETÉBEN

Mire terjedt ki az ellenőrzés?

5.8. Azzal a céllal, hogy bizonyosságot szerezzen az uniós elszámolások alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről, a Számvevőszék megvizsgált egy 196 tranzakcióból álló reprezentatív statisztikai mintát, amely az ebben a fejezetben tárgyalt kiadások egészét felölelte (lásd: 5.1. bekezdés).

5.9. Ami a felügyeleti és kontrollrendszerek számvevőszéki értékelését illeti, alapos ellenőrzésre került sor az SPS-jogosultságok megállapítása és az azzal kapcsolatos kifizetések vonatkozásában valamennyi SPS-t alkalmazó tagállamban, Szlovénia és Málta kivételével. A Számvevőszék 2007 során megvizsgálta az egységes támogatási rendszer keretében benyújtott kérelmekre vonatkozó felügyeleti és kontrollrendszerek megbízhatóságát a kiválasztott kifizető ügynökségeknél Finnországban, Franciaországban, Görögországban, Hollandiában, Olaszországban, Portugáliában, Svédországban, Spanyolországban (Andalúzia) és az Egyesült Királyságban (Anglia) ⁽⁷⁾.

5.10. A Számvevőszék továbbá 6 tagállamban ⁽⁸⁾ vizsgálta a termeléstől függő közvetlen kifizetések felügyeleti és kontrollrendszereit. Az ellenőrzés a kérelmeknek az adott támogatási rendszertől függően legalább 5 %-ából álló mintáját vizsgálva értékelte az összes kérelem adminisztratív ellenőrzésének működését, valamint azt, hogy a kifizető ügynökségek hogyan választják ki helyszíni ellenőrzésre, illetve hogyan ellenőrzik a kiválasztott gazdaságokat. Ezenkívül a Számvevőszék ellenőrei a helyszínen is megismételték egyes ellenőrzéseket.

5.11. A Számvevőszék megvizsgálta továbbá az igazoló szervek által kiadott záradékokat és jelentéseket, valamint 34 kifizető ügynökségnél azok igazgatóinak megbízhatósági nyilatkozatát, illetve az érintett igazoló szervek véleményeit. További öt olyan kifizető ügynökség esetében, amely korlátozó záradékot adott ki, megvizsgálta a korlátozás okait. Négy igazoló szervnél helyszíni vizsgálattal értékelte azok munkavégzésének körét és minőségét. A Számvevőszék ellenőrizte továbbá a 2007-ben hozott három szabályszerűségi záróelszámolási határozatot ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Az SPS-t elsőként alkalmazó tíz tagállam ellenőrzésére már 2006-ban sor került. Lásd: a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 5.15–5.38. bekezdés.

⁽⁸⁾ Németország (Bajorország), Olaszország (AGEA) és Portugália, ahol 2005-ben vezették be az SPS-t, illetve Franciaország, Görögország és Spanyolország (Kasztília és León), ahol ez 2006-ban történt meg.

⁽⁹⁾ A Bizottság 2007/243/EK határozata (HL L 106., 2007.4.24., 55. o.), a Bizottság 2007/647/EK határozata (HL L 261., 2007.10.6., 28. o.) és a Bizottság 2008/68/EK határozata (HL L 18., 2008.1.23., 12. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége

5.12. Elvégzett ellenőrzései alapján a Számvevőszék azt állapítja meg, hogy a szakpolitika-csoport egészét tekintve az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és/vagy szabályszerűségét lényeges hibaszint jellemzi. A számvevőszéki ellenőrzés tanúsága szerint a kifizetésbeli hibák gyakorisága és hatása eltérő az egyes szakpolitika-területek esetében. A Számvevőszék ismételten kijelenti, hogy a vidékfejlesztési kiadásokra különösen magas hibaarány jellemző, és észrevételezi, hogy ezt elismerve a mezőgazdasági főigazgató is általános fenntartással élt ezekre a kiadásokra vonatkozóan az éves tevékenységi jelentésében.

5.13. A 196 ellenőrzött tranzakció közül 61 esetben derült fény hibára. A hibák kb. kétharmada (40) minősült „súlyosnak”. Lényeges arányban fordultak elő támogathatósági, pontossági és megalapozottsági hibák, így az általános hibaarány becslült értéke 2 % és 5 % között van. Ez a becslült érték nem tér el jelentősen a tavalyitól, ám nem vesz figyelembe egyes súlyosnak minősülő, nem számszerűsíthető hibákat. Lényegesen gyakrabban fordultak elő hibák a Számvevőszék által ellenőrzött vidékfejlesztési tranzakciókban, mint a Számvevőszék által ellenőrzött EMGA-finanszírozású tranzakciókban. Az általános hibaarány aránytalanul nagy részben a vidékfejlesztési tranzakciókból adódik: az EMGA kiadásait illetően a Számvevőszék a hibaarányt valamivel 2 % alá teszi. Alább példákat hozunk a feltárt főbb hibák jellegére.

5.12–5.13. pont. A Bizottság biztosítani szándékozik, hogy a felülvizsgálati és ellenőrzési rendszerek hatékonyak legyenek a hibák feltárásában és korrigálásában, a helyszínen elvégzendő ellenőrzések költségeit és hasznát kellőképpen figyelembe véve.

A mezőgazdaság és a vidékfejlesztés tekintetében a Bizottság kiemeli a Számvevőszék azon megállapítását, hogy a leginkább valószínűsíthető átlagos hibaarány nem tér el jelentős mértékben a tavalyi értéktől, amint az 2006-os megbízhatósági nyilatkozatában kifejtésre került. A tagállamoktól kapott ellenőrzési statisztikák arra is utalnak, hogy az EMGA szerinti végső kedvezményezettnek szintjén megállapított hibamérték, mely a teljes mezőgazdasági és vidékfejlesztési kiadásoknak kb. 85 %-a, a lényegességi küszöb alatt van.

A Bizottság osztja a Számvevőszék azon nézetét, hogy a vidékfejlesztési kiadások esetében, különösen az agrár-környezetvédelmi intézkedések miatt, több hiba fordulhat elő, mint az EMGA-kiadásoknál. Bár a tagállamok a Bizottság kifejezett felhívására első alkalommal szolgáltak részletes ellenőrzési statisztikákkal, ezek az adatok nem teljes körűek, illetve a hitelesítő szervek ezeket még nem ellenőrizték és validálták. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság főigazgatója emiatt a vidékfejlesztés tekintetében 2007. évi éves tevékenységi jelentésében fenntartással él, és várja, hogy a különböző intézményekkel a tolerálható hibaszintre vonatkozóan megbeszéléseket folytathasson.

A későbbi megfelelőségi határozatok révén a közösségi finanszírozásból valószínűleg kizárásra kerülő 2007. évi mezőgazdasági és vidékfejlesztési kiadások összege kb. 439 millió EUR, a végső kedvezményezettekkel visszafizettetett 152 millió EUR-val együtt ⁽¹⁾.

Az Egészségügyi és a Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság (DG SANCO) – amint az a 2007. évi éves tevékenységi jelentésében kifejtésre került – határozottan úgy véli, hogy ügyleteivel kapcsolatosan nem merültek fel lényeges mértékben törvényességi és szabályszerűségi hibák, tekintettel arra, hogy a fennmaradó hiba szintje 1,6 %, és ez alatta marad a 2 %-os lényegességi küszöbnek.

A Környezetvédelmi Főigazgatóság (DG ENVIR) 2007. évi éves tevékenységi jelentésében leírtak szerint a kontrollrendszereket és a hiányosságokat azonosító mechanizmusokat folyamatosan fejlesztik, és adott esetben kiegészítik. Ezek a figyelmeztető mechanizmusok nem tártak fel lényegesnek minősíthető és fenntartásra okot adó hiányosságot, hibát vagy kockázatot, az éves tevékenységi jelentésről szóló körlevélben a lényegességi kritériumokról szereplő iránymutatások szerint, az utólagos ellenőrzések területét kivéve, ahol az utólagos ellenőrzést végző személyek által ajánlott visszafizetett utasítások szintje, illetve e szintnek az elmúlt években bekövetkező rendszeres növekedése nyomán fenntartást tettek a cselekvési támogatások kedvezményezettjei által bejelentett kiadásokról, mivel a lényegességi szintet 0,6 %-kal túllépték.

⁽¹⁾ 2007-ben 607 millió EUR került behajtásra pénzügyi korrekció révén, valamint 247 millió EUR-t fizetettek vissza a tagállamok a végső kedvezményezettekkel (lásd a 2007-es beszámolóhoz csatolt megjegyzések 6. fejezetét).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.14. Az EMOGA terén a számvevőszéki mintában az alábbi hibatípusokra derült fény:

a) SPS: a jogosnál nagyobb támogatásra nyújtottak be kérelmet a termelők, és/vagy téves volt a jogosultságok kiszámítása, ami helytelen kifizetésekre vezetett.

b) SPS: egyes olívaolaj-termelők túlzott mértékű kifizetéseket részesültek, amit az okozott, hogy a nemzeti tartalékból jogosulatlanul utaltak ki nekik különleges jogosultságokat (Spanyolország); az ellenőrzött kedvezményezett a referencia-időszak (1999–2002) átlagos kifizetéseivel jóval magasabb összegben részesült, pedig nem felelt meg a program különleges jogosultságokra feljogosító beruházási kritériumainak.

c) SPS: a Számvevőszék a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésében rámutatott ⁽¹⁰⁾, hogy Görögországban, Spanyolországban és Olaszországban az olívaolaj-termelésre vonatkozó térinformatikai rendszer (TIR) adatai nem teljes körűek és nem megbízhatóak, ami károsan befolyásolhatja az olívaolaj-termelés támogatási rendszerének integrálását az SPS rendszerébe. Ezek a hiányosságok Olaszországban és Görögországban továbbra is fennállnak: az utóbbiban a tranzakciók négyötödében volt hiba, és ezek némelyike jelentős túlzott mértékű kifizetésekre vezetett.

5.14. Míg az ellenőrzött ügyletek elvileg a szakpolitikai csoport egészét reprezentálják, a megállapított hibákból nem feltétlenül lehet következtetéseket levonni az egyes támogatások működésére vonatkozóan. A Számvevőszék által megállapított, alább felsorolt hibákról a Bizottság és az érintett tagállamok csak részben állapodtak meg.

a) A bizottsági szolgálatok által végzett ellenőrzések alapján a jogosultságok kiszámítását az alkalmazandó jogszabályokkal összhangban végezték, az igazgatási és a helyszíni ellenőrzések pedig általában jól működnek. A problémákat nyomon követik a megfelelőség ellenőrzése során.

A jogosultságok téves odaítéléséhez kapcsolódó kifizetések vonatkozásában az alkalmazandó rendelet szerint a gazdálkodó nem fizeti vissza a kérdéses összeget, ha a jogosultság odaítélésére vonatkozó hiba a nemzeti igazgatásra vezethető vissza, és ha azt a gazdálkodó ésszerűen nem állapíthatta meg. A Bizottság szerint a megfelelőség ellenőrzése megfelelő eszköz az Alap tekintetében jelentkező kockázat fedezésére, és ez lehetővé teszi a gazdálkodó jogos várakozásainak tiszteletben tartását.

b) A Számvevőszék e tekintetben tett megállapításai a Bizottság előtt saját ellenőrzése alapján ismertek voltak, és ezekkel kapcsolatban már ellenőrizték a megfelelőséget.

c) A Bizottság saját ellenőrzésének megállapításai alapján már megkezdte a megfelelőség ellenőrzését a görög kontrollrendszer rendszerű hiányosságai tekintetében, a jogosultságok kiszámítását is ideértve ⁽²⁾.

Az olajfatermesztéshez kapcsolódó földrajzi információs rendszer (FIR) adatait csak a konzisztencia ellenőrzése céljából használják az olívaolaj-termelésre vonatkozó kifizetéseket megelőzően. Mivel a megadott jogosultságok az olívaolaj-termelésre vonatkozó kifizetéseken alapulnak, nincsen közvetlen kapcsolat a FIR és a kiosztott jogosultságok értéke között. A jogosultságok szabályszerűek és törvényesek, ha ezeket a referencia-időszakban kifizetett mennyiség alapján számítják ki ⁽³⁾. A Számvevőszéknek a jogosultságok görögországi megállapítására vonatkozó rendszerellenőrzése szerint az olívaolaj-ágazattal kapcsolatosan a jogosultságokat rendszeresen alulbecsülték.

⁽¹⁰⁾ 5.82–5.84. bekezdés.

⁽²⁾ 2006. júniusi és 2007. áprilisi levelek.

⁽³⁾ A Tanács 1782/2003/EK rendelete.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- d) Termeléstől függő közvetlen kifizetések: földterület-eltérések miatt jelentős túlzott mértékű kifizetésekre került sor héjas gyümölcsűek és szárított szőlő esetében (Spanyolország és Görögország), egy esetben pedig nagy mértékű, tisztázatlan eltérés volt a gazdálkodó nyilvántartásában szereplő juhok száma – erre alapult a kifizetett uniós támogatás – és a juhok tényleges száma között (Spanyolország).
- e) Az egyéb (nem az IER alá tartozó) támogatási rendszerek hibái: szabályellenes levonások a termelőknek kifizetett összegekből ⁽¹¹⁾, és a tartozások utáni kamat fel nem számítása (több tagállam); hiányosságok az export-visszatérítési kontroll eljárásokban (Portugália), illetve az intervenciók rak-tárból hiányzó rizsmennyiségek (Görögország).

5.15. A vidékfejlesztési műveletek terén a Számvevőszék a következő típusú hibákat találta:

- a) agrár-környezetvédelmi támogatási rendszerek: a termelők a tizenhárom ellenőrzött esetből kilencben nem feleltek meg az összes támogathatósági feltételnek (Franciaország és Írország);
- b) kamattámogatások: a meglévő eljárások nem biztosítanak megfelelő ellenőrzési nyomvonalat, s ennek következtében nem ellenőrizhető a végső kedvezményezetteknek nyújtott uniós támogatások kifizetésének szabályszerűsége (Franciaország). A Bizottsághoz benyújtott kifizetési kérelmek kiszámításánál nem vették figyelembe a tagállami vizsgálatok révén feltárt szabálytalanságokat, s ebből adódóan indokolatlan kiadásokat jelentettek be, majd terheltek uniós szám-lákra.

5.16. A környezetvédelemmel, a halászattal, valamint az egészségügygel és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos kifizetések ellenőrzése során a következő hibákra derült fény:

- a) a LIFE eszköz révén finanszírozott projektek egyes kiadásai nem voltak támogathatóak;
- b) nem volt megfelelő az arról benyújtott dokumentáció, hogy a kiszámlázott munkát ténylegesen elvégezték (Spanyolország);

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- d) Görögországban a szárított szőlő támogatási rendszerének végrehajtásával kapcsolatosan ismételt és folyamatosan megfelelésig-kontrolleljárásokra kerül sor.

- e) A Bizottság és az érintett tagállam nem osztja a Számvevőszék azon nézetét, hogy a gazdálkodóknak tett kifizetésekből való levonások jogellenesek voltak.

Ami az export-visszatérítés ügyét illeti, a Bizottság szerint az ügylet esetében nem merült fel számszerűsíthető hiba.

5.15.

- a) Számos komoly pénzügyi kihatással járó hiba a nitrátsökkentésre vonatkozó nyilvántartások nem parcella, hanem mezőgazdasági üzem szintű vezetéséhez, illetve a vízfolyások elleni védelmet szolgáló állandó kerítések hiányához kapcsolódik. Ez utóbbi, kerítésekkel kapcsolatos kérdésben a Bizottság úgy véli, hogy az intézkedés azon célkitűzését, hogy megakadályozzák az állatok mozgását, mozgatható kerítésekkel is meg lehet valósítani.

- b) A Bizottság ismeri a Számvevőszék által említett ügyet, és elismeri a kamattámogatási rendszerek esetében a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás és a megfelelő ellenőrzési nyomvonal meglétének a jelentőségét. A Bizottság a francia hatóságokkal együtt nyomon követi az ügyet, adott esetben a számlaelszámolási eljárások keretében is.

5.16.

- a) Az ilyen nem támogatható kiadások csak a végleges kifizetéskor vagy utólagos ellenőrzéssel szűrhetők ki.
- b) Ilyen hibák csak utólagos ellenőrzésekkel szűrhetők ki.

⁽¹¹⁾ Hiv.: az 1227/2000/EK bizottsági rendelet (HL L 143., 2000.6.16., 1. o.) 23. cikke, amelynek alapján a folyósítandó kifizetéseket teljes egészében a kedvezményezettnek kell kapnia.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

c) egy betegség-felszámolási program esetében a kifizetésre megfelelő alátámasztó bizonylatok nélkül került sor, továbbá nem vették figyelembe a tesztenkénti költség felső támogatási határát, és nem végezték el az ajánlott műszaki ellenőrzéseket (Németország).

c) Nemrég fogadtak el egy bizottsági határozatot ⁽⁴⁾, amely megerősíti a pénzügyi jelentéstételi követelményeket ⁽⁵⁾. A Bizottság szerint az említett felső határérték az Elisa-vizsgálathoz ⁽⁶⁾ kötött határérték, amelyet tagállami szinten hajtanak végre. A Bizottság nem ért egyet azzal, hogy a Számvevőszék értelmezése szerint ezt vizsgálatonként kell alkalmazni. Habár az érintett tagállam a kérdéses program 50 %-os finanszírozására volt jogosult, a finanszírozás tényleges összegének maximumát a bizottsági határozat a becsült követelésnél jóval alacsonyabb szinten határozta meg. Az ajánlott ellenőrzést (a felszámolási és sürgősségi programok tesztelési költségei megkettőzésének elkerülésére) végrehajtották, és azonnal kiderült, hogy az ilyen költségek a sürgősségi programok szerint nem támogathatók. Vagyis további alapos ellenőrzésekre nem volt szükség.

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

**A mezőgazdaság és a vidékfejlesztés
szakpolitika-területei**

5.17. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési kiadások teljesítése megosztott irányítás keretében történik, és a következő főbb kontrollrendszerek vonatkoznak rájuk:

- a) az integrált irányítási és ellenőrzési rendszer (IIER) alá tartozó kérelmek és kifizetések ellenőrzése ⁽¹²⁾;
- b) ágazatspecifikus kontrollmechanizmusok, pl. a vidékfejlesztés terén;
- c) valamely, az EU által támogatott kiviteli rendszer keretében exportált mezőgazdasági termékek fizikai ellenőrzése ⁽¹³⁾;
- d) kereskedelmi okmányok kifizetést követő vizsgálata a mezőgazdasági termékek kereskedőinek és feldolgozóinak telephelyén ⁽¹⁴⁾;
- e) a Bizottság hatáskörében, utólagosan végrehajtott záróelszámolási eljárás (lásd: 5.39. bekezdés).

5.17. Lásd az 5.2. pontra adott választ.

⁽¹²⁾ A Tanács 3508/92/EGK rendelete (HL L 355., 1992.12.5., 1. o.), illetve 1782/2003/EK rendelete (HL L 270., 2003.10.21., 1. o.), amelyek az állattartási és a területalapú támogatásokra vonatkoznak.

⁽¹³⁾ A Tanács 386/90/EGK rendelete (HL L 42., 1990.2.16., 6. o.).

⁽¹⁴⁾ A Tanács 4045/89/EGK rendelete (HL L 388., 1989.12.30., 18. o.), amely az export-visszatérítésekkel, a feldolgozási és átalakítási támogatásokkal, a gyapot-, olívaolaj- és dohányfeldolgozási támogatásokkal, illetve egyes vidékfejlesztési intézkedésekkel kapcsolatos, egy bizonyos küszöb feletti kifizetésekre vonatkozik.

⁽⁴⁾ Sanco 1182/2008 rev3.

⁽⁵⁾ Jelenleg erről a 2002/677/EK bizottsági határozat rendelkezik.

⁽⁶⁾ Az enzimhez kötött ellenanyag-vizsgálat (Enzyme Linked Immuno Sorbent Assay testing, ELISA testing) lehetővé teszi a klasszikus sertéspestis diagnosztizálását.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.18. Az IIER felöleli a tagállami szinten ellenőrzött két fő rendszert: az SPS, illetve a termeléstől függő közvetlen kifizetések rendszerét. Egyes elemei rendszerspecifikusak, míg mások mindkettőnek részei. Az olyan területekre vonatkozó külön rendelkezések, mint a vidékfejlesztés (amelynek bizonyos elemeit az IIER is ellenőrzi), az export-visszatérítés, illetve a kifizetések utólagos vizsgálata, tagállami hatáskörbe is tartoznak. A Bizottság hatáskörébe tartozó záróelszámolási eljárások célja az, hogy megállapítsák az uniós számlákra véglegesen ráterhelendő összegeket. Az 5.19–5.49. bekezdésben vázoljuk az egyes kontrollrendszerek Számvevőszék általi értékelését.

Az Integrált irányítási és ellenőrzési rendszer (IIER)

5.19. Az IIER-nek valamennyi tagállamban része a mezőgazdasági üzemek és a támogatási kérelmek adatbázisa, valamint a termeléstől függő támogatási rendszereknél a mezőgazdasági parcellák azonosítási, illetve az állatállomány nyilvántartási rendszere; az SPS-t alkalmazó tagállamokban ehhez járul még a támogatási jogosultságok nyilvántartása. Ez utóbbi új elem az IIER rendszerben. Az IIER-be több támogathatósági kontrollt építettek be: ilyen az összes kérelem adminisztratív ellenőrzése, az adatbázisok összevetése annak megelőzésére, hogy egyazon földterületre/állatállományra kétszer nyújtsanak be kérelmet, vagy az, hogy az esetek legalább 5 %-ában a kifizető ügynökségeknek helyszíni vizsgálatot kell végezniük a gazdaságoknál.

5.20. Az IIER a szabálytalan kiadások kockázatát eredményesen korlátozó rendszer, amennyiben pontos és megbízható adatokkal táplálják és megfelelően alkalmazzák. Az IIER tehát a fő irányítási és kontrolleszköz az alábbiakra nézve:

- az egységes támogatási rendszer (SPS) (lásd: 5.21–5.26. bekezdés),
- a termeléstől függő közvetlen kifizetések (lásd: 5.27. és 5.28. bekezdés),
- a fenti két rendszer közös elemei (lásd: 5.29. és 5.30. bekezdés).

Az IIER az új támogatási rendszereknek az SPS-be való beépítése következtében mára az EMOGA közel 85 %-át lefedi. Az IIER kiterjesztésének célja a magas kockázatú területek pénzügyi irányításának javítása. Az EMVA esetében – különösen az agrár-környezetvédelmet és a hátrányos helyzetű térségeket illetően – egyes olyan alapadatokat, mint a területnagyság és az állatok száma, az IIER ellenőrzi, másokat pedig külön erre a célra kialakított kontrollmechanizmusok.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az egységes támogatási rendszer (SPS)

5.21. Az első év és minden azt követő év SPS-kifizetései csak akkor lehetnek helyesek, ha a nemzeti hatóságok helyesen számítják ki és osztják el a jogosultságokat az egyes kedvezményezetteknek. A tagállamoknak be kell tartaniuk a rájuk vonatkozó általános felső határokat is. A Számvevőszék ismét azt állapította meg ⁽¹⁵⁾, hogy több tagállam nem alkalmazta helyesen az IIER-be beépített jogosultságmegállapítási és -kezelési rendszer egyes alapvető elemeit. A Számvevőszék ezért úgy ítéli meg, hogy a jogosultságok kiszámítására szolgáló rendszerek csak részben voltak eredményesek, és még nem szolgálnak ésszerű bizonyossággal arra nézve, hogy a megadott jogosultságokon alapuló éves SPS-kifizetések helyesek.

5.22. Ennek szemléltetésére álljanak itt a jogosultságok kiszámításában talált, nehezen megbecsülhető pénzügyi hatással járó jelentős hiányosságok:

- a) az Egyesült Királyságban (Anglia) a négy ellenőrzött jogosultság esetében a kiszámítás elsősorban azért történt helytelenül, mert nem vették figyelembe a földparcellák változásait. Ezek a hibák a 2007. évi kifizetésekre nem hatottak ki jelentősen, mivel Anglia a „dinamikus” modellt ⁽¹⁶⁾ alkalmazza, ám korrekció hiányában az eredeti jogosultságok az elkövetkező években jelentős túlzott vagy elégtelen kifizetésekhez fognak vezetni;
- b) Hollandia kezdetben a nemzeti felső határt 4,9 millió euróval meghaladó értékben osztott ki jogosultságokat, és ennek alapján teljesített egyéni kifizetéseket. Az összes kifizetés ugyan nem haladta meg a nemzeti felső határt, egyes egyéni termelők viszont túlzott mértékű kifizetésben részesültek. A számvevőszéki vizsgálat idejéig (2008. január) nem történt semmilyen hivatalos visszafizetési intézkedés;

5.21. Amennyiben a jogosultságok nem helytálló kiszámítása kockázatot jelentett az Alap számára, a Bizottság mindezt nyomon követi a megfelelőség ellenőrzése során. A gazdálkodói szintű jogos elvárások megléte miatt nem mindig lehetséges a jogosultságok nem helytálló odaítélését korrigálni. Emellett a jogosultságok kereskedelme és a további reformok jogbiztonságot tesznek szükségessé az odaítélt jogosultságok tekintetében. Ezzel a kérdéssel az egészségügyi ellenőrzések keretében már foglalkoztak.

5.22.

- a) A probléma a Bizottság előtt már saját ellenőrzései okán is ismertté vált, és ezzel kapcsolatosan egy 2006-ban kezdődött megfelelőségi ellenőrzést is végeztek.

Az Egyesült Királyság hatóságainak a Számvevőszék által jelzett következmények minimalizálására vagy elkerülésére irányuló kiigazító intézkedései ezen eljárás részei.

- b) A Bizottság rendelkezésére álló információk szerint a gazdálkodók javára tett kifizetések teljes összege 294 millió EUR volt, vagyis nem érte el a 312 millió EUR nemzeti küszöböt. Az egyes túlfizetéseket illetően a holland hatóságok kötelezettséget vállaltak a jogosulatlan összegek kedvezményezettektől való visszafizetetésére.

⁽¹⁵⁾ A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 5.66. bekezdés.

⁽¹⁶⁾ E modell értelmében az egyes jogosultságokra vonatkozóan a kifizetés két alkotórészből áll: i. az egyes termelőknek a korábbi referencia-időszak alapján meghatározott összeg; ii. egy minden termelő esetében azonos átalányösszeg. 2005-ben a kettő aránya 90:10 volt, de az átalányösszeg minden évben növekszik, és 2012-ben el fogja érni a 100 %-ot. Ha egy termelő túl sok jogosultságot kapott, akkor egyre nagyobb átalányösszegben fog részesülni, ami kiegyenlíti az egyéni elemből adódó veszteséget.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- c) a holland és a görög hatóságok a termelők referenciaösszegeinek kiszámításánál a referencia-időszakban támogatásra nem jogosult szarvasmarhákat is figyelembe vettek; a görög hatóságok úgy juttattak referenciaösszegeket szántóföldi növényeket termelő gazdálkodóknak, hogy nem vették tekintetbe a referencia-időszak alatt történt csökkentéseket.
- d) a jogosultságok számának meghatározásánál a görög és spanyol hatóságok rendszeresen figyelmen kívül hagyták a takarmánytermelő területre vonatkozó követelményeket azoknál a termelőknél, akik a referencia-időszakban kizárólag földterület nélkül is megkapható támogatásokban részesültek; ezeknek *különleges jogosultságokat* ⁽¹⁷⁾ ítélték meg *területalapú jogosultságok* ⁽¹⁸⁾ helyett, amiből sokkal magasabb hektáronkénti kifizetés, illetve a helyes mezőgazdasági és környezeti állapotban tartandó terület csökkenése következett;
- e) indokolatlanul vontak vissza egyes *jogosultságokat*, s ily módon lehetséges kedvezményezetteket fosztottak meg a támogatástól (Görögország).

5.23. A tagállamoknak *nemzeti tartalékot* ⁽¹⁹⁾ kell létrehozniuk, amelyből új termelők, különleges helyzetbe került, illetve szerkezetátalakítási vagy fejlesztési programokban részt vevő termelők részesülnek jogosultságban.

5.24. Az ellenőrzés a nemzeti tartalék felhasználására vonatkozóan több hiányosságot állapított meg:

- a) több ízben rendeltetésellenesen használták fel a nemzeti tartalékot (Franciaország): két program (42,4 millió EUR összértékben) nem volt támogatásra jogosult; négy másik programnál nem tartották be a kötelező határidőt; beruházásként fogadták el berendezések rövid távú bérletét; egyes kötelező rendelkezéseket nem alkalmaztak rendszeresen a referencia-időszak alatt mezőgazdasági tevékenységbe kezdő új termelőkre: mindez azt eredményezte, hogy a jogosnál 20,8 millió euróval több juttatást fizettek ki;

- c) *Ami az egységes kifizetési rendszert illeti Görögországban és Hollandiában, a megfelelés ellenőrzését 2007 áprilisában, illetve 2008 májusában kezdték meg.*
- d) *A Számvevőszék e tekintetben tett megállapításai a Bizottság előtt már saját ellenőrzései okán is ismertek voltak, és ezekkel kapcsolatosan megkezdtek a megfelelés ellenőrzését, Görögország tekintetében 2007 áprilisában, Spanyolország tekintetében pedig 2007 júliusában.*
- e) *A problémát illetően már 2007 áprilisa óta tart a megfelelés ellenőrzésére vonatkozó eljárás.*

5.24.

- a) *A Bizottság saját ellenőrzéseinek megállapításai alapján 2008. áprilisi levelével már megkezdte a megfelelés ellenőrzését az említett eredmények tekintetében.*

⁽¹⁷⁾ A különleges feltételekhez kötött kifizetési jogosultságokat a Tanács 1782/2003/EK rendeletének 47. és 48. cikke állapítja meg, elsősorban olyan esetekre, amikor a termelő részesült állatállomány-alapú támogatásban, de nem voltak hektárjai, vagy pedig a hektáronkénti jogosultságának összege meghaladja az 5 000 eurót.

⁽¹⁸⁾ A Tanács 1782/2003/EK rendelete 3. fejezetének 1. szakasza.

⁽¹⁹⁾ Lásd: a 1782/2003/EK rendelet 42. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) szabálytalanul részesültek jogosultságban azok, akik a megszabott határidőn túl, nem az ilyen célú program keretében ültettek újabb olajfákat (Olaszország).

5.25. Amikor az olasz hatóságok kiosztották a jogosultságokat az olajbogyó-termelőknek, 153 000 esetben pusztán annak alapján adták meg a jóváhagyást, hogy az érintett régió vagy tartomány nehézségekkel küzdőként ismerte el az illető térséget. A rendelkezésre álló információ nem teszi lehetővé a szabálytalan kifizetések összértékének felbecsülését.

5.26. Az SPS-jogosultságok irányítását és monitoringját illetően a következő hiányosságokat találták:

- a) helytelenül alkalmazták a kérelmek késedelmes benyújtása esetére előírt szankciókat (Hollandia, Portugália és az Egyesült Királyság (Anglia));
- b) az Egyesült Királyságban (Anglia) egyazon parcellára – eltérő területalapú uniós támogatási rendszerek keretében – két „termelő” is igényelhet támogatást. A közvetlen uniós támogatások „új kedvezményezettjeinél” – ez a jelenség a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó számvevőszéki éves jelentésben kiemelt téma volt ⁽²⁰⁾ – tett helyszíni vizsgálatok 12-ből 9 esetben azt mutatták, hogy az SPS keretében bejelentett földterület egészében vagy részben támogathatatlan volt: vagy azért, mert nem tartották helyes mezőgazdasági állapotban, nem használták elsősorban mezőgazdasági célra, vagy azért, mert a kedvezményezett nem volt jogosult, hiszen nem folytatott mezőgazdasági tevékenységet az adott földterületen;
- c) Portugália jogosultságokat osztott ki, illetve SPS-támogatásokat fizetett ki egyes gazdálkodók ún. *baldio* területeken alapuló kérelmére. Az általában állami tulajdonban lévő, nagyrészt bokorral-fával fedett, igen gyenge minőségű *baldio* legelőterületekre nézve nincsen megszabva, hogy legfeljebb hány fa lehet rajtuk, a gazdálkodók pedig nem kötelesek helyes mezőgazdasági állapotban tartani ezeket. 2007-ben Portugália 3,5 millió eurót fizetett ki *baldio* földterületekre. Olaszországban arra derült fény, hogy az SPS-kifizetésre állandó legelő gyanánt jóváhagyott terület nagyobb volt, mint a ténylegesen fű vagy egyényári takarmánynövény borította, támogatható állandó legelőterület.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) A Bizottság a kérdést a megfelelőség ellenőrzésére irányuló eljárás keretében nyomon követi.

5.25. A Bizottság saját ellenőrzéseinek megállapításai alapján 2006. augusztusi levelével már megkezdte a megfelelőség ellenőrzését az említett eredmények tekintetében.

5.26.

- a) Portugália tekintetében túl szigorúak voltak az alkalmazott szankciók: az Alapot nem fenyegeti kockázat.
- b) A Bizottság saját ellenőrzésének megállapításai alapján 2007. júliusi és 2008. augusztusi levelével már megkezdte a megfelelőség ellenőrzését az említett eredmények tekintetében.

Ami az „új kedvezményezettek” kérdését illeti, a Bizottság a Számvevőszék 2006. évi éves jelentése nyomán különvizsgálatokat kezdett azon tagállamok tekintetében, amelyek regionális modellek mellett döntöttek, és amelyeket ilyen módon érinthet a Számvevőszék által felvetett probléma. Ezek az ellenőrzések még folyamatban vannak, és az Alapot fenyegető kockázatok vonatkozásában pénzügyi kiigazításokat végeznek. A Bizottság egészségügyi ellenőrzésre vonatkozó javaslataiban emellett foglalkozik azzal a kérdéssel is, hogy egyes kedvezményezetteket kizárjanak a közvetlen kifizetések köréből.

- c) Ami Portugáliát illeti, a Bizottság a kérdést nyomon követi a megfelelőség ellenőrzésére irányuló eljárásban. Olaszország tekintetében a Bizottság saját ellenőrzésének megállapításai alapján már megkezdte a megfelelőség ellenőrzését az említett eredmények tekintetében.

⁽²⁰⁾ 5.25–5.27. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- d) Franciaországban 275, Spanyolországban (Andalúzia) 33 támogatási jogosultsággal nem rendelkező termelő részesült kifizetésben; visszafizetési intézkedésre nem került sor.

A termeléstől függő közvetlen kifizetések

5.27. Az IIER keretében irányított, termeléstől függő közvetlen kifizetések 2007-ben kb. 5 500 millió euróra rúgtak. Az állattartási támogatások esetében általában kielégítően működnek a rendszerek, ami azt mutatja, hogy az IIER megbízhatóan alkalmazható erre a célra. A Számvevőszék mindazonáltal néhány rendszerhiányosságot állapított meg a területalapú támogatások adminisztratív és helyszíni ellenőrzései során (lásd: **5.1.1. melléklet**):

- a) adminisztratív ellenőrzési hiányosságok, amelyekből pl. ezek a hibák következtek: helytelenül vittek be kérelmi adatokat (Görögország); egyazon parcellára több, egymással összeegyeztethetetlen rendszer keretében történt kifizetés (Olaszország); helytelenül alkalmaztak bírságokat és szankciókat, ami túlzott mértékű kifizetésekhez vezetett (Görögország, Olaszország, Spanyolország és Portugália);
- b) nincsen dokumentálva, hogy milyen alapon választottak ki egyes kockázatelemzési kritériumokat; a kifizető ügynökségek nem értékelik évente újra a kockázati paramétereket a helyszínen vizsgálandó 5 %-os mintába bekerülő gazdaságok kiválasztása érdekében (Portugália, Spanyolország).

5.28. Az ellenőrzések Számvevőszék általi megismétlése révén a helyszíni vizsgálatok minőségének több konkrét hiányosságára derült fény, illetve olyan nem támogatható területeket vagy parcellákat azonosítottak, amelyeket már a nemzeti ellenőröknek kellett volna zárniuk (Görögország, Olaszország, Spanyolország, Portugália). Olaszországban egy termelő egy pisztáciafákkal beültetett parcellára kapott támogatást. Habár az olasz hatóságok 2005-ben helyszíni vizsgálatot végeztek ezen a parcellán, a számvevőszéki ellenőrzés megállapítása szerint a parcella régóta meglévő, általános jellegű erdőterület, s ekképp nem jogosult támogatásra.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- d) A Bizottság rendelkezésére álló információk szerint a Számvevőszék által Franciaország tekintetében megállapított eltérések oka a Számvevőszék által összevetett két akta kivonata paramétereinek különbségeiben rejlik, és nem történt kifizetés a nem jogosult gazdálkodók számára. Spanyolország tekintetében nem történt kifizetés a nem jogosult gazdálkodók számára. Az említett gazdálkodók szinte minden esetben kérték már korábban a kifizetés idején még mindig függőben lévő kiigazítást. A jogosultságok visszavonása esetén a kifizető ügynökség visszatérítést kért.

5.27. Az 5. táblázatot illetően a Bizottság nem ért egyet az olaszországi rendszerek számvevőszéki értékelésével.

Amint azt a Számvevőszék is elismerte, a legtöbb megállapított rendszerbeli hiányosságot a Bizottság is megállapította a számlaelszámolások során, és sor került a megfelelő nyomkövetési intézkedésekre.

- a) A szankciók nem megfelelő olaszországi, spanyolországi, portugáliai alkalmazása tekintetében a Bizottság saját ellenőrzésének megállapításai alapján már megkezdte a megfelelő ellenőrzését.
- b) Az éves értékelés szükségességéről a 796/2004/EK rendeletben rendelkeztek. A Bizottság ellenőrzéseinek keretében felülvizsgálja a kockázat elemzésének fejlődését több év vonatkozásában, valamint annak eredményességét az érintett évben. Amennyiben megállapítást nyer, hogy folyamatosan nem működik egy kockázatelemzés, és ez kockázatot jelent az Alap számára, a tagállamot felhívják kiigazító intézkedés megtételére, illetve megfelelőség-ellenőrzést folytatni.

A Bizottság emellett egyszerűsítette a rendeletet, és a kockázati tényezőkről 2008-tól már nem bizottsági rendeletben rendelkeznek.

5.28. A Bizottság ellenőrzi a tagállamok kontrollrendszereit, és azokat a hiányosságokat, amelyek kockázatot jelentenek az Alap számára, nyomon követik a megfelelőség ellenőrzésének keretében. Ez az eset a Számvevőszék által említett tagállamokkal kapcsolatosan.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az IIER-be beépített felügyeleti és kontrollrendszerek

5.29. Amint arról már az 5.19. bekezdésben szoltunk, az IIER-be beépített felügyeleti és kontrollrendszerek eredményessége kulcsfontosságú a rendszer általános eredményességének szempontjából. Ez vonatkozik az IIER alá tartozó valamennyi fő támogatási rendszerre. A felkeresett tagállamokban működő rendszerek (a két fő rendszer: az SPS és a termeléstől függő közvetlen kifizetések) megbízhatóságának általános értékelését az **5.1.1. melléklet** és az **5.1.2. melléklet** tartalmazza.

5.30. A területek támogathatóságának megállapítására szolgáló adminisztratív ellenőrzések: ezek eredményessége attól függ, hogy milyen minőségű a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerben (MePAR ⁽²¹⁾) rögzített információ, hogy a MePAR grafikus rétege, azaz a térinformatikai rendszer (TIR) milyen számítógépes térinformatikai technikákat alkalmaz, és hogy használnak-e naprakész ortokorrigált légi- vagy űrfelvételeket:

- a) az Egyesült Királyságban (Anglia) az adminisztratív ellenőrzések nem biztosítják az uniós támogatás helyes kifizetését. Az Egyesült Királyság (Anglia) nem él azzal a lehetőséggel, hogy a TIR alátámasztására ortokorrigált légi- vagy űrfelvételeket alkalmazzon. Az angol MePAR nem mindig tartalmaz információt arra vonatkozóan, hogy a referenciaparcellán belül mekkora a támogatható terület;
- b) Görögországban is gyengék az adminisztratív ellenőrzések, a MePAR hiányos, és jelentős hibákat tartalmaz a parcellareferenciák terén;
- c) Franciaországban és Hollandiában a kifizető ügynökségek nem vonnak le a MePAR-ban nyilvántartott támogatható területekből elegendő olyan részt, amely az ortokorrigált felvételeken nem támogathatónak mutatkozik, és nem frissítik MePAR-rendszereiket a helyszíni vizsgálatok eredményeivel. Portugáliában a frissítés jelentős késéssel történik. Franciaországban és Svédországban esetenként 5 évnél régebben készült ortokorrigált felvételeket használnak;
- d) Franciaországban, Portugáliában és Svédországban nem ellenőrzik megbízhatóan azoknak a földterületeknek a támogathatóságát, amelyekre nézve területpihentetési támogatás iránti jogosultság ⁽²²⁾ felhasználását jelentik be.

5.29. A Bizottság nem ért egyet az IIER eredményességére vonatkozóan az 5. táblázatban szereplő átfogó értékeléssel Franciaország, Hollandia és az Egyesült Királyság tekintetében.

5.30. A Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (MePAR) minősége valóban létfontosságú. A Bizottság folyamatosan együttműködik a Közös Kutatóközponttal (KKK) a legjobb technikai erőforrások alkalmazása érdekében, hogy a tagállamokban naprakésszé tehesse a MePAR-t, illetve ebből adódóan optimalizálhassa az igazgatási ellenőrzések eredményességét.

- a) Légi felvételek használatát jogszabály nem írja elő. Ami az angliai MePAR-FIR-rel kapcsolatosan a Számvevőszék által említett egyéb hiányosságokat illeti, a Bizottság, saját ellenőrzésének megállapításai alapján, már megkezdte a megfelelőség ellenőrzését.
- b) A görögországi MePAR hiányosságai rendszeresen képezik megfelelőségi határozatok tárgyát. A görög hatóságok a Bizottság kérésére cselekvési tervet fogadtak el, amely többek között egy új MePAR-FIR 2008. december 31-ig történő végrehajtásáról rendelkezik.
- c) A Számvevőszék által említett megállapításokat bizottsági ellenőrzések is feltárták. A tagállamokat felhívják kiigazító intézkedések megtételére, és megkezdődött a megfelelőség ellenőrzése annak érdekében, hogy az említett hiányosságok miatti pénzügyi kockázatot kezelni tudják.
- d) A Bizottság megfelelő nyomon követést végez a megfelelőség ellenőrzése során, amint a Számvevőszék átad számára minden szükséges információt.

⁽²¹⁾ A MePAR olyan adatbázis, amelyben egyedi azonosítószámokon tartják nyilván a tagállam összes mezőgazdasági területét.

⁽²²⁾ A területpihentetési támogatás iránti jogosultságot a Tanács 1782/2003/EK rendeletének 53. cikke határozza meg.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A tagállamok által végzett IIER-ellenőrzések és azok eredményei

5.31. A kifizető ügynökségek által a Bizottságnak bejelentett IIER-ellenőrzési eredmények értékelik a termelők által benyújtott kérelmek jogszerűségét és szabályszerűségét; az eredményeket 2007-ben először ellenőrizték az igazoló szervek. E szerveknek az IIER-statisztika ellenőrzésére és hitelesítésére vonatkozó munkája azonban a végső kedvezményezettek nem terjed ki. E statisztika megbízhatóságát nem ellenőrizte a Bizottság sem. Mi több, a Számvevőszék 28 igazoló szervnek az említett ellenőrzésekre irányuló munkáját elemezve rámutatott, hogy két igazoló szerv értékelése negatív volt, egy pedig képtelen volt a helyzet értékelésére. A Számvevőszék megállapította továbbá, hogy a vonatkozó bizottsági iránymutatásokban előírt egyeztetések egyáltalán nem, vagy nem az előírt módon történtek meg, illetve hogy a szolgáltatott információ nem tette lehetővé az elvégzett munka megfelelőségére vonatkozó következtetés levonását.

5.31. A bizottsági iránymutatások a 2007. pénzügyi évtől kezdve előírják a hitelesítő szervek számára a kifizető ügynökségek belső kontroll-rendszereinek elemzését, ideértve a szisztematikusabb helyszíni ellenőrzéseket, valamint az említett statisztikák ellenőrzését és validálását is. A Bizottság ilyen módon végrehajtotta a Számvevőszék által, a 2005. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésében tett ajánlásokat (5.46. pont), amelyek szerint a hitelesítő szervek részéről további erőfeszítések szükségesek a statisztikák ellenőrzése és validálása érdekében.

Ami e tevékenységnek a végső kedvezményezettekre való kiterjesztését illeti, a hitelesítő szervek felülvizsgálják a helyszíni vizsgálati jelentések egy mintáját, és ellenőrzik, hogy szükség van-e a követelések kiigazítására (az ellenőrzés nyomán) a végső kedvezményezettre vonatkozóan az IIER-ben szereplő adatokat illetően.

A hitelesítő szervek az esetek kb. 90 %-ában értékelést végeztek, és ezek kb. 85 %-a tekintetében kedvező eredményt állapítottak meg, ami elfogadható eredménynek tekinthető az említett új kontrollkötelezettség alkalmazásának első évére. A Bizottság elismeri, hogy e területen van még fejleszteni való, és ennek megfelelően felülvizsgálta iránymutatásait a 2008. pénzügyi évre.

A Bizottság szisztematikusan elemzi az IIER-statisztikák konzisztenciáját és a szabályozási követelményeknek való megfelelést. Az adatok megbízhatóságát a Bizottság megfelelőségi ellenőrzéseivel vizsgálják.

Vidékfejlesztés

5.32. Az, hogy egyes támogathatósági feltételek meghatározása a nemzeti jogszabályokban pontatlan, és hogy a – különösen az agrár-környezetvédelmi intézkedésekre vonatkozó – szabályozás gyakran összetett, rontja az arra irányuló ellenőrzések minőségét, hogy megfelelnek-e a termelők a vonatkozó követelményeknek. Ezek a kontrollmechanizmusok újfent elégtelennek bizonyultak. A következő fő hiányosságokra derült fény:

- a) elégtelen volt a magánbeszerzés keretében benyújtott ajánlatok érvényességének ellenőrzése. Az elvégzett ellenőrzések nem adnak megfelelő biztosítékot az előírt pályázati eljárás jogszerűségére vonatkozóan, ami miatt az egész projekt támogathatósága megkérdőjelezhetővé válhat (Románia);

5.32. Ami a nemzeti jogszabályokban szereplő támogathatósági feltételek meghatározását és ezek bonyolultságát illeti, a Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy ezeknek a lehető legegyszerűbbeknek kell lenniük a hibakockázat mérséklése és az kontrollköltségek csökkentése érdekében. Azonban különösen az agrár-környezetvédelmi intézkedések jellegükből adódóan bonyolultak, és ezek az intézkedések csak kismértékben egyszerűsíthetők anélkül, hogy ezek célkitűzései veszélybe kerüljenek.

A kontrollrendszer tekintetében intézkedéseket tettek e területen a kontrollszabályok megszilárdítására és megerősítésére, és immár valamennyi támogathatósági kritériumnak ellenőrizhetőnek kell lennie a tagállamok által megállapítandó, ellenőrizhető mutatók alapján⁽⁷⁾. Emellett a Bizottság iránymutatásokat tett közzé az agrár-környezetvédelmi intézkedések ellenőrizhetőségéről.

- a) A Számvevőszék észrevételeiben szereplő megállapításokat a Bizottság a megfelelőség ellenőrzése során nyomon követi.

⁽⁷⁾ Az 1975/2006/EK rendelet 5. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) a termelők állatainak a bejelentésekben szereplő – az agrár-környezetvédelmi kifizetések alapját képező – számát nem vetik össze a specifikus (ritka fajtákra vonatkozó) állat-adatbázisok számaival (Franciaország);
- c) nem megfelelően ellenőrzik azoknak a területeknek a jogsultságát az agrár-környezetvédelmi támogatásokra, amelyekről az IIER adatbázisában a bejelentettéktől eltérő adatok szerepelnek. Így nem volt lehetséges ellenőrizni a támogatás odaítélésének minden feltételét (Írország);
- d) nem ellenőrizték rendszeresen, hogy az egyes gazdaságok szintjére lebontott agrár-környezetvédelmi kötelezettségek az intézkedés általános követelményeinek is megfelelnek-e (pl. a vegyi anyagok megengedett maximális mértéke);
- e) a nem egyértelmű és hiányosan dokumentált adminisztratív és helyszíni ellenőrzések során a végleges kifizetések jóváhagyását megelőzően túlzott mértékben támaszkodtak a kedvezményezettek bejelentéseire (Írország);
- f) a helyszíni vizsgálatnak alávetendő termelők kiválasztásánál nem vették kellően tekintetbe a közösségi szabályozásban említett kockázati tényezőket (Franciaország és Írország);
- g) elégtelen volt a magánforrásból származó társfinanszírozás meglétének ellenőrzése. Gyakran a pénzügyi intézménytől származó szükséges igazolás nélkül hagytak jóvá projekteket, ami növelte annak kockázatát, hogy olyan kedvezményezetteknek fizetnek ki uniós pénzeszközöket, akik képtelenek fedezni a beruházás önrészét (Románia);
- h) a kamattámogatásban részesülő projekteknél a nem megfelelő ellenőrzési nyomvonal lehetetlenné tette annak megállapítását, hogy kik is voltak az uniós finanszírozás végső kedvezményezettjei. Ennek következtében az ellenőrök nem tudtak meggyőződni arról, hogy helyesek voltak-e a bejelentett mennyiségek, illetve hogy a kedvezményezettek eleget tettek-e minden támogathatósági követelménynek (lásd még: 5.1 5.b) pont – Franciaország).
- c) *A Számvevőszék által a c), d) és e) pontban tett megállapításokat a megfelelőségi eljárás során nyomon követik.*
- f) *A Bizottság a kockázati paramétereket illetően egyszerűsítette a jogszabályokat, és a kockázati tényezőket 2008-tól már nem határozzák meg.*
- g) *A kockázatot enyhíti az a tény, hogy minden egyes önfinanszírozásról rendelkező projekt esetében a kifizetési kérelem benyújtását legfeljebb öt munkanappal megelőzően kiállított banki igazolást csatolnak a kérelemhez.*
- h) *A Bizottság ismeri a Számvevőszék által említett ügyet, és elismeri a kamattámogatási rendszerek eredményes pénzügyi irányításának és a megfelelő ellenőrzési nyomvonal meglétének a jelentőségét. A Bizottság a francia hatóságokkal együtt nyomon követi az ügyet, adott esetben a számlaelszámolási eljárások keretében is.*

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A kereskedőknek és feldolgozóknak teljesített kifizetések utólagos vizsgálata

5.33. A tagállamoknak éves programok keretében kell a kifizetéseket követően ellenőrizniük a kereskedelmi dokumentációt az export-visszatérítéseket, a feldolgozási és átalakítási támogatásokat, valamint egyes vidékfejlesztési kiadásokat illetően. A tagállamoknak meg kell győződnie arról, hogy a tranzakciók megtörténtek és azokat helyesen bonyolították le, valamint lépéseket kell tenniük a szabálytalanság vagy hanyagság miatt elvesztett összegek behajtására. Az erre vonatkozó ellenőrzéseket a 4045/1989/EGK rendelet értelmében hajtják végre. A Bizottság felügyeleti és koordinációs szerepet tölt be.

5.34. 2007-ben javult a vizsgálati program végrehajtásának időzítése. Kis számban azonban mindegyik korábbi vizsgálati időszakból – még 2000/2001-ből is ⁽²³⁾ – maradt hátra néhány lezáratlan vizsgálat. Fennáll annak a kockázata, hogy ezeket nem lehet rendesen végrehajtani, mivel a kedvezményezetteket a szabályozás a vonatkozó dokumentumoknak csak korlátozott idejű megőrzésére kötelezi, s mivel egy vizsgálati időszak során általában két évvel korábbi kifizetéseket vizsgálnak. Ez azt jelenti, hogy a 2000/2001-es időszak lezáratlan vizsgálata az 1998/99-es időszakban teljesített kifizetésekre vonatkoznak. Ráadásul a 2006/2007-es évben teljesített kifizetésekre vonatkozó vizsgálatok eredményei nem fognak 2009. december 31-e előtt a Bizottság rendelkezésére állni.

5.35. A Számvevőszék észrevételezte, hogy mind bizottsági, mind tagállami szinten keveset foglalkoznak a vidékfejlesztési intézkedésekkel annak ellenére, hogy a 2006/2007-es vizsgálati időszakban a vidékfejlesztés adta a rendelet hatókörébe tartozó kiadások 11 %-át, illetve az összes bejelentett potenciális szabálytalanság 57 %-át.

5.36. Az igazoló szervek jelentéseinek számvevőszéki elemzése arra is rámutatott, hogy javítani kell ezek ellenőrzési munkáját, illetve azt, ahogyan a kifizető ügynökségek beszámolnak a bejelentett potenciális szabálytalanságok nyomon követéséről.

5.34. Közösségi szinten (a 2006/2007. évi vizsgálati jelentések alapján) az egyes megelőző vizsgálati időszakok mindegyike tekintetében elvégezték a vizsgálatokat az előírt minimális számban, 2002/2003 és 2004/2005 kivételével. Ennek oka elsősorban Olaszország hátraléka volt.

Az olasz hatóságoktól 2008. május 29-én kapott információk szerint közösségi szinten minimális számban elvégezték a vizsgálatokat az egyes megelőző vizsgálati időszakok mindegyike során. Azonban a tagállamoknak továbbra is fennáll a hátralék felszámolására irányuló kötelezettsége.

5.35. 2007-ben a vidékfejlesztési egység elsősorban a 4045/89/EGK rendelettel nem érintett intézkedések ellenőrzését végezte el, ideértve az agrár-környezetvédelmi intézkedéseket is. Azonban a 4045/89/EGK rendelet tekintetében horizontális felelősséggel rendelkező egység 2008 elején két vidékfejlesztési ellenőrzést végzett a vidékfejlesztési egységgel együtt, a 2007. évi munkaprogram keretében.

Fontosabb, hogy tagállami szinten a 2006/2007. vizsgálati évben végzett összes vizsgálat kb. 18 %-a kapcsolódott vidékfejlesztési intézkedéshez, és ez megfelelő vizsgálati mértéknek tekinthető.

5.36. Az érintett kifizető ügynökségek tekintetében a hitelesítő szervek az esetek 90 %-át értékelték, és ezeknek 80 %-a esetében kedvező a kifizető ügynökség által a nyomon követésről tett nyilatkozat.

A tagállamok számára a 2008. pénzügyi évre közzétett, felülvizsgált iránymutatások foglalkoznak a Számvevőszék észrevételeivel.

⁽²³⁾ 2007 végén a közel 20 000 tervezett vizsgálatból összesen 916 volt lezáratlan.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Export-visszatérítések

5.37. Az uniós mezőgazdasági termékek exportőrei az uniós belső piaci árak és a világpiaci árak közötti különbség kiegyenlítésére export-visszatérítésben részesülnek. 2007-ben 1 445 millió EUR kifizetésére került sor, ami a KAP közelmúltbeli reformjának keretében meghozott politikai döntések következtében, valamint a világpiaci árak emelkedése miatt 42 %-kal kevesebb, mint az előző évben. A Tanács 386/90/EGK rendelete előírja, hogy a tagállamok a kivitelük 5 %-át vessék alá fizikai ellenőrzésnek annak biztosítására, hogy a termékek leírása megfelelő, illetve hogy azok export-visszatérítésre jogosultak. A tagállamok továbbá kötelesek kicserélési ellenőrzést végezni az Unióból való kilépési ponton, amennyiben az nem egyezik meg a fizikai ellenőrzés helyével. A Bizottság köteles nyomon követni ezeknek az ellenőrzéseknek a minőségét és számát.

5.38. A Számvevőszék a 4/2007. sz. különjelentésében ⁽²⁴⁾ rámutatott az export-visszatérítési kérelemmel érintett szállítmányok fizikai és kicserélési ellenőrzési rendszerének hiányosságaira. A Tanács és a Bizottság az ajánlások nyomán haladéktalanul intézkedett, és módosította a vonatkozó szabályozást ⁽²⁵⁾. Azt a konkrét hiányosságot azonban még nem orvosolták, hogy egyes exportált árukat azok nem menetrend szerinti hajójáraton történő szállítását követően visszajuttatnak uniós területre.

A Bizottság záróelszámolási eljárásai

5.39. Mivel a mezőgazdasági kiadásokat a tagállamok és a Bizottság nagyjából megosztva irányítják, a támogatásokat a tagállamok fizetik ki, majd a Bizottság ezeket visszatéríti. E visszatérítések előlegnek minősülnek, habár a Bizottság által benyújtott pénzügyi kimutatásokban kifizetesként jelennek meg. A kiadások végső jóváhagyása két szakaszban történik, a záróelszámolásnak nevezett eljárás során. Az első szakaszban a Bizottság éves pénzügyi határozatot, a másodikban pedig többéves szabályszerűségi határozatokat hoz.

5.37. A fizikai és a helyettesítő ellenőrzések minőségét és számát helyszíni ellenőrzési vizsgálatokkal és a valamennyi tagállam által benyújtott, részletes éves bevallások elemzésével ellenőrzik.

5.38. A Bizottság nézete szerint, ha megállapításra kerül, hogy a visszatérítéssel érintett termékek 60 napon belül elhagyták a vámterületet, a harmadik országban lévő rendeltetési helyre történő út további része olyan nemzetközi vagy harmadik országbeli területet érint, amelyben a 800/1999/EK rendelet 9., illetve 10. cikke értelmében átrakodásra kerülhet sor, és a kapcsolódó árutovábbítás a közösségi vámterület vámfelügyelet alatt álló részeit érintheti, amire nagy esély van a 2004 óta bekövetkezett uniós bővítések miatt. Jogilag nem lehetséges, hogy a kérdéses áruk vagy termékek eltérő vámrendszer szerinti vámterületen maradjanak a visszatérítést követően.

5.39. A Bizottság által a tagállamok javára teljesített visszatérítések a jogszabályok szerint havi kifizetések, nem előlegek ⁽⁸⁾.

⁽²⁴⁾ Amelyet a Számvevőszék 2007. június 21-én fogadott el (HL C 252., 2007.10.26., 1. o.).

⁽²⁵⁾ A Tanács 14/2008/EK rendelete (HL L 8., 2008.1.11., 1. o.) és a Bizottság 159/2008/EK rendelete (HL L 48., 2008.2.22., 19. o.).

⁽⁸⁾ Az 1258/1999/EK tanácsi rendelet 5. cikke (1) bekezdésének első albekezdése szerint „A ... kiadások fedezésére szolgáló pénzügyi forrásokat a Bizottság ... előleg formájában bocsátja a tagállamok rendelkezésére.” Azonban a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló, 2005. június 21-i 1290/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezte az 1258/1999/EK rendeletet, az 5. cikk (1) bekezdésének első albekezdése helyébe lépő 14. cikk (1) bekezdése előírja, hogy „a ... kiadások fedezésére szolgáló pénzügyi forrásokat a Bizottság a referencia-hónapban az akkreditált kifizető ügynökségeknél felmerült kiadásokra vonatkozóan havi visszatérítések (a továbbiakban: »havi kifizetések«) formájában bocsátja a tagállamok rendelkezésére.”

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Pénzügyi záróelszámolás

5.40. A Bizottság 2008. április 30-án három pénzügyi záróelszámolási határozatot hozott az EMOGA, az EMVA, illetve az Átmeneti vidékfejlesztési eszköz (TRDI) kiadásaira vonatkozóan, és valamennyi kifizető ügynökség záróelszámolásait jóváhagyta, kivéve az **5.3. mellékletben** szereplőket. E határozatok független ellenőrök (igazoló szervek) által kiadott igazolásokon alapulnak. Ellenőrzése során a Számvevőszék nem talált a Bizottság által jóváhagyott kiadások között olyat, amelyet a pénzügyi záróelszámolási határozatokban el kellett volna utasítani (elkülöníteni).

5.41. A pénzügyi határozatok azonban a kifizető ügynökségek számláinak valódiságára, teljeskörűségére és pontosságára szorítkoznak. Az alapul szolgáló kifizetések jogszerűségére és szabályszerűségére (a „szabályszerűségi kérdésekre”) az igazoló szervek tételes vizsgálata nem terjed ki, és az uniós támogatási kérelmeket az igazoló szervek általában nem ellenőrzik a helyszínen. A pénzügyi határozatok ennél fogva nem jelentik azt, hogy a „jóváhagyott” kiadások mentesek lennének a szabálytalan kifizetésektől.

5.42. 2007-ben a kifizető ügynökségek munkája új feladatokkal bővült: ellenőrizniük és hitelesíteniük kell az IIER-statisztikákat (lásd: 5.31. bekezdés), valamint véleményezniük kell a kifizető ügynökségek igazgatóinak megbízhatósági nyilatkozatait és a belső kontroll eljárásokat. A Számvevőszék ellenőrzése szerint ezekből az új feladatokból mindeddig csak korlátozott járulékos haszon származik. Sőt, három esetben megoldatlan ellentmondás maradt a kifizető ügynökség igazgatójának megbízhatósági nyilatkozata és a hitelesítő testület által kibocsátott korlátozott záradék között.

5.41. Az ellenőrzési bizonyosság nem korlátozódik pusztán számvetési ügyekre. Minden egyes hitelesítés egyúttal véleményt is ad arról, hogy a kifizető ügynökség belső kontrollrendszere kielégítő módon működött-e a kérdéses pénzügyi év tekintetében, és ennek kapcsán helyszíni ellenőrzéseket is értékelnek.

Emellett a hitelesítő szervek külön véleményt adnak az egyes kifizető ügynökségek igazgatóinak megbízhatósági nyilatkozatáról (a továbbiakban: megbízhatósági nyilatkozat), továbbá elemzést készítenek a helyszíni ellenőrzések eredményességéről és a vizsgálati statisztikák pontosságáról.

5.42. A Számvevőszék által észrevételeiben említett egyéb elemekkel együtt a hitelesítő szervek ellenőrzési és validálási munkája, amelyet a Számvevőszék által a 2005. (5.46. pont) és 2006. (5.8. pont) pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésben tett ajánlásnak megfelelően vezettek be, határozott előremutató lépésnek tekinthető a kifizető ügynökségek fejlettebb elszámoltathatósága felé, illetve fokozottabb átláthatóságot eredményez, és jobban személyhez köti az ellenőrzés eredményeit. Mindezt a kifizető ügynökségek igazgatóinak konferenciája és független hitelesítő szervek is elismerik.

Minden egyes hitelesítő szerv elemzi az egyes kifizető ügynökségek akkreditálási kritériumoknak való megfelelését, és erről jelentést tesz a 885/2006/EK rendelet szerint, továbbá ennek megfelelően véleményt ad. A megbízhatósági nyilatkozat és a hitelesítő szerv véleménye közötti nézeteltérés adja a megbízhatósági nyilatkozatról szóló vélemény hozzáadott értékét, mivel a hitelesítő szerv saját ellenőrzése szerint értékeli a megbízhatósági nyilatkozatot a rendelkezések szerint. A három érintett kifizető ügynökség tekintetében jelenleg próbaidőt alkalmaznak. A további 79 kifizető ügynökségnél a két dokumentum egymással összhangban volt.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.43. Annak ellenére, hogy a spanyol kifizető ügynökségek számára ez volt az első év, amikor az SPS keretében teljesítettek kifizetéseket, a spanyol igazoló szervek munkájuk során mégsem kerítették sort a támogatási jogosultságok felülvizsgálatára.

5.44. A Számvevőszék az igazoló szervek munkájának vizsgálata alapján ⁽²⁶⁾ az idén is ⁽²⁷⁾ megkérdőjelezi a követelések nyilvántartásának pontosságát: két igazoló szerv fenntartásoknak ad hangot az igazolásában; 15 szerv hiányosságokra mutat rá a kifizető ügynökségek adósságkezelési eljárásaiban; 12 igazoló szerv nem szolgáltatott elegendő információt elvégzett munkájáról, kettő pedig nem ellenőrizte megfelelően a számlákat. Habár a bejelentett hiányosságokat illetően a Bizottság elindította a helyesbítő intézkedések alkalmazására irányuló eljárást ⁽²⁸⁾, az intézkedések pénzügyi hatása még nem ismert. A Számvevőszék megjegyzi továbbá, hogy a kifizető ügynökségek eltérő politikát követnek az adósságok dátumának elismerését illetően, és ez ellentmondásokat eredményez az adósságok összértékének felállításában.

5.45. A Bizottság a Számvevőszék 2006. évi éves jelentésére ⁽²⁹⁾ reagálva kötelezte magát, hogy nyomon követi azokat az összegeket, amelyeket a 2007. április 27-én meghozott, 2006-ra vonatkozó első pénzügyi záróelszámolási határozat értelmében az adósok táblázataiból az uniós költségvetésre terheltek. A 2007-ben lefolytatott három bizottsági ellenőrzés az ebben a pénzügyi záróelszámolási határozatban szereplő összegek kb. 7 %-ára vonatkozott.

Szabályszerűségi záróelszámolás

5.46. A szabályszerűségi határozatok meghozatala azt követően történik, hogy a Bizottság kiegészítő ellenőrzéseket végez a tagállamok által bejelentett kiadásokra vonatkozóan. E több évet átfogó határozatok célja az, hogy kizárják az uniós finanszírozásból azokat a kiadásokat, amelyekről a Bizottság megállapítja, hogy teljesítésükre „nem az uniós szabályoknak megfelelően került sor” ⁽³⁰⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.43. A hitelesítő szervek ellenőrizték az autonóm közösségek által a jogosultságok számításához rendelkezésre bocsátott adatokat, azonban a nemzeti szinten elvégzett számítást nem. A Bizottság felülvizsgálta a 2008. pénzügyi évre vonatkozó iránymutatásait annak egyértelműsítése érdekében, hogy ha a rendszert központilag irányítják nemzeti szinten, a központi kifizető ügynökség azonban nem irányítja az SPS-t (mint ahogy ez Spanyolországban történik), akkor a központi kifizető ügynökség hitelesítő szervének ezzel jelentésében továbbra is foglalkoznia kell.

5.44. A Bizottság megállapítása szerint e két eset közül legalább egyben ténylegesen megfelelő munkát végeztek. A Bizottság úgy véli továbbá, hogy megfelelő információkat szerzett az adósokra vonatkozóan az elszámolás és a számvitel céljára. A pénzügyi hatás semmiképpen sem volt lényeges átfogó számviteli szinten (és ilyen módon a határozat tekintetében).

A Bizottság azonban megállapítja, hogy e területen van még fejlesztendő, és ennek megfelelően felülvizsgálta a 2008. pénzügyi évre szóló iránymutatásait. Emellett továbbra is szorosan nyomon követi a helyzetet (2008-ban a kifizető ügynökségeknél végzett hét ellenőrzés és a hitelesítő szerveknél végzett hat ellenőrzés útján).

5.45. 2007-ben két ellenőrzést végeztek az adósságokról az AGEA nevű olasz kifizető ügynökségnél. Az AGEA 2006. pénzügyi évre elküldött számláinak elszámolásáról szóló határozatot 2008. április 30-án hozták. Vagyis a 2007-ben végzett ellenőrzések a 2006. pénzügyi évre vonatkozó első és második elszámolási határozatban szereplő összegek kb. 41 %-át érintették (az utóbbira a Számvevőszék ellenőrzését követően került sor).

⁽²⁶⁾ A Bizottság 885/2006/EK rendeletének III. melléklete (HL L 171., 2006.6.23., 90. o.).

⁽²⁷⁾ A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 5.61. bekezdés.

⁽²⁸⁾ A Bizottság 885/2006/EK rendeletének 11. cikke.

⁽²⁹⁾ 5.61. bekezdés.

⁽³⁰⁾ A Tanács 1290/2005/EK rendeletének 31. cikke (HL L 209., 2005.8.11., 1. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.47. A Számvevőszék a 2006. évi és korábbi éves jelentéseiben rámutatott a záróelszámolási rendszer részben elkerülhetetlen eredendő korlátaira, mint a szabályszerűségi záróelszámolás visszamenőleges és több évre szóló jellege, illetve az, hogy a pénzügyi korrekció költségei ténylegesen nem a végső kedvezményezettek, hanem a tagállamokra hárulnak. Ehhez járul, hogy a szabályszerűségi kiigazítások kiszámítását a Bizottság jobbadán átalánykorrekciókra alapozza, más szóval nem állapítható meg bizonyosan, hogyan aránylik egymáshoz az ily módon visszatérített összeg, illetve a szabálytalan kifizetések tényleges összege ⁽³¹⁾. Ezek a korlátok 2007-ben továbbra is fennálltak.

5.48. A 2007-ben meghozott szabályszerűségi határozatok számvevőszéki ellenőrzése a következőket állapította meg:

- a) egyes kiadásokat ki kellett volna zárni az uniós finanszírozásból, mégsem zárták ki őket, míg más kiadásoknál nem végeztek szabályszerűségi ellenőrzést időben ahhoz, hogy az esetlegesen megállapított szabálytalanságok teljes összege visszatéríthető legyen;

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.47. A Számvevőszék által korlátként leírt jelenségek a rendszernek a közösségi jogszabályokban megállapított alapvető elemei, és ezeket a Számvevőszék nem kifogásolta az 1290/2005/EK tanácsi rendelet elfogadása kapcsán.

Bár a pénzügyi következményeket csak egy eljárás végén lehet meghatározni, a Bizottság által egy adott évben végzett ellenőrzések megállapításait általában már az említett év végén ismerik. Mivel a tagállamok irányítási és kontrollrendszereire terjednek ki az ellenőrzések, ezek nem csupán az ellenőrzött kiadásokra, hanem közvetett módon a jövőbeli kiadásokra vonatkozóan is szolgálnak információkkal. Emellett a kiigazítások általában figyelembe veszik az ellenőrzés dátumát követően megvalósított kiadásokat, és ezért nem csupán visszamenőleges hatályúak.

A megfelelőség ellenőrzését olyan módon tervezték meg, hogy kizárják a közösségi finanszírozás alkalmazási köréből azokat a kiadásokat, amelyeket nem a közösségi szabályokkal összhangban hajtanak végre. Ezzel szemben ez a mechanizmus nem a kedvezményezettek számára tett nem szabályszerű kifizetések visszafizetésére szolgál, mivel ez a megosztott irányítás elve szerint tagállami feladat.

Amennyiben a megfelelőség ellenőrzése során megállapítható, hogy a kedvezményezettek jogosulatlanul jutottak kifizetéshez, a tagállamok kötelesek ezt nyomon követni az említett kedvezményezettekkel szemben indított visszafizetési intézkedésekkel. Azonban még ha nincs is szükség a kedvezményezettek részéről visszafizetésre, mivel a pénzügyi kiigazítás csak a tagállamok irányítási és kontrollrendszerének hiányosságaira, és nem a jogosulatlan kifizetésre vezethető vissza, ezek a kiigazítások fontos eszközök a tagállami rendszerek fejlesztésében és ilyen módon abban, hogy megakadályozzák, illetve feltárják a kedvezményezettek javára tett nem szabályszerű kifizetéseket, továbbá hogy ezeket visszafizetessék.

Az átalány megállapításakor figyelembe veszik a nemzeti kontrollrendszerek hiányosságainak súlyosságát a Közösség számára jelentkező pénzügyi kockázat alapján. A Bizottság ezért úgy ítéli meg, hogy tényleges kapcsolat áll fenn az általa végzett pénzügyi kiigazítások és a végső kedvezményezetteknek tett, nem szabályszerű kifizetések között.

5.48.

- a) A Bizottság szerint a megfelelőségi ellenőrzések eredményeként a közösségi finanszírozásból kizárt kiadások elegendőek az Alapok számára jelentkező kockázat fedezésére.

A pénzügyi kiigazítások lehetőségét időben korlátozó jogi szabály (a 24 hónapos szabály) a közösségi jogalkotó tudatos döntése, amelynek célja a tagállamok számára a jogbiztonság megteremtése. E szabály alkalmazásából adódóan bizonyos kiadások esetében pénzügyi kiigazítás nem végezhető, habár ilyen kiadásoknál is előfordulhat hiányosság. A Bizottság ismételtén javasolta az említett határidő meghosszabbítását, javaslatait azonban a Tanács és az Európai Parlament elutasította.

⁽³¹⁾ A Számvevőszék 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentése, 5.63. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) két vizsgált korrekció esetében hat év telt el az első ellenőrzés és a záróelszámolási határozat között, aminek következtében az elszámolásból csak ennek az eljárásnak a végén zárták ki a nem támogatható kiadásokat.

A környezetvédelmi, halászati, egészségügyi és fogyasztóvédelmi szakpolitika-területek

5.49. A környezetvédelmi, halászati és tengeri ügyeket, valamint az egészségügyet és a fogyasztóvédelmet a Bizottság külön kontrollrendszerek révén irányítja. Ezeken a szakpolitika-területeken a számvevőszéki ellenőrzés a következő rendszerhiányosságokra mutatott rá:

- a) a környezetvédelmi intézkedések esetében az elsődleges alapból finanszírozott projektek (LIFE-projektek) egyes kiadásai nem voltak támogathatóak. Továbbra is jelentős késedelmet szenvedett egyes ellenőrzések befejezése, bár 2007-ben a helyzet javult. A Környezetvédelmi Főigazgatóság éves tevékenységi jelentése külön fenntartásban ismeri el ezeket a hiányosságokat;
- b) a halászati politika területén a megfelelő jogszabályok hiánya és a halászati erőforrások kezelésére vonatkozó adatgyűjtés kiadásainak nem megfelelő dokumentálása növeli annak kockázatát, hogy szabálytalan kifizetésekre kerül sor. Másrészt egyes esetekben nem történt meg időben a megújított kétoldalú halászati megállapodásokból eredő kötelezettségekkel kapcsolatos előirányzatokra tett kötelezettségvállalás;

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) A Számvevőszék által említett két ügy igen bonyolult, és nem reprezentálja a Bizottság által végzett megfelelőség-ellenőrzéseket.

5.49.

- b) A Számvevőszék által a halászati irányításra vonatkozó adatgyűjtés tekintetében a jogszabályok 2008-ban módosultak ⁽⁹⁾. A megfelelő végrehajtási bizottsági rendeletet és határozatot 2008 során fogadják el. Az új jogalap egyértelmű szabályokat állapít meg, és a Számvevőszék aggályaival is foglalkozik. A jelenlegi helyzetet illetően eljárásokról rendelkeztek a Számvevőszék által a dokumentumok vonatkozásában megállapított hiányosságok kezelésére.

A halászati megállapodásokkal kapcsolatos valamennyi költségvetési kötelezettségvállalásra a jogalap (tanácsi határozat és/vagy rendelet) elfogadását követően kerülhet sor. Ez magyarázza azt, hogy a költségvetési kötelezettségvállalást időben megelőzi a jogi kötelezettségvállalás (az új jegyzőkönyv ideiglenes alkalmazása), ha a jogalap elfogadására nem kerülhetett sor az új jegyzőkönyv ideiglenes hatálybalépését megelőzően (ez gyakran megtörténik, még akkor is, ha hosszú késlekedésre lehet számítani a tárgyalások és az elfogadás terén). A Bizottság fontolóra vesz más lehetőségeket is a Számvevőszék észrevételeinek figyelembevétele érdekében a halászati megállapodásokhoz kapcsolódó egyedi korlátozások szellemére figyelemmel.

⁽⁹⁾ A Tanács 199/2008/EK rendelete.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- c) az egészségügy és a fogyasztóvédelem területén egyes állat-egészségügyi intézkedések céljára tett kifizetéseknél nem állt rendelkezésre minden szükséges alátámasztó dokumentáció.

A Tanács június 24-én politikai megállapodást kötött a közösségi hajók közösségi vizeken kívüli halászati engedélyéről szóló bizottsági javaslatról. Az új rendeletben a halászati műveletek ideiglenes folytonosságáról rendelkeznek az új tanácsi jegyzőkönyv formális elfogadását megelőzően.

- c) A Számvevőszék nyilatkozata olyan vakcinák és vizsgálatok átvételével kapcsolatos, amelyek tekintetében a Bizottság nem kért írásbeli megerősítést a szállításról. A Bizottság mindenesetre úgy ítéli meg, hogy a tagállamokkal fennálló kapcsolata és belső ellenőrzési eljárásai alapján (ideértve két személyzeti tag részéről a „Conforme aux Faits” aláírását is), az említett javak és vizsgálatok átvételével kapcsolatosan a formális dokumentumok ezen hiánya nem kockáztatja a kifizetéseket.

A Bizottság nemrég határozatot ⁽¹⁰⁾ fogadott el, amely megerősíti a 2002/677/EK bizottsági határozatban megállapított pénzügyi jelentéstételi követelményeket.

Általános következtetések és ajánlások

5.50. Elvégzett ellenőrzése alapján a Számvevőszék megállapítja, hogy a szakpolitika-csoport területein bejelentett kiadások alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét és/vagy szabályszerűségét összességében lényeges hibaszint jellemzi (lásd: 5.12. és 5.13. bekezdés).

5.50–5.51. A Bizottság biztosítani szándékozik, hogy a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek hatékonyak legyenek a hibák feltárásában és korrigálásában, a helyszínen elvégzendő ellenőrzések költségeit és hasznát kellőképpen figyelembe véve.

A mezőgazdaság és a vidékfejlesztés tekintetében a Bizottság kiemeli a Számvevőszék azon megállapítását, hogy a leginkább valószínűsíthető átlagos hibaarány nem tér el jelentős mértékben a tavalyi értéktől, amint a 2006-os megbízhatósági nyilatkozatában kifejtésre került. A tagállamoktól kapott ellenőrzési statisztikák is arra utalnak, hogy az EMGA szerinti végső kedvezményezettek szintjén megállapított hibamérték, amely a teljes mezőgazdasági és vidékfejlesztési kiadásoknak kb. 85 %-a, a lényegességi küszöb alatt van.

A mezőgazdasági kiadások többségét tartalmazó integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) hatékonyan csökkenti a szabálytalan kiadások kockázatát azokban az esetekben, ahol pontos és megbízható adatokat vittek be, és megfelelően alkalmazzák a rendszert.

A későbbi megfelelési határozatok révén a közösségi finanszírozásból valószínűleg kizárásra kerülő 2007. évi mezőgazdasági és vidékfejlesztési kiadások összege kb. 439 millió EUR, a végső kedvezményezettekkel visszafizetett 152 millió EUR-val együtt.

⁽¹⁰⁾ Sanco 1182/2008 rev3.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az Egészségügyi és a Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság a 2007. évi éves tevékenységi jelentésben megfogalmazottak szerint határozottan úgy véli, hogy ügyleteivel kapcsolatosan nem merültek fel lényeges mértékben törvényességi és szabályszerűségi hibák. Amint az a 2007. évi éves tevékenységi jelentésben kifejtésre került, a fennmaradó hiba szintje 1,6 %, és ez alatta marad a 2 %-os lényegességi küszöbnek.

Amint az a Halászati és Tengerügyi Főigazgatóság 2007. évi éves tevékenységi jelentésében megállapításra került, a Halászati és Tengerügyi Főigazgatóság kiadásainak szabályszerűségét és törvényességét illetően ésszerű bizonyosság adható, és a feltárt hiányosságok nem eléggé lényegesek egy fenntartás indokolásához.

A Környezetvédelmi Főigazgatóság külön fenntartással élt az éves tevékenységi jelentésben a cselekvési támogatások kedvezményezettjei által bejelentett kiadások támogathatóságáról.

5.51. A Számvevőszék általános értékelése szerint az e fejezetben tárgyalt szakpolitika-területekre vonatkozó felügyeleti és kontrollrendszerek részben eredményesen működnek.

5.51. Amint az a Halászati és Tengerügyi Főigazgatóság 2007. évi éves tevékenységi jelentésében megállapításra került, a belső kontrollrendszer eredményességére vonatkozó következtetésekben, ésszerű bizonyosság áll fenn azt illetően, hogy a Főigazgatóság belső kontrollrendszerei eredményesen működnek.

A Környezetvédelmi Főigazgatóság 2007. évi éves tevékenységi jelentésében, a Főigazgatóság vezetősége „jónak ítéli meg a Környezetvédelmi Főigazgatóság belső kontroll- és pénzügyi és működési irányításának átfogó helyzetét”. Ezt a következtetést megerősítették továbbá az átruházott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők elemzésének eredményei, illetve a főigazgatónak címzett irányítási jelentések, melyeket 2008 januárjában kértek be minden érintettől. A Környezetvédelmi Főigazgatóság belső kontrollszervei nem állapítottak meg lényeges mértékű hiányosságokat a pénzügyi kontrollrendszerekben, illetve komoly hibákat az irányítási rendszerekben a 2007. évi ellenőrzések során. A vezetőség által 2007-ben megállapított hiányosságok okai egyedi körülmények voltak, és ezekkel 2008 során a továbbiakban még foglalkoznak.

5.52. A Számvevőszék megállapítja azt is, hogy megfelelő alkalmazása esetén az IIER vizsgálat továbbra is eredményesen korlátozza a szabálytalan kiadások kockázatát, feltéve, hogy pontos és megbízható adatokkal táplálják az odaítélt jogosultságok alapján teljesített SPS-kifizetésekre vonatkozóan (lásd: 5.20. és 5.21. bekezdés). Pozitív fejlemény, hogy a közelmúltban az SPS keretében olyan támogatási rendszereket vezettek be, mint pl. az olívaolajjal kapcsolatos rendszer (lásd: 5.14. bekezdés), habár rövid távon ez nagyobb hibagyakorisággal járhat.

5.52–5.53. A bizottsági szolgálatok által végzett ellenőrzések szerint a jogosultságokat általában a jogszabályokkal összhangban számították ki, és általánosságban jól működnek az igazgatási és a helyszíni ellenőrzések. Amennyiben problémákat állapítottak meg, ezeket nyomon követték a megfelelőség ellenőrzése során.

Ami a hibák gyakoriságát és hatását illeti, a tagállamoktól (kivéve Görögországot) kapott és a hitelesítő szervek által ellenőrzött és validált IIER-statisztikák szerint a hibák gyakorisága a 2007. pénzügyi évet is ideértve tartósan mérséklődik, és a hibák pénzügyi hatása az érintett kiadásoknak csupán 0,83 %-át érinti.

5.53. A végső kedvezményezetteknel ellenőrzött kifizetések mintegy húsz százaléka esetében ismét szabálytalan kifizetésekre derült fény; ezek közül csak néhány járt jelentős pénzügyi hatással. A Számvevőszék a szabályozás rendelkezéseinek értelmezésében is talált hibákat. Korrekció híján az összes ilyen hiba halmozódó hatása több év múltán jelentőssé válhat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.54. Habár a záróelszámolási rendszerek (valamint az utólagos ellenőrzések) célja az, hogy kizárják az uniós szabályoknak nem megfelelő kiadásokat, ez jelenleg a végső kedvezményezetteknek történő kifizetéseknél nem történik meg. A kiadások ehelyett a tagállamokra hárulnak, így nem állapítható meg bizonyosan, hogyan aránylanak egymáshoz egyrészt a finanszírozásból kizárt kiadások, másrészt a szabálytalan kifizetések tényleges összege.

5.55. A Bizottság szabályszerűségi határozatai a 2000. évet követően egyik évre vonatkozóan sem teljes körűek. Mivel a 2007. évre vonatkozó határozatokat még nem hozták meg, ezek a kiadások a későbbi években, a bizottsági ellenőrzéseket követően még esetleges korrekció tárgyát képezhetik. Általánosságban megállapítható azonban, hogy a későbbi években tett korrekciók nem szoktak nagyságrendileg változtatni a tagállamok által bejelentett kifizetéseken.

5.56. A Számvevőszék javasolja, hogy küszöböljék ki az ilyen hibákhoz vezető rendszerhiányosságokat. E tekintetben az SPS keretében teljesített kifizetések megbízhatóságára vonatkozóan a legsürgetőbb feladatok az alábbiak:

- a) a jogosultságok meghatározásának, nyilvántartásának és kezelésének javítása;

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.54. A megfelelés ellenőrzését olyan módon tervezték meg, hogy kizárják a közösségi finanszírozásból azokat a kiadásokat, amelyeket nem a közösségi szabályokkal összhangban hajtanak végre. Ezzel szemben ez a mechanizmus nem a kedvezményezettek számára tett nem szabályszerű kifizetések visszafizetésére szolgál, mivel ez a megosztott irányítás elve szerint tagállami feladat.

Amennyiben a megfelelés ellenőrzése során megállapítható, hogy a kedvezményezettek jogosulatlanul jutottak kifizetéshez, a tagállamok kötelesek ezt nyomon követni az említett kedvezményezettekkel szemben indított visszafizetési intézkedésekkel. Azonban még ha nincs is szükség a kedvezményezettek részéről visszafizetésre, mivel a pénzügyi kiigazítás csak a tagállamok irányítási és kontrollrendszerének hiányosságaira és nem a jogosulatlan kifizetésre vezethető vissza, ezek a kiigazítások fontos eszközök a tagállami rendszerek fejlesztésében és ilyen módon abban, hogy megakadályozzák, illetve feltárják a kedvezményezettek javára tett nem szabályszerű kifizetéseket, továbbá hogy ezeket visszafizetessék.

A Bizottság szerint tényleges kapcsolat áll fenn az általa végzett pénzügyi kiigazítások és a végső kedvezményezetteknek tett, nem szabályszerű kifizetések között.

5.55. 2007 végén a 2003. évben és azt megelőzően végzett, a kiadások pénzügyi kiigazítását lehetővé tévő kb. 1 400 ellenőrzésből csak 24 esetet nem zártak le. Az említett ellenőrzésekkel kapcsolatos pénzügyi kiigazítások a becslések szerint 6 millió EUR-t tesznek ki. Ez azt jelenti, hogy a 2001-ben és azt megelőzően felmerülő kiadásokkal kapcsolatos megfelelés-ellenőrzés nagyjából befejeződött.

Ami a pénzügyi kiigazítások volumenét illeti, a későbbi megfelelési határozatok révén a közösségi finanszírozásból valószínűleg kizárásra kerülő 2007. évi mezőgazdasági és vidékfejlesztési kiadások összege kb. 439 millió EUR, a végső kedvezményezettekkel visszafizetett 152 millió EUR-val együtt ⁽¹¹⁾.

5.56. A Számvevőszék által említett hiányosságok többsége ismert, és ezeket nyomon követik a megfelelés ellenőrzése során. A hiányosságok okai nem a nem egyértelmű jogi rendelkezések, hanem az ezek végrehajtásában mutatkozó hiányosságok.

- a) A tagállamokat ösztönzik rendszereik fejlesztésére és a bizottsági szolgálatokkal és a KKK-val folytatott szoros együttműködésre az említett kérdésekben.

⁽¹¹⁾ 2007-ben 607 millió EUR került behajtásra pénzügyi korrekció révén, valamint 247 millió EUR-t fizetettek vissza a tagállamok a végső kedvezményezettekkel (lásd a 2007-es beszámolóhoz csatolt megjegyzések 6. fejezetét).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) a jogosultsággal nem rendelkező területek és kedvezményezettek törlése az adatbázisból, a földparcellák naprakész adatainak biztosítása (pl. ortokorrigált felvételek);

- c) az intézkedéseket megalapozó szabályok egyértelműsítése és egyszerűsítése, különös tekintettel a nemzeti tartalék felhasználására.

5.57. További jelentős erőfeszítések szükségesek a vidékfejlesztés terén ahhoz, hogy a kedvezményezettek eleget tegyenek kötelezettségeiknek, mivel itt a gyakran összetett szabályok és támogathatósági feltételek miatt különösen nagy a hibák lehetősége.

5.58. Végül le kell küzdeni a környezetvédelem, a halászat, az egészségügy és a fogyasztóvédelem szakpolitika-területein feltárt rendszerhiányosságokat.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) A bizottsági szolgálatok (a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság és a KKK) már 2002-ben létrehozták a támogatható területek nyilvántartására és a naprakész információk biztosítására vonatkozó iránymutatásokat. Ezeket az iránymutatásokat több alkalommal is megvitatták a tagállamokkal. Amennyiben megállapítást nyer, hogy ezen iránymutatások tiszteletben tartásának elmulasztása nem szabályszerű kifizetéseket eredményezhet, intézkedésre kerülhet sor a megfelelőség ellenőrzésének keretében, és a tagállamokat felhívják az említett kérdések megoldására irányuló cselekvési terv kidolgozására. Ennek során a bizottsági szolgálatok (a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság és a KKK) biztosítják a szükséges segítségnyújtást.

- c) Az egészségügyi ellenőrzésre vonatkozó javaslatban egyszerűsítést javasolnak: egyes részleges kifizetések további függetlenítésével, illetve annak lehetővé tételével, hogy a tagállamok fokozatosan álljanak jogosultságokként az inkább általányalapú kifizetésekre, az SPS eredményesebbé, hatékonyabbá és egyszerűbbé válik.

5.57. A Bizottság 2008. évi ellenőrzési programjában prioritást biztosított az agrár-környezetvédelmi intézkedések ellenőrzésének.

A Bizottság osztja a Számvevőszék azon nézetét, hogy a vidékfejlesztési intézkedések esetében, különösen az agrár-környezetvédelmi intézkedések alapvető bonyolultsága miatt, gyakoribbak a hibák, mint az EMGA-kifizetéseknél. Az agrár-környezetvédelmi intézkedések jellegükből adódóan bonyolultak, és ezek az intézkedések csak kismértékben egyszerűsíthetők anélkül, hogy ezek célkitűzései veszélybe kerülnének.

A Bizottság tehát úgy ítéli meg, hogy az említett intézkedések hozzáadott értéke és magas szintű bonyolultságuk miatt a tolerálható hibakockázatnak magasabbnak kell lennie.

Az említett szempontok ellenére a vidékfejlesztési ellenőrzési keretet jelentős mértékben fejlesztették a 2007 és 2013 közötti EMVA programozási időszakban. Például a tagállamok most már biztosítják, hogy a közösségi jogszabályokban vagy a vidékfejlesztési programokban megállapított valamennyi támogathatósági kritérium ellenőrizhető legyen az utóbbiakban megállapított különféle mutatók szerint. Mivel a támogathatósági kritériumok gyakorta bonyolultak, a bizottsági szolgálatok különféle szabályokat és iránymutatásokat állapítottak meg, hogy a tagállamok számára az értelmezésben segítséget nyújtsanak.

Emellett az IIER alkalmazását megerősítették a 2. tengely szerinti terület és állat alapú vidékfejlesztési intézkedések tekintetében, amelyek az összes programozott kiadás 44 %-át jelentik.

5.58. Az Egészségügyi és a Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság az 5.51. bekezdésben szereplő nyilatkozatára hivatkozik.

Lásd a halászatra vonatkozó 5.51. pontban szereplő választ.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A KORÁBBI ÉSZREVÉTELEK HASZNOSULÁSA

A nyersdohánypiac közös szervezése

5.59. A Számvevőszék a 7/2004. sz. különjelentésében ⁽³²⁾ rámutatott egy sor hiányosságra, nevezetesen az adatok megbízhatatlan voltára, a piaci helyzet nem megfelelő elemzésére, valamint arra, hogy egyes kitűzött célokat nem sikerült elérni, például kellően ösztönözni a termelők áttérését más ágazatokra. A Számvevőszék több ajánlást tett, s ezeket a Parlament és a Tanács is támogatta.

5.60. Időközben a nyersdohány közös piacszervezését a KAP 2003. évi általános reformjának keretében átalakították. A Bizottság nagymértékben figyelembe vette a Számvevőszék ajánlásait, nevezetesen a teljesebb körű és megbízhatóbb adatok gyűjtésére és felhasználására vonatkozóan. Fokozatosan bevezetésre kerül továbbá a támogatás és a termelés teljes szétválasztása. Mihelyt ez a rendszer teljes értékűen fog működni, az ágazatváltási intézkedések finanszírozásával együtt képes lesz kezelni a piaci intézkedések hiányosságait, és önmagában is arra fogja ösztönözni a termelőket, hogy hagyjanak fel a dohánytermesztéssel.

A ragadós száj- és körömfájás ellen irányuló intézkedések bizottsági irányítása és felügyelete

5.61. A Számvevőszék a 8/2004. sz. különjelentésében ⁽³³⁾ észrevételezte, hogy a Bizottság és a Tanács a számvevőszéki ellenőrzésben kiemelt jogszabályi hiányosságok közül számosat már orvosolt. A Számvevőszék mindazonáltal további intézkedéseket is javasolt:

- a) rendszeresen értékeljék a válságos időszakokon kívül a betegségmegelőző és járványvédelmi rendelkezéseket, és fokozottan felügyeljék azok végrehajtását;
- b) vizsgálják meg, miként lehet a tenyésztőket szorosabb együttműködésre bírni a megbetegedések sürgős bejelentése és az állatmozgás-korlátozások tiszteletben tartása érdekében;

5.61.

⁽³²⁾ HL C 41., 2005.2.17., 1. o.

⁽³³⁾ HL C 54., 2005.3.3., 1. o.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- c) pontosítsák a járványos állatbetegségek esetén felhasználható pénzügyi keretet, ugyanakkor csökkentsék a lehető legkisebbre az uniós költségvetésre háruló pénzügyi kockázatot.

5.62. A Bizottság a 2006. évben átfogó értékelést készített a betegségmegelőző és járványvédelmi intézkedésekről, majd egy sor, részben a Számvevőszék ajánlásait tekintetbe vevő kezdeményezéssel élt.

5.63. A Számvevőszék azonban úgy véli, hogy ezenkívül a következőkre is kell még törekedni:

- a) egyszerűsíteni az állat-egészségügyi és állatjóléti jogszabályokat ⁽³⁴⁾;

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- c) A Bizottság a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett, „Az Európai Unió új állat-egészségügyi stratégiája (2007–2013), amelynek alapelve: jobb megelőzni, mint gyógyítani” című (COM(2007) 539 végleges) közleményében elvárta, hogy harmonizált uniós keretet alakítsanak ki a felelősség és a költségmegosztás kritériumai terén. Ez az EU állatbetegségfinanszírozásra vonatkozó pénzügyi eszközének felülvizsgálatával valósítható meg (a 90/424/EGK tanácsi határozat) az új állat-egészségügyi stratégia cselekvési tervének keretében. Az előkészítő munka már megkezdődött. További intézkedéseket terveznek, ideértve egy megvalósíthatósági tanulmányt is, amelynek konzultációs folyamat is a része lesz.

5.62. A Bizottság 2004 decemberében külső értékelést kezdett az EU állat-egészségügyi intézkedéseinek eredményének és a jövőben alkalmazandó orientációnak az alapos felülvizsgálatát illetően. Az értékelés eredményei és az érintettekkel folytatott széles körű konzultáció alapján a Bizottság 2007 szeptemberében benyújtotta javaslatát egy új állat-egészségügyi stratégiára ⁽¹²⁾. Ez volt az első alkalom, hogy a Bizottság megállapította az állategészségügyre vonatkozó stratégiai céljait és célkitűzéseit.

5.63. A Tanács (2007. december), az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (2008. január) és az Európai Parlament (2008. május) üdvözölte az EU állat-egészségügyi politikájával kapcsolatos stratégiai megközelítés kialakítását, és támogatta a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó állat-egészségügyi stratégiában megállapított átfogó célokat, célkitűzéseket és elveket. Az említett uniós intézményközi fórumok keretében folytatott megbeszélések eredményei alapján a Bizottság a közeljövőben elfogadja állat-egészségügyi cselekvési tervét, hogy megvalósíthassa a stratégia elképzeléseit a következő öt évben és azt követően.

- a) A jobb szabályozásra vonatkozó politika keretében már sor került fontosabb intézkedésekre a meglévő jogi keret egyszerűsítése érdekében, ideértve például a víziállatokról szóló új 2006/88/EK irányelvet ⁽¹³⁾, illetve az állat-egészségügyi és zootechnikai adatok jegyzékbe foglalására és közzétételére vonatkozó eljárások egyszerűsítéséről, továbbá 22 meglévő tanácsi irányelv módosításáról szóló

⁽¹²⁾ COM(2007) 539, elfogadva: 2007. szeptember 19. http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/animal_health_strategy_en.pdf

⁽¹³⁾ A Tanács 2006/88/EK rendelete (2006. október 24.) a tenyésztett víziállatokra és az azokból származó termékekre vonatkozó állat-egészségügyi követelményekről és a víziállatokban előforduló egyes betegségek megelőzéséről és az azok elleni védekezésről (HL L 328., 2006.11.24., 14. o.).

⁽³⁴⁾ Hivatkozás: az új állat-egészségügyi stratégiáról (2007–2013) szóló közlemény (COM(2007) 539/F, 2007.9.19.)

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- tanácsi irányelvre irányuló javaslatot ⁽¹⁴⁾, amely jelenleg a végső jogalkotási szakaszban van, és a Tanács által történő elfogadásra vár. Azonban a Bizottságnak, amint azt az új állat-egészségügyi politikáról szóló stratégiájában kifejti, szándékában áll javaslat megtétele egy olyan új állat-egészségügyi jogszabályra, amely lényeges mértékben egyszerűsítene a meglévő jogszabályokat.
- b) az Unió bővítésére való tekintettel növelni az uniós szabályozás alkalmazásának ellenőrzésével foglalkozó munkatársak létszámát;
- b) Az élelmiszer-biztonság és az állategészségügy területén a Bizottság Élelmiszer- és Állat-egészségügyi Hivatala (ÉÁH) eredményes kontrollrendszerek biztosítására, továbbá arra törekszik, hogy értékelje a megfelelést az uniós normákkal az EU-n belül és harmadik országokban, az utóbbiak EU-ba irányuló exportja vonatkozásában. Az ÉÁH mindezt elsősorban a tagállamokban és az EU-ba exportáló harmadik országokban végzett vizsgálatok útján teszi.
- Az ÉÁH évente összesen 250–270 ellenőrzést végez.
- Folyamatban van a személyzet felvétele, és ez a felvételi követelmények értelmében elsősorban a nemrég csatlakozott tagállamok szaktörzseire terjed ki.
- c) orvosolni a készenléti terveknek az Élelmiszerügyi és Állategészségügyi Hivatal jelentéseiben is kiemelt tartós hiányosságait;
- c) Ezt a pontot nyomon követik.
- d) javítani a valós idejű riasztási gyakorlatok szervezését és utókövetését;
- d) A Bizottság jelenleg naprakésszé tett információkat gyűjt a tagállamoktól az ajánlás megfelelő nyomon követésének biztosítása érdekében.
- e) csökkenteni a szarvasmarhák mozgására vonatkozó bejelentések és a központi adatbázisba való bejegyzések gyakori késedelmét, valamint javítani a sertések azonosítására és mozgására vonatkozó jogi szabályozást;
- e) Az ÉÁH által közölt hiányosságok az állatok azonosításáról, a mezőgazdasági üzemek regisztrálásáról és az állatok mozgásának nyilvántartásáról szóló, vonatkozó közösségi jogi aktusok végrehajtásához kapcsolódnak; nem kérdőjelezi meg az alkalmazandó rendeletek és irányelv rendelkezéseit.

⁽¹⁴⁾ Javaslat: a Tanács rendelete az állat-egészségügyi és zootechnikai adatok jegyzékbe foglalására és közzétételére vonatkozó eljárások egyszerűsítéséről, továbbá a 64/432/EGK, 77/504/EGK, 88/407/EGK, 88/661/EGK, 89/361/EGK, 89/556/EGK, 90/427/EGK, 90/428/EGK, 90/429/EGK, 90/539/EGK, 91/68/EGK, 92/35/EGK, 92/65/EGK, 92/66/EGK, 92/119/EGK, 94/28/EK, 2000/75/EK irányelv és a 2000/258/EK határozat, valamint a 2001/89/EK, 2002/60/EK és 2005/94/EK irányelv módosításáról (COM(2008) 120 végleges – 2008/0046 (CNS)).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- f) beépíteni a 2004-ben elfogadott élelmiszer-higiéniai követelményeket az importált húsról vonatkozó rendelkezésekbe.

5.64. A tekintetben, hogy a termelőket szorosabban bevonják a megbetegedések sürgős bejelentésébe, eddig csekély előrehaladás történt.

5.65. Végül a pénzügyi keret pontosítására vonatkozóan a Bizottság 2005-ben intézkedéseket fogadott el az ellentételezés korlátainak piaci árak alapján történő meghatározásáról. További intézkedések szükségesek azonban, mivel nagymértékben eltér, hogy az egyes tagállamokban nemzeti szinten milyen támogatást fizetnek ki.

A gazdaságok jövedelmének bizottsági mérése

5.66. A termelők jövedelmének bizottsági értékeléséről szóló 14/2003. sz. különjelentésében ⁽³⁵⁾ a Számvevőszék arra a következtetésre jutott, hogy az uniós statisztika nem szolgált elégséges információval a mezőgazdasággal foglalkozó háztartások rendelkezésre álló jövedelméről, és nem tette lehetővé a mezőgazdasági népesség életszínvonalának felmérését. Annak ellenére ez volt a helyzet, hogy három különböző eszköz is rendelkezésre állt, amelyek mindegyike a mezőgazdasági jövedelmek meghatározására, ám nem ugyanarra a célra szolgált. A Számvevőszék azt javasolta, hogy a Bizottság értékelje a gazdaságok és mezőgazdasági háztartások helyzetére vonatkozóan rendelkezésre álló statisztikai adatokat, és pontosan határozza meg a közös agrárpolitika célkitűzései megvalósításának követésére szolgáló statisztikai keretrendszert, különösen a termelők elfogadható életszínvonalára vonatkozóan. Az Európai Parlament és az Európai Tanács támogatta a Számvevőszék ajánlásait.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- f) A Bizottság 2007 második felében elkészítette a megfelelő javaslatot (SANCO/10018/2007), és kedvező véleményt kapott a tagállamoktól a 2007. szeptember 10-i SCoFAH-ülésein ⁽¹⁵⁾. A dokumentum jelenleg jogalkotási szakaszban van, és a Bizottság által történő formális elfogadásra és ezt követően a Hivatalos Lapban való kihirdetésre vár.

5.64. Az EU-ban az utóbbi öt évben a komolyabb fertőző állatbetegségek (klasszikus sertéspestis, száj- és körömfájás, madárinfluenza) minden egyes kitérése csak igen kis mértékben érintette a közösségi költségvetést, és ezeket sikeresen felszámolták. Ez az eredmény részben arra vezethető vissza, hogy általánosságban időben sor került a betegség bejelentésére. A tagállamok nem mindig nyújtottak kártalanítást (teljes mértékben) azon gazdálkodók számára, akik nem működtek teljeskörűen együtt a hatóságokkal vagy nem jelentették be időben a betegséget, annak érdekében, hogy az ilyen magatartástól visszatartsanak.

5.65. A jogi aktusokban megállapított felső határértékek lehetővé teszik a tagállamok részéről nyújtandó kártalanítás átfogó módon történő meghatározását.

Mindenesetre főszabály szerint a kártalanítás nem haladhatja meg az állat piaci értékét. A jogszabályok megfelelő alkalmazása mellett a túl- és alulértékelések elkerülhetők.

A kártalanításokról és az állami támogatásokról szóló jogszabályokat harmonizálták, és ezek az Európai Unió valamennyi tagállamában azonosak. E területen különbség a rendelkezésre álló eszközök eltérő alkalmazása miatt mutatkozik.

⁽³⁵⁾ HL C 45., 2004.2.20., 1. o.

⁽¹⁵⁾ SCoFAH: Élelmiszerlánc- és Állat-egészségügyi Állandó Bizottság.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.67. A Bizottság időközben több kezdeményezéssel élt, többek között a tagállamok által elfogadott statisztikai módszerek harmonizálására, nevezetesen a mezőgazdasági számviteli információs hálózatra (MSzIH) vonatkozóan. Egy sor kezdeményezést tett a Bizottság a többi rendelkezésre álló eszköz – nevezetesen az EAA és az IAHS – megbízhatóságának fokozása érdekében is. A Bizottság továbbá megvalósíthatósági tanulmányokba kezdett egy átfogóbb európai statisztikai keretrendszer létrehozására vonatkozóan. Mindeddig azonban lassú volt az előrehaladás, elsősorban azért, mert a tagállamok nem értettek egyet abban, hogy milyen prioritást élvezzen a projekt, hiszen teljesebb körű információt gyűjteni a mezőgazdasági jövedelmekről – a gazdálkodáson kívüli tevékenységekből származó jövedelmeket is beleértve – láthatóan megfizethetetlen költséggel jár. A Számvevőszék ismételtén kijelenti, hogy feltétlenül teljesebb körű statisztikai adatokra és mutatókra van szükség a közös agrárpolitika végrehajtásának szorosabb nyomon követéséhez – amely politika a költségvetési forrásainak kb. kétharmadát a termelők jövedelem-támogatására fordítja.

5.67. *A megvalósíthatósági tanulmány értékelését szerepeltetik a 2008 és 2012 közötti közösségi statisztikai programban. A Mezőgazdasági Statisztikai Állandó Bizottság első megbeszélése során kiderült, hogy a tagállamokat óvatosságra intik a meglévő koncepcióbeli, technikai és pénzügyi nehézségek. Ugy határoztak, hogy a mezőgazdasági bevételekre vonatkozó információk elsődleges forrásként megtartják az FADN-t és az EAA-t.*

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése – Termeléstől függő közvetlen kifizetések – az IIER keretében

Tagállam	Területalapú támogatás				Állattartási támogatás				Általános értékelés
	A helyes kifizetést biztosító igazgatási eljárások és kontrollmechanizmusok	Kockázatelemzés és vizsgálati célú kiválasztási eljárások	Vizsgálati módszerek, minőségellenőrzés és az egyes eredmények jelentése	A felügyeletre és annak eredményeire vonatkozó statisztikák elkészítése és megbízhatósága	A helyes kifizetést biztosító igazgatási eljárások és kontrollmechanizmusok	Kockázatelemzés és vizsgálati célú kiválasztási eljárások	Vizsgálati módszerek, minőségellenőrzés és az egyes eredmények jelentése	A felügyeletre és annak eredményeire vonatkozó statisztikák elkészítése és megbízhatósága	
Németország (Bajorország)					n/a	n/a	n/a	n/a	
Spanyolország (Kasztília és León)	1	2	3			14	4		
Olaszország (AGEA)	5	n/v	3		n/a	n/a	n/a	n/a	
Portugália		n/v	6		n/v		7		
Franciaország		8				9	10		
Görögország	1/11		12	13	n/a	n/a	n/a	n/a	

Jelmagyarázat

	Eredményes
	Részben eredményes
	Eredménytelen
n/a	Nem alkalmazható
n/v	Nem ellenőrzött

A tranzakciók ellenőrzésének eredményei

A hiba által érintett tranzakcióknak a minta alapján becsült aránya	31 %
hibaarány	2 % és 5 % között

- 1 Az Unió támogatási rendszereinek alapját képező térinformatikai rendszer (TIR) nem mindig tartalmaz teljes körű és megbízható információt az egyes referenciaparcellákon belüli támogatható/nem támogatható területekről.
- 2 A spanyol hatóságok nem szolgáltattak bizonyítékkal arról, hogy a 2006-os évet illetően bármilyen értékelést végeztek volna a kockázati kritériumok megalapozottságára és konkrét súlyozására vonatkozóan.
- 3 Nem megbízhatóak a nemzeti helyszíni ellenőrzések eredményei, illetve azoknak a TIR-be való beépítése (az ellenőrök nem mutattak rá a támogatást kizáró, tartósan fennálló tényezőkre, illetve arra, hogy egyes földterületeket különféle módokon hasznosítottak: így a TIR-t nem frissítették, ami azt eredményezi, hogy a termelők túlzott mértékű kifizetésben részesülnek).
- 4 Hiányosságokra derült fény a helyszíni állatvizsgálatokkal kapcsolatos adminisztratív alkalmazásokban, pl. a vizsgálati jelentési sablonnal és a gazdaságok nyilvántartásával kapcsolatban.
- 5 Az AGEA-ra vonatkozó monitoring nem olyan, hogy biztosítani tudná: az AGEA képes megbízhatóan végrehajtani a ráruházott ellenőrzési és irányítási feladatokat. Előfordul a határidőn túli módosítások elfogadása, illetve a helyszíni ellenőrzés végső eredményeit megelőzően teljesített kifizetés.
- 6 A helyszíni ellenőrzési eljárások során bizonyos hiányosságokra derült fény (nem határozták meg, melyek a nem támogatható területek, nem ellenőrizték a támogathatósági kritériumok teljesülését).
- 7 A helyszíni ellenőrzési eljárások során bizonyos hiányosságokra derült fény (nem megfelelően végeztek, ill. dokumentálták az állatnyilvántartások ellenőrzését).
- 8 Nem értékelték a hagyományos helyszíni ellenőrzések kockázati paramétereit. Ezek adják a helyszíni ellenőrzések 20 %-át, a többi távérzékeléses ellenőrzés, amire vonatkozóan értékelést végeznek.
- 9 Nem elemezték a korábbi években alkalmazott kockázatelemzési paramétereik eredményességét.
- 10 Az ellenőrzési eljárások azt írják elő, hogy egy adott gazdaság állatait az országos számítógépes adatbázisból (NCDB) vett kivonaton kell feltüntetni, nincs szükség a gazdaság állatainak külön megszámlálására.
- 11 Az igénylési adatokban hibák voltak, illetve az adatokat a beadási határidőt követően módosították.
- 12 A mérést illetően az alkalmazott módszerek, az eredmények és tűréshatárok nincsenek dokumentálva az ellenőrzési beszámolóknak.
- 13 2008.4.1-jéig bezárólag nem nyújtották be a Bizottságnak a 2006. évre vonatkozó ellenőrzési statisztikát (a határidő 2007. július volt).
- 14 Az állattartási támogatási rendszerekre vonatkozó értékelés csak a kockázati tényezők külön súlyozására vonatkozott, e tényezők jellegére nem.

Az IIER monitoringelemei – Egységes támogatási rendszer (SPS) (*)

Tagállam	A helyes kifizetést biztosító igazgatási eljárások és kontrollmechanizmusok	Kockázatelemzés és a vizsgálatokat szolgáló kiválasztási eljárások	Vizsgálati módszerek, minőségellenőrzés és az egyes eredmények jelentése	A felügyeletre és annak eredményeire vonatkozó statisztikák elkészítése és megbízhatósága	Általános értékelés
Finnszország	4/13/15/21	23	25		
Franciaország	2/4/6/7/11/12/13/15/17	22/23		26	
Hollandia	2/5/6/8/10/13/14/15/16	24			
Portugália	3/5/6/14/15/17	22/23			
Spanyolország (Andalúzia)	11/15	22			
Svédország	2/7/9/13/17	22			
Egyesült Királyság (Anglia)	1/6/13/14/15/17/18/19/20	24		26	

	Eredményes
	Részben eredményes
	Eredménytelen

- 1 Nem állnak rendelkezésre ortokorrigált felvételek az adminisztratív keresztellenőrzések céljára; ezek ugyan nem kötelezőek, viszont nagyban növelik a keresztellenőrzéseknél használt adatok megbízhatóságát.
- 2 A légitelvételeken látható vagy a termelő által bejelentett nem támogatható elemeket nem törölték a támogatható földterületek MePAR-nyilvántartásából.
- 3 Az erdőparcellákat nem zárják ki szisztematikusan a támogatható földterületek köréből.
- 4 Nem ellenőrzik rendszerszerűen az új parcellák támogathatóságát.
- 5 Nincsen meghatározva, hogy milyen minimális méretnél támogatható egy mezőgazdasági parcella.
- 6 A mezőgazdasági parcellaazonosító rendszert nem frissítik megfelelően a helyszíni vizsgálat eredményeivel és/vagy a topográfiai adatbázisban tárolt adatokkal.
- 7 Az adminisztratív keresztellenőrzések részben elavult ortokorrigált felvételeken alapulnak.
- 8 A jogosultságokra vonatkozó IIER-adatbázis nem megbízható, nem ad megbízható adatokat a 2006. és 2007. évre vonatkozó adatbázisban rögzített jogosultságok aktuális számáról és értékéről; a minimális aktiválási követelményeket nem teljesítő jogosultságokat nem vonták vissza.
- 9 A kifizetések előtt nem engedélyeztek országos szintű, végső adminisztratív keresztellenőrzést.
- 10 Hollandia kezdetben a 4,9 millió eurós nemzeti felső határt meghaladóan osztott ki jogosultságokat, és ennek alapján teljesített kifizetéseket egyéni gazdálkodóknak.
- 11 SPS-kifizetéseket engedélyeztek olyan mezőgazdasági termelők számára, akiknek nem volt kifizetési jogosultságuk.
- 12 A kifizetéseket nem állítják le szisztematikusan a rendellenességek megszüntetéséig, ill. a szükséges dokumentumok bemutatásáig.
- 13 A kérelem-nyilvántartási eljárások nem szolgálnak elégséges bizonyítékkal a beérkezés tényleges időpontjára nézve, vagy nem ellenőrizték őket megfelelően.
- 14 Helytelenül alkalmazták a késedelmes igénylés esetére előírt szankciókat.
- 15 Rendszeresen helytelenül számították ki a kifizetéseket, amikor a megadott terület nem volt valamennyi bejelentett jogosultságra elegendő.
- 16 Valószínűleg nagyobb földterület bejelentése esetén nem alkalmazták a szankciókra vonatkozó uniós rendelkezéseket.
- 17 Nem történtek vagy elégtelenek voltak az annak megállapítására irányuló adminisztratív keresztellenőrzések, hogy a jogi feltételeknek eleget tevő módon jelölték-e ki a pihentetett területeket.
- 18 Az adatbázis változtatásainak adminisztratív ellenőrzése nem kielégítő.
- 19 Ugyanarra a parcellára különböző uniós támogatási rendszerek keretében több termelő is nyújthat be támogatási kérelmet.
- 20 A referenciaparcella bejelentett és tényleges területe maximum 2 %-os tűréshatárral eltérhet egymástól.
- 21 A zöldségek kertek kérelmenként maximum 0,3 ha területre vonatkozóan kaptak jogcím nélküli kifizetést (719,62 ha, 134 535,85 EUR).
- 22 A helyszíni vizsgálatok kiválasztása – részben – elavult kérelmezési adatokra és/vagy a kérelmek közül túl szűken kiválasztott alapsokaságra épült.
- 23 Az év során nem növelték a vizsgálati arányt.
- 24 A kockázatelemzés alapján kiválasztott vizsgálatokban kevesebb hiba fordult elő, mint a véletlenszerűen kiválasztottakban.
- 25 A mérési módszereket nem alkalmazták elég pontosan.
- 26 Jelentős eltérések vannak a Bizottságnak benyújtott statisztika és az annak alapját képező, az ellenőröknek átadott adatok között.

(*) A keresztmegfelelőségre vonatkozó szempontokat nem vettük figyelembe.

A megbízhatósági nyilatkozat keretében tett főbb észrevételek nyomon követése

	A 2006-os éves jelentésben tett számvevőszéki észrevétel	Intézkedések	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
IIER	A főigazgató nyilatkozata az ötödik egymást követő évben fenntartást fogalmaz meg az IIER elégtelen görögországi alkalmazását illetően. A Bizottság és a Számvevőszék 2006-ra vonatkozóan is megerősítette, hogy a fő kontrollmechanizmusok továbbra is hiányosan működnek (5.11. (*)).	Válasza szerint a Bizottság folytatja az intenzív ellenőrzési programot, és addig ró ki pénzügyi korrekciókat Görögországra, ameddig szükséges. Ezenfelül a Bizottság szigorúan ellenőrzi és felügyeli a görög hatóságok által a Bizottság kifejezett kérésére és vele szoros együttműködésben összeállított görög cselekvési tervet, mely a fent említett hiányosságok megszüntetésére irányul. A cselekvési terv szigorú határidőket tartalmaz a különböző intézkedések végrehajtására, amelyek első eredményei a 2007-es pénzügyi (2006-os igénylési) évre vonatkozóan mutakozhatnak meg.	A 2007-es DAS-ellenőrzés során adminisztratív ellenőrzési hiányosságokra derült fény Görögországban, Olaszországban, Spanyolországban és Portugáliában: helytelenül vittek be kérelmi adatokat; egyazon parcellára több, egymással összeegyeztethetetlen rendszer keretében történt kifizetés; helytelenül alkalmaztak bírságokat és szankciókat, ami túlzott mértékű kifizetésekhez vezetett (5.27. bekezdés a) pontja (**)). Görögországban a MePAR hiányos, és hibákat tartalmaz a parcellareferenciák terén. Ezenkívül egyes országokban a MePAR grafikus rétege (a TIR) csak 5 évnél régebben készült légi felvételeket tartalmaz (Franciaország, Svédország). Portugáliában a frissítés jelentős késéssel történik. (5.30. bekezdés b) és c) pontja (**)). A mezőgazdasági főigazgató a 2007-es éves tevékenységi jelentésében ismét fenntartást fogalmaz meg az IIER elégtelen görögországi alkalmazásával kapcsolatban.	A 2007. évi éves jelentésben közölt kérdéseket általában a megfeleléségi eljárások keretében már nyomon követték.
SPS	Az Egyesült Királyságban olyan földtulajdonosok is jogosultságokhoz jutottak, akik a földjüket az év legnagyobb részében bérbe adták (5.20. (*)). Egyes tagállamok szabályellenesen kiterjesztették a jogosultságok összevonásáról szóló rendelkezést minden olyan esetre, amikor a termelőnek 2005-ben kevesebb hektárja volt, mint jogosultsága (5.24. (*)). Az SPS mellékhatásokkal is járt: földtulajdonosok és új kedvezményezettek is kaptak támogatást (5.28. (*)); sok tagállamban a „termelők” megtarthatták váratlan nyeregségeiket (5.30. (*)); amiatt, hogy a beruházási támogatás feltételeit nem megfelelően szabták meg, egyes plusz jogosultságok odaítélése megkérdőjelezhető volt (5.34. (*)).	A Bizottság válasza szerint a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésben említett kérdésekkel a szabályszerűségi eljárások keretében foglalkoznak majd.	Az ellenőrzés a jogosultságok kiszámításában a következő rendszeresen előforduló hiányosságokat tárta fel: – a nemzeti felső határt meghaladóan ítélték oda jogosultságokat (Hollandia) (5.22. bekezdés b) pontja (**)) – jogosultságokat ítélték meg támogatásra nem jogosult termelő, földterület, illetve beruházás esetén (5.26. bekezdés b) pontja, 5.22 bekezdés c), d) pontja (**)), – nem alkalmazták vagy helytelenül alkalmazták a vonatkozó rendeleteket/külön szabályokat (5.22. bekezdés e) pontja, 5.24. bekezdés b) pontja, 5.25. (**)). Az ellenőrzések Számvevőszék általi megismétlése révén a helyszíni vizsgálatok minőségének több konkrét hiányosságára derült fény, illetve olyan nem támogatható területeket vagy parcellákat azonosítottak, amelyeket már a nemzeti ellenőröknek ki kellett volna zárniuk (Görögország, Olaszország, Spanyolország, Portugália) (5.28. (**)). A Számvevőszék megállapítja azt is, hogy megfelelő alkalmazása esetén az IIER viszont továbbra is eredményesen korlátozza a szabálytalan kiadások kockázatát, feltéve, hogy pontos és megbízható adatokkal táplálják az odaítélt jogosultságok alapján teljesített SPS-kifizetésekre vonatkozóan. Pozitív fejlemény, hogy a közelmúltban az SPS keretében olyan támogatási rendszereket vezettek be, mint pl. az olívaolajjal kapcsolatos rendszer, habár rövid távon ez nagyobb hibagyakorisággal járhat (lásd 5.52. bekezdés (**)).	Lásd az 5.22.b. pontra adott választ. A 2007. évi éves jelentésben közölt kérdéseket általában a megfeleléségi eljárások keretében már nyomon követték.

	A 2006-os éves jelentésben tett számvevőszéki észrevétel	Intézkedések	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
Olívaolaj	A fő termelő tagállamokban tett helyszíni vizsgálatok olyan általános gondokra derítettek fényt, amelyek befolyásolják a TIR megbízhatóságát és pontosságát, illetve ezáltal az SPS-jogosultságok pontos kiszámítását (5.84. (*)).	A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésben megjelent bizottsági válasz szerint a Bizottság a 2000-es pénzügyi év óta megközelítőleg 180 millió eurónyi pénzügyi korrekciót szabott ki, és további jelentős korrekciók vannak kilátásban. 2006. január 1-jétől az olívaolaj-termelés támogatási rendszerét függetlenítették a termeléstől és integrálták az egységes támogatási rendszerbe (csak Spanyolország tartotta meg a termeléstől függő támogatás bizonyos elemeit).	Görögországban és Olaszországban megerősítést nyert, hogy az olívaolaj-termelésre vonatkozó TIR pontatlansága károsan befolyásolja az olívaolaj-termelés támogatási rendszerének beépítését az SPS rendszerébe: az olívaolajjal kapcsolatos SPS-tranzakciók négyötödében volt hiba, és ezek némelyike jelentős túlzott mértékű kifizetésekhez vezetett (5.14. bekezdés c) pontja (**)).	Az olívaolaj-termelésre vonatkozó támogatás tekintetében 2007 és 2008 során további pénzügyi kiigazításokra került sor. Lásd továbbá az 5.14.c. pontra adott választ.
Utólagos vizsgálat	A vidékfejlesztésért felelős szabályszerűségi részleg nem végzett a 4045/89/EGK rendelet kiemelt szempontjaira vonatkozó ellenőrzéseket (5.50. (**)). A Bizottság továbbra sem tudja, hogy a 4045/89/EGK rendelet értelmében eredetileg bejelentett potenciális szabálytalanságok közül hány vezetett visszafizetésre, és nem ismeri a visszafizetés elmaradásának okait sem (5.52. (**)). A kifizetést követő ellenőrzések lezárása továbbra sem történt meg Németországban, Olaszországban és Spanyolországban (5.53. (**)).	N/A A Bizottság kötelezővé tette az igazoló szervek számára, hogy ellenőrizzék a bejelentett potenciális szabálytalanságok nyomon követését és számoljanak be róla (5.40–5.45 (**)). Kis számban mindegyik korábbi vizsgálati időszakból – még 2000/2001-ből is – maradt hátra néhány lezáratlan vizsgálat (5.34. (**)).	A Számvevőszék (ismét) észrevételezte, hogy mind bizottsági, mind tagállami szinten keveset foglalkoznak a vidékfejlesztési intézkedésekkel (5.35. (**)). Az igazoló szervek jelentéseinek számvevőszéki elemzése rámutatott, hogy javítani kell ezek ellenőrzési munkáját, illetve azt, ahogyan a kifizető ügynökségek beszámolnak a bejelentett potenciális szabálytalanságok nyomon követéséről (5.36. (**)). 2007-ben javult a vizsgálati program végrehajtásának időzítése (5.34. (**)).	Lásd az 5.35. pontra adott választ. Lásd az 5.36. pontra adott választ.
Záróelszámolás	Habár a záróelszámolási rendszerek, illetve a kifizetést követő ellenőrzések azt célozzák, hogy a közösségi szabályoknak meg nem felelő kiadásokat ki lehessen zárni a finanszírozásból, jelenleg ezt a feladatukat a kedvezményezetteknek történő kifizetések szintjén mégsem töltik be (5.76. (**)).	N/A	A Számvevőszék megismétli az előző éves jelentésében kifejtett véleményét a záróelszámolási rendszerről.	A Bizottság nem ért egyet, és válaszként az 5.47. pontra utal vissza.
Export-visszatérítés	A Számvevőszék a 2007. június 21-i 4/2007 sz. különjelentésében számolt be a fizikai és kicserélési ellenőrzésekről végzett vizsgálatáról. A számvevőszéki elemzés szerint a fizikai és kicserélési ellenőrzésekről szolgáltatott információ nem megbízható (5.55. (**)).	A Tanács és a Bizottság a különjelentésben tett ajánlások nyomán haladéktalanul intézkedett, és módosította a vonatkozó szabályozást (5.38. (**)).	Azt a konkrét hiányosságot még nem orvosolták, hogy egyes exportált áruk az azok nem menetrend szerinti hajójáraton történő szállítását követően visszajuttatnak uniós területre (5.38. (**)).	Lásd az 5.38. pontra adott választ.
Videkfejlesztés	Az agrár-környezetvédelmi intézkedések terén a Számvevőszék továbbra is magas hibaarányt állapít meg, mivel egyes termelők nem tettek eleget kötelezettségeiknek, illetve a hatóságok nem ellenőrzik az alapvető támogatathatósági feltételek betartását (5.44. (**)).	A Bizottság úgy véli, hogy az agrár-környezetvédelmi támogatási rendszereket a Számvevőszék szerint jellemző magas hibaarány nem vetíthető ki a vidékfejlesztési kiadások egészére.	A Számvevőszék ismételtlen kijelenti, hogy a vidékfejlesztési kiadásokra különösen magas hibaarány jellemző, és észrevételezi, hogy ezt elismerve a mezőgazdasági főigazgató is általános fenntartással élt ezekre a kiadásokra vonatkozóan a 2007-es éves tevékenységi jelentésében (5.12. (**)). További jelentős erőfeszítések szükségesek a vidékfejlesztés terén ahhoz, hogy a kedvezményezettek eleget tegyenek kötelezettségeiknek, mivel itt a gyakran összetett szabályok és támogatathatósági feltételek miatt különösen nagy a hibák lehetősége (5.57. (**)).	Lásd az 5.12. pontra adott választ. Lásd az 5.57. pontra adott választ.

(*) A bekezdés száma a Számvevőszék 2006-os éves jelentésében.

(**) A bekezdés száma a Számvevőszék 2007-es éves jelentésében.

5.3. MELLÉKLET

A kifizető ügynökségek 2007. évre elkülönített elszámolásai

Tagállam	Kifizető ügynökség	Elkülönített elszámolások ⁽¹⁾		
		EMOGA (millió EUR)	EMVA (millió EUR)	TRDI (millió EUR)
Ausztria	AMA		79,00	
Belgium	ALV		25,00	
Belgium	Région Wallone		14,00	
Németország	Baden-Württemberg		52,00	
Németország	Bayern		159,00	
Észtország	PRIA	38,00		41,00
Görögország	OPEKEPE	2 378,00	194,00	
Finnország	MAVI	580,00	217,00	
Olaszország	ARBEA	101,00		
Málta	MRAE	2,00		4,00
Hollandia	Dienst Regelingen	1 050,00		
Portugália	IFADAP	6,00		
Portugália	INGA	528,00		
Portugália	IFAP	197,00	90,00	
Összesen		4 868,00	830,00	45,00

⁽¹⁾ Azok az elszámolások, amelyekről a Bizottság úgy ítélte, hogy 2008. április 30-i záróelszámolási határozataiban nem tudja jóváhagyni őket. Ennek okai az érintett tagállamoknak tulajdoníthatóak, és mindez további vizsgálatokat igényel.

Forrás: A Bizottság 2008/395/EK, 2008/396/EK és 2008/397/EK (HL L 139., 2008.5.29.) határozata.

6. FEJEZET

Kohézió

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	6.1–6.20.
A kohéziós politikák sajátos jellemzői	6.2–6.20.
Szakpolitikai célok és eszközök: 2000–2006	6.4–6.6.
Hogyan történik a pénz felhasználása?	6.7–6.8.
Felügyeleti és kontrollrendszerek	6.9–6.14.
Pénzügyi korrekciók	6.15.
A kohéziós politikák keretében támogatott projekteknél észlelt hibatípusok	6.16–6.17.
A 2007–2013 közötti időszak	6.18–6.20.
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	6.21–6.36.
Az ellenőrzés hatóköre	6.21.
Ellenőrzési megállapítások	6.22–6.31.
Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége	6.22–6.27.
Felügyeleti és kontrollrendszerek	6.28–6.31.
Általános következtetések és ajánlások	6.32–6.36.
Általános következtetés	6.32.
Ajánlások	6.33–6.36.
A korábbi észrevételek hasznosulása	6.37.

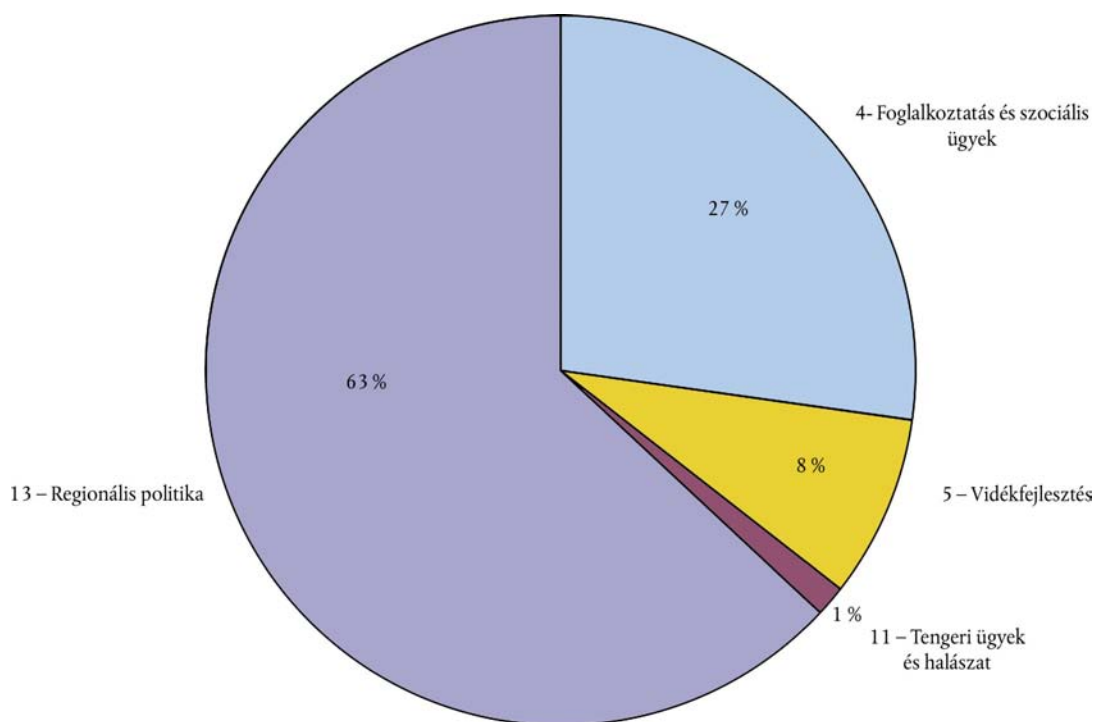
A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

6.1. Ez a fejezet két olyan politikaterületen ismerteti a Számvevőszék megállapításait, mely a gazdasági és társadalmi kohéziót mozdítja elő: 4) Foglalkoztatási és szociális politika, 13) Regionális politika. Beszámol továbbá a vidékfejlesztés és halászat 2000–2006 közötti kiadásairól is (az 5) mezőgazdaság és vidékfejlesztés – és a 11) halászat – politikaterületek egyes részei). A 2007. évi kötelezettségvállalások összesen 45 575 millió eurót, a kifizetések pedig összesen 42 015 eurót tettek ki. A kifizetések politikaterületek szerinti megoszlását a **6.1. ábra** mutatja.

6.1. ábra – Kohézió – A kifizetések megoszlása politikaterületenként



Összes kifizetés 2007-ben: 42 015 millió EUR

Forrás: 2007-es éves beszámoló.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A kohéziós politikák sajátos jellemzői

6.2. Az EU kohéziós kiadásait többéves „programozási időszakokra” tervezik; az egyes programozási időszakokhoz tartozó kifizetések a programozási időszak vége után még néhány évig folytatódnak. A jelen fejezet a 2000–2006-os programozási időszak kifizetéseivel foglalkozik, mivel ezek teszik ki a kiadások jelentős részét (84 %) ⁽¹⁾. A 2007–2013-as időszakhoz tartozó kérdéseket a 6.18–6.20. bekezdésekben tárgyaljuk.

6.3. A kohéziós politikák uniós finanszírozása társfinanszírozás formájában történik. A tagállamoknak is hozzá kell járulniuk a támogatott projektek költségeihez. A Közösség támogatása több költségvetési alapból származik: a strukturális alapokból (lásd: 6.5. bekezdés) és a Kohéziós Alapból (lásd: 6.6. bekezdés).

Szakpolitikai célok és eszközök: 2000–2006

6.4. A 2000–2006-os programozási időszakban a kohéziós politikák kiadásai három cél körül összpontosultak:

- a) a fejlődésben lemaradt régiók szerkezetátalakításának elősegítése (1. célkitűzés);
- b) a strukturális nehézségekkel küzdő térségek gazdasági és társadalmi szerkezetváltása (2. célkitűzés);
- c) az oktatási és foglalkoztatási rendszerek korszerűsítése (3. célkitűzés);

valamint számos konkrét közösségi kezdeményezést is felöleltek, úgymint pl. a régiók közötti együttműködés az EU-ban, illetve városrehabilitáció.

6.5. A finanszírozás négy strukturális alapból származik:

- a) az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) az 1. és a 2. célkitűzést támogatva az infrastruktúra, a munkahelyteremtés és -fenntartás, a helyi fejlesztési kezdeményezések, illetve a kis- és középvállalkozások tevékenységei területén történő beruházásokat társfinanszíroz;

⁽¹⁾ A 2007–2013-as időszakhoz tartozó kifizetések csupán előlegekből álltak, és a kiadások 16 %-át képezték.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) az Európai Szociális Alap (ESZA) az 1., a 2. és a 3. célkitűzést támogatva a munkanélküliség felszámolásához, az emberi erőforrás fejlesztéséhez és a munkaerő-piaci beilleszkedés elősegítéséhez nyújt pénzügyi támogatást;
- c) az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap – Orientációs Részleg (EMOGA – Orientáció) vidékfejlesztési projektek társfinanszírozásában vesz részt;
- d) a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE) keretében nyújtott társfinanszírozás a halállomány megőrzése és kitermelése közötti, hosszú távon fenntartható egyensúly megteremtését, valamint a halászati ágazat fejlesztését és versenyképességének javítását szolgálja.

6.6. Ezen túlmenően a Kohéziós Alap a környezetvédelem és a közlekedési infrastruktúra fejlesztését támogatja azokban a tagállamokban, amelyek egy főre jutó bruttó nemzeti terméke az uniós átlag 90 %-ánál alacsonyabb ⁽²⁾.

Hogyan történik a pénz felhasználása?

6.7. A strukturális alapok operatív programok keretében társfinanszíroznak projekteket. A 2000–2006 közötti időszakban 545 operatív program valósult meg, és az egyes programok támogatási összege 500 000 EUR alatti összegtől 8 milliárd EUR fölötti összegig terjedt. A programok keretén belül az egyes projektekre fordított kiadások jelentősen eltértek, az egyéni kedvezményezettnek juttatott csupán néhány száz eurós támogatástól a nagyszabású infrastruktúra-projektek finanszírozására fordított akár több száz millió eurós támogatásokig. A Kohéziós Alap keretében nincsenek operatív programok, csak a 2000–2006-os programozási időszakhoz tartozó projektek. A Kohéziós Alap ebben az időszakban 1 094 projektet finanszírozott. Az egyes projektekre fordított kiadások összege 50 000 eurótól egészen az 1 milliárd eurót is meghaladó összegig terjedt.

6.8. A projektek valamelyik strukturális alapból vagy a Kohéziós Alapból történő társfinanszírozása általában *projektköltségek megtérítése* ⁽³⁾ formájában valósul meg a projektgazdák ⁽⁴⁾ által készített *költségnyilatkozat* alapján. A projektgazda általában több időközi költségnyilatkozatot is benyújt, majd a projekt lezárásakor adja be a végleges nyilatkozatot.

⁽²⁾ A Tanács 1164/94/EK rendelete. (HL L 130., 1994.5.25., 1. o.)

⁽³⁾ A projekt típusától és összetettségétől függően sok különböző tétel ill. költségnem képezheti térítési igény alapját.

⁽⁴⁾ A projektgazda a végső kedvezményezett, illetve végső címzett, mely lehet magánszemély, egyesület, magánvállalkozás, állami vállalat, illetve helyi, regionális vagy állami szervezet is.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Felügyeleti és kontrollrendszerek

6.9. A kohéziós kiadások szabályszerűségéért vállalt felelősség a tagállamok szintjén kezdődik, de a költségvetés megfelelő végrehajtásáért végső soron a Bizottság felelős.

6.9. Az ágazati jogszabályok alapján a tagállamok felelősek a Bizottsághoz társfinanszírozásra bejelentett kiadások szabályszerűségének biztosításáért. A megosztott igazgatási rendszer alapján a Bizottságnak felügyeleti szerepe van annak ellenőrzése tekintetében, hogy hatékonyan működnek-e a tagállamok kontrollrendszerei; amennyiben ennek ellenkezőjét állapítja meg, korrekciós intézkedéseket hozhat, amelyek lehetővé teszik számára, hogy vállalja a felelősséget a költségvetés végrehajtásáért (a költségvetési rendelet 53b. cikkének (4) bekezdése). A Bizottság felügyeleti szerepének ellenőrzési tevékenységével, valamint a programtárgyalások, támogatásfelügyeleti bizottságok, az igazgatási és ellenőrzési hatóságokkal tartott éves ülések, iránymutatások és szemináriumok révén tesz eleget. A Bizottság felügyeleti szerepét tovább erősítette a Bizottság által 2008. február 19-én elfogadott cselekvési terv.

6.10. A kohéziós politikák keretében támogatott projektek ellenőrzése két szinten zajlik. Az első a tagállami kontrollrendszer. Feladata a helytelen projektköltség-visszatérítések, illetve egyéb szabálytalanságok megakadályozása, illetve felderítése és kijavítása. A második szint a Bizottság által gyakorolt felügyelet. Feladata a tagállami kontrollrendszerek létrehozásának és előírás szerű működésének biztosítása, és a tagállami kontroll hiányosságaiból fakadó kockázatok mérséklése.

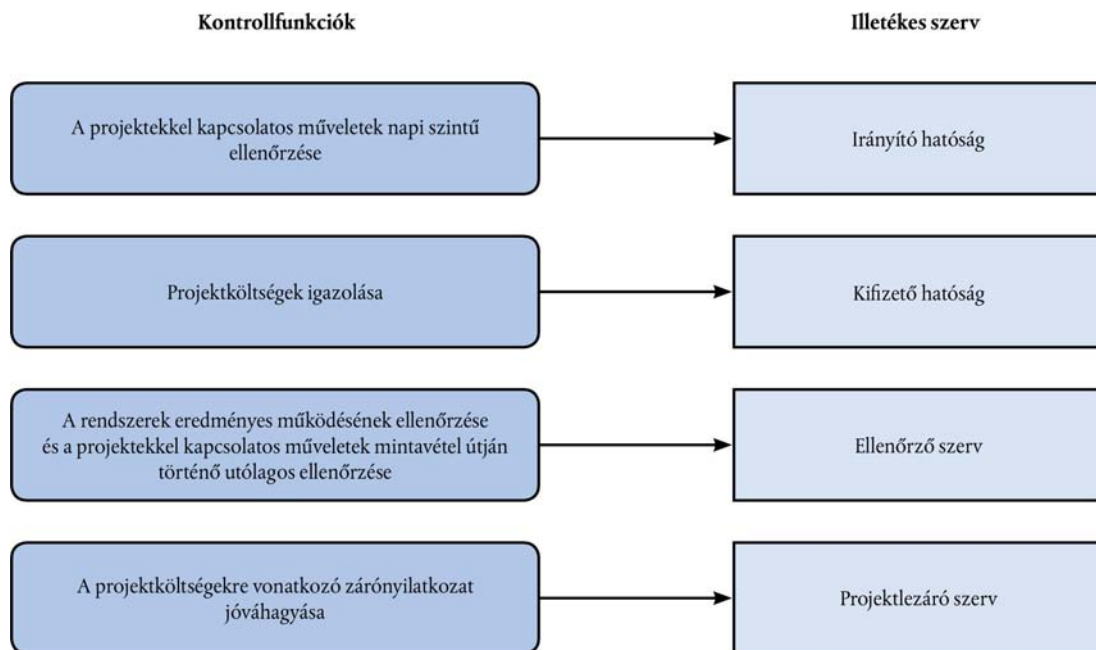
6.11. A 2000–2006-os időszak esetében a tagállami szinten működő kontrollrendszerek négy fő kontrollfunkciót töltenek be. Ezeket világosan meg kell határozni, és olyan szervekhez kell rendelni, melyek – az ellenőrző és a projektlezáró szerv kivételével – egymástól függetlenek. Lásd: **6.2. ábra**.

6.12. A megoldások tagállamonként változnak. Egyes tagállamokban az kontrollfunkciókat országos szinten központosítják. Másokban ezeket a funkciókat közreműködő szervek igénybevételeivel regionális vagy helyi szintű, illetve ágazatspecifikus szervezetekre ruházzák (decentralizált kontrollok).

6.13. A Bizottság által gyakorolt felügyelet főként utólagos ellenőrzésből, valamint – súlyos ellenőrzési hiányosságok feltárásakor – pénzügyi korrekciók elrendeléséből áll.

6.13. A Bizottság hivatkozik a 6.9. bekezdésre adott válaszára.

6.2. ábra – A tagállamok által működtetett főbb kontrollmechanizmusok



6.14. A bizottsági ellenőrzések akkor működhetnek eredményes felügyeleti eszközként, ha:

6.14.

- a tagállami kontrollrendszerekben lévő hiányosságok kockázatának értékelésén alapulnak;
- eredményük gyakorlati haszonnal jár; mert vagy szilárd alapot adnak kiigazító intézkedések megtételéhez, vagy ésszerű bizonyosságot nyújtanak arra nézve, hogy ilyen intézkedésekre nincs szükség;
- az ellenőrzés eredményét megfelelő és időben végrehajtott kiigazító intézkedések követik.

- A bizottsági ellenőrzésekből fakadó korrekciós intézkedések között említhetjük például az orvosló intézkedések hatékony végrehajtását és/vagy a pénzügyi korrekció hatékony alkalmazását a nemzeti hatóságok által, illetve a program végrehajtása során vagy lezárásakor a Bizottság által alkalmazott pénzügyi korrekciót.

A Számvevőszék ezeket az ellenőrzéseket a fent említett kritériumok alapján minősíti.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Pénzügyi korrekciók

6.15. A Bizottság továbbra is fenntartja álláspontját, miszerint a Számvevőszék által feltárt és a számvevőszéki éves jelentésben említett hibák nagy részét a többéves korrekciós rendszer valószínűleg feltárja és kijavítja ⁽⁵⁾. Azonban a Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy kielégítő bizonyítékokat tudjon felmutatni a tagállamok által végzett korrekciókról. A pénzügyi korrekciókat végző rendszereket a 3. fejezetben tárgyaljuk, (lásd: 3.21–3.29. bekezdés és 3.2. ábra), maguk a pénzügyi korrekciók pedig az 1. fejezetben szerepelnek (lásd: 1.36. és 1.38. bekezdés).

6.15. A Bizottság jelentős erőfeszítésekkel igyekezett fejleszteni a tagállamok által benyújtott adatok minőségét, és jelenleg ellenőrzi ezen adatok hiánytalanságát és pontosságát. Ahogyan az a Bizottság 3.25. bekezdésre adott válaszában szerepel, előrelépések történtek tekintetben, hogy megbízható bizonyítékokkal szolgáljanak a többéves korrekciós mechanizmusok működésével kapcsolatban.

A kohéziós politikák keretében támogatott projekteknél észlelt hibatípusok

6.16. Nagy a kockázata annak, hogy a kohéziós politikák keretében támogatott projektek kiadásait helytelenül számolják el, és ebből adódóan helytelenül kerülnek visszatérítésre. Jelentésünk szempontjából helytelen visszatérítésnek az számít, ha a ténylegesenél magasabb összeget térítenek meg. Ez a következőkből adódhat:

- a) támogathatósági hiba – a megtérített kiadás nem felel meg a vonatkozó konkrét szabályozásban előírt támogathatósági feltételeknek;
- b) megalapozottsági hiba – a megtérített kiadások között ténylegesen fel nem merült, illetve bizonylattal alá nem támasztott költségek vannak;
- c) pontossági hiba – amikor egy költséget helytelenül számolnak ki; vagy
- d) többszörös hiba – amikor az adott kiadás megtérítését a fenti hibák közül egynél több terheli.

6.16. Mivel különböző szinteken számos szerv érintett a kohéziós politika végrehajtásában, és mivel a rendelkezésre álló pénzüsszegek a kedvezményezettek és a társfinanszírozott műveletek nagy számát érintik, magas a kockázata annak, hogy hiba csúszik a kohéziós politika keretében teljesített kifizetésekbe. Ez a kockázat megfelelőképpen kezelhető, ha az első szintű irányítási ellenőrzések és a hitelesítési funkciók hatékonyan működnek.

6.17. Előfordulhat, hogy egyes projekteket szabályszerűségi hibák terhelnek. Ilyennek minősülnek elsősorban a közbeszerzési eljárásban és a nyilvánossági követelmények betartásával kapcsolatban elkövetett hibák. Ezek a nem számszerűsíthető hibák közé tartoznak. Azonban a közbeszerzési eljárásban elkövetett hibák olyan súlyos eseteit, melyek a fizetési feltételekre is hatással vannak, a támogathatósági hibák közé soroljuk (lásd: 1.9–1.11. bekezdés).

⁽⁵⁾ Lásd pl. a Bizottság válaszát a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó számvevőszéki éves jelentésre, 6.39. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A 2007–2013 közötti időszak

6.18. A 2007–2013-as programozási időszakra három cél vonatkozik: (a konvergencia célkitűzés, a regionális versenyképességi és foglalkoztatási célkitűzés, valamint az európai területi együttműködés célkitűzés). Három alap áll rendelkezésre: a regionális fejlesztési, a szociális és a kohéziós. A programokat abból a célból alakították ki, hogy növeljék a tagállamok, valamint régióik és városaik vonzerejét; mozdítsák elő az innovációt, a vállalkozásokat, a foglalkoztatottságot és a tudásalapú gazdaságot; fejlesszék a régiók gazdaságát, illetve új és jobb állásokat teremtsenek.

6.19. A 2007-es év, a programozási időszak első esztendeje, tulajdonképpen előkészítő fázis volt, melynek során nem merült fel költségterítési igény. Erre az évre 6,8 milliárd eurót fizettek ki, mely a jóváhagyott programok kifizetéseinek 2 %-át (az új tagállamok kohéziós projektjei esetében 2,5 %-ot) képviselő előfinanszírozásokból tevődött össze. Mivel a 2007-es pénzügyi évre nem volt költségterítés, a Számvevőszék részletes ellenőrzése a 2000–2006-os projektekre és programokra terjedt ki.

6.20. A 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó rendeletekben ⁽⁶⁾ a kontrollal kapcsolatos rendelkezések még árnyaltabbak és egyúttal markánsabbak lettek, valamint a Bizottság és a tagállamok feladatai is egyértelműbbekké váltak. Az új programozási időszakban jelentősen bővülnek az ellenőrzési előírások. A tagállamok minden egyes operatív program rendszerleírásához ellenőrzési stratégiai tervet, valamint megfelelőségi nyilatkozatot kötelesek benyújtani a Bizottságnak jóváhagyás végett ⁽⁷⁾. Kötelező továbbá rendszerellenőrzésen alapuló éves kontrolljelentések, valamint a tranzakciókból vett reprezentatív minta vizsgálatán alapuló éves ellenőrzési vélemény benyújtása is.

⁽⁶⁾ Különösen a Tanács 1083/2006/EK rendelete (HL L 210., 2006.7.31., 25. o.) és a Bizottság 1828/2006/EK rendelete (HL L 371., 2006.12.27., 1. o.).

⁽⁷⁾ Noha kisebb programok esetében (kevesebb, mint 75 millió EUR és 40 %-ot meg nem haladó EU finanszírozás) ez nem szükséges.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT KERETÉBEN

Az ellenőrzés hatóköre

6.21. A Számvevőszék a 2007-ben kifizetett (a 2000–2006-os programozási időszakhoz tartozó) időközi költségtérítések közül összesen 180-at ellenőrzött⁽⁸⁾, ezekből 176 db a strukturális alapokból (99 az ERFA-ból, 56 az ESZA-ból, 21 az EMOGA-ból), 4 pedig a Kohéziós Alapból finanszírozott projektekre vonatkozott. A strukturális alapokból finanszírozott 176 projektet 16 operatív program keretében valósították meg tíz tagállamban. Az egyes operatív programokban érintett tagállamok mindegyik programhoz legalább egy kontrollrendszert helyeztek működésbe, amit a **6.2. ábra** mutat. A Számvevőszék ezeket a kontrollrendszereket mind szabálykövetés szempontjából, mind pedig a jogszerűség és szabályszerűség tekintetében fennálló kockázatok kezelésének hatékonysága szempontjából értékelte. A Számvevőszék a Bizottság által végzett 20 ellenőrzés elemzésével a Bizottság felügyeleti tevékenységét is megvizsgálta.

Ellenőrzési megállapítások

Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége

6.22. A kohéziós projektek uniós finanszírozásának jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó megállapításokról a **6.1.** és **6.2. táblázat** közöl összefoglalót.

6.23. A **6.1. táblázatból** látható, hogy a Számvevőszék által vett reprezentatív statisztikai mintában szereplő projektek csupán 46 %-a volt lényeges jogszerűségi és szabályszerűségi hibától mentes (szemben a 2006-os 31 %-al).

6.24. A **6.2. táblázat** típus szerint elemzi a költségtérítésekben előforduló hibákat. A megoszlás hozzávetőlegesen hasonló a 2006. évihez.

6.23. A kiadás támogathatóságával kapcsolatos egyes szabályok alkalmazása különféle értelmezéseket eredményezhet. A Számvevőszék által a 6.1. táblázatban említett 97 hibásan elszámolt projektből a Bizottság úgy véli, hogy hét projekt esetében a Számvevőszék által feltárt hibák körülményei nem nyújtanak alapot pénzügyi korrekciók vagy egyéb nyomon követési intézkedések alkalmazására.

⁽⁸⁾ Mindegyik költségtérítés ellenőrzése nagyszámú vonatkozó számla, ill. egyéb bizonylat vizsgálatát tartalmazza.

6.1. táblázat – A szabályszerűség és a költségterítések helyességének összefüggései ⁽¹⁾ – kereszt táblázat

Szabályszerűségi hiba a projektben	Projekt, melyekben		Összesen
	helytelenül végezték a költségterítést	helyesen végezték a költségterítést	
előfordul	29 eset 16 %	27 eset 15 %	56 eset 31 %
nem fordul elő	41 eset 23 %	83 eset 46 %	124 eset 69 %
Összesen	70 eset 39 %	110 eset 61 %	180 eset 100 %

(¹) A szabályszerűségi hibák nem számszerűsíthetők (lásd: 1.9–1.11. bekezdés).

6.2. táblázat – A költségterítésekben előforduló hibák típus szerinti elemzése

Költségterítések helyessége	Alap				Összesen
	ERFA	ESZA	EMOGA	Kohéziós Alap	
Támogathatósági hiba	18 eset 18 %	7 eset 13 %	3 eset 14 %	2 eset 50 %	30 eset 17 %
Megalapozottsági hiba	5 eset 5 %	0 eset 0 %	3 eset 14 %	0 eset 0 %	8 eset 4 %
Pontossági hiba	8 eset 8 %	4 eset 7 %	0 eset 0 %	0 eset 0 %	12 eset 7 %
Többszörös hiba	5 eset 5 %	15 eset 27 %	0 eset 0 %	0 eset 0 %	20 eset 11 %
Helyes költségterítés	63 eset 64 %	30 eset 54 %	15 eset 72 %	2 eset 50 %	110 eset 61 %
Összesen	99 eset 100 %	56 eset 100 %	21 eset 100 %	4 eset 100 %	180 eset 100 %

6.25. A számvevőszéki ellenőrzési mintában az ERFA esetében a helytelen költségterítések leggyakrabban támogathatósági hibára voltak visszavezethetők:

- Olyan költségek elszámolása, melyeket természetüknél fogva nem kellett volna megtéríteni, valamint;
- a beszerzési eljárások szabályainak súlyos mellőzése.

6.25. A Bizottság nyomon követi a megállapításokat annak biztosítására, hogy meghozzák a megfelelő intézkedéseket.

- A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a szabálytalanságok fő forrása a közbeszerzési szabályok megsértése, ezért irányította saját ellenőrzési tevékenységét e kockázatot hordozó területre, és ezért hozott egyéb olyan intézkedéseket, mint például a tagállamok számára kibocsátott iránymutatás a pénzügyi korrekció alkalmazandó szintjeiről.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Példa:

Egy egyetem, mely az 1. célkitűzés alá eső területen található, egy robotika témájú projektet az 1. célkitűzés területén kívül eső laboratóriumban végeztetett el. Ez azonban megsértette azt a nemzeti jogszabályt, mely a kutatások állami támogatásáról rendelkezik, és amelynek keretében az ERFA a projektet társfinanszírozta: az adott kiadások tehát nem jogosultak támogatásra.

Egy üdülő tulajdonosai nem írtak ki nyilvános pályázatot azon renoválási munkálatokra, melyekre a költségek 63 %-át fedező támogatást kaptak, többek között 33 %-os adókedvezmény és az ERFA-tól származó 25 %-os támogatás formájában. Mivel az EU közbeszerzési szabályai – amennyiben a közszférából érkező támogatás meghaladja az 50 %-ot – magáncégek projektjeire is vonatkoznak, ez a szabályszegés a projektet jogosulatlaná tette az uniós támogatásra.

6.26. Az ESZA esetében a leggyakoribb hibák a következők voltak:

- a) bizonyíték hiánya arra nézve, hogy az általános költségek és személyi ráfordítások valóban a projekthez kapcsolódtak;
- b) a személyi ráfordítások, illetve az általános költségek felülértékelése;
- c) jogosulatlan költségek elszámolása (támogathatósági hiba).

Példa:

Az egyik projektben nem volt elégséges bizonyíték arra nézve, hogy a külső munkatársaknak folyósított személyi jellegű ráfordítások valóban a projekttel kapcsolatosak lettek volna: volt ugyan havi nyilvántartás arról, hogy ezen munkatársak naponta bejártak dolgozni, de nem volt naponta kitöltött jelenléti ív az általuk végzett konkrét napi tevékenység megjelölésével. Mivel nincs részletes időkimutatás az elszámolt munkanapok igazolására, a kérdéses költségek nem terhelhetők a projektre. Következésképp a kiadás teljességében jogosulatlan volt a támogatásra.

Egy másik projektben a személyi kiadásokat túlbecsülték: több munkatárs esetében a velük kapcsolatos költségeket teljes egészében az ESZA által társfinanszírozott projektre terheltek, noha a szóban forgó munkatársak olyan más tevékenységekben is részt vettek, melyek kívül estek a társfinanszírozott projekt keretein.

6.26. A Bizottság nyomon követi a megállapításokat annak biztosítására, hogy meghozzák a megfelelő intézkedéseket.

- a) és b) A Bizottság gyakran találkozik e hibatípussal. A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó szabályozási keret e tekintetben egyszerűsítést helyez kilátásba azáltal, hogy az általános költségeket – további részletes indoklás nélkül – átalányalapon, a közvetlen költségek meghatározott hányadaként fejezik ki.
- c) A Bizottság már ajánlotta, hogy a tagállamok gyorsítsák fel a kedvezményezetteket célzó tájékoztató tevékenységeiket. Ez – az igazgatási ellenőrzések napról napra történő fejlesztésével együtt – várhatóan hozzájárul ahhoz, hogy e hibatípus kevésbé gyakran forduljon elő.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.27. Lényeges hibaszint került megállapításra a 2007-es költségvetési évben folyósított azon költségértéktérítésekben, amelyeket a 2000–2006-os programozási időszakban megvalósuló, a kohéziós politikák keretébe tartozó projektekre fizettek ki. A számszerűsíthető, illetve nem számszerűsíthető hibák által (lásd: 1.9–1.11. bekezdés) érintett projektek aránya a mintában 54 % ⁽⁹⁾. A Számvevőszék becslése szerint a kifizetett költségértéktérítések teljes összegének legalább 11 %-át nem kellett volna folyósítani.

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

6.28. A Számvevőszék által értékelt 16 operatív programnak a tagállamokban működő irányítási és felügyeleti rendszerét illető megállapítások a **6.1. mellékletben** szerepelnek. 11 esetben a Számvevőszék a vezetői rendszereket „részben eredményesnek”, három esetben „nem eredményesnek”, és két esetben „eredményesnek” minősítette. Az alapul szolgáló tranzakcióknak a Számvevőszék által végzett tételes ellenőrzése során feltárt hibák továbbra is magas aránya hasonlóképpen arra enged következtetni, hogy a tagállami rendszerek általában véve csak részben tudták eredményesen kezelni a jogszerűtlen és szabályszerűtlen visszatérítések kockázatát.

6.29. A Számvevőszék által feltárt főbb hiányosságok a következők:

- a) irányító hatóságok – nem végeznek elegendő napi szintű ellenőrzést a kiadások valódiságára vonatkozóan; nem tudják kiszűrni az elégtelenül bizonylatolt költségelszámolókat; és nem tudják megállapítani a pályázati eljárásokban előforduló hiányosságokat;
- b) kifizető hatóságok – nem tudják megállapítani, hogy az irányító hatóságok mely esetekben mulasztották el a megfelelő napi szintű ellenőrzést;
- c) ellenőrző szervek – nem hajtanak végre elegendő ellenőrzést ahhoz, hogy bizonyosságot szerezzenek a kontrollrendszerek eredményes működéséről.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.27. A nem számszerűsíthető hibák közül több, még ha azokat előzőleg fel is tárták volna, nem hatott volna ki a visszatérítésre. A példák között említhetjük a szerződés odaítéléséről szóló hirdetmények közzétételében fellépő késedelmeket, valamint az ajánlatokat értékelő bizottságok dokumentációjában felmerülő gyenge pontokat.

Az az összeg, amelyet a Számvevőszék becslése szerint nem kellett volna visszatéríteni, azokat az eseteket is magában foglalja, amelyekben a Bizottság véleménye szerint a Számvevőszék által feltárt körülmények nem nyújtanak alapot pénzügyi korrekciók alkalmazására, vagy legalábbis nem a javasolt szinten.

6.28. A Számvevőszék megállapítása jelentős fejlődést tükröz 2006-hoz képest, amikor is a Számvevőszék a 19 rendszerből 13-at minősített nem eredményesnek. A Számvevőszék múlt évi jelentése szerint a mintavétel általános képet nyújtott a tagállamokban alkalmazott kontrollrendszerek hatékonyságáról, amelyeket általánosságban nem eredményesnek vagy csak csekély mértékben eredményesnek ítélt. A Számvevőszék mintavételéből fakadó 2007. évi általános kép kedvezőbb, és azt mutatja, hogy nem minden rendszer tekinthető nem eredményesnek, és hogy egyértelmű fokozódás mutatkozik hatékonyságukban.

Három program esetében a bizottsági főigazgatóságok éves tevékenységi jelentése kedvezőbb értékelést nyújtott a Számvevőszék 6.1. mellékletben szereplő értékelésénél.

6.29.

- c) A programok lezárásáért felelős szervek munkáját a Számvevőszék az ellenőrzött 16 programból 14 esetben eredményesnek értékelte.

⁽⁹⁾ Lásd: **6.2. melléklet**. 2006-ban ugyanez az arány 69 % volt.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.30. A Számvevőszék a strukturális támogatásokkal foglalkozó főigazgatóságok (Regionális Politikai Főigazgatóság (DG REGIO), a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság (DG EMPL), a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI) és a Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság (DG MARE)) által végrehajtott 20 ellenőrzést értékelt. Az esetek többségében az ellenőrzéseket megfelelően tervezték meg és hajtották végre, de hat esetben megkésve került sor megfelelő korrekciós intézkedésre. Három esetben az ellenőrzési dokumentáció fogyatékosai megnehezítették az ellenőrzési eredmények értékelését. Mindez csökkenti ennek a kulcsfontosságú felügyeleti eljárásnak az eredményességét.

6.31. A Bizottság által gyakorolt felügyelet fő célja annak biztosítása, hogy a tagállamok a vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően hozzanak létre és működtessenek kontrollrendszereket. A fenti megállapítások azonban azt mutatják, hogy ez a cél nem teljesül maradéktalanul.

Általános következtetés és ajánlások

Általános következtetés

6.32. Az elvégzett ellenőrzések alapján (lásd: 6.21. bekezdés) a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy a kohéziós politikák keretében támogatott projektekhez tartozó költségterítések jogszerűségét és szabályszerűségét lényeges hibaszint jellemzi. A Számvevőszék értékelése szerint a tagállamok által működtetett felügyeleti és kontrollrendszerek részben eredményesek, és a Bizottság által működtetett felügyeleti rendszerek szintén csak részben tudják biztosítani a kiadások megtérítésének jogszerűségét és szabályszerűségét.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.30. A Bizottság úgy véli, hogy a legtöbb esetben ésszerű időn belül megfelelő korrekciós intézkedéseket hoztak az ellenőrzési eredmények nyomán követésére, az ellenőrzési dokumentáció megfelelő volt, és így az ellenőrzések eredményei a működés szempontjából hasznosnak bizonyultak. A strukturális intézkedésekre vonatkozó cselekvési terv alapján a Bizottság elkötelezte magát amellett, hogy a felfüggesztések és pénzügyi korrekciók alkalmazásának felgyorsítása révén intézkedéseket tesz annak érdekében, hogy fokozza ellenőrző tevékenységének hatását.

6.31. A Számvevőszék megállapításai azt tükrözik, hogy a Bizottság intézkedései még nem érték el a kívánt hatást a visszatérítésekben elkövetett hibák megelőzése tekintetében. A megállapításoknak semmi közük sincs a Bizottság azon intézkedéseinek hatékonyságához, amelyek a tagállamokban alkalmazott gyenge kontrollrendszerekből fakadó kockázatokat igyekeznek enyhíteni. A Bizottság ellenőrzi, hogy a tagállamok által létrehozott kontrollrendszerek hatékonyan működnek-e vagy sem. Amennyiben bizonyítottan hiányosságokat tár fel, intézkedéseket tesz a kockázat enyhítésére. Az intézkedések között szerepel például a tagállamok felkérése a helyzetet orvosló cselekvési tervek végrehajtására, a kifizetések felfüggesztése, valamint pénzügyi korrekciók alkalmazása. Az illetékes főigazgatások éves tevékenységi jelentésükben részletesen osztályozták valamennyi rendszer értékelését, és a lényeges hiányosságokkal jellemzett valamennyi program esetében feltüntették a folyamatban lévő korrekciós intézkedéseket.

6.32. A 2000 és 2006 közötti programvégrehajtás záró fázisában korlátozott a lehetősége annak, hogy a Bizottság intézkedéseket hozzon a hibák megelőzésére, ezért erőfeszítéseit olyan intézkedésekre irányítja, amelyek enyhítik a nemzeti irányítási és kontrollrendszerek gyengeségéből fakadó kockázatokat.

A strukturális politikákért felelős főigazgatóságok – kapcsolódó éves tevékenységi jelentéseikben – 545 nemzeti programmal kapcsolatban tették közzé a rendszerek hatékony működéséről készített értékelésük eredményeit, amely jelentős fejlődést tükröz: a rendszerek mintegy 37 %-a működik jól, mintegy 51 %-a működik, de további fejlesztésre szorul, 12 %-a pedig nem eredményes. A Bizottság jelentős erőforrásokat fordított arra, hogy az ellenőrzés széles körű legyen, a cselekvési tervet érintő eljárások alkalmazása révén jelentősen fejlesztette a nemzeti rendszereket, felfüggesztette a kifizetéseket és pénzügyi korrekciókat alkalmazott. A 2008 februárjában elfogadott cselekvési terv végrehajtása tovább erősíti a Bizottság felügyeleti szerepét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Ajánlások

6.33. A múlt évhez hasonlóan továbbra is javításra szorul a projektek korai szakaszában történő hibamegelőzés, méghozzá a projektgazdákkal való együttműködés, valamint az első szintű kontrollok eredményes működtetése, azaz a következők révén:

- a) az irányító hatóságok és a közreműködő szervek idejekorán vegyék fel a kapcsolatot a projektgazdákkal, hogy megismertethessék velük a követelményeket, segítsenek nekik rendszereik felállításában és tudatosítsák bennük a hibakockázatokat;
- b) az irányító hatóságok és a közreműködő szervek válasszák ki és képezzék ki azokat a munkatársakat, akik majd a projektek benyújtott költségnyilatkozataiban és a kedvezményezettek eljárásaiban előforduló hibákat észlelni tudják, valamint bocsássanak olyan listákat a rendelkezésükre, melyek lépésként sorra veszik valamennyi kockázattal kapcsolatosan azokat a pontokat, melyekre fokozottan kell ügyelni;
- c) a Bizottság felügyelje eredményesen a tagállamok elsődleges kontrollrendszerét, és tegye ezt olyan kockázatelemzés alapján, amely az irányító hatóságok/közreműködő szervek által gyakorolt ellenőrzés eredményességének értékelésére épül;
- d) a Bizottság és a tagállamok fordítsanak fokozott figyelmet a visszacsatoló mechanizmusok eredményes működésére (az irányító hatóság/közreműködő szerv és a kedvezményezettek; a kifizető hatóság és az irányító hatóság; az ellenőrző szervek és az irányító és kifizető hatóság között), arra törekedve, hogy ezáltal kiküszöböljék a feltárt hibák rendszerből fakadó okait.

6.34. A Számvevőszék továbbá ismételten ajánlja a Bizottságnak, hogy lehetőség szerint vegye igénybe a költségelszámolásra vonatkozó szabályozás által nyújtott egyszerűsítési lehetőségeket, anélkül, hogy a kiadások hatékonyságát ez hátrányosan befolyásolná. Ily módon nem csak a hibakockázat csökkenne, hanem a projektgazdákra nehezedő adminisztratív teher is.

6.35. Továbbá a 2007–2013-as időszak előkészítése és végrehajtása során a Bizottság maximális mértékben támaszkodjon a tagállamok ellenőrzési hatóságainak munkájára; ugyanakkor – a megfelelő színvonal biztosítása érdekében – felügyelje is ezt a munkát azért, hogy a Bizottságnak megküldött jelentések alapján szolgáló konkrét ellenőrzéseket felülvizsgálja vagy megismétli. Ez hatalmas erőfeszítést fog jelenteni, mely megfelelő erőforrások hozzárendelését is szükségessé teszi.

6.33. A Bizottság által – a 2008. februári cselekvési tervvel összhangban – 2008 júniusában kibocsátott, irányítási vizsgálatokról szóló iránymutatás hangsúlyozza az irányító hatóságok által hozott megelőző intézkedések fontosságát; e megelőző intézkedések keretében a kedvezményezettek tekintetében hatékony kommunikációs stratégiát igyekeznek kialakítani, valamint az elvégzendő igazgatási és helyszíni ellenőrzésekről részletes iránymutatást és bevett gyakorlatot biztosítanak, hogy megfelelő biztosítékkal szolgáljanak a bejelentett kiadások szabályszerűségét illetően.

a) és b) Az iránymutatás tartalmazza ezeket az ajánlásokat, és a Bizottság nyomon követi végrehajtásukat.

c) A cselekvési terv 1.1. pontjával összhangban a Bizottság jelenleg is így cselekszik, és a jövőben is így fog.

d) Ezt az ellenőrzési hatóság tevékenysége, valamint az irányítási vizsgálatokról és az igazoló hatóság feladatairól szóló iránymutatásban tett külön hivatkozás révén felvették a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó rendeletek követelményeibe.

6.34. Ezt az ajánlást beillesztették a Bizottság cselekvési tervének 4.3. pontjába, és nyomon követése folyamatban van.

6.35. A megfelelőségértékelési eljárás lezárását követően – amely biztosítja a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó rendszerek meglétét – a Bizottság az említett időszakra azt az ellenőrzési megközelítést alkalmazza, hogy felülvizsgálja az ellenőrzési hatóságok tevékenységét annak megállapítása céljából, hogy megbízhat-e munkájukban, így az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 73. cikke alapján általuk készített éves ellenőrzési véleményben.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.36. Az uniós pénzeszközök helyes használatát biztosítandó, a Bizottság hatékonyan aknázza ki a korrekciós eszközökben rejlő lehetőségeket:

- a) szisztematikusan tartassa be a hibák kijavítására és a rendszerek szabályszerűségére vonatkozó jogszabályi előírásokat;
- b) használja ki teljes körűen az erre a célra szolgáló eszközöket, például függessen fel kifizetéseket, alkalmazzon pénzügyi korrekciókat és eszközöljön visszafizettetéseket.

Mindez a tagállamokban folytatott helyszíni ellenőrzések számának lényeges emelkedését fogja maga után vonni, ami a megfelelő erőforrások hozzárendelése nélkül nem valósítható meg.

A KORÁBBI ÉSZREVÉTELEK HASZNOSULÁSA

6.37. A Számvevőszék megvizsgálta a közelmúlt éves jelentéseiben szereplő főbb észrevételek hasznosulását; az eredményeket a **6.3. melléklet** foglalja össze.

6.36. A cselekvési terv 8. pontjával összhangban a Bizottság – a kifizetésfelfüggesztés és a pénzügyi korrekciók alkalmazására alkalmazott eljárások felgyorsítása révén – lépéseket tett annak érdekében, hogy fokozza ellenőrzési tevékenységének hatását. A 2007–2013 közötti időszak tekintetében felhasználja a kifizetések hat hónapos időszakra történő megszakítására vonatkozó kiegészítő eljárást.

- b) A Bizottság 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó stratégiája az, hogy ellenőrizi a tagállamok ellenőrzési hatóságainak tevékenységét annak megállapítása érdekében, hogy megbízhat-e munkájukban. Amennyiben kedvező következtetést von le – az egységes ellenőrzési elvvel összhangban –, nem kell megismételnie az ellenőrző hatóságok munkáját azáltal, hogy a kedvezményezettek szintjén saját ellenőrzéseket is végez.

6.1. MELLÉKLET

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

Program	Kulcsfontosságú belső kontroll				Összesített minősítés:
	Irányító hatóság	Kifizető hatóság	Ellenőrző szerv	Projektlezáró szerv	
EMOGA – Portugália					
EMOGA – Spanyolország					
ESZA – Dánia – 3. célk.					
ESZA – Görögország – Egészségügy					
ESZA – Olaszország – Campania					
ESZA – Portugália – Norte					
ESZA – Spanyolország – Vállalkozóvá válás					
ERFA – Spanyolország – Versenyképesség					
ERFA – Cseh Köztársaság – Vállalkozás- és Iparpolitika					
ERFA – Németország – Mecklenburg-Előpomeránia – 1. célk.					
ERFA – Görögország – Információs társadalom					
ERFA – Franciaország – Martinique					
ERFA – Egyesült Királyság/Írország – PEACE II					
ERFA – Olaszország – Kutatás					
ERFA – Cseh Köztársaság – Infrastruktúra					
ERFA – Szlovákia – Alapinfrastruktúra					

Magyarázat

	Eredményes
	Részben eredményes
	Nem eredményes

6.2. MELLÉKLET

A tranzakciók ellenőrzésének eredménye

A hibák által érintett tranzakciók mintavételen alapuló becslült aránya	54 %
Hibaaarány	5 % fölött

A megbízhatósági nyilatkozat keretében tett főbb észrevételek hasznosulásának nyomon követése

A Számvevőszék észrevétele	Intézkedések	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza															
1. A Bizottság intézkedései a kohéziós projektek irányításának javítása érdekében																		
Az utóbbi néhány évben a Számvevőszék ismétlődő jelleggel lényeges hibaszintet állapított meg a kohéziós projektekben. A Számvevőszék a tagállamok által működtetett kontrollrendszereket eredménytelennek vagy mérsékelten eredményesnek találta, valamint megállapította, hogy a Bizottság által gyakorolt felügyelet sem tudja eredményesen megakadályozni a tagállamok szintjén fellépő hibákat. (Lásd például a 2006-os pénzügyi évről szóló éves jelentés 6.37–6.45. bekezdéseit, a 2005-ös pénzügyi évről szóló éves jelentés 6.38–6.45. bekezdéseit, a 2004-es pénzügyi évről szóló jelentés 5.47–5.54. bekezdéseit, valamint a 2003-as pénzügyi évről szóló jelentés 5.55., 5.56. és 5.66–5.69. bekezdéseit).	2008 elején a Bizottság cselekvési tervet fogadott el a strukturális intézkedések megosztott irányítására irányuló felügyeleti szerepének megerősítése céljából (COM(2008) 97 végleges; közzététel: 2008.2.19.).	A Számvevőszék üdvözli a Bizottság kezdeményezését, és nyugtázza az eddig megtett lépéseket. Mindazonáltal úgy gondolja, hogy most még túl korai lenne a Bizottság lépéseinek hatását értékelni. A Számvevőszék a 2008-as pénzügyi évről szóló éves jelentésben ki fog térni ezekre a kérdésekre.																
2. A 2005-ös megbízhatósági nyilatkozat: Hogyan hasznosította a Bizottság a Számvevőszék észrevételeit?																		
2005-ben a Számvevőszék valamennyi ellenőrzött programban lényeges hibaszintet állapított meg a projektek költségnyilatkozataiban. A 2000–2006-os programozási időszakot illetően a 95 ellenőrzött projektből 60 esetében lényeges hibákat talált. Hasonlóképpen, az 1994–1999-es időszak programjaiban a 65 ellenőrzött projekt közül 33 tartalmazott lényeges hibát. (A 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 6.13–6.15. és 6.26–6.28. bekezdés).	A Bizottság válaszában elkötelezte magát arra, hogy hasznosítja a Számvevőszék megállapításait, és gondoskodik arról, hogy a hibákat kijavítsák. (A 2005-ös pénzügyi évről szóló éves jelentés 6.13. és 6.26. bekezdése és a Bizottság válasza).	A Számvevőszék az általa elvégzett, majd a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó megbízhatósági nyilatkozatban bemutatott 15 ellenőrzésnél megvizsgálta, hogy a Bizottság hogyan hasznosította az azokból fakadó észrevételeket. Ezen ellenőrzések közül nyolc az ERFA-ra, egy a Kohéziós Alapra és hat az ESZA-ra irányult ⁽¹⁾. A Számvevőszék elemzése szerint az észrevételeket nyolc esetben időben és kielégítő módon, hat esetben részben kielégítően, egy esetben pedig elégtelenül hasznosították. <table><tr><th>A hasznosulás</th><th>DG REGIO</th><th>DG EMPL</th></tr><tr><td>Kielégítő</td><td>5</td><td>3</td></tr><tr><td>Részben kielégítő</td><td>4</td><td>2</td></tr><tr><td>Elégtelen</td><td>0</td><td>1</td></tr><tr><td>Összesen</td><td>9</td><td>6</td></tr></table> A Számvevőszék által feltárt főbb problémák a következők voltak: a) az észrevételek hasznosulása komoly késedelmet szenved; b) a rendszerhibákkal és alaki hibákkal kapcsolatos észrevételeket nem hasznosították.	A hasznosulás	DG REGIO	DG EMPL	Kielégítő	5	3	Részben kielégítő	4	2	Elégtelen	0	1	Összesen	9	6	A Bizottság biztosítja, hogy a Számvevőszék ellenőrzése kapcsán felmerülő valamennyi esetben megfelelő korrekciós intézkedéseket hoznak. A Bizottság elismeri, hogy néhány esetben késett a nyomon követés, számos esetben ugyanakkor nem ért egyet a Számvevőszék elemzésével. A Számvevőszék 2005. évi ellenőrzései során feltárt egyedi hibák tekintetében például a Bizottság nem vethet ki korrekciós intézkedéseket a tagállamokra, amennyiben a tagállam az ellenőrzés után kellő bizonyítékkal szolgált vagy elegendő érvet sorakoztatott fel.
A hasznosulás	DG REGIO	DG EMPL																
Kielégítő	5	3																
Részben kielégítő	4	2																
Elégtelen	0	1																
Összesen	9	6																

⁽¹⁾ Az ERFA-t és a Kohéziós Alapot a Regionális Politikai Főigazgatóság (DG REGIO), az ESZA-t pedig a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság (DG EMPL) irányítja.

7. FEJEZET

Kutatás, energiaügy és közlekedés

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	7.1–7.11.
A kutatás, az energiaügy és a közlekedés sajátos jellemzői	7.2–7.11.
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat (DAS) keretében	7.12–7.43.
Mire terjedt ki az ellenőrzés?	7.12–7.13.
Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége	7.14–7.23.
Szankciók	7.23.
A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése	7.24–7.39.
A költségelszámolások iratokon alapuló ellenőrzése a kiadások megtérítése előtt	7.26–7.30.
A költségelszámolásokhoz adott ellenőrzési záradék	7.31–7.33.
A Bizottság utólagos pénzügyi ellenőrzései	7.34–7.39.
Általános következtetések és ajánlások	7.40–7.43.
A korábbi észrevételek hasznosulásának nyomon követése	7.44–7.49.
A megbízhatósági nyilatkozat főbb észrevételeinek nyomon követése	7.44.
A transzeurópai közlekedési hálózatról szóló 6/2005. sz. különjelentés nyomon követése	7.45–7.49.

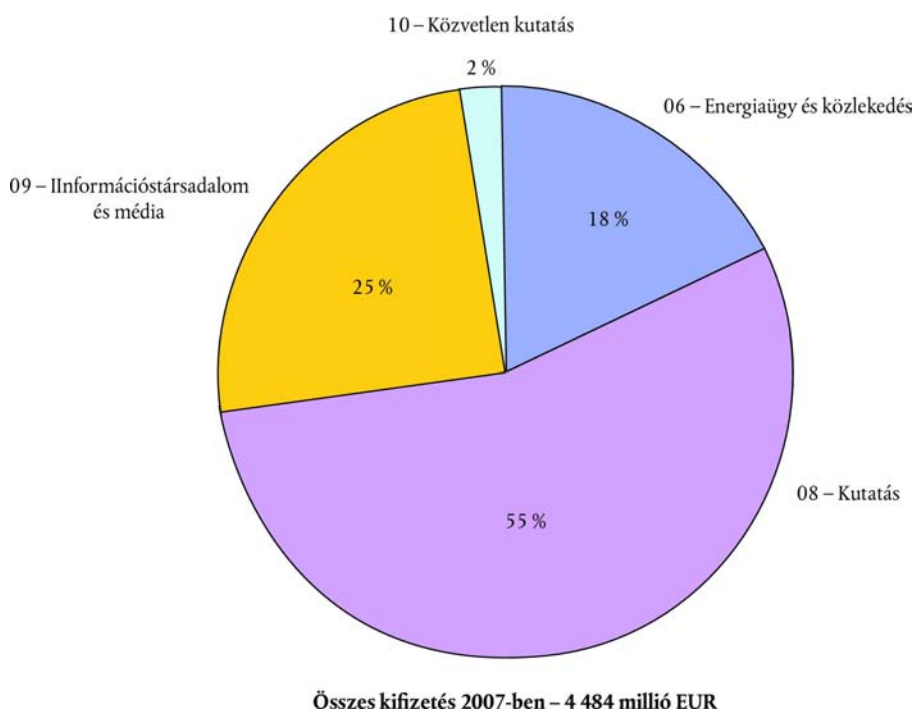
A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

7.1. Ez a fejezet a Számvevőszéknek a következő szakpolitikai területekre vonatkozó megállapításait tartalmazza: 06 – Energia-ügy és közlekedés; 08 – Kutatás; 09 – Információs társadalom és média; valamint 10 – Közvetlen kutatás. 2007-ben a kötelezettségvállalások összértéke 6 795 millió EUR (2006-ban 7 340 millió EUR), a kifizetéseké pedig 4 484 millió EUR (2006-ban 6 493 millió EUR) volt. A kifizetések szakpolitikai területek szerinti megoszlását a **7.1. diagram** mutatja. Az ez évi kifizetésekről további adatok a jelentés **I. mellékletében** találhatóak.

7.1. ábra – Kutatás, közlekedés és energiaügy – a kifizetések szakpolitikai területek szerinti megoszlása



Forrás: 2007-es éves beszámoló.

A kutatás, az energiaügy és a közlekedés sajátos jellemzői

7.2. A kutáspolitikai az Európai Kutatási Térség megvalósítását célozza, és azzal járul hozzá a foglalkoztatásra, a nemzetközi versenyképességre, valamint a gazdasági és társadalmi kohézióra irányuló lisszaboni stratégia megvalósulásához, hogy fejleszti az Európai Uniót mint az oktatás, a szakképzés, a kutatás és az innováció területét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.3. Az energiapolitika és a közlekedéspolitika célja, hogy – a környezetvédelmi korlátokon belül – támogassa a gazdasági növekedést, valamint az ellátás megbízhatóságát és biztonságát. Ennek érdekében fő célja az Európai Unió belső piacának megvalósítása, a fenntartható közlekedési módok előtérbe helyezésével és az integrált transzeurópai hálózat továbbfejlesztésével.

7.4. Az információtársadalmi és médiapolitika az Unió i2010 stratégiai kezdeményezésére ⁽¹⁾ összpontosít, amely az információs és kommunikációs technológiák kutatása és fejlesztése révén támogatja az innovációt és a versenyképességet, és erősíti az európai audiovizuális ágazatot.

7.5. A kiadások zöme a valamennyi szakpolitikai területen végrehajtott kutatási és technológiafejlesztési projektekkel kapcsolatos ⁽²⁾. A kutatás finanszírozása többéves keretprogramok (KP) révén történik, amelyek többféle finanszírozási rendszer útján különböző tematikus területeket és projekt típusokat támogatnak.

7.6. A finanszírozás közvetlen, központi irányítással történik ⁽³⁾: a Bizottság általában a tagállamok nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóságainak bevonása nélkül folyósít kifizetéseket a kedvezményezetteknek. Ez utóbbiak lehetnek kutatóintézetek, egyetemek, közigazgatási intézmények, vállalatok vagy magánszemélyek.

7.7. Az egyes kutatási projektekben közreműködő kedvezményezettek vagy résztvevők ⁽⁴⁾ rendszerint több tagállamot összefogó konzorciumokba tömörülnek. A Bizottsággal minden projektpartner támogatási megállapodást köt. Minden projektben egy partnert „projektkoordinátornak” neveznek ki, az ő feladata a Bizottsággal való kapcsolattartás, illetve a szerződés pénzügyi és adminisztratív vonatkozásainak felügyelete.

7.5–7.10. A kutatási keretprogramok irányítása során alkalmazott belső ellenőrzési rendszer négy különálló szakaszra osztható:

A pályázatok értékelése

Az ellenőrzés átfogó célkitűzése az, hogy csak olyan pályázatokat válasszanak ki, amelyek tudományos tapasztalatot tükröznek, és egyértelműen a Parlament és a Tanács által elfogadott egyedi munkaprogramokban meghatározott működési célkitűzések megvalósítására irányulnak.

A pályázatok kiválasztása és a szerződés feltételeinek megtárgyalása

A tárgyalási szakasz célja, hogy a kiválasztott tudományos kutatási pályázatok mindegyikéhez szerződést fogadjunk el. A szerződések jogilag kötelező jellege biztosítja a projekt tudományos és pénzügyi irányítását.

Projektirányítás és szerződéskezelés

E szakasz célja, hogy – bármilyen kifizetés végrehajtása előtt – meggyőződjünk arról, hogy minden vonatkozó – működési és pénzügyi – szerződéses és szabályzati követelményt betartottak.

Pénzügyi és egyéb utólagos ellenőrzés

E szakasz célja, hogy – több éven keresztül – feltárja és kijavítsa az előzetes ellenőrzések után a rendszerben maradt fő hibákat. Az utólagos ellenőrzések többéves jellege jelentősen hozzájárul a tranzakciók jogszerűségének és szabályszerűségének biztosításához, céljuk pedig az, hogy a maradék hibaarány a lényegességi küszöb alatt maradjon.

⁽¹⁾ Az i2010 stratégia azokat az uniós szakpolitikákat, kezdeményezéseket és intézkedéseket fogja össze, amelyek a digitális technológiák fejlesztését és használatát igyekeznek serkenteni. Az i2010 része a lisszaboni stratégiának, amely versenyképesebb és dinamikusabb tudásközpontú gazdasággá kívánja tenni Európát. A finanszírozást javarészt a kutatási keretprogramok biztosítják.

⁽²⁾ A közvetlen kutatási kiadások az EU Közös Kutatóközpontjának (KKK: az összes kifizetés 2 %-a 2007-ben) támogatását szolgálják, amely a Bizottság egyik főigazgatósága. A hét kutatóintézettel bíró Központ tudományos és technikai segítséget nyújt az uniós szakpolitikák kidolgozásához, fejlesztéséhez, végrehajtásához és monitorozásához.

⁽³⁾ A kutatásfinanszírozás irányításáért elsősorban négy bizottsági főigazgatóság felel: a két fő érintett részleg a Kutatási (DG RTD), illetve az Információtársadalmi és Médiaügyi Főigazgatóság (DG INFSO), de az Energiaügyi és Közlekedési (DG TREN), valamint a Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatóság (DG ENTR) szintén részt vesz az irányításban. A hetedik keretprogram során a kutatási főigazgatóságok költségvetésük egy részét közvetett központi irányítás révén szándékoznak végrehajtani.

⁽⁴⁾ Egy-egy projekt átlagosan kb. 20 résztvevőt érint, de számuk akár 95 is lehet.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.8. A kutatási projekteknek nyújtott támogatások igen eltérőek lehetnek, az egyéni kutatókat segítő 20 000 EUR körüli összegektől kezdve a számos partnerrel működő konzorciumoknak, nagyszabású integrált projektekre adott akár 30 millió eurós összegekig. Bár a kedvezményezettek száma több mint 15 000, ezek közül a 200 legnagyobb részesül az összes kifizetés 40 %-ában.

7.9. A transzeurópai energia- és közlekedési hálózatokra (TEN) irányuló program kiadásai energiával és közlekedéssel kapcsolatos nagyszabású projekteket támogatnak (2007-ben 67 projekt részesült átlagosan 2,4 millió EUR támogatásban). A kedvezményezettek rendszerint tagállami hatóságok, de lehetnek állami vagy magánvállalatok is.

7.10. A támogatásokat mind a kutatási, mind a TEN-nel kapcsolatos projektek esetében általában több részletben nyújtják: a kedvezményezett a támogatási megállapodás vagy szerződés aláírásakor előleget kap, majd később – az általa időszakonként elkészített költségelszámolások támogatható tételeinek visszatérítéseként – közbelső és végső kifizetésekben részesül.

7.11. A legfőbb jogszerűségi és szabályszerűségi kockázatot az jelenti, hogy a kedvezményezettek a költségelszámolásaikban több költséget számolnak el, mint amennyi támogatható, és ezt a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszerei (a költségelszámolásokhoz adott ellenőrzési záradék, az elszámolások meglévő iratokon alapuló ellenőrzése a visszatérítés előtt, utólagos ellenőrzések) nem akadályozzák meg, illetve később nem szűrik ki és nem korrigálják.

7.11. Az a kockázat, hogy a kedvezményezettek több költséget számolnak el költségelszámolásaikban, nagyrészt a vonatkozó keretszabályok meghatározta, a tényleges költségek visszatérítésén alapuló finanszírozási mechanizmusok összetettségéből ered. Az ezekből eredő hibák túlnyomórészt csak helyszíni vizsgálatok során vagy meglévő iratokon alapuló ellenőrzéssel fedezhetők fel. Ezért a Bizottság módosította belső ellenőrzési rendszerét, hogy ily módon növelje a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének bizonyosságát: több éven keresztül több ellenőrzést hajtanak végre, és jelentősen növelték a költségvetés ellenőrzését (lásd a 7.15., 7.16, 7.20., 7.21, 7.26 és 7.29. bekezdésre adott válaszokat is).

A többéves ellenőrzési program hatása a négyéves végrehajtási időszak során fokozatosan erőteljesebbé válik.

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT (DAS) KERETÉBEN

Mire terjedt ki az ellenőrzés?

7.12. A külön értékelés ⁽⁵⁾ a következőkön alapul:

- a) a Bizottság 2007-es kifizetéseiből vett, 180 kifizetést ⁽⁶⁾ tartalmazó reprezentatív statisztikai mintában szereplő tranzakciók tételes ellenőrzése ⁽⁷⁾;

⁽⁵⁾ A vállalkozáspolitikára vonatkozó kutatási kiadásokat e jelentés 10. fejezete tárgyalja.

⁽⁶⁾ 59, a Bizottság által a kedvezményezetteknek a támogatási megállapodás megkötésekor kifizetett előleg (ebből 39 a 6. KP-hoz, 13 a 7. KP-hoz, 1 a TEN-T-hez, 6 pedig egyéb projektekhez tartozik), 12 nem projektekhez kapcsolódó kifizetés (például projektjavaslatokat értékelő külső szakértők szolgáltatásaira vonatkozó számlák), valamint 109 közbelső, illetve végleges visszatérítés (ebből 85 a 6. KP-hoz, 11 az 5. KP-hoz, 6 a TEN-T-hez, 1 a TEN-E-hez, 6 pedig egyéb projektekhez tartozik).

⁽⁷⁾ Számlák és egyéb bizonylatok ellenőrzése. A Bizottsághoz visszaigénylésre benyújtott költségelszámolások elsősorban személyzeti és közvetett költségeket, valamint utazásra, fogyasztási cikkekre vonatkozó és egyéb közvetlen költségeket tartalmaznak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) a felügyeleti és kontrollrendszerek működésének kiválasztott szempontok szerinti értékelése:
- i. a költségelszámolások iratokon alapuló ellenőrzése azt megelőzően, hogy a kiadásokat az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság (DG TREN) visszatéríti;
 - ii. a költségelszámolásokhoz adott ellenőrzési záradék;
 - iii. a költségelszámolások utólagos ellenőrzése.

7.13. A Számvevőszék megvizsgálta az alább felsorolt korábbi észrevételei nyomán megtett intézkedéseket is:

- a) a 2005-re vonatkozó megbízhatósági nyilatkozatban megállapított legfőbb hibák;
- b) az ellenőrzési záradékok rendszerében tapasztalt hiányosságok;
- c) sorozatos késedelmek a kedvezményezettek bizottsági kifizetéseiben.

Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége

7.14. A Számvevőszék az ellenőrzött kifizetési mintában lényeges, a jogszerűséget, illetve a szabályszerűséget érintő hibaszintet állapított meg. A Számvevőszék tételes ellenőrzésének eredményeit a **7.1. táblázat** és a **7.1. melléklet** foglalja össze.

7.1. táblázat – A tételes ellenőrzés eredményei

Kifizetés típusa	Számszerűsít- hető hibát tartalmazó kifizetések	Nem számszerűsít- hető hibát tartalmazó kifizetések	Helyes visszatérített összegű, de eljárásbeli hiányosságokat felmutató kifizetések	Hibás kifizetések összesen	Hibát nem tartalmazó kifizetések	Összesen
Előlegek	0	0	8	8	51	59
Közbenső és végső költségtérítések	61	6	10	77	32	109
Egyéb	0	0	1	1	11	12
Összesen	61	6	19	86	94	180

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.15. A táblázat szerint a számvevőszéki mintában 86 kifizetés (48 %) hibás volt. A hibák döntő része azokban a költség-visszatérítésekben fordult elő, amelyek esetén a kedvezményezettek a támogatható költségeket költségelszámolásaikban a ténylegesnél nagyobbak tüntették fel.

7.16. A következő fő hibatípusokra derült fény:

- a) a támogatható személyzeti és közvetett költségeket a valósánál nagyobbak tüntették fel (az előfordult hibák 45 %-a);
- b) más, nem támogatható költségeket is elszámoltak (az előfordult hibák 20 %-a);
- c) az elszámolt költségeket nem támasztották alá megfelelő bizonylatokkal (az előfordult hibák 16 %-a);
- d) a költségvetésbe beállított összegeket, nem pedig a tényleges költségeket számolták el (az előfordult hibák 6 %-a);
- e) a projekthez nem kapcsolható költségeket is elszámoltak (az előfordult hibák 13 %-a).

7.17. A nem számszerűsíthető hibák az olyan esetekre vonatkoznak, amikor egy kifizetési feltétel figyelmen kívül hagyása közvetlen pénzügyi hatással járt, ám ennek pontos összegét a bejelentett kiadást alátámasztó bizonylatok híján nem lehetett meghatározni. Az egyik ellenőrzött kedvezményezett például nem támasztotta alá megfelelő bizonyítékkal a kérelmezett költség-visszatérítést, ami ellentétes a támogatási megállapodás rendelkezéseivel. Lényeges bizonylatok hiányában a hiba hatása nem számszerűsíthető.

7.18. Eljárásbeli hiányosságok elsősorban a költségelszámolásokhoz adott ellenőrzési záradékokban felmerült problémákra vonatkozó megállapítások (lásd: 7.31–7.33. bekezdés), valamint a kedvezményezettek késedelmes bizottsági kifizetései kapcsán merültek fel (lásd még: **7.2. melléklet**).

7.19. A hibák hátterében a számos támogathatósági kritériumot előíró, összetett jogi keret áll. A kedvezményezettek egyik legfőbb szerződéses kötelezettsége, hogy csak a tényleges, támogatható, a projekt végrehajtásához szükséges költségeket igényeljék vissza. A Számvevőszék által feltárt legtöbb hiba ennek be nem tartásából adódik.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.15. és 7.16. A Bizottság által végrehajtott ellenőrzések megerősítették, hogy – amint azt a kutatási főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseiben részletezték – továbbra is jelentős a hibaarány, főleg ahhoz kapcsolódóan, hogy a kedvezményezettek a ténylegesnél több támogatható költséget számoltak el.

E probléma kezelésére a Bizottság a közös ellenőrzési stratégia keretében jelentősen fokozta utólagos ellenőrzéseit (lásd a 7.11. bekezdésre adott választ is).

7.18. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel az ellenőrzési záradékokban talált hiányosságok tekintetében. A Bizottság számos korrekciós intézkedést kezdeményezett (lásd a 7.32. és 7.33. bekezdésre adott választ).

Már érzékelhető az ellenőrzési záradékok preventív hatása: jelentős mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy az 5. keretprogramhoz viszonyítva – amelynél még nem írták elő az ellenőrzési záradékot – a 6. keretprogramban csökkent a hibaarány.

Mindegyik kutatási főigazgatóság esetében növekedett az időben végrehajtott kifizetések aránya. A kérdést szoros ellenőrzés alatt tartjuk, és kitiűntető figyelmet szentelünk a további javításnak.

7.19. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel a vonatkozó jogi keret és a támogathatósági szempontok összetettségét illetően. A Bizottság által végrehajtott ellenőrzések során talált hibákat is többnyire ez az összetettség okozza.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.20. A kifizetések számvetőségi mintájában több olyan jelentős kedvezményezett is szerepel, amely egyszerre számos uniós projektben vesz részt. Ezek a kedvezményezettek általában összetett számviteli és irányítási rendszereket alkalmaznak. Rájuk való tekintettel a szabályok kissé rugalmasak, például egy adott projekthez kapcsolható személyzeti költségek kiszámításakor megengedik átlagos értékek alkalmazását, amennyiben ez nem eredményez a tényleges költségeket jelentősen meghaladó adatokat.

7.21. Mivel ezek a kedvezményezettek valamennyi költségelszámolásuknál alkalmazhatnak átlagos költségeket, a náluk feltárt hibák arra a kockázatra engednek következtetni, hogy a Bizottság jelentős nem támogatható összegeket téríthetett vissza jogosulatlanul.

7.22. Az egyik jelentős kedvezményezett esetében például (amelynek a számvetőségi mintában öt tranzakcióját vizsgálták) a Számvetősék megállapította, hogy a személyzeti és közvetett költségek kiszámításához alkalmazott módszer a támogatható költségek körülbelül 10 %-os túlértékelését eredményezte. Egy másik jelentős kedvezményezett esetében, amelynek a Számvetősék két projektjét vizsgálta, a költségelszámolások elkészítésekor átlagos költségekkel számoló módszer alkalmazása oda vezetett, hogy a támogatható költségeket a valósnál körülbelül 5–6 %-kal nagyobbra tüntették fel.

Szankciók

7.23. A 6. KP 2002-es beindulásakor bevezetett kiigazító intézkedések között fontos helyet foglalt el a szankciók rendszerének kibővítése⁽⁸⁾. A 6. KP során a Bizottság mégsem folyamodott soha szankcióhoz. Így a gyakorlatban a kedvezményezettek annak tudatában nyújthatják be költségelszámolásaikat, hogy kiadásait felülértékelve nem kockáztatnak többet, mint hogy vissza kell fizetniük a visszaigénylésük valósnál nagyobb részét, ám kamatköltségről vagy további pénzbírságról szó sincs.

⁽⁸⁾ A pénzüsszegek visszafizettetésén kívül a Bizottság jogosult arra, hogy a valósnál nagyobb támogatható költségeket elszámoló, és így uniós hozzájárulásban jogosulatlanul részesülő kedvezményezettektől kártérítést (kötéért) igényeljen. Minden, a szerződéses kötelezettségeket sorozatosan megszegő kedvezményezett átalányösszegű pénzbírság fizetésére is kötelezhető.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.20. és 7.21. A kedvezményezettek abban az esetben használhatnak átlagos értékeket a személyzeti költségek kiszámításánál, ha egyébként is ezt a gyakorlatot alkalmazzák a számvitel során.

Annak érdekében, hogy a Számvetősék által a 7.21. pontban kiemelt kockázatot kezeljük, a 6. keretprogramra érvényes közös ellenőrzési stratégia kiterjed a keretprogram 200 legjelentősebb résztvevőjére, akik összesen a 6. keretprogram teljes költségvetésének 40 %-át kapják.

Ezenfelül az ellenőrizetlen szerződések extrapolációja csökkenti annak kockázatát, hogy jelentős legyen a jogosulatlanul kifizetett és a Bizottság által vissza nem nyert, támogatásra nem jogosult költségek összege.

Azokban az esetekben, ahol a kedvezményezettek átlagos értékekkel számolnak, a költségek természetükből adódóan eltérhetnek a tényleges költségektől. Ahhoz, hogy az átlagos értékek pontosságáról megfelelő értékelést adhasson, a Bizottságnak elegendően nagy mintán kell megvizsgálnia a lefelé és felfelé való eltérések mértékét. A Bizottság és a Számvetősék jelenleg tárgyal az átlagköltség-rendszerek tranzakcióinak vizsgálatáról.

A 7. keretprogramra vonatkozóan a Bizottság – elsősorban a jelentős kedvezményezettek tekintetében – bevezette a kedvezményezett átlagköltség-számítási módszerének opcionális előzetes záradékolását. Az előzetes záradékolási rendszer végrehajtásának gyakorlati intézkedéseit jelenleg véglegesítik.

7.22. A Számvetősék által említett második kedvezményezett esetében a Bizottság ellenőrzési rendszere is felfedezte az említett hibákat. Mindkét esetet részletesen nyomon követjük.

7.23. A Bizottság a szankciók különböző típusait különbözteti meg.

A legfontosabb, a korábbi keretprogramok során is fennálló szerződéses szankció a szerződés felbontása a szerződésből származó kötelezettségek megszegése esetében.

A Bizottság a 6. keretprogram során bevezette a kötbér alkalmazásának lehetőségét is. A kötbér alkalmazása az ellenőrzési stratégia részét képezi, amely minden olyan esetben előírja a kötbér beszedését, ahol a nyomon követő ellenőrzés kimutatja, hogy a szerződéses fél nem korrigálta a korábbi ellenőrzések során feltárt hibákat. A 6. keretprogramra vonatkozó ellenőrzési stratégia végrehajtása 2007-ben kezdődött, az első nyomon követő ellenőrzéseket 2008 folyamán hajtják végre. Az eredményektől függően kötbért alkalmazhatnak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

7.24. A Bizottság a szabálytalan kifizetések kockázatának enyhítése érdekében a projektciklus valamennyi szakaszában különféle ellenőrzéseket alkalmaz (7.2. ábra):

- a) ellenőrzi az arra szolgáló kiválasztási eljárásokat, hogy a támogatásokat arra jogosult kedvezményezetteknek, az ajánlatok érdemei alapján ítéljék oda;
- b) ellenőrzi a kedvezményezetteknek nyújtott kifizetéseket, a jogosulatlan kifizetések kockázatának minimálisra csökkentése érdekében.

7.25. A Számvevőszék értékelte a költségelszámolásoknak a DG TREN általi költségtérítés előtt történő, iratokon alapuló ellenőrzését, valamint a visszatérített összegek utólagos bizottsági ellenőrzését. A Számvevőszék értékelte továbbá azt is, hogy az ellenőrzési záradékok rendszere kellő bizonyosságot nyújt-e a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét illetően. A vizsgálatok eredményeit a 7.1. melléklet foglalja össze.

A költségelszámolások iratokon alapuló ellenőrzése a kiadások megtérítése előtt

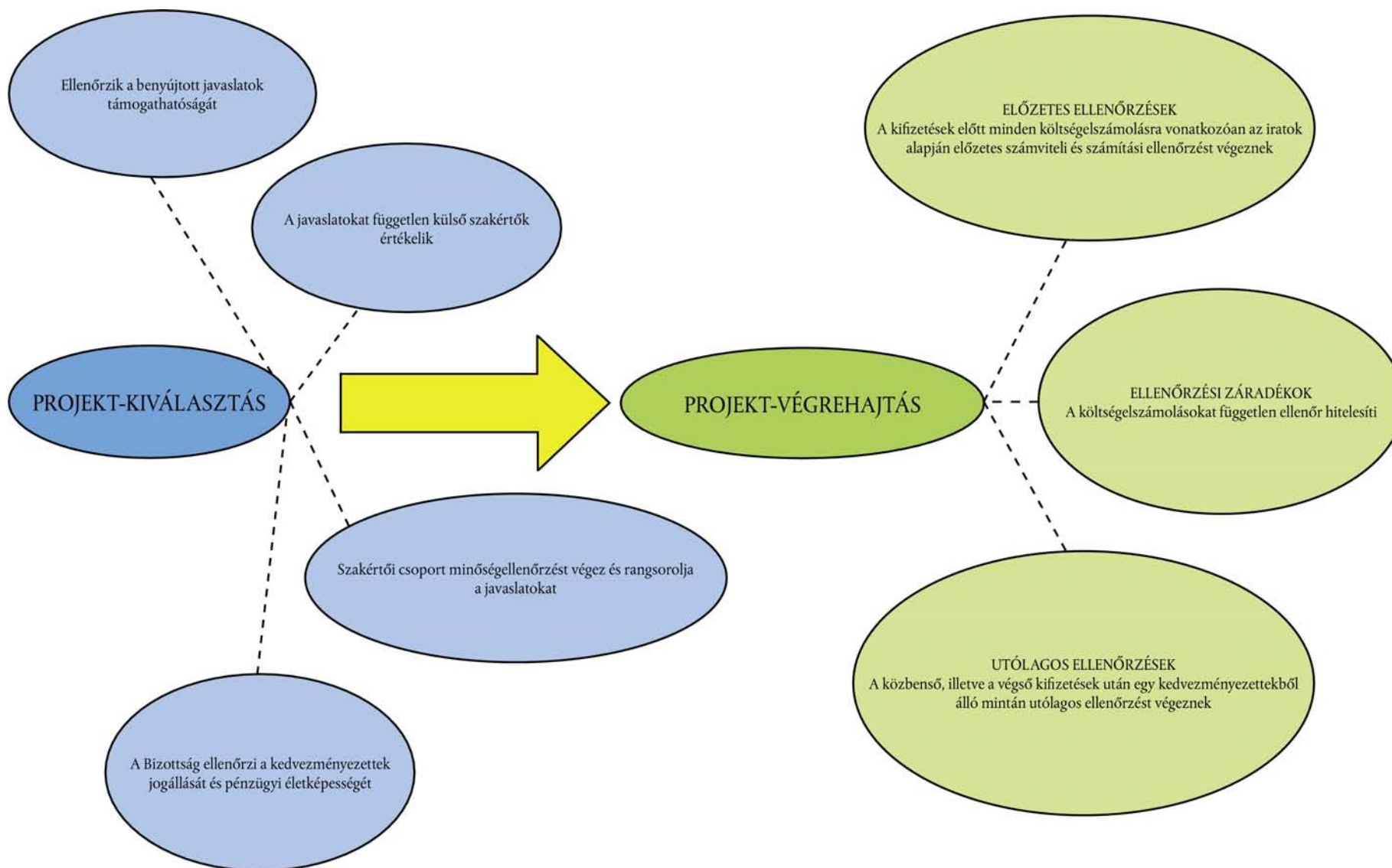
7.26. A Bizottság számviteli és számítási ellenőrzések révén győződik meg arról, hogy a költségelszámolásokat és az ellenőrzési záradékokat a támogatási megállapodásnak megfelelően nyújtották-e be. Egyes esetekben a Bizottság az ellenőrzést az egyes költségtételekre is kiterjesztheti; ezek a vizsgálatok a kedvezményezettől kért további adatokon – számlákon vagy fizetési kimutatásokon – alapulnak.

7.27. A Számvevőszék ellenőrizte a DG TREN hatályos iránymutatásait és eljárásait, valamint az ellenőrzésekkel kapcsolatos jelentéstételre és monitorozásra vonatkozó mechanizmusait. A Számvevőszék a tételes ellenőrzési mintában szereplő 15, a DG TREN által végrehajtott költségtérítéseken ⁽⁹⁾ tesztelte az ellenőrzések működését.

7.26. A finanszírozási mechanizmusoknak a vonatkozó keretszabályozás által biztosított összetettsége csökkenti a meglévő iratok alapján végzett ellenőrzések alkalmazási körét, amelyeket a legösszetettebb kiadások visszatérítése előtt végrehajtani. Ezért a Bizottság fokozta az utólagos ellenőrzéseket, és közös ellenőrzési stratégiát dolgozott ki (lásd a 7.11. bekezdésre adott választ is).

⁽⁹⁾ 8 kifizetés kutatással, 7 pedig a TEN-nel volt kapcsolatos.

7.2. ábra – Kutatási keretprogramok – fő kontrollmechanizmusok



A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.28. A DG TREN-nél használt átfogó iránymutatások olyan kérdésekre is kiterjednek, mint a mintavétel módja vagy a kiterjesztett ellenőrzés módszerei. A főigazgatóság rendelkezik írásban rögzített eljárásokkal is, és szabványos ellenőrzési listákat is alkalmaz.

7.29. A DG TREN-nek az iratok ellenőrzésekor alkalmazandó jelentéstételi és monitorozási mechanizmusok továbbra is olyanok, amilyenek a Számvevőszék 2006-ban találta őket: csupán összesített információkkal szolgálnak a jóváhagyott vagy elutasított költségeket illetően, ám a hibatípusokra, illetve a hibák arányára nem térnek ki részletesen, pedig ez célirányosabb megközelítést tenne lehetővé.

7.30. A Számvevőszék egy olyan esetre világított rá (egy, a kutatás területén működő kedvezményezettnek történő visszatérítésről volt szó), ahol az ellenőrzések nem működtek kielégítően. A kedvezményezett a személyzeti költségeket nem azok valós értékén, hanem azt 16 %-kal meghaladóan, a költségvetésbe beárlított összeggel számolta el. Ezt logikai ellenőrzések révén még a kifizetés engedélyezése előtt ki lehetett volna szűrni.

A költségelszámolásokhoz adott ellenőrzési záradék

7.31. A kedvezményezettek körében ellenőrzött azon 62 tranzakció esetében, ahol volt ellenőrzési záradék, a Számvevőszék összevetette saját vizsgálatának eredményeit a záradékban foglaltakkal.

7.32. 32 esetben (az esetek 52 %-ában) a hitelesítő ellenőr hitelesítő véleményt bocsátott ki, holott a Számvevőszék a költségelszámolásokban súlyos hibákat talált. Ez alátámasztja a Számvevőszék azon korábbi megállapítását, hogy ez a kontrollmechanizmus nem mindig nyújt elégséges bizonyosságot a kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről.

7.33. Mivel a 6. KP összetett finanszírozási szabályai tág értelmezési teret hagynak, a kedvezményezettek és a hitelesítő ellenőrök sokszor bizonytalanságban maradnak a támogathatóság (különösen a személyzeti és a közvetett költségek támogathatósága) kérdésében. A felügyeleti és kontrollrendszerek e lényeges elemének hatékonyságát ezen kívül még mindig csorbítja az is, hogy a 6. KP-ban nincsen kötelező modell az ellenőrzési záradékok elkészítéséhez. A Bizottság a 7. KP során több módon – például kötelező eljárási rend és kötelező jelentés bevezetésével – javítja az ellenőrzési záradék minőségét, de ezek az intézkedések egyelőre még a végrehajtás kezdeti szakaszában vannak.

7.29. A jelenlegi ellenőrzési stratégia jelentősen csökkentette a meglévő iratok előzetes ellenőrzésétől való függést. Az ellenőrzési rendszerek hatékonysága jelentős mértékben erősödött azáltal, hogy a 6. keretprogramtól kezdve ellenőrzési záradékokat alkalmaznak, valamint azáltal, hogy a 6. keretprogramra vonatkozó ellenőrzési stratégia elindítása jelentősen növelte az utólagos ellenőrzések számát. Az utólagos ellenőrzések eredményeinek alapos elemzése megfelelő információval szolgál a hibák típusairól és a hibaarányokról. Ezt az információt tartalmazzák a kutatási főigazgatóságok vonatkozó éves tevékenységi jelentései is.

7.30. A Bizottság korrigálja a hibát, és visszafizetési felszólítást állít ki.

7.32 és 7.33. A Bizottság egyetért azzal a megállapítással, hogy a 6. keretprogram ellenőrzési záradékainak megbízhatósága nem kielégítő, tekintettel az ellenőrzések során feltárt hibaszintre. Mindazonáltal a 6. keretprogramban alacsonyabb a hibaszint, mint az 5. keretprogram záradék nélküli költségelszámolásaiban. Ez azt mutatja, hogy az ellenőrzési záradék hozzájárul a költségelszámolás pontosságának javításához.

A 6. keretprogramra vonatkozóan nincsen kötelező záradékolási minta, a benyújtott ellenőrzési záradékok többsége azonban a javasolt mintát követte.

A 7. keretprogram vonatkozásában a Bizottság tovább javította az ellenőrzési záradékok megbízhatóságát azáltal, hogy egyeztetett eljárásokat alkalmazott, és részletesen meghatározta a hitelesítő ellenőrök által elvégzendő munkát, valamint ösztönözte a költségelszámolási módszer opcionális záradékolását.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság utólagos pénzügyi ellenőrzései

7.34. 2007-ben a Számvevőszék korábbi kritikáira reagálva a kiadásoknak az eddiginél szélesebb körére terjesztették ki az utólagos pénzügyi ellenőrzést (7.2. táblázat). Továbbra is törekedni kell azonban a lezáratlan ellenőrzési akták számának csökkentésére, valamint arra, hogy a valószínűleg nagyobb bejelentett, még visszatérítetlen összegeket jelentősebb késések nélkül fizessék vissza.

7.35. Továbbra is fennálló hiányosság, hogy a kutatási főigazgatóságok kevésbé osztják meg egymással ellenőrzési eredményeiket: helyi használatú informatikai eszközeikből az adatok nem kerülnek át automatikusan az ellenőrzéseket nyomon követő központi bizottsági rendszerbe.

7.36. 2007-ben a kutatási főigazgatóságok közös utólagos ellenőrzési stratégiába kezdtek a 6. KP-ra vonatkozóan, hogy nagyobb bizonyosságra tegyenek szert a kiadások jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatban.

7.37. A stratégia több kezdeményezése várhatóan hozzájárul majd az említett kontrollmechanizmus hatékonyabb működéséhez. Erre irányuló lépés például a közös kockázati kritériumok és a legjelentősebb kedvezményezettekre összpontosító mintakiválasztási eljárások alkalmazása. A stratégia része továbbá: megerősített minőségellenőrzési eljárások bevezetése, az ellenőrzési eredmények megosztását tanulmányozó munkacsoport létrehozása, közös ellenőrzési kézikönyv kidolgozása, közös ellenőrzési csoportok felállítása, valamint havi rendszerességgel koordinációs ülések szervezése konkrét esetek megvitatása és közös álláspontok elfogadása céljából.

7.34. A kutatási főigazgatóságok 2007-ben jelentősen növelték ellenőrzési erőfeszítéseiket, és teljesítették a kitűzött éves célszámokat.

A 2007-es fokozott ellenőrzéseket követően a figyelem most a feltárt hibák javítására összpontosul. A kutatási főigazgatóságok tevékenyen arra törekednek, hogy javítsák a monitorozási eszközöket, és pontosabb igazgatási és pénzügyi iránymutatást adnak ki. Ezek a lépések várhatóan növelik majd a beszédési eljárás hatékonyságát és teljességét (beleértve az extrapolációt és a Számvevőszék megállapításainak nyomon követését).

7.35. Jelentős erőfeszítéseket teszünk annak érdekében, hogy hatékonyan osszuk meg az ellenőrzési eredményekkel kapcsolatos információkat. A kutatási főigazgatóságok információmegosztás céljából 2008 májusától kezdve működtetik az ellenőrzési eredmények közös platformját.

Nemrégben továbbították az 5. és 6. keretprogram adatait a központi ellenőrzés-nyomonkövető rendszerbe, és dolgoznak azon, hogy a kutatási főigazgatóságok által használt valamennyi helyi IT-eszköz új ellenőrzési adatait automatikusan továbbításra kerüljenek.

7.2. táblázat – A kutatási keretprogramokra irányuló, 2005 és 2007 között lezárt utólagos pénzügyi ellenőrzések

Főigazgatóság	Lezárt ellenőrzések száma			Ellenőrzött résztámogatások száma			Folyamatban levő szerződések száma			Ellenőrzött résztámogatások értéke (millió EUR)			Folyamatban levő szerződések értéke (millió EUR)			A nem támogatható költségek Bizottság javára történő kiigazításai az ellenőrzések után						Ellenőrzött résztámogatások értéke/folyamatban levő szerződések értéke (%)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005		2006		2007		2005	2006	2007
																Érték (millió EUR)	Ellenőrzött szerződések értékéhez viszonyított %-os arány	Érték (millió EUR)	Ellenőrzött szerződések értékéhez viszonyított %-os arány	Érték (millió EUR)	Ellenőrzött szerződések értékéhez viszonyított %-os arány			
Energiaügy és közlekedés ⁽¹⁾	16	69	126	20	100	188	1 099	1 166	294	21,49	66,48	73,08	899,46	929,55	1 063,30	0,85	3,9	5,47	8,2	3,70	5,1	2,4	7,2	6,9
Információs társadalom és média ⁽²⁾	30	80	143	72	192	339	1 520	1 415	1 281	32,61	79,45	167,67	1 809,00	1 889,00	2 022,00	2,57	7,9	3,59	4,5	6,86	4,1	1,8	4,2	8,3
Vállalkozáspolitikai és ipar ⁽³⁾	1	44	108	8	69	127	1 672	2 369	224	22,28	28,66	29,67	305,75	1 179,00	332,11	1,38	6,2	0,64	2,2	0,78	2,6	7,3	2,4	8,9
Kutatás ⁽²⁾	23	151	305	35	198	565	8 906	12 070	9 441	38,25	58,68	293,40	5 032,43	6 663,85	4 713,16	0,72	1,9	3,47	5,9	4,81	1,6	0,8	0,9	6,2
Összesen	70	344	682	135	559	1 219	13 197	17 020	11 240	114,63	233,26	563,82	8 046,64	10 661,41	8 130,57	5,52	4,8	13,18	5,6	16,15	2,9	1,4	2,2	6,9

⁽¹⁾ A transzeurópai közlekedési hálózattal kapcsolatos projektek kivételével. A 2005-ös és a 2006-os adatok valamennyi (kutatási és nem kutatási), a főigazgatóság által ellenőrzött programra vonatkoznak.

⁽²⁾ Az ellenőrzött résztámogatások értéke valamennyi (az EU és a résztvevő által eszközölt) költségre vonatkozik.

⁽³⁾ A 2005-ös és a 2006-os adatok valamennyi (kutatási és nem kutatási), a főigazgatóság által ellenőrzött programra vonatkoznak.

Forrás: a Bizottság adatai.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.38. A stratégia célja emellett az ellenőrzési záradékokkal kapcsolatos eljárás megerősítése a kedvezményezetteknek és a hitelesítő ellenőröknek történő további segítségnyújtás, valamint – a 7. KP-ra vonatkozóan – a költségelszámolási módszerek előzetes hitelesítésének kidolgozása révén.

7.39. Bár az új stratégia szilárd alap a Számvevőszék által megállapított problémák orvoslásához, hasznossága mégis azon múlik majd, hogy 2008-tól teljes mértékben és eredményesen fogják-e alkalmazni.

7.39. A 6. keretprogramra vonatkozó közös ellenőrzési stratégia végrehajtása a terveknek megfelelően halad. 2007-ben már láthatóvá váltak az első eredmények (lásd a 7.15., 7.16, 7.20., 7.21., 7.26. és 7.29. bekezdésre adott válaszokat is).

Általános következtetések és ajánlások

7.40. Elvégzett ellenőrzése alapján a Számvevőszék megállapítja, hogy a „Kutatás, energiaügy és közlekedés” szakpolitika-csoport 2007-es kifizetéseinak jogszerűségét, illetve szabályszerűségét lényeges hibaszint jellemzi.

7.41. A Számvevőszék értékelése szerint a „Kutatás, energiaügy és közlekedés” szakpolitika-csoportban a felügyeleti és kontroll-rendszerek részben eredményesek.

7.40. és 7.41. A Bizottság ellenőrzési stratégiájának célja – a kutatási főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseiben részletezett módon – a hibák feltárása és korrigálása, amely a négyéves végrehajtási időszak végére biztosítja, hogy a fennmaradó hibaarány (a korrigálatlan hibák száma) a lényegességi küszöb alatt maradjon.

7.42. A Számvevőszék ismételtén azt javasolja, hogy a költségekre vonatkozó számítási és jelentéstételi szabályokat tegyék egyszerűbbé és világosabbá a kedvezményezettek számára, és ahol lehetséges, alkalmazzák szélesebb körben az átalányösszeg szerinti finanszírozást, valamint vezessenek be – a ráfordításalapú helyett – eredményalapú finanszírozási rendszert.

7.42. A Bizottság egyetért azzal, hogy további egyszerűsítésre van szükség a költségátalányozásra vonatkozó kérdésekben, elsősorban a személyzeti és a közvetett költségek esetében. A Bizottság felhívja a figyelmet a 7. keretprogram jogi korlátaira, valamint a reprezentatív átalányösszeg meghatározásának nehézségeire.

Ezenfelül a költségelszámolási módszernek a 7. keretprogramban bevezetett előzetes záradékolása jelentős lépés az egyszerűsítés irányába. A Bizottság utal a 7.20 és 7.21. bekezdésre adott válaszban említett problémákra.

A jövőbeli alternatív finanszírozási mechanizmusok (átalány-, illetve eredményalapú finanszírozási rendszer) létrehozásának vonatkozásában a Bizottság kész arra, hogy e kérdést megvitatassa a Számvevőszékkel és egyéb érdekelttel.

7.43. A kedvezményezettek által visszaigényelt költségek visszatérítésén alapuló támogatási rendszer jelenlegi keretei között a Bizottság:

- a) a 6. KP szabályai értelmében működő szankciós mechanizmusok eredményes alkalmazásával korrigálja a kifizetésekben sorozatosan felmerülő hibákat (7.14–7.23. bekezdés);
- b) győződjék meg a kifizetések előtti, iratokon alapuló ellenőrzések alaposágáról, és elemezze hatékonyabban a kiszűrt hibákat (7.26–7.30. bekezdés);

7.43.

- a) A 6. keretprogram ellenőrzési stratégiáját úgy alakították ki, hogy a kifizetésekben sorozatosan felmerülő hibákat kijavítsa. A szankciók, különösen a kötbér, a 2007 óta érvényben lévő ellenőrzési stratégia részét képezik.
- b) Az ellenőrzési záradékok 6. keretprogramban történő bevezetésével a korábbi keretprogramokhoz viszonyítva jelentősen megerősítették az előzetes ellenőrzést.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A megbízhatósági stratégia alapját továbbra is a költségelszámolások helyszíni ellenőrzése képezi, amely fontos információt szolgáltat az ejtett hibákról. Ezért a Bizottság a 6. keretprogramra vonatkozó ellenőrzési stratégia kidolgozásával megerősítette az utólagos ellenőrzést. A stratégia jelentős mértékben fokozza az ellenőrzési erőfeszítéseket, és intézkedéseket tartalmaz a feltárt hibák korrigálására. Ezek az intézkedések a Számvevőszék által ajánlott intézkedések eredményes alternatíváját képezik.

c) továbbra is nyújtson segítséget a kedvezményezetteknek és a hitelesítő ellenőröknek az ellenőrzési záradékokkal kapcsolatos eljárásban, és biztosítsa a 7. KP költségelszámolásaira irányuló hitelesítések tökéletesebbé tétele érdekében bevezetett intézkedések eredményes végrehajtását (7.31–7.33. bekezdés);

c) Számos intézkedést hoztak a 6. keretprogram során kibocsátott ellenőrzési záradékok minőségének javítására, például iránymutatást bocsátottak ki a kedvezményezettek és a hitelesítő ellenőrök számára, munkacsoportot hoztak létre az ellenőrzési záradékok kezelésére, valamint műhelytalálkozókra és képzésekre küldték a hitelesítő ellenőröket.

A 7. keretprogram vonatkozásában a Bizottság javította az ellenőrzési záradékok megbízhatóságát azáltal, hogy egyeztetett eljárásokat alkalmazott, és részletesen meghatározta a hitelesítő ellenőrök által elvégzendő munkát.

A Bizottság a jelenleg véglegesítés alatt álló végrehajtási intézkedések révén ösztönzi az elszámolási módszer opcionális záradékolását.

d) folytassa a 6. KP közös utólagos ellenőrzési stratégiájának végrehajtását: elsősorban fejlesszen ki közös irányítási információs rendszereket, illetve használja fel időben és eredményesen az ellenőrzési eredményeket (7.34–7.39. bekezdés).

d) További erőfeszítéseket teszünk az ellenőrzési eredmények hatékony és időben történő felhasználása érdekében. Felhasználjuk majd az ABAC rendszert az ellenőrzések, a visszafizetési felszólítások és az ellentételezések nyomon követésére.

A KORÁBBI ÉSZREVÉTELEK HASZNOSULÁSÁNAK NYOMON KÖVETÉSE

A megbízhatósági nyilatkozat főbb észrevételeinek nyomon követése

7.44. A legutóbbi megbízhatósági nyilatkozat főbb észrevételeire vonatkozó számvevőszéki követővizsgálat eredményeit a **7.2. melléklet** foglalja össze.

7.44. Lásd a Bizottság 7.2. mellékletben adott válaszát.

A transzeurópai közlekedési hálózatról szóló 6/2005. sz. különjelentés nyomon követése

7.45. A transzeurópai közlekedési hálózatról (TEN-T) szóló 6/2005. sz. különjelentés ⁽¹⁰⁾ hiányosságokat állapított meg, különösen a finanszírozás célkitűzéseit, valamint a projektek

⁽¹⁰⁾ HL C 94., 2006.4.21.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

kiválasztását és monitorozását illetően. A Számvevőszék azt javasolta, hogy a Bizottság:

- a) a határokon átnyúló projektek előnyben részesítése és a finanszírozás arányának növelése révén összpontosítson az európai szintű értéknövelő hatással járó projektszakaszok finanszírozására;
- b) a finanszírozandó projektek kiválasztásakor alkalmazzon eredményesebb, átláthatóbb és szigorúbb értékelési eljárásokat;
- c) a projektek monitorozását végezze szigorúbban.

7.46. A Bizottság által meghozott intézkedések részben eleget tettek a Számvevőszék ajánlásainak.

7.47. Az új szabályozás értelmében a határokon átnyúló projektek pénzügyi támogatásának maximális aránya 30 %-ra, míg a minimális finanszírozási küszöb 1 millió euróról 1,5 millió euróra nőtt.

7.48. Külső szakértők gyakoribb alkalmazása és a kérelmezők számára készített útmutató bevezetése révén tökéletesítették a projektek kiválasztásakor végzett értékelési eljárást.

7.49. A monitorozást rendszeres helyszíni ellenőrzések, valamint egységes projekt-adatbázis bevezetésével erősítették meg. A Bizottság a Számvevőszék javaslata alapján pontosította a „tanulmányok” és a „beruházások” fogalmának meghatározását, a beruházások leírásának szerkezetét azonban nem harmonizálta, és nem szabványosította a műszaki, illetve pénzügyi monitorozást sem.

7.49. A 2007–2013-as programozási időszakra szóló új finanszírozási határozat-minta elkészítésekor a Bizottság és a TEN-T végrehajtó ügynökség különös figyelmet szentelt valamennyi olyan elem javításának, amelyek lehetővé teszik a TEN-T program keretében finanszírozott tevékenységek jobb műszaki és pénzügyi monitorozását. Ennek eredményeként módosították az új finanszírozási határozat-mintát, és egységesebb monitorozási rendszert dolgoztak ki, amely a kedvezményezett által a határozat bejelentése után legkésőbb hat hónappal benyújtandó, a projekt végrehajtására vonatkozó új, részletes stratégiai cselekvési terven alapul. Ezen új követelmény és az egyszerűsített éves jelentéstételi rendszer bevezetése várhatóan javítani fogja a projektek monitorozását, és segíti a kedvezményezetteket abban, hogy a végrehajtási szakasz során korán észrevegyék a problémákat.

7.1. MELLÉKLET

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

A vizsgált rendszer	Főbb belső kontrollmechanizmus			Általános értékelés
	Iratokon alapuló, kifizetés előtti ellenőrzés	Ellenőrzési záradék	Utólagos pénzügyi ellenőrzések	
Hatodik keretprogram (6. FP)				

Magyarázat

	Eredményes
	Részben eredményes
	Eredménytelen

A tranzakciók ellenőrzésének eredményei

A hibás tranzakcióknak a minta alapján becsült aránya	48 %
Hibaarány	2 % és 5 % között

A megbízhatósági nyilatkozat keretében tett főbb észrevételek nyomon követése

A Számvevőszék észrevétele	Megtett intézkedések	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
1. 2005. évi megbízhatósági nyilatkozat: a kedvezményezettek által elszámolt költségek hibaszintje lényeges			
2005-ben a Számvevőszék a kedvezményezetteknel vizsgált 22 alapul szolgáló tranzakcióból 17-ben lényeges hibaszintet állapított meg. A leggyakoribb hibatípusok a következők voltak: bizonylatok hiánya, különösen az elszámolt munkaidőt illetően, illetve a költségek kétszeri elszámolása; a személyi költségek tekintetében a tényleges költségektől jelentősen eltérő átlagos értékek alkalmazása; közvetett költségek indokolatlan hozzárendelése az adott tevékenységhez; a támogathatósági kritériumoknak nem megfelelő költségek visszaigénylése. (A 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 7.6–7.8. bekezdése).	A Bizottság három esetben nem értett egyet a Számvevőszék megállapításaival, és nem tett kiigazító intézkedéseket. A Bizottság tíz esetben végzett pénzügyi korrekciót: vagy visszafizetési felszólítást küldött ki, vagy későbbi időszakokban kiigazította a kedvezményezetteknek folyósított kifizetéseket. Négy esetben a Bizottság már foganatosított kiigazító intézkedést, de az még folyamatban van.	Bár a Bizottság a számvevőszéki megállapítások többségére vonatkozóan tett kiigazító intézkedést, a pénzügyi kiigazítások több esetben hosszú időt (akár 20 hónapot) vettek igénybe, illetve még jelenleg is folyamatban vannak. A jogosulatlan kifizetések kiigazításának késedelmessége károsan befolyásolja a kiadások hatékony és eredményes irányítását.	Egyrészt a Bizottság egyetért azzal, hogy a kifizetéseket követő ellentételezés útján történő pénzügyi kiigazítás késedelemhez vezethet. A Bizottság ugyanakkor a folyamatban lévő projektek esetében megfelelőnek ítéli ezt az eljárást. Másrészt a Bizottság tovább javítja az általa végzett ellenőrzések nyomon követését annak érdekében, hogy korlátozza/elkerülje az indokolatlan késéseket.
2. Hiányosságok az ellenőrzési záradékok rendszerében (6. KP)			
Az, hogy a Bizottság későn bocsátott ki iránymutatásokat, valamint hogy a 6. KP-ra vonatkozó pénzügyi rendelkezések igen összetettek, negatívan hatott az ellenőrzési záradékok rendszerére. Egyes támogathatósági témák, illetve a hitelesítő ellenőrök függetlenségével kapcsolatos kérdések tisztázása csak jobb iránymutatások révén lehetséges. A kedvezményezetteknel végzett számvevőszéki ellenőrzések a hitelesítő véleménnyel ellátott költségelszámolásokban sorozatosan jelentős nem támogatható összegeket tártak fel. A leggyakoribb problémák nem támogatható személyzeti kiadásokkal, illetve a szerződéses rendelkezéseknek nem megfelelő költségszámítási rendszerekkel voltak kapcsolatosak. (A Számvevőszék 2004-es éves jelentése, 6.11. bekezdés; a Számvevőszék 2005-ös éves jelentése, 7.15–7.17. bekezdés; a Számvevőszék 2006-os éves jelentése, 7.14–7.17. bekezdés).	A Bizottság hatékonyabbá tette a hitelesítő ellenőröknek és a kedvezményezetteknek, valamint a saját operatív részlegeinek nyújtott segítséget. A 6. KP-ra vonatkozó utólagos ellenőrzési stratégia célja, hogy értékelje az ellenőrzési záradékok rendszerének eredményességét. Az ellenőrzési záradékokkal kapcsolatos kérdéseket a kutatási főigazgatóságok rendszeresen megvitatják a kutatási politikára irányuló külső ellenőrzés koordinációs csoportjának ülésein. A 7. KP-ra vonatkozóan a Bizottság további intézkedéseket vezetett be az ellenőrzési záradékok minőségének javítása érdekében: „egyeztetett eljárások”; az átlagos személyzeti költségre vonatkozó költségelszámítási módszertan kötelező hitelesítése; a személyzeti költségek, illetve a közvetett költségek kiszámítási módszertanának választható hitelesítése.	A Számvevőszéknek ismét azt kell megállapítania, hogy legtöbbször, amikor a költségelszámolásokban jelentős hibákat tárt fel, a hitelesítő ellenőr mégis hitelesítő véleményt adott ki. A 6. KP-ra vonatkozóan az ellenőrzési záradékok továbbra sem működnek megbízható kontrollként.	A Bizottság egyetért a Számvevőszék azon megállapításával, hogy a 6. keretprogram ellenőrzési záradékainak megbízhatósága nem kielégítő, tekintettel az ellenőrzések során feltárt hibaszintre. Mindazonáltal a 6. keretprogramban alacsonyabb a hibaszint, mint az 5. keretprogram záradék nélküli költségelszámolásaiban. Ez azt mutatja, hogy az ellenőrzési záradék hozzájárul a költségelszámolás pontosságának javításához. Ezenfelül a 7. keretprogram vonatkozásában a Bizottság javította az ellenőrzési záradékok megbízhatóságát azáltal, hogy egyeztetett eljárásokat alkalmazott, és részletesen meghatározta a hitelesítő ellenőrök által elvégzendő munkát.

A Számvevőszék észrevétele	Megtett intézkedések	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
3. Sorozatos késedelmek a bizottsági kifizetésekben			
Az esetek jelentős hányadában a Bizottság indokolatlan késéssel folyósított kifizetéseket a kedvezményezetteknek, s így nem tartotta be a költségvetési rendeletben a kiadási műveletekre vonatkozóan meghatározott határidőket. 2005-ben a Számvevőszék által ellenőrzött 69 kifizetésből 11-et folyósítottak későn (16 %). 2006-ban a Számvevőszék 113 esetből 21-szer állapított meg késedelmes kifizetést (18,6 %). 2007-ben a Számvevőszék az ellenőrzött 180 esetből 30-szor állapított meg késedelmes kifizetést (17 %). (A 2003. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 6.22. bekezdés; a 2004. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 6.27. bekezdés; a 2005. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 7.10. bekezdés; a 2006. pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 7.29. bekezdés és 7.1. melléklet).	A Bizottság jobban figyelemmel kíséri a késedelmeket, s azok most a rendszeres vezetői üléseken is napirendre kerülnek. A Bizottság elemezte a késedelmek okait. Tanfolyamokat szervezett a témában, és kiegészítő utasításokat adott a pénzügyi tisztviselőknek a kifizetési eljárással kapcsolatban.	A Bizottság tett ugyan lépéseket a probléma orvoslására, ám a 6. KP ideje alatt alig ért el érzékelhető előrelépést a kifizetési késedelmek csökkentésében. Amint a Bizottság belső ellenőrzési részlege is rámutatott, a sorozatos késedelmek növelik a kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét érintő kockázatokat. A pénzügyi kockázaton (a kedvezményezettek kamatot követelhetnek) és a működési kockázaton túl (előfordulhat, hogy az értékelő szakértők nem kívánnak részt venni a jövőbeli értékeléseken, és a projekteket pénzáramlási nehézségek hátráltathatják) a Bizottság feleslegesen teszi kockára a hírnevét is.	Mindegyik kutatási főigazgatóság esetében növekedett az időben végrehajtott kifizetések aránya. A kérdést szoros ellenőrzés alatt tartjuk, és kitüntetett figyelmet szentelünk a további javításnak.

8. FEJEZET

Külső támogatás, fejlesztés és bővítés

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	8.1–8.6.
A külső támogatás, fejlesztés és bővítés egyedi jellemzői	8.1–8.6.
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	8.7–8.33.
Mire terjedt ki az ellenőrzés?	8.7–8.8.
Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége	8.9–8.10.
A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése	8.11–8.30.
Előzetes ellenőrzések	8.11–8.16.
A végrehajtó szervezetek monitoringja	8.17–8.22.
A projektek költségigényléseinek külső ellenőrzése	8.23–8.28.
Belső ellenőrzés	8.29–8.30.
Általános következtetések és ajánlások	8.31–8.33.
Következtetések	8.31–8.32.
Ajánlások	8.33.
A korábbi észrevételek hasznosulása	8.34–8.52.
A megbízhatósági nyilatkozat keretében tett főbb észrevételek hasznosulása	8.34.
A TACIS forrásaiból az Orosz Föderációban finanszírozott projektek teljesítményéről szóló 2/2006. sz. különjelentés hasznosulása	8.35–8.52.
Bevezetés	8.35–8.38.
A Számvevőszék észrevételei	8.39–8.50.
Következtetések és ajánlások	8.51–8.52.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

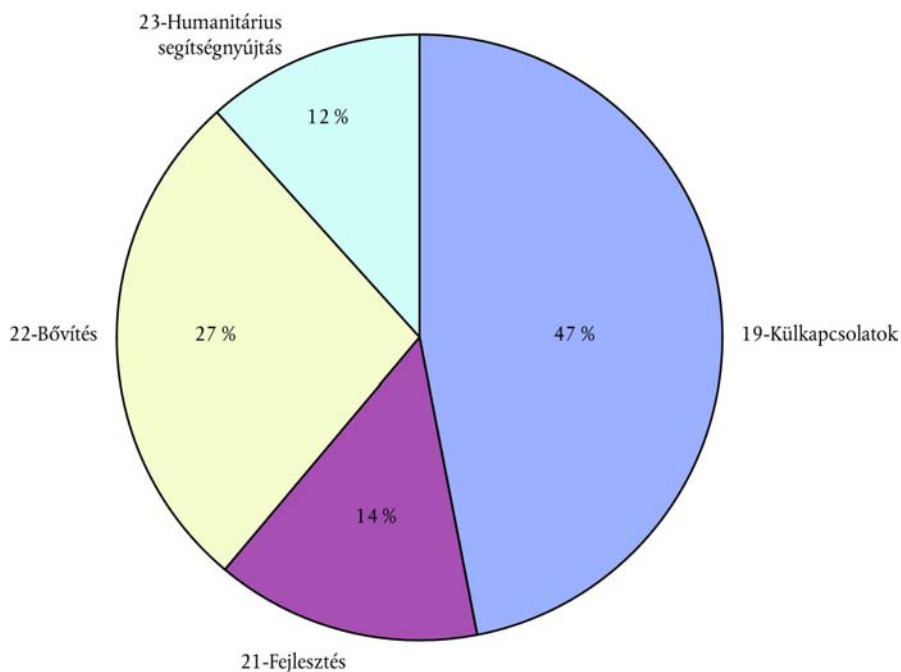
A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

A külső támogatás, fejlesztés és bővítés egyedi jellemzői

8.1. Ez a fejezet a Számvevőszéknek a „külső támogatás, fejlesztés és bővítés” szakpolitika-csoportra vonatkozó megállapításait tartalmazza, amely csoport a következő szakpolitikai területeket öleli fel: 19-Külkapcsolatok; 21-Fejlesztés és az afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCs) államokkal fenntartott kapcsolatok ⁽¹⁾; 22-Bővítés; 23-Humanitárius segítségnyújtás. 2007-ben a kötelezettségvállalások összértéke 6 090 millió EUR (2006-ban 7 153 millió EUR), a kifizetéseké pedig 6 199 millió EUR (2006-ban 6 292 millió EUR) volt. A kifizetések szakpolitikai területek szerinti megoszlását a **8.1. ábra** mutatja. További adatok az ez évi kifizetésekről a jelentés **I. mellékletében** találhatóak.

8.1. ábra – Külső támogatás, fejlesztés és bővítés – a kifizetések megoszlása szakpolitikai területenként



Összes kifizetés 2007-ben: 6 199 millió EUR

Forrás: 2007-es éves beszámoló

⁽¹⁾ Az Európai Fejlesztési Alapokon keresztül nyújtott támogatásról külön jelentés készül, mivel azt nem az általános költségvetésből finanszírozzák.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.2. A külkapcsolati és fejlesztési kiadásokat nagyrészt az Euro-peAid Együttműködési Hivatal (EuropeAid) hajtja végre. Ezek a következőképpen oszlanak meg:

- a) az ázsiai és latin-amerikai országoknak nyújtott pénzügyi és szakmai segítség és a velük folytatott gazdasági együttműködés;
- b) európai szomszédságpolitika, beleértve az Oroszországgal fenntartott stratégiai partnerséget;
- c) tematikus programok, pl. az élelmiszerbiztonság, a nem állami szereplők és a helyi hatóságok, a környezetvédelem, az egészségügy és oktatás, a demokrácia és az emberi jogok terén.

8.3. A kiadások túlnyomó részét a Bizottság közvetlenül, centralizált módon irányítja egyrészt központi részlegei, másrészt – a kiadások kb. 80 %-át illetően – az érintett harmadik országokban működő bizottsági delegációk útján. A nemzetközi szervezetek révén érkező támogatások esetén az irányítás közös.

8.4. A kifizetések jelentős része a fejlesztési projekteket végrehajtó szervezetek (pl. kormányzati intézmények, civil szervezetek, nemzetközi szervezetek) részére teljesített előlegfizetés/előfinanszírozás. A támogatott projektek több mint 150 országban zajlanak, és azokat igen különböző méretű, illetve kompetenciájú szervezetek valósítják meg. A projektek keretében számos egyéni kifizetésre kerül sor, amelyekre – elsősorban a pályáztatási eljárások és a beszerzett áruk származása tekintetében – összetett szabályok vonatkoznak.

8.5. A Bővítési Főigazgatóság az átmenethez és az intézmény-fejlesztéshez nyújtott támogatással kapcsolatos kiadásokat az előcsatlakozási támogatási eszköz, a Phare program, a CARDS ⁽²⁾, valamint a Törökországgal folytatott együttműködés keretében irányítja. A kifizetések rendszerint vagy a decentralizált végrehajtási rendszer (DIS), vagy a kiterjesztett decentralizált végrehajtási rendszer (EDIS) keretében történnek. A DIS esetében a szerződések odaítélésére vonatkozó döntések előzetes ellenőrzését a bizottsági delegáció végzi, míg az EDIS-nél eltekintenek az előzetes ellenőrzéstől.

8.4. Tekintve hogy számos projekt és ellenőrzési rendszer többéves lefutású, a valamely projekt időtartama alatt felfedezett hibák és az ezekhez kapcsolódó jogosulatlan kifizetések a vizsgálati évet követő későbbi években korrigálhatók. Emellett az ellenőrzési rendszer olyan módon került kialakításra, hogy biztosítsa a kedvezményezettek kifizetési igényeire vonatkozó ellenőrzéseknek a projektvégrehajtás alapszakaszainál történő végrehajtását, ezáltal lehetővé téve az előlegfizetésekkel/előfinanszírozással kapcsolatos hibák vizsgálati évet követő években történő feltárását és későbbi kifizetések keretében történő orvoslását.

A végleges kifizetésekre a projekt befejezése és a végleges projektjelentések Bizottság általi jóváhagyása után kerül sor.

8.5. A lehetséges tagjelölt országok esetében további két módszer jöhet szóba. Albániában, illetve Bosznia és Hercegovinában a támogatások igazgatását az EK delegációi végzik (centralizált közvetlen igazgatás dekoncentrált formában). Montenegróban, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban, Szerbiában és Koszovóban az Európai Újjáépítési Ügynökség centralizált indirekt módon igazgatja a támogatást.

A központosított igazgatást a több kedvezményezettel rendelkező programok és a ciprusi török közösségnek nyújtott támogatás esetében alkalmazzák.

⁽²⁾ A Phare volt a legfőbb eszköz a közép- és kelet európai országok előcsatlakozási stratégiájában. A CARDS program jelentése: „Közösségi támogatás az újjáépítési fejlesztéshez és stabilizációhoz” a Balkánon.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.6. A humanitárius segítségnyújtást, így az élelmiszersegélyezést is, a Humanitárius Segélyek Főigazgatósága (DG ECHO) végzi. A kiadásokat a központi részlegek irányítják. A lekötött előirányzatoknak kb. fele civil szervezetekkel (közvetlen centralizált igazgatás), fele pedig ENSZ- vagy más nemzetközi szervezetekkel kapcsolatos (közös irányítás).

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT KERETÉBEN

Mire terjedt ki az ellenőrzés?

8.7. Az ellenőrzés célja az volt, hogy következtetést vonjon le az elszámolások alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről a külső támogatás, fejlesztés és bővítés területén. Az ellenőrzés két fő összetevőn alapult:

- a) a Bizottság vagy a bizottsági delegációk által 2007-ben eszközölt tranzakciók tételes ellenőrzése egy 145 elemű reprezentatív statisztikai minta alapján. A minta végrehajtó szervezetek, illetve vagyonkezelői alapok részére eszközölt kifizetésekből, költségvetés-támogatási kifizetésekből, valamint közvetlen bizottsági/delegációs – pl. építési beruházási, szolgáltatásnyújtási és beszerzési szerződések alapján történt – kifizetésekből állt. Szükség esetén a végrehajtó szervezeteknél helyszíni ellenőrzésre is sor került, az ezek pénzügyi vagy ellenőrzési jelentéseiben feltüntetett kifizetésekre vonatkozóan;
- b) a bizottsági felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése mind a központi részlegeknél, mind a delegációknál, többek között:
 - i. szerződések és kifizetések előzetes ellenőrzése;
 - ii. végrehajtó szervezetek monitoringja;
 - iii. külső ellenőrzések;
 - iv. belső ellenőrzés.

8.8. Az ellenőrzés keretében nyolc országban került sor a tranzakciók részletes ellenőrzését célzó helyszíni vizsgálatokra: Indonézia, Nicaragua, Costa Rica, Egyiptom és a Fülöp-szigetek (külkapcsolati kiadások), valamint Bulgária, Törökország és Horvátország (bővítési kiadások).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége

8.9. A szakpolitika-csoport egészére vonatkozó tételes ellenőrzések tanúsága szerint lényeges arányban fordultak elő jogszerűségi és/vagy szabályszerűségi hibák. A becsült hibaarányt, valamint a – leginkább a végrehajtó szervezeteknél előfordult – hibák által érintett tranzakciók arányát lásd a **8.1. mellékletben**. A következő hibatípusokra derült fény:

- a) támogathatósági hibák, többek között a következők miatt: a szerződési eljárások nem megfelelő alkalmazása; a projekt meghatározott végrehajtási idején, illetve annak támogatható költségkategóriáin kívül eső kiadások elszámolása; a kedvezményezett ország által jogalap nélkül vagy az adott szolgáltatás teljesítése előtt folyósított kiadások;
- b) megalapozottsági hibák: egyes kifizetéseknél hiányoztak a kifizetések jóváhagyásához szükséges bizonylatok (pl. számlák, átvételi elismervények, bankszámlakivonatok).

8.10. Ezenkívül három, ENSZ-szervezetek részére folyósított kifizetés esetében az érintett szervezetek nem tudták időben megküldeni a szükséges bizonylatokat.

8.9. Ezek a hibák elsősorban a végrehajtó szervezeteknél az előlegfizetésekkel/előfinanszírozással kapcsolatban felmerült kiadásokat érintik. A Bizottság ellenőrzési rendszerének keretében előirányzott, a végső kifizetéseket megelőző kötelező pénzügyi ellenőrzések lehetővé tennék a Bizottság számára a hibák felderítését és kiigazítását.

- a) Az egyik példa esetében a Bizottság értékelése eltér a Számvevőszék megállapításaitól.

A feltárt hibák azokkal a szerződésekkel kapcsolatosak, amelyeket a kedvezményezett országok kötöttek bizonyos olyan megállapodások létrehozásáról, melyek értelmében a kedvezményezett országok a Bizottságtól előlegfizetés fogadására jogosultak (előfinanszírozás). A Bizottság gondosan megvizsgálja a kiadások jogszerűségét, amint az előcsatlakozási támogatás kedvezményezett országaitól megkapta a végleges nyilatkozatot és a bizonylatokat; azon kiadások esetében, melyek nincsenek összhangban a szabályokkal, a végső kifizetéseket a Bizottság visszatartja vagy visszaköveteli.

8.10. A Bizottság átadta a birtokában lévő valamennyi információt, és teljes mértékben támogatja a Számvevőszék arra vonatkozó kérését, hogy további bizonylatokat kell beszerezni az ENSZ szervezetektől.

Amint a Bizottság a Számvevőszéktől tudomást szerzett az ezzel kapcsolatos problémákról, az ENSZ-nél dolgozó kollégákhoz fordult annak érdekében, hogy megoldást találjon és biztosítsa, hogy a Számvevőszék megkapja az információkat.

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése**Előzetes ellenőrzések**

8.11. Egyes konkrét hibákra ugyan fény derült, de a kifizetések és szerződések előzetes ellenőrzésének bizottsági rendszere általában eredményesen ellenőrizte a közvetlenül a Bizottság saját részlegeinek tevékenységéből adódó tranzakciókat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.12. Bulgáriában azonban azt állapították meg, hogy az ottani rendszerek, bár megkapták a delegáció előzetes ellenőrzését szükségtelessé tevő EDIS-akkreditációt, komoly hiányosságokat mutatnak. Két 2007 júniusa óta EDIS-akkreditációval bíró végrehajtó ügynökségnél hiányosságok jelentkeztek az érvényes pályázati és szerződés-odaítélési eljárásokat, illetve a végrehajtás során betartandó szerződéses feltételeket illetően. Ezt a Bizottság is megerősítette, a Bővítési Főigazgatóság főigazgatója pedig éves nyilatkozatában fenntartást fogalmazott meg erről a tényállásról.

8.13. A költségvetési támogatást illetően hét kifizetést vizsgáltak meg, az érintett delegációknál működő felügyeleti és kontroll-rendszerekkel egyetemben.

8.14. Költségvetési támogatás akkor adható, ha a partnerországban a közkiadások kezelése megfelelően átlátható, megbízható és hatékony, és amennyiben ott megfelelően kialakított, a fő adományozók – többek között adott esetben a nemzetközi pénzügyi intézmények – által pozitívan értékelt ágazati vagy makrogazdasági politikákat vezettek be ⁽³⁾. Ennek alapján a Bizottság külön iránymutatásban rögzítette a források elosztásának feltételeit, amennyiben az egymást követő részletek kifizetését attól tette függővé, hogy történt-e kielégítő előrelépés a kitűzött célok felé ⁽⁴⁾. Az értékeléseknél és az előrehaladás felmérésénél használt teljesítménymutatók azonban nem minden esetben voltak időhöz kötöttek, világosak és egyértelműek, illetve teljesíthetőek.

8.15. Két kifizetés esetében a mutatóknak több mint a fele (az egyik esetben a kilenc mutató közül hat) nem volt időhöz kötött, így abból, hogy egy adott időpontban valamely feltétel nem teljesült, semmilyen hasznos következtetés nem volt levonható. Ezenkívül a mutatók több mint 40 %-a vagy mérhető nem volt, vagy konkrét, például az erdővel borított területek gyarapodásánál nem adták meg a mérés kritériumait, vagy a kormányzati alkalmazottak teljesítményének javulásánál nem fejtették ki, hogy mit is kellene értékelni. Egy esetben, habár a finanszírozási megállapodás kifejezetten előírta, hogy a dokumentumok angol nyelvek legyenek, a mutatók értékelése több mint 70 %-ban arab nyelvű dokumentumok alapján történt, ami erősen szűkítette az információt befogadni képes érintettek körét.

⁽³⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 1638/2006/EK rendelete (2006. október 24.) az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról (HL L 310., 2006.11.9., 1. o.), a 15. cikk (2) bekezdésének e) pontja; illetve az Európai Parlament és a Tanács 1905/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról (HL L 378., 2006.12.27., 41. o.), a 25. cikk (1) bekezdésének b) pontja.

⁽⁴⁾ Útmutató az általános költségvetési támogatás programozásához, tervezéséhez és irányításához, 2007. január.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.12. 2008 februárjában felfüggesztettek két végrehajtó ügynökségnek szóló kifizetést. Amennyiben nem születik megfelelő és gyors válasz, a Bizottság felfüggeszti ezen intézmények akkreditációját, így azok a továbbiakban nem rendelkeznek majd hatáskörrel az előcsatlakozási, illetve csatlakozás utáni alapok kezelésére.

A Bizottság továbbra is szigorúan ellenőrizni fogja a kedvezményezett országok rendszereit. A fejlesztések biztosítására cselekvési tervet dolgozott ki. Bizonyos előrehaladás már tapasztalható, azonban a nemzeti hatóságoknak további intézkedéseket kell hozniuk.

8.14. A folyósítandó egymást követő részletek összegét ezekben az esetekben általánosan adták meg, azaz a folyósításnak a megfelelő feltétel(ek) teljesülése esetén kellett megtörténnie. Ezért sem a teljesítménymutatók, sem általában véve a feltételek nem lehettek időhöz kötöttek. Ezt a fizetési módot több adományozó is alkalmazza. HIPC-kezdeményezés esetében például a feltételek általánosságban vannak megfogalmazva (keretelőkötések), és az egyes szakaszok határozatlan határidőre szólnak. A Bizottság osztja a Számvevőszék azon általános megjegyzését, miszerint egyes konkrét esetekben időkeret rögzítésére van szükség az adott feltétel kiszámíthatóbb teljesítése érdekében. A Bizottság úgy véli, hogy minden esetben egyértelmű és félreérthetetlen megfogalmazásra törekszik, továbbá arra, hogy a teljesítménymutatók reálisak legyenek.

8.15. Mint korábban utaltunk rá, az időhöz kötöttség önmagában véve nem követelmény. A Bizottság egyet tud érteni azzal, hogy a továbbfejlesztésre mindig nyitva áll a lehetőség, valamint hogy egyes mutatókat és feltételeket világosabban is definiálni lehetne és eredményorientáltabbá lehetne tenni. Az ágazati reformokat ugyanakkor folyamatként kell fel fogni, és a teljes folyamat támogatása érdekében egyes esetekben az előkészítő szakaszokra irányuló előzetes intézkedésekre van szükség.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.16. A gyakorlatban az általános költségvetési támogatásról szóló bizottsági útmutató tág értelmezést tesz lehetővé, így ha a teljesítménymérés szerint a program végeredménye nem 100 %-os, a kedvezményezett országok akkor is 100 %-ban megkaphatják a finanszírozási megállapodásban szereplő összeget.

8.16. *Miközben a fizetések terén a lehető legprecízebb feltételekre kell törekedni, a mutatók értékelése terén bizonyos fokú belátásra van szükség. Ez egyebek mellett olyan külső hatásoknak tudható be, amelyekért nem a kormányzatokat terheli a felelősség. Azonban minden esetben gondos ellenőrzést kell végezni.*

A végrehajtó szervezetek monitoringja

8.17. A végrehajtó szervezetek szintjén történt hibák gyakran a szervezetek pénzügyi eljárásainak hiányosságaiból adódnak. A kapcsolati és fejlesztési szakpolitikai területeket illetően a Számvevőszék a kilenc felkeresett végrehajtó szervezet közül ötnél tárt fel hiányosságokat.

8.18. A feltárt hiányosságok közül ezek a legjelentősebbek: a bizonylatokkal és az iktatással kapcsolatos eljárások nem voltak megfelelőek; egyes számviteli rendszerek nem voltak alkalmasak arra, hogy helyesen adjanak számot a kiadásokról, pedig gyakran kisméretű szervezetekről volt szó. Arra is fény derült, hogy nem megfelelő eljárásokat alkalmaztak a kiadások könyvelésénél: emiatt egyrészt rendszeresen tényleges kiadásként tüntettek fel előlegeket a számviteli rendszerben, másrészt következtelenül alkalmazták az átváltási árfolyamokat. A Számvevőszék úgy véli, hogy ezek a hiányosságok megelőzhetőek lennének, ha a bizottsági delegációk monitoring- és támogató tevékenysége nagyobb figyelmet kapna.

8.19. Három olyan esetben, amikor az intézkedéseket helyi partnerekkel együttműködő végrehajtó szervezetek valósították meg, a Számvevőszék észrevétele szerint a meglévő rendszerek nem biztosították, hogy a helyi partnerek ismerjék és alkalmazzák a végrehajtó szervezet és a Bizottság közötti szerződés rendelkezéseit.

8.20. Az EuropeAid és a DG ECHO kiadásainak jelentős része (2007-ben 820 millió EUR kifizetés) ENSZ-szervezetek útján jut el az érintettekhez. Az Európai Közösség és az ENSZ közötti, 2003. április 29-én aláírt pénzügyi és igazgatási keretegyezmény (FAFA) meghatározza a belőle eredő kiadások ellenőrzésének feltételeit.

8.17–8.20. *A projektvégrehajtó szervezetek nem részei a Bizottság belső ellenőrzési rendszerének, hanem egyedi intézkedések végrehajtására szerződéses kapcsolatban állnak a Bizottsággal. A Bizottság kiemelt intézkedésként monitorozza a szerződési feltételek betartását, ideértve adott esetben a projektvégrehajtó szervezetek belső ellenőrzési rendszereinek főbb aspektusait. A végrehajtó szervezet szintjén feltárt hiányosság nem jelenti sem a Bizottság ellenőrzési rendszerének hiányosságát, sem azt, hogy e hiányosság elkerüli a Bizottság figyelmét.*

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.21. 2007-ben a Bizottság 57 helyszíni vizsgálatot kezdeményezett vagy végzett a FAFA keretében, miután 2004 és 2006 között összesen csak 22 ilyen vizsgálatra került sor. Ezeknek a vizsgálatoknak az eredményei lényeges módon járulnak hozzá az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségének és szabályszerűségének bizottsági biztosításához. A számvevőszéki ellenőrzés időpontjáig azonban még csak négy (összesen hét projektre kiterjedő) vizsgálat zárójelentése készült el. Ezért a Számvevőszék jelenleg nem tudja megállapítani, hogy ezek milyen mértékben járulnak hozzá a bizottsági felügyelethez és kontrollhoz.

8.22. A bővítés szakpolitikai területét illetően egy törökországi végrehajtó ügynökségnél tártak fel hiányosságokat: egyrészt nem volt megfelelő a feladatkörök elválasztása, másrészt személyzeti kérdések merültek fel. Ebben az esetben a szerződések decentralizált irányítással történő pályáztatásának és odaítélésének előzetes delegációs ellenőrzése elégséges volt az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségének és szabályszerűségének biztosításához.

A projektek költségigényléseinek külső ellenőrzése

8.23. Az EuropeAid egy többlépcsős ellenőrzési rendszer révén bizonyosodik meg a költség-visszatérítési kérelmek jogosultságáról. Első lépésben a projektek szintjén végeznek ellenőrzéseket: ezek támasztják alá a további finanszírozási kérelmeket. A projektvégrehajtó szervezeteknek rendszerint csak ellenőrzési jelentések benyújtása után folyósítják a kifizetéseket. Ezeknek a jelentéseknek, illetve a mögöttes ellenőri munkának a minősége ezért alapvetően fontos a szóban forgó kifizetések jóváhagyásához.

8.24. 2007-ben javulás volt tapasztalható a projektszintű ellenőrzéseket illetően, ám ezek minősége néha továbbra is kívánnivalót hagy maga után. A Számvevőszék által feltárt legfőbb hiányosságok a következőkre vonatkoztak:

- a delegációkon végzett helyszíni ellenőrzésre kiválasztott 11 jelentésből három esetben: nem támogatható kiadások; pályáztatási eljárások be nem tartása; két esetben pedig a belső kontrollrendszernek a külső ellenőrök által nem észrevételezett hiányosságai,

8.22. A helyszíni vizsgálatok ciklusa nem mindig esik egybe a nap-tári évrrel, és a vizsgálatok jórészt 2007 második felére koncentráltak.

Az összetett és kiegészítő ellenőrzések – melyeknek a helyszíni vizsgálatok csak egy részét jelentik – képezik az alapját a főigazgatók által az éves tevékenységi jelentésben tett megbízhatósági nyilatkozatnak. Emellett más információforrások is rendelkezésre állnak, így pl. a négy összefoglaló pillér-jelentés (amelyet a FAFA-megállapodás aláíróinak szóló hozzájárulások 97 %-át fedi le) a Bizottság beszámolási követelményeiről és ellenőrzéseiről.

8.23. A Bizottság kérésére a török hatóságok a decentralizált igazgatás tervezett felfüggesztésének megakadályozására irányuló intézkedéseket hoztak, többek között jogszabályt fogadtak el a CFCU szerepének megerősítését illetően. Ennek eredményeként megtörtént a hatáskörök szétválasztása és nagy számmal bővítették a személyzetet. Továbbra is kiemelt feladat maradt a folyamatos monitorozás és a további nyomon követés.

8.24. A műveletek jogszerűségét és szabályszerűségét vizsgáló ellenőrzések részeként a külső ellenőrzések a EuropeAid belső ellenőrzési rendszerének egyik alkotóelemét képezik.

A Bizottság üdvözli, hogy a Számvevőszék elismerőleg nyilatkozott a tapasztalt fejlődési tendenciákról.

Ezek az ellenőrzési jelentések 2006 februárja előtt aláírt szerződésekhez kapcsolódnak. Következésképpen az EuropeAid által a külső ellenőrzésekhez meghatározott új feladatmeghatározás, amely az új szerződések vonatkozásában ezen időponttól kezdődően lépett hatályba, ezen esetekben nem volt alkalmazható. Az új feladatmeghatározás célja éppen a – többek között a Számvevőszék által említett – hiányosságok előfordulásának kiküszöbölése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- a három jelentésből kettő esetében a minőség nem volt biztosított, mivel a külső ellenőrök kiválasztása nem átlátható módon történt,
- egy másik esetben az ellenőrzés hatókörét helytelenül határozták meg: az ellenőrzési jelentés csak magáról a szervezetről szólt, a kérdéses projektről viszont egy szót sem ejtett.

A kedvezményezettek által kezdeményezett kiadás-ellenőrzésekre nézve a 2006 februárja óta megkötött szerződésekre már új feladatmeghatározás érvényes. Ez azonban nem érinti a korábban kötött szerződéseket, így a változás minden előnye csak egy idő múlva fog megmutatkozni. A Bizottság által kezdeményezett ellenőrzésekre nézve 2007 októbere óta kötelező felülvizsgált feladatmeghatározás alkalmazása.

8.25. Hogy még egy további szinten nyújtson biztosítékot, az EuropeAid kockázatelemzés alapján kiegészítő projektszintű ellenőrzéseket is megrendel. Arra azonban még nem dolgoztak ki teljes körű eljárásokat, hogy ezen ellenőrzések eredményeit a lehető legjobban kihasználják:

- a tervezett kiegészítő ellenőrzések – a földrajzilag illetékes igazgatóságok mindegyikénél eltérő mértékben – a kiadások 8 %-tól 43 %-ig terjedő részére terjedtek ki. Az útmutatótól való technikai jellegű eltérések miatt az adatokat nem lehet az EuropeAid egészére nézve összevonni, ezért nem bizonyos, hogy összességükben ezek az ellenőrzések egységes minimális szintet biztosítva járultak hozzá a megbízhatóság növeléséhez;

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Mindkét szerződést 2005-ben írták alá; a 2003 februárja után aláírt támogatási szerződésekre érvényes általános feltételek értelmében az egyes fellépésekről szóló végső pénzügyi jelentést a Bizottsághoz történő benyújtás előtt külső könyvvizsgálóval kell hitelesíttetni. Ezt a könyvvizsgálót a kedvezményezett választja ki, a Bizottságnak pedig jóvá kell hagynia, nevét a szerződés különös rendelkezései tartalmazzák. Előírás, hogy „valamely nemzetközileg elismert hiteles könyvvizsgálói felügyeleti szerv tagjának” kell lennie.

A szerződést a Bizottság 2002-ben írta alá. Akkoriban a kedvezményezettek számára az volt engedélyezett, hogy a pénzügyi és a szöveges beszámolók mellett kizárólag az éves zárszámadásról szóló ellenőrzési jelentést továbbítsák. 2003 óta módosultak a támogatási szerződésekre vonatkozó szabályok, jelenleg a végső kifizetés átutalása előtt külön ellenőrzési jelentést kell készíteni a fellépésről.

A Bizottság arra számít, hogy a bevezetett módosítások egyre inkább láthatóvá válnak majd.

8.25.

- Az éves ellenőrzési terv keretében végrehajtott ellenőrzések többségére az adott fellépés végrehajtásának ideje alatt került sor, és ezek jelentős mértékben a végrehajtás ütemétől függenek.

Ebből adódóan: az egyes delegációk által kezelt pénzügyi nagyságrendek, a projektportfoliók összetétele (szám és típus), továbbá a végrehajtási szakaszok függvényében az ellenőrzési tevékenységek delegációnként, illetve évenként is eltérnek egymástól. Ha a kezelt összegek nagyságrendjét követő százalékos ellenőrzési rátát állapítanánk meg, az nem csökkentené az ellenőrzési tevékenység egymást követő évek során tapasztalható fluktuációját, továbbá az eredményre jelentős hatás gyakorolna az ellenőrzésbe bevont projektek típusa, illetve összegértéke.

A EuropeAid rendszerében a megbízhatóság alátámasztására nem valamifajta előzetesen meghatározott ellenőrzési lefedettség arány betartása szolgál, hanem egyszerűen az, hogy a lefedettség kiterjed valamennyi releváns ellenőrzési alanyra, amelyeket a várt kockázati szinthez viszonyítva határoznak meg.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) az eredetileg 373 ellenőrzést tartalmazó ellenőrzési terv az év során lényegesen módosult (az ellenőrzések száma 109 visszavonás és 99 hozzáadás után 363-ra változott). Az, hogy a tervet rövidebbel jóváhagyása után máris ilyen mértékben módosították, kérdéssé teszi az ellenőrzés-tervezés rendszerszerű és kockázaton alapuló jellegét. Az előrehaladást és az eredményeket nyomon követő CRIS-Audit nevű számítógépes alkalmazás 2007-ben még nem működött teljes körűen. A zárójelentés nem említ olyan tervezési kritériumokat, mint a célsokaság vagy a lefedettség arány, és emiatt az eredményeket nem lehet összevetni a tervekkel;
- c) az év végéig a tervezett ellenőrzések közül csak 121-ről érkezett ellenőrzési jelentés. Ez a végrehajtás olyan alacsony szintjét jelenti, hogy az már csorbitja a külső ellenőrzésből a tárgyévvel vonatkozóan nyerhető bizonyosság minőségét;
- d) 2007-ben az előrelépésekről történő beszámolás, illetve a külső ellenőrzés eredményeinek elemzése kívánnivalót hagyott maga után. Az ellenőrzési módszertanért felelős központi egység készített ugyan egy összefoglaló jelentést, de az nem ölelt fel minden részterületet. Ezt példázza, hogy a helyi cégek által az egyes delegációkkal kötött szerződések alapján végzett ellenőrzéseket nem vizsgálták felül, pedig ezeknél nagyobb a minőségi kockázat, mint a központi keretszerződések alapján végzeteknél.

8.26. A bővítés szakpolitikai területét illetően egyes kiválasztott, nemrég lezárt programok utólagos ellenőrzését (záróellenőrzését) szerződéses külső ellenőrök végzik. Egy módszertani változást követően 2007-ben különösen nagy számban érkeztek be jelentések, és néhányuk utókövetésére nem került sor időben. A Bővítési Főigazgatóság 2007-ben 99 ellenőrzési zárójelentést kapott: a 2008. áprilisi számvevőszéki ellenőrzés idején ezek közül 66 esetében még tartott az utókövetés, valamint hat, 2006-ban le nem zárt jelentés továbbra is lezáratlan maradt. Egyes esetekben egy évnél is tovább eltart, amíg a zárójelentést követően megérkezik a kedvezményezett ország végleges válasza.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) Az ellenőrzési terv meghatározott számú kötelező ellenőrzést tartalmaz olyan projektek vonatkozásában, amelyek érettsége jelentősen változó. Az adott évre betervezettek közül egyeseket későbbi évekre halasztanak, másokat a projekt érettségének megfelelően előrehoznak.

2008 január 1-je óta a CRIS-Audit előírja az ellenőrzések előrehaladásának és eredményeinek monitorozását, ideértve a 2007-es éves ellenőrzési tervet.

Időközben a Bizottság az év során rendszeresen ellenőrzi az éves ellenőrzési terv végrehajtását, többek között a delegációktól származó rendszeres jelentések és friss adatok útján.

- c) A 2007-es év végén a 2007. évi ellenőrzési terv ellenőrzéseinek kétharmada esetében folyamatban volt a végrehajtás, míg a jelentéseknek a harmada érkezett be. Ez megfelel az előző évek arányainak. Ugyanekkorra a 2006-os éves ellenőrzési tervben előirányzott ellenőrzésekről szóló csaknem valamennyi jelentés beérkezett (a tervezett 177 ellenőrzésből 171), ami megerősíti az éves ellenőrzési tervek szokásos, az $n+1$. évben véget érő életciklusát.
- d) Az évente elkészített összefoglaló jelentés az ellenőrzési keretszerződés keretében finanszírozott ellenőrzéseket fedi le. Idetartoznak a EuropeAid, illetve a delegációk által felügyelt ellenőrzések, amelyek szemléletesen érzékeltetik az ellenőrök által azonosított problémákat, illetve a lehetséges megoldásokat.

8.26. A Bizottság a jelentések kiugróan magas száma ellenére sikeresen birkózott meg a feladattal: a feldolgozott jelentések száma 2006-hoz viszonyítva 70 %-kal nőtt.

Az év végén számos jelentést még nem lehetett lezárni, mivel ahhoz, hogy a Bizottság végleges álláspontot fogadhasson el, meg kell várnia az ellenőrzött alany bizottsági észrevételekre és a vizsgált hiányosságokra adott választát. Ez átlagosan 3–4 hónapot vesz igénybe.

Esetenként hosszabb feldolgozási késedelmekkel is számolni kell a megállapítások összetettsége miatt, és mert a lehetséges pénzügyi korrekciók alkalmazása terén pontosságra van szükség.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.27. A DG ECHO a végrehajtó partnerei (civil szervezetek) központjában és a projektek helyszínén végzendő ellenőrzéseket rendel meg. 2007-ben a DG ECHO ugyan jelentősen növelte a terepen fogatosított ellenőrzéseinek számát, ám 2006-hoz hasonlóan az ellenőrzések többsége továbbra is a partnerek központjában történt, ahol a kiadások valódiságáról nem lehet teljes körűen megbizonyosodni.

8.28. A központokban végzett ellenőrzések során a kifizetéseket a projektek kb. egyharmadából vett mintán vizsgálták. 2007-ben az ellenőrzött összeg 2,6 %-át ítélték potenciálisan jogosulatlan kiadásnak, ám valószínű, hogy a civil szervezetek indoklásainak beérkezése után ennek csak egy része kerül majd visszafizetésre. Mivel azonban az eredmények kivetítésére nincs lehetőség, az ellenőrzési rendszer nem teszi lehetővé a potenciálisan jogosulatlan kiadások összességének megbecsülését. Két olyan helyszíni számvetőségi vizsgálat, amelyet civil szervezetek központjában végeztek, arra mutatott rá, hogy a DG ECHO által megrendelt ellenőrzési jelentések nem hívták fel a figyelmet a pályázati eljárások hiányosságaira, illetve egyes jogosulatlan kiadásokra.

Belső ellenőrzés

8.29. Az EuropeAid-et és a DG ECHO-t egyaránt kiszolgáló belső ellenőrzési részleg (IAC) úgy tervezi, hogy a 2007–2009 közötti időszakra vonatkozó, az IAC belső kockázatelemzésén alapuló többéves ellenőrzési terv befejezése után majd 2010-ben tud éves átfogó értékelést adni az EuropeAid belső kontrolljának állapotáról. Az IAC belső kockázatelemzése azonban nem cseng egybe teljesen az EuropeAid saját kockázatelemzésével, és egyes magas kockázatúként elkönyvelt területeket illetően a 2007–2009 közötti időszakra nem terveznek ellenőrzéseket.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.27. Amint a Bizottság a Számvetőségek 2006-os éves jelentésére adott válaszában jelezte, az ellenőrzéseket az általános ellenőrzési stratégia részeként kell felfogni (lásd a Bizottság Számvetőségek 2006-os éves jelentésére adott válaszában 8.18. bekezdését). A Bizottság kiemelt hangsúlyt fektet a műveletek monitorozására, amelyet egyrészt az adott szakterület szakértői, másrészt a bizottsági központi személyzet hajt végre nyomon követési tevékenységek formájában. A Bizottság emellett részletesen elemzi a partnerei által különféle jelentésekben részére eljuttatott információkat.

A fent ismertetett ellenőrzésekből származó információkat a külső ellenőrök a központokban végrehajtott ellenőrzések során használják fel, ami segítségükre van számukra a projektkiadások realitásának és jogszerűségének értékelésében.

8.28. A DG ECHO különféle ellenőrzési eljárások segítségével ellenőrzi, hogy partnerei rendelkeznek-e a megfelelő ellenőrzési rendszerekkel; ezek közé tartozik a partner értékelése a partnerségi keretmegállapodás aláírását megelőzően, a DG ECHO által a partnereivel kapcsolatban végzett éves értékelés, valamint a működő ellenőrzési rendszerek értékelése, melyet a központi ellenőrzések alkalmával hajtanak végre. Ezek az eljárások a költségvetési rendelet 117. cikkével, illetve annak végrehajtási rendelete 180. cikkével összhangban egyenértékű fizetési garanciákat biztosítanak, és lehetővé teszik a felelős engedélyezésre jogosult tisztviselő számára, hogy a kockázatelemzéstől függően bizonyos esetekben eltekinthessen a pénzügyi beszámoló és az azok alapjául szolgáló számlák záradékkal történő ellátására vonatkozó kötelezettségétől.

8.29. Az IAC kockázatelemzése a EuropeAid saját kockázatelemzésétől függetlenül készül. Az IAC kockázat-nyilvántartási jegyzékének elkészítése során azonban az utóbbit is felhasználják. Elképzeltető, hogy miközben az IAC kockázat-nyilvántartási jegyzéke valamely területet magas kockázatúnak minősít, az adott terület az adott évben nem szerepel az ellenőrzési tervben, mivel az üzleti folyamat még nem tartozik a főigazgatóság mindennapi gyakorlatába, illetve egyes programok esetében a menedzsmentciklusba. Ezenkívül mivel az IAC ellenőrzési tervét a 2007–2009-es időszakra szóló IAS koordinálja, egyes ellenőrzendő elemek az IAS ellenőrzési tervében fognak szerepelni, nem pedig az IAC-ban.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.30. A DG ECHO ellenőrzésére 2007-ben nagyon kevés erőforrást fordítottak (egyetlen hivatásos ellenőr munkatársuk volt), átfogó ellenőrzési tervet pedig nem hagytak jóvá, illetve nem hajtottak végre. 2007 végén a DG ECHO belső ellenőrzési munkájának elvégzésére egy új, külön IAC részleget hoztak létre.

8.30. A Bizottság két személyt rendelt a DG ECHO-val kapcsolatos belső ellenőrzési munka támogatására. Az IAC ellenőrzési terve kockázatalapú volt, és figyelembe vette a belső ellenőrzési szolgálat, illetve a Számvevőszék által a humanitárius tevékenységekkel kapcsolatban végzett intenzív ellenőrzési munkát. A lefedendő reziduális kockázat alapján állapították meg az IAC 2007-es munkaprogramját.

Általános következtetések és ajánlások

Következtetések

8.31. Elvégzett ellenőrzése alapján a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy a külső támogatás, a fejlesztés, a bővítés és a humanitárius segítségnyújtás szakpolitika-csoportjában a kiadások alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét és/vagy szabályszerűségét lényeges hibaszint jellemzi (lásd: 8.9. bekezdés).

8.31. Ezek a hibák elsősorban a végrehajtó szervezeteknél az előlegfizetésekkel/előfinanszírozással kapcsolatban felmerült kiadásokat érintik. A Bizottság ellenőrzési rendszerének keretében előirányzott, a végső kifizetéseket megelőző kötelező pénzügyi ellenőrzések lehetővé tennék a Bizottság számára a hibák felderítését és kiigazítását.

A Bizottság gondosan megvizsgálja a kiadások jogszerűségét, amint az előcsatlakozási támogatás kedvezményezett országaitól megkapta a végleges nyilatkozatot és a bizonylatokat; azon kiadások esetében, melyek nincsenek összhangban a szabályokkal, a végső kifizetéseket a Bizottság visszatartja vagy visszaköveteli.

8.32. A Számvevőszék értékelése szerint a küllapcsolatok, a fejlesztés, a bővítés és a humanitárius segítségnyújtás terén a felügyeleti és kontrollrendszerek csak részben működnek eredményesen (lásd: **8.1. melléklet** és 8.11–8.30. bekezdés).

Ajánlások

8.33. E hiányosságok enyhítésére a Számvevőszék a következőket javasolja:

- a) az EuropeAid nyújtson több támogatást és képzést a projektek pénzügyi munkatársainak, és hasson oda, hogy a delegációk pénzügyi és szerződéskötési részlegei aktívabban felügyeljék emezek munkáját;
- b) az EuropeAid biztosítsa, hogy a kockázatelemzésen alapuló ellenőrzések reálisak, és végrehajtásukra gyorsan sor kerül, a minőség ellenőrzése és a levont tanulságok hasznosítása érdekében pedig gyűjtse össze és elemezze a teljes ellenőrzési program eredményeit;

8.33.

- a) A Bizottság szolgálatai egy-egy művelet időtartama alatt monitorozzák annak végrehajtását a helyi hatóságokkal folytatott párbeszéd, a kedvezményezettekkel szervezett technikai találkozók, valamint helyszíni látogatások formájában. A független szakértők által évente végrehajtott eredményorientált monitorozás (ROM) kiegészíti ezeket a tevékenységeket és figyelemmel kíséri a folyamatban lévő projektek fejlődését, eredménymutatóit és a lehetséges problémákat. Kockázatelemzést követően további operatív vagy pénzügyi projektellenőrzésekre is sor kerülhet.
- b) Az éves ellenőrzési terv (AAP) metodikáját évente pontosítják annak érdekében, hogy a kockázatalapú ellenőrzés meghatározását a lehető legrealisztikusabbá tegyék. Az AAP végrehajtását 2008-ban végig szigorúan figyelemmel kísérik majd, az ellenőrzési eredmények felhasználását pedig optimalizálják.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- c) a költségvetési támogatási programok bizottsági irányítása alapuljon mérhető, teljesíthető, határidőkhöz kötött és releváns mutatókon, követeljen meg megbízható és megerősítő erejű bizonyítékokat ezek értékeléséhez, a finanszírozás pedig legyen egyértelműen teljesítményhez kötve;
- d) orvosolják további sürgős intézkedésekkel az uniós pénzeszközök kezelésének bulgáriai hiányosságait, Törökországban pedig tartsák fenn a monitoring szükséges szintjét;
- e) hassanak oda, hogy a záróellenőrzésekkel kapcsolatos végleges válaszok hamarabb érkezzenek be;
- f) a DG ECHO úgy javítson ellenőrzési stratégiáján, hogy biztosítsa a műveletek nagyobb lefedettségét a végrehajtó szervezetek szintjén, különösen pedig a helyszínen, minden típusú partner esetében.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- c) A költségvetési támogatási műveletek keretében a közösségi forrásokat teljesítési alapon nyújtják. A teljesítményt illetően a Bizottság mérhető, realisztikus és adott időszak vagy időpont vonatkozásában releváns mutatók alkalmazására törekszik. A megbízható adatokon alapuló teljesítményértékelést a donorközösség sok esetben a Párizsi Nyilatkozattal összhangban hajtja végre. A Bizottság ezzel összefüggésben jelentős erőfeszítéseket tesz, hogy olyan teljesítménymutatókat alkalmazzon, amelyek hatékonyabban mérik az eredményt és a teljesítményt.
- d) A Bizottság Bulgária vonatkozásában továbbra is szigorúan ellenőrizni fogja az igazgatási rendszereket. A fejlesztések biztosítására cselekvési tervet dolgoztak ki. A nemzeti hatóságoknak sürgős lépéseket kell tenniük a helyzet orvoslására; a javasolt intézkedéseket gondosan figyelemmel kísérik majd, illetve auditálják annak ellenőrzése érdekében, hogy azok a kívánt változásokat eredményezzék.

A Bizottság kérésének eleget téve Törökország vonatkozásában a nemzeti hatóságok intézkedést hoztak. Időközben megtörtént a hatáskörök szétválasztása és nagy számmal bővítették a személyzetet. Továbbra is kiemelt feladat maradt a folyamatos monitorozás és a további nyomon követés.

- e) A 2007-ben beérkezett jelentések kiugróan magas száma ellenére a Bizottság sikeresen birkózott meg a feladattal: a feldolgozott jelentések száma 2006-hoz viszonyítva 70 %-kal nőtt.

Az év végén számos jelentést még nem lehetett lezárni, mivel ahhoz, hogy a Bizottság végleges álláspontot fogadhasson el, meg kell várnia az ellenőrzött alany bizottsági észrevételekre adott válaszát, és az esetleges szabálytalanságokat ki kell vizsgálni. Ez átlagosan 3–4 hónapot vesz igénybe. Esetenként hosszabb feldolgozási késedelmekkel is számolni kell a megállapítások összetettsége miatt, és mert a lehetséges pénzügyi korrekciók alkalmazása terén pontosságra van szükség.

- f) A Bizottság megvizsgálja majd a Számvevőszék ajánlását, és máris megnövelte a 2007-re vonatkozó helyszíni ellenőrzések számát.

Az ellenőrzések körének a jelenlegi optimális szinten túli bővítése olyan költségnövekedés veszélyét hordozza, amely a szakpolitika végrehajtását veszélyezteti. Ez viszont azon bizottsági partnerek elégedetlenségét fokozná, akik a humanitárius segítségnyújtás helyszíni végrehajtásáért felelősek.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A KORÁBBI ÉSZREVÉTELEK HASZNOSULÁSA

A megbízhatósági nyilatkozat keretében tett főbb észrevételek hasznosulása

8.34. A **8.2. melléklet** nyújt összefoglalót arról, hogy a Számvevőszék nyomon követésének tükrében miként hasznosultak a legutóbbi megbízhatósági nyilatkozatok keretében tett főbb észrevételek.

A TACIS forrásaiból az Orosz Föderációban finanszírozott projektek teljesítményéről szóló 2/2006. sz. különjelentés hasznosulása**Bevezetés**

8.35. 2006 áprilisában a Számvevőszék közzétette a TACIS forrásaiból az Orosz Föderációban finanszírozott projektek teljesítményéről szóló 2/2006. sz. különjelentését ⁽⁵⁾. A jelentés fő következtetése szerint túl sok projekt esetében nem teljesültek a kitűzött célok, részben a bizottsági irányítás hiányosságai miatt:

- a) nem került sor olyan valódi párbeszédre az orosz hatóságokkal és a kedvezményezettekkel, amelynek alapján feltárhatók volna a valós szükségletek;
- b) pontatlanul és nem mérhető módon határozták meg a projektek céljait, és az alapfeltételezések nem tükrözték a valóságot (az időtényezőt tekintve sem);
- c) szinte egyszer sem folyamodtak társfinanszírozáshoz, noha az erősítené az elkötelezettséget;
- d) nem foglalkoztak kellőképpen a projektek értékelésével, eredményeik széles körű megismertetésével, illetve a fenntarthatóság kérdésével.

8.36. A Számvevőszék ajánlásai ennek megfelelően arra irányultak, hogy a Bizottság ezekben a kérdésekben javítsa irányítási tevékenységét. Az Európai Parlament ⁽⁶⁾ és az Európai Tanács ⁽⁷⁾ szintén arra szólított fel, hogy a Bizottság folytasson mélyrehatóbb párbeszédet az illetékes orosz hatóságokkal az ország igényeinek, prioritásainak és céljainak pontos felmérése érdekében. A mentesítő hatóság arra hívott fel, hogy finanszírozásban csak egyértelmű és közösen vallott céllal bíró projektek részesüljenek, és azt ajánlotta, hogy folyamodjanak gyakrabban társfinanszírozáshoz, ítéljék meg realisabban a fenntarthatóságot, illetve biztosítsák, hogy kerüljön sor az értékelésekre, és tegyék szélesebb körben ismertté a projektek eredményeit.

⁽⁵⁾ HL C 119., 2006.5.19.

⁽⁶⁾ A Költségvetés-ellenőrzési bizottság PE 374.332 sz. munkadokumentuma.

⁽⁷⁾ Tervezet – A Tanács következtetései, 2006. július 6., 196/06 Rev 1.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.37. A különjelentésre adott válaszaiban a Bizottság elismerte, hogy a Számvevőszék által kiemelt hiányosságok nagyrészt fennállnak, de hangsúlyozta, hogy külső segítségnyújtási programjainak irányítását illetően máris javulás tapasztalható. A Bizottság szerint a legtöbb hiányosságot már orvosolta a közösségi külső segítségnyújtásnak a 2002 és 2005 közötti időszakban lezajlott reformja, elsősorban a delegációkra történő feladatátruházás révén.

8.38. Ennek a 2007 második félévében lezajlott korlátozott hatókörű utóellenőrzésnek a célja annak megvizsgálása volt, hogy a Bizottság milyen mértékben vette figyelembe a főbb ajánlásokat. E célból elemeztek témába vágó dokumentumokat, illetve elbeszélgetéseket folytattak egyes bizottsági részlegeken. Ezenkívül a 2006 decembere és 2007 júniusa között véget ért TACIS-projektek (összesen 13) közül a helyszínen megvizsgáltak 10 statisztikailag reprezentatív projektet, összesen 27,3 millió EUR értékben.

A Számvevőszék észrevételei**Termékenyebb párbeszéd**

8.39. Az, hogy az irányítási feladatok a Bizottság központjától annak moszkvai delegációjához kerültek át, csakugyan kedvezően befolyásolta a projektkiválasztási és -előkészítési folyamat minőségét. Sok jel utal arra, hogy az orosz hatóságokkal folytatott párbeszéd javulása a partnerország nagyobb szerepvállalásához vezetett. Az igények felmérését és a témák rangsorolását illetően a korábbinál több kedvezményezettet vontak be a Bizottság és az orosz szövetségi kormánysszervek közötti véleménycserébe. Ebből adódóan mindenütt javult a programozás, a projektek kiválasztása és előkészítése, és mindezek során eredményesebben vették figyelembe az Oroszország és az EU közötti partnerség prioritásait.

8.40. Az orosz partnerekkel történő együttműködés azonban még továbbfejleszthető. Az, hogy Oroszország későn írja alá a cselekvési programokat, továbbra is csökkenti az eredményes projektvégrehajtásra rendelkezésre álló időt. A projektek előnyeit élvező orosz regionális hatóságokat továbbra sem vonják be kellő mértékben a projekt-előkészítésbe. Ez különösen azért sajnálatos, mert az orosz hatóságok regionális szinten nagyobb elkötelezettséget tanúsítottak és több emberi erőforrást bocsátottak rendelkezésre, mint a projektvégrehajtásban részt vevő központi partnerek.

8.39. A Bizottság üdvözli, hogy a Számvevőszék elismerőleg nyilatkozott a decentralizáció és annak pozitív hatásai következtében előállt fejlődésről.

8.40. A külső segítségnyújtásnak (RELEX-reform) a 2002 és 2005 közötti időszakban – az EK külső támogatásai igazgatásának a delegációkra történő átruházása révén – elindított reformja biztosítja, hogy az előkészítő szakasztól a végső megvalósításig jobb párbeszéd és szélesebb körű együttműködés alakuljon ki a partnerországgal. Amellett, hogy az Orosz Föderációnak nyújtott pénzügyi támogatás volumene az utóbbi években csökkenő tendenciájú, a projektek jelentős hányadának fő célja az, hogy támogatást biztosítson a jogszabályok, a szakpolitikai intézkedések és/vagy gyakorlatok továbbfejlesztéséhez Oroszország meghatározott ágazataiban. E projektek esetében a természetes partnerek a központi (föderális) hatóságok.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Javult a célok meghatározása, de továbbra is vontatottan zajlik a tervezési folyamat

8.41. A Bizottság központjában újonnan bevezetett minőségi támogatási felülvizsgálat („QSG”) ⁽⁸⁾, amely 2005 óta az oroszországi támogatási programokra is vonatkozik, kedvezően befolyásolta az általános tervezést és a célok meghatározását. A projektcelkitűzéseket pontosabban és az Oroszországban folyó reformokhoz kapcsolódva fogalmazták meg. Az alvállalkozók logikai keretek alkalmazásával állították össze és hajtották végre cselekvési tervüket. Általánosságban az ellenőrzött projektek nagyobb arányban bizonyultak sikeresnek, mint az első ellenőrzés alkalmával.

8.42. Mivel azonban a Bizottság által alkalmazandó programozási eljárások a teljességre törekszenek, a tervezési folyamat nagyobb részét továbbra is vontatottan zajlik. A megvizsgált projektek közül kettőnél a célok kitűzését megelőzték az események, illetve a kitűzött célok – legalábbis részben – elvesztették relevanciájukat.

8.43. A Számvevőszék maga is osztja egyes kedvezményezett szervezetek véleményét, akik azt bírálják, hogy az uniós eljárások képtelenek gyorsan és „bürokráciamentesen” reagálni az orosz támogatási kérelmekre. A szükséges reformok gyors, kisebb léptékű támogatása iránti ilyen orosz kérelmeknek esetleg majd az új „Közös térségek mechanizmus” (*Common Spaces Facility*) révén lehet eleget tenni. E mechanizmus részleteiről 2007-ben még folytak a tárgyalások, azzal a céllal, hogy lehetővé tegye a gyors reagálást a rövid távú és középtávú támogatás iránti kérelmekre, s ezzel megkönnyítse a négy „közös térség” ⁽⁹⁾ keretében történő együttes fellépést.

Továbbra is problémás a társfinanszírozás

8.44. Éppen a szóba forgó számvevőszéki utóellenőrzés idejére esett az a tárgyalás, melynek során a Bizottság és az orosz kormány azt mérlegelte, hogy milyen technikai megoldással lehetne a jövőben lehetővé tenni az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz (ENPI) ⁽¹⁰⁾ keretében sorra kerülő minden támogatási intézkedés nemzeti társfinanszírozását.

⁽⁸⁾ Az „iQSG” (Szolgáltatási Minőségi Támogatási Csoport) felállítása az olyan fő stratégiai és programozási dokumentumok minőségének javítását célozta, mint az országstratégiai dokumentumok és a nemzeti indikatív programok. Az „oQSG” (a Hivatal Minőségi Támogatási Csoportja) felállításával az EuropeAid a projektek előkészítési és megfogalmazási szakaszát kívánta minőségileg javítani, elsősorban releváns dokumentumok szakértői értékelésének elvégzésével.

⁽⁹⁾ A 2003. májusi szentpétervári csúcstalálkozón az EU és Oroszország megállapodott, hogy együttműködésüket a partnerségi és együttműködési megállapodás keretében hosszú távon négy „közös térség” megteremtésével erősítik meg. E négy térség a következő: a közös gazdasági térség, gazdasági és környezetvédelmi témákra vonatkozóan; a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés közös térsége; a külbiztonság területén való együttműködés közös térsége, valamint a kutatási és oktatási közös térség, beleértve az utóbbi kulturális vetületeit is.

⁽¹⁰⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 1638/2006/EK rendelete (HL L 310., 2006.11.9., 1. o.).

8.41. A Bizottság pozitívan értékeli a Számvevőszék arra vonatkozó megjegyzéseit, hogy az új minőség-ellenőrzési mechanizmusok bevezetésének köszönhetően javult a projekt- és céltervezés.

8.42. A Bizottság tiszteletben tartja a programozási, illetve a konzultációs folyamat rendeletben rögzített időtartamát. A Bizottság, hogy jelentősen mérsékelje a projektek elavulásának kockázatát, a politikaformálási folyamat kezdetétől fogva bevonja az érdekeltet. Ezt a tendenciát az Oroszországról készített monitoringjelentések is alátámasztják, melyek azt bizonyítják, hogy a RELEX-reform elindítása óta eltelt években erőteljes javulás következett be a projektterv-értékelések relevanciája és minősége terén.

8.43. A Bizottság a közös térségekre vonatkozó eszközt úgy alakította ki, hogy lehetővé tegye a gyors reagálást a kisebb nagyságrendű orosz támogatások iránti kérelmekre.

8.44. A Bizottság és Oroszország jelenleg vizsgálja a projektek társfinanszírozási keretének létrehozására vonatkozó lehetőségeket. Sok társfinanszírozású projekt már el is indult; ezek közé sorolható az Európai Tanulmányok Intézete és az Északi Dimenzió Környezeti Partnerség (ÉDKP), valamint olyan támogatási programok, mint az intézményépítési partnerségi program (IBPP) és a szomszédsági programok. A jövőt illetően az orosz kormány 122 millió EUR-t szán az ENPI határon átnyúló programjaira (amely a Bizottság által ugyanezen programokra előírtakhoz összegeket egészítené ki).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.45. Mindeddig – egyes természetbeni hozzájárulásoktól eltekintve – alig volt jele annak, hogy központi, regionális vagy helyi érintettek jelentősebb pénzügyi szerepet vállalnának. A korábbi ellenőrzés időszakához képest még az a követelmény is ritkábban merült fel, hogy az irodai elhelyezésről a kedvezményezettek gondoskodjanak.

8.46. Mint már korábban, ezúttal is azt lehet megállapítani, hogy a projektek iránti elkötelezettség erősítése továbbra is nehéz lesz, ha az Orosz Föderáció nem részesíti ezeket nagyobb nemzeti társfinanszírozásban.

Javulás történt az értékelésben, ám továbbra is vannak gyengeségek a projekteredmények megismertetése és a fenntarthatóság terén

8.47. Habár az ellenőrzött projekteket a Bizottság nem értékelte egyenként, a Számvevőszék elismeri, hogy általánosságban javult a helyzet: 2006 óta a delegáció több ágazati utólagos értékelést kezdeményezett, például egy hatástanulmányt a közigazgatási és közszolgálati reformról, illetve értékeléseket a többi más területen nyújtott uniós támogatásról.

8.48. Nem volt még azonban kellőképpen biztosítva az értékes eredmények országszintű megismertetése. Különösen gyengén teljesítettek e téren a központi kormány szinten működő elsődleges projektpartnerek. Alkalmassint a projekt keretében zajlott ugyan valamilyen tájékoztató tevékenység, ezek viszont a projekt befejeztével nemigen folytatódtak. A tájékoztató céllal létrehozott honlapok a projektek végeztével szinte kivétel nélkül elsovadtak.

8.49. A Bizottság 2007-ben úgy határozott, hogy a külső projektmonitorok ne csak a projektek időtartama alatt felügyeljék azokat, hanem készítsenek utólagos monitoringjelentést is. A jövőben a projektmonitorok így – legalábbis tájékoztató jelleggel – fenntarthatósági szempontokról is beszámolhatnak.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.45. A 2000–2001-es időszakban a társfinanszírozás a Tacis-projektek esetében nem volt jogi előírás (ekkor történt azon projektek kijelölése, melyeket a Számvevőszék a 2/2006 sz. külön jelentése keretében ellenőrzött). Az Orosz Föderációban a társfinanszírozási lehetőségek a programozás idején korlátozottak voltak, a szükséges mechanizmusok még nem működtek.

A Bizottság most azzal a feladattal néz szembe, hogy miként egyeztesse össze a projektelőírásokat azzal a törvénnyel, amely a külföldi állampolgárok számára lehetetlenné teszi az orosz kormány „helyiségeiben” történő munkavégzést.

8.46. A 2006-ban elfogadott új pénzügyi eszköz, az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz (ENPI) megállapítja, hogy a támogatáshoz rendes körülmények között a partnerországnak kell társfinanszírozást biztosítania, ami biztosítja az elkötelezettséget, valamint a különféle, végrehajtási fázisban lévő intézkedések iránti felelősségvállalást.

8.47. A Bizottság ezen esetekben az ágazati értékelések mellett döntött, melyek segítségével teljesebb áttekintést kaphat az EK-támogatások által ezen meghatározott ágazatokra gyakorolt hatásokról.

8.48. A Bizottság valamennyi projekt esetében szigorú láthatósági és tájékoztatási irányelveket alkalmaz, mint pl. az EK külső fellépéseire vonatkozó kommunikációs és láthatósági kézikönyv által megfogalmazott irányelvek.

A projekt kedvezményezetteinek kötelezettségeihez tartozik a projekt lezárását követő folyamatos tájékoztatási lehetőség biztosítása, illetve az erre vonatkozó kötelezettség.

8.49. A Bizottság vizsgálja a kísérleti fázis értékelését követő utólagos értékelések rendszeresített használatának lehetőségét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.50. A projekteredmények fenntarthatósága mindmáig problematikusnak mutatkozik. Semmi nem utal arra, hogy a Bizottság már a tervezési szakaszban külön intézkedéseket tett volna ennek a gondnak az orvoslására. A legtöbb megvizsgált projektben hiányosságokra derült fény. Ez például abból következett, hogy a központi szintű kedvezményezettek nem alkották meg és nem fogadtatták el a tartós adminisztratív struktúrák létrehozásához szükséges törvényeket, rendeleteket és szabályokat. Ezenkívül gyakran hiányzott az utókövetéshez szükséges helyi finanszírozás is.

Következtetések és ajánlások

8.51. A Bizottság valóban tett lépéseket az Oroszországnak nyújtott támogatás eredményességének javítására. Ennek köszönhetően az eredeti ellenőrzéshez képest mára egyértelműen javult a tervezési dokumentáció minősége, jobban körvonalazódott a projektek hozzájárulása az oroszországi reformokhoz, és nagyobb arányban születtek azonnali eredmények. Kiigazító intézkedései révén azonban a Bizottság még nem tudta elérni a résztvevők elkötelezettségének erősödését, illetve a projekteredmények fenntarthatóbbá válását.

8.52. A Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság:

- a) Biztosítsa, hogy az ENPI keretében elvben csak olyan intézkedéseket finanszírozzon, amelyekhez az orosz kedvezményezettek társfinanszírozást és megfelelő erőforrásokat biztosítanak;
- b) Biztosítsa, hogy az ENPI keretében elvben csak olyan intézkedéseket finanszírozzon, amelyek rendelkeznek a projekteredmények fenntarthatóságáról, és szavatolják, hogy az eredményeket, illetve a példaértékű tevékenységeket a lehető legszélesebb körben megismertetik Oroszországban;
- c) annak érdekében, hogy a projektek megvalósítási ideje a lehető leghosszabb legyen, rövidítse le azok megtervezési folyamatát, és biztosítsa, hogy az Oroszországban folyó reformok kapcsán szükség esetén képes a gyors segítségnyújtásra.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.50. A Bizottság megítélése szerint az ellenőrzés alá vont projektek többségükben teljesítették a hozzájuk rendelt célkitűzéseket. A fenntarthatóságot illetően a Bizottság a minőségi felülvizsgálati rendszeren keresztül a tervezési szakaszban hozott meg egyes intézkedéseket. A Minőségi Támogatási Csoportok által a projekt kiválasztás és megfogalmazás fázisában végrehajtott minőségi felülvizsgálat – a Számvevőszék értékelése szerint ezen mechanizmus pozitív hatást gyakorolt a projekttervezésre általában – célja többek között annak felmérése, hogy a partnerek részéről fennáll-e a javasolt intézkedésekkel kapcsolatos bizonyított felelősségvállalás és elkötelezettség. Ezért 2005-től kezdődően már a tervezési szakaszba is beépítik a projektek fenntarthatóságára vonatkozó nagyobb fokú megbízhatóságot.

8.51. Ami a felelősségvállalási elvet illeti, a 2005-ös ütemtervekből eredő együttműködési és támogatási kezdeményezések terén Oroszország vonatkozásában a Bizottság a „közös térségek” politikai párbeszédet tekintti alapnak. Így a 2005-öt követő pénzügyi együttműködés a két partner által már korábban egyeztetett szakpolitikai célkitűzéseket követi. Az utóbbi öt év eredményorientált monitorozási (ROM) jelentéseinek megállapításai már jelezték, hogy az ENPI keleti régiójában jelentős minőségjavulás következett be a projektek programozása és végrehajtása terén. Oroszország esetében az átlagos ROM-pontszám 2007-ben 4,00-ból 2,94 volt, amivel az oroszországi projektek az ENPI keleti régiójában a legjobban teljesítők közé kerültek.

8.52. A Bizottság egyetért a Számvevőszék ajánlásával. Ezen túlmenően:

- a) Az új Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz (ENPI) megállapítja, hogy a támogatáshoz rendes körülmények között a partnerországnak kell társfinanszírozást biztosítania. Ahogyan azt korábban már említettük, az orosz kormány korábban már jelentős összegű kötelezettséget vállalt azon programok finanszírozására, melyek esetében már megkötötték a megállapodást.

(Lásd a fentebbi 8.44., 8.45. és 8.46. bekezdéseket)

- b) A Bizottság kiemelt figyelmet fordít a projekteredmények széles körű megismertetésére. A projektpartnerek nagyobb felelősségvállalásának biztosítása érdekében hozott intézkedések (az érdekelt felekkel a programozási és a tervezési szakaszban folytatott konzultáció, új minőségbiztosítási mechanizmusok) szintén garanciát jelentenek arra nézve, hogy a partnerek a projektek befejezését követően nagyobb elkötelezettséget tanúsítsanak a projekteredmények megismertetésével összefüggésben.
- c) Az érdekelt felek tervezési szakaszba történő bevonása lehetővé teszi, hogy pontosabban meghatározzák a hatékony végrehajtásra vonatkozó ütemezési előírásokat, és hogy azokat beépítsék az általános tervezési paraméterekbe. A delegációnak a „közös térségek” eszköz igénybevételére tervezett kezdeményezése rugalmas mechanizmust biztosíthat az orosz támogatási igényekre történő gyorsabb reagáláshoz.

(Lásd a fentebbi 8.41., 8.42., és 8.43. bekezdéseket)

8.1. MELLÉKLET

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

Érintett rendszer	Főbb belső kontrollmechanizmusok (a Bizottság részlegeinél)				Főbb belső kontrollmechanizmusok a tagországi igazgatásban	Átfogó értékelés
	Szerződések és kifizetések előzetes ellenőrzése	A projektvégre-hajtó szervezetek monitoringja	A projektek költségigényléseinek külső ellenőrzése/záróellenőrzése	Belső ellenőrzés		
EuropeAid Együttműködési Hivatal					NA	
Bővítés		NA				
Humanitárius Segélyek Főigazgatósága (ECHO)		NA			NA	

A színkód értelmezése:

	Eredményes
	Részben eredményes
	Nem eredményes
N/A	Nem alkalmazható/nincs értékelve

Megjegyzés: A „részben eredményesként” feltüntetett kontrollmechanizmusok esetében e táblázat mellett figyelembe veendő a **8.2. melléklet** is, amely beszámol a vonatkozó előrelépésekről.

A tranzakciók vizsgálatának eredményei

A hiba által érintett ügyleteknek a minta alapján becsült aránya	11 %
Hibaaarány	2 % és 5 % között

A megbízhatósági nyilatkozat keretében tett főbb észrevételek hasznosulása

A Számvevőszék észrevétele	Intézkedések	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
Külkapcsolatok és fejlesztés			
<i>Hiányosságok a végrehajtó szervezeteknél</i>			
A korábbi évekhez hasonlóan a Számvevőszék a végrehajtó szervezetek szintjén a kifizetésekből vett mintában lényeges hibaarányt állapított meg. (A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 8.9–8.10. bekezdés)	Felülvizsgálták a kedvezményezettek által kezdeményezendő pénzügyi ellenőrzésekre vonatkozó feladatmeghatározást.	Az új feladatmeghatározás részben már 2007-ben is érezte hatását. Mivel azonban ennek alkalmazása csak 2007 októberétől kötelező, összes előnye majd csak a jövőben válik nyilvánvalóvá.	A Bizottság üdvözlöi a Számvevőszéknek az ellenőrzési jelentések minőségjavulására vonatkozó észrevételét. Meg kell azonban jegyezni a következőket: – a kedvezményezettek által kezdeményezett pénzügyi ellenőrzésekre vonatkozó új feladatmeghatározás hatályossá válik valamennyi, 2006 februárja után aláírt szerződésre, – a Bizottság által kezdeményezett pénzügyi ellenőrzésekre vonatkozó új feladatmeghatározás 2007 júliusa óta áll rendelkezésre, és 2007. októberi kezdettel vált kötelezővé. A Bizottság szerint azonban a feladatmeghatározás 2007-ig használt előző verziója már megfelelő minőségű volt ahhoz, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselő számára lehetővé tegye a megfelelő döntések meghozatalát.
<i>Információk az ellenőrzésekről és azok eredményeiről</i>			
Sem a külső támogatások kezeléséről szóló jelentések (EAMR), sem a CRIS (Közös Relex Információs Rendszer) számítógépesített vezetői információs rendszer nem tartalmaz teljes körű és rendszerbe foglalt információt a projektekre vonatkozó ellenőrzésekről és azok eredményeiről. (A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 8.22. és 8.23. bekezdés)	Módosították a delegációk által a 2007. évi éves ellenőrzési terv végrehajtásánál alkalmazott beszámoló-készítési sablont. A CRIS-Auditot tovább tökéletesítették.	Több szempontból javulásról lehet számot adni. 2007-ben azonban még nem aknázták ki a CRIS-Audit minden sajátosságát, és a végrehajtó szervezetek irányítása alatt folyó ellenőrzések még mindig nem kerültek be a beszámolókbba.	A CRIS-Auditba a 2007-es éves ellenőrzési tervben előirányzott valamennyi ellenőrzés mellett bevitelre kerültek a folyó év ellenőrzései is.
Bővítés			
<i>Bővített decentralizált végrehajtási rendszer (EDIS)</i>			
Romániában és Bulgáriában hiányosságokra derült fény az országos államigazgatási felügyeleti rendszerekben, amit megerősített a Phare EDIS-akkreditációjának bulgáriai késése. (A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 9.19. bekezdés)	A Bizottság gondosan nyomon követte a nemzeti irányítási rendszerekben történt előrehaladást.	Az ezzel kapcsolatban történt intézkedések ellenére Bulgária esetében az elvégzett ellenőrzés azt mutatta ki, hogy a nemzeti felügyeleti és kontrollrendszerek szintjén akad még javítanivaló.	A Bizottság a bolgár hatóságokkal szoros együttműködésben folytatja az igazgatási rendszerek szigorú monitorozását. A javasolt intézkedéseket gondosan figyelemmel kísérik majd, illetve auditálják annak ellenőrzése érdekében, hogy azok a kívánt hatást eredményezik-e.
Humanitárius segítségnyújtás			
<i>Külső ellenőrzések</i>			
Az ellenőrzések javarészt a partnerek központjában zajlanak, pedig a kiadások valódisága a helyszínen eredményesebben vizsgálható, s ezért nagyobb hangsúlyt kellene helyezni a helyszíni ellenőrzésekre. (A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés, 8.18. bekezdés)	2006 augusztusában új keretszerződést kötöttek.	Az új keretszerződés ellenére az ellenőrzések 2007-ben is javarészt a partnerek központjában zajlottak.	A Bizottság a 2006-ban végrehajtott ellenőrzések számához viszonyítva megkésztette a helyszíni ellenőrzések számát. A helyszíni ellenőrzések számának további növelése nem lenne költséghatékony.

9. FEJEZET

Oktatás és állampolgárság

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	9.1–9.4.
Az „Oktatás és állampolgárság” egyedi jellemzői	9.1–9.4.
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	9.5–9.26.
Mire terjedt ki az ellenőrzés?	9.5–9.6.
Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége	9.7–9.11.
A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése	9.12–9.24.
Az egész életen át tartó tanulás programja (LLP)	9.13–9.18.
A II. Európai Menekültügyi Alap és a Külső Határok Alap	9.19–9.21.
A „Tájékoztatás” kiadásaira vonatkozó előzetes ellenőrzések	9.22–9.23.
Következtetés a felügyeleti és kontrollrendszerekre nézve	9.24.
Általános következtetések és ajánlások	9.25–9.26.
A korábbi észrevételek hasznosulása	9.27.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

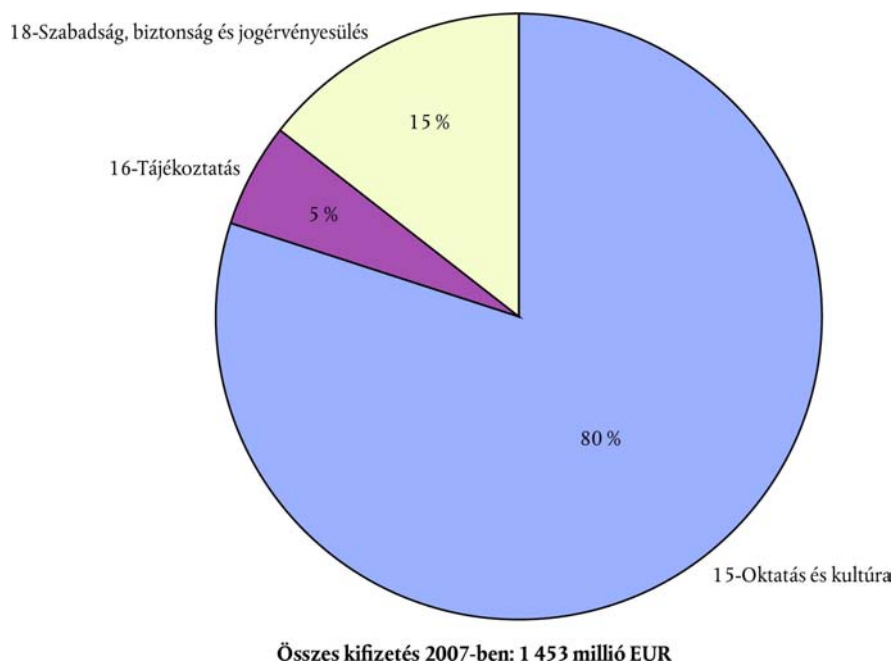
BEVEZETÉS

Az „Oktatás és állampolgárság” egyedi jellemzői

9.1. Ez a fejezet a Számvevőszéknek az „Oktatás és állampolgárság” szakpolitika-csoportra vonatkozó megállapításait tartalmazza, amely csoport a következő politikaterületeket öleli fel: 15 – Oktatás és kultúra; 16 – Tájékoztatás; 18 – Szabadság, biztonság és jogérvényesülés. 2007-ben a kötelezettségvállalások összértéke 1 888 millió EUR (2006-ban 1 649 millió EUR), a kifizetéseké pedig 1 453 millió EUR (2006-ban 1 569 millió EUR) volt. A kifizetések szakpolitikai területek szerinti megoszlását a **9.1. ábra** mutatja. A 2007-es évi költségvetés-végrehajtás lényeges vonása volt, hogy a 2007–2013-as pénzügyi kerettel összefüggésben új többéves programokat vezettek be ⁽¹⁾.

9.1. A 15. és 18. szakpolitikai terület vonatkozásában a legtöbb jogi aktust 2007 végén fogadták el, ami a költségvetés végrehajtása és az új pénzügyi eszközök elindítása tekintetében sajátos korlátozásokat eredményezett.

9.1. ábra: Oktatás és állampolgárság – a kifizetések (*) politikaterületek szerinti megoszlása



(*) Nem tartalmazza az igazgatási kiadásokat.

Forrás: 2007-es éves beszámoló.

⁽¹⁾ Kivételt képeztek ez alól a 16. politikaterület kiadásai.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.2. A kiadások nagy részét a Bizottság kezeli közvetett központi irányítással vagy megosztott irányítással, míg az intézkedések végrehajtása – többéves programok formájában – nemzeti ügynökségekre vagy hasonló tagállami irányítási struktúrákra hárul ⁽²⁾. A felelős tagállami szervezetek magán- és állami kedvezményezettek projektjeire vagy intézkedéseire nyújtanak támogatásokat, illetve kötnek velük szerződéseket. A támogatásokat rendszerint több részletben folyósítják: a kedvezményezett a támogatási megállapodás aláírásakor előleget kap, majd később – az általa rendszeresen elkészített költségelszámolások támogatható kiadásainak visszatérítéseként – közbelső és/vagy záró kifizetés(ek)ben részesül.

9.3. A programokat az új pénzügyi keret szerint olyan módosított belsőkontroll-struktúra mellett hajtják végre, amely nagyobb felelősséget ró a tagállamokra ⁽³⁾, tudniillik a nemzeti hatóságoknak megbízhatósági nyilatkozatot kell kiadniuk az adott tagállambeli kiadások pénzügyi irányításáról. Így a Bizottság, a nemzeti ügynökségek és a nemzeti hatóságok közötti kapcsolat minden tagállamban egyértelműbb lett, mint az előző években volt.

9.4. Az „Oktatás és állampolgárság” részterületein az Unió sokféle finanszírozási rendszerben juttat támogatást különböző témakörökre és projekt típusokra, az állampolgári tudat fejlesztésére irányuló intézkedésektől az oktatási és képzési ágazat mobilitásának támogatásáig. Nemcsak oktatással foglalkozó szervezetek, hanem magánvállalatok és közigazgatási intézmények is hajtják végre ilyen projekteket. A végső kedvezményezettek természetesen személyek, nagyrészt uniós állampolgárok.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9.2. A 15. szakpolitikai terület – Oktatás és kultúra esetében a Bizottság a költségvetést közvetett központi irányítással a nemzeti ügynökségeken (68 %) és egy végrehajtó ügynökségen (22 %) keresztül hajtja végre, míg a fennmaradó részt közvetlenül a Bizottság (7 %) és szabályozó ügynökségek (3 %) hajtják végre.

9.3. Az oktatás terén az új többéves program végrehajtását a Bizottság által elfogadott belső kontrollrendszer ütemtervével összhangban az egységes ellenőrzési megközelítés bevezetése kísérte. Ez egy közös ellenőrzési keret, valamint a Bizottság megújított felügyeleti stratégiájának fejlesztését jelentette.

A szabályozó és szerződéses keret meghatározza az ellenőrzések típusát, a belső kontroll minimumszabványait, a közös eljárási követelményeket, valamint a nemzeti ügynökségek által elvégzett ellenőrzések besorolását és minimális számát. Emellett az Oktatásiügyi és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC) ugyancsak fokozta az egyszerűsítést, nevezetesen a elszámolható kiadások kiszámítási alapja tekintetében (átalányfinanszírozás szélesebb körű alkalmazása).

⁽²⁾ Egyes programok irányítása azonban – például az Európai Menekültügyi Alapé és a Külső Határok Alapé – a tagállamokkal közösen történik.

⁽³⁾ Különösen az Oktatásiügyi és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC) által irányított „Egész életen át tartó tanulás programja” (LLP) vonatkozásában.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT KERETÉBEN

Mire terjedt ki az ellenőrzés?

9.5. A külön értékelés a következőkön alapul:

a) egy 150 ⁽⁴⁾ kifizetésből álló reprezentatív statisztikai minta tételes vizsgálata;

b) egyrészt a „Tájékoztatás” politikaterületére vonatkozó felügyeleti és kontrollrendszerek működésének értékelése, másrészt azoké az uniós határozatok által előírt rendszereké, amelyek – az „Oktatás és kultúra” politikaterületének kiadásain belül – az egész életen át tartó tanulás programjára (LLP) ⁽⁵⁾, illetve – a „Szabadság, biztonság és jogérvényesülés” kiadásain belül – a Külső Határok Alapra (EBF) és a II. Európai Menekültügyi Alapra (ERF) ⁽⁶⁾ vonatkoznak. Az értékelés a felügyeleti és kontrollrendszerek következő elemeire terjedt ki:

i. az irányítási struktúráknak a tagállami hatóságok általi előzetes hitelesítésére vagy értékelésére irányuló bizottsági felügyeleti ellenőrzések;

ii. az „Oktatás és kultúra”, valamint a „Tájékoztatás” kiadásai esetén alkalmazott kontrollrendszer;

c) a legutóbbi megbízhatósági nyilatkozatokban megfogalmazott főbb számvevőszéki észrevételek nyomán tett intézkedések.

9.5.

b)

ii. Az egész életen át tartó tanulás 2007–2013 közötti programja (LLP) vonatkozásában az utólagos kontrollrendszereket nem lehetett értékelni, mivel 2007-ben nem teljesítettek végső kifizetést.

⁽⁴⁾ A mintában 104 kifizetés származott az „Oktatás és kultúra”, 24 a „Szabadság, biztonság és jogérvényesülés”, 22 pedig a „Tájékoztatás” politikaterületéről. A mintában 95 előlegfizetés, valamint 55 időközi és záró kifizetés (ebből 19 a „Tájékoztatás” területéről) szerepelt; az utóbbi kifizetésfajták jóval magasabb kockázatot jelentenek.

⁽⁵⁾ Ez a program az 1720/2006/EK európai parlamenti és tanácsi határozaton (HL L 327., 2006.11.24., 45. o.), valamint a C(2007) 1807 végleges bizottsági határozaton alapul, és a 2007-es pénzügyi évben az „Oktatás és kultúra” kötelezettségvállalási előirányzatainak 84 %-át tette ki.

⁽⁶⁾ Ez a két program az 574/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozaton (HL L 144., 2007.6.6., 22. o.), illetve a 2004/904/EK tanácsi határozaton (HL L 381., 2004.12.28., 52. o.), illetve a 2006/401/EK bizottsági határozaton (HL L 162., 2006.6.14., 20. o.) alapul, és a 2007-es pénzügyi évben a „Szabadság, biztonság és jogérvényesülés” kötelezettségvállalási előirányzatainak 42 %-át tette ki.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9.6. A 2007-es pénzügyi év várható kiadási szerkezetével összhangban a kifizetések közül tételenként ellenőrzésre kiválasztott számvevőszéki minta 95 előleget tartalmazott (7); ezek közül 43 egyszerű feltételektől függött, jellemzően a szerződés aláírásától. A fennmaradó 52 előleg esetén további feltételek is fennálltak (8). Ilyen további feltétel volt például, hogy a Bizottság értékelje a tagállamok előzetes megbízhatósági nyilatkozatát, illetve az LLP irányításáért felelős nemzeti ügynökségekre vonatkozó irányítási rendszernek ehhez csatolt leírását.

Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége

9.7. Az „Oktatás és állampolgárság” szakpolitika-csoportban az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségének és szabályszerűségének fontos eleme a bejelentett költségek helyessége. Amikor a kedvezményezettek a ténylegesnél nagyobb költséget számoltak el, azt az alábbi hibák valamelyike eredményezte:

- a) támogatathatósági hiba: a szabályozás szerint a költségek nem támogathatóak;
- b) megalapozottsági hiba: a költségeket nem támasztják alá megfelelő bizonylatok;
- c) pontossági hiba: helytelenül számolták ki a költségeket.

9.8. A Számvevőszék a kifizetések 21 %-ánál állapított meg lényeges jogszerűségi és/vagy szabályszerűségi hibaszintet. Ebből 7 százaléknál volt szó számszerűsíthető, 14 százaléknál pedig nem számszerűsíthető hibáról. Egyes kifizetéseknél több hibát is találtak. A **9.1. táblázat** kifizetéstípusok, a **9.2. táblázat** pedig szakpolitikai területek szerint adja meg a feltárt hibák számát.

9.8. A DG COMM-nál felfedezett hibák közül kettő a főigazgatóság vezetése által már korábban is ismert helyzetekre vonatkozik, és a főigazgatóság a megkezdett intézkedések folytatása érdekében kénytelen volt azokat elfogadni. E két eset egyike kivétel, amely a 18. belső standard vonatkozásában előzetes nyilatkozat tárgyát képezi.

9.1. táblázat – Hány előleg-, illetve hány közbenső/végső kifizetés esetén állapítottak meg hibákat? Hány volt hibamentes?

Kifizetések szabályszerűség szerint	Kifizetések típus szerint	Előlegfizetések	Közbenső/záró	Összesen
A kifizetéseket súlyos hibák jellemzik		9	16 (*)	25
A kifizetéseket részleges hibák jellemzik		2	4	6
A kifizetések jelentős hibáktól mentesek		84	35	119
Összesen		95	55	150

(*) Ezek közül az egyik kifizetést a Foglalkoztatási Főigazgatóság irányította.

(7) A 2007-es pénzügyi évben jelentős új programokat indítottak el a 2007–2013-as pénzügyi kereten belül.

(8) Ezek azokra az előlegekre vonatkoznak, amelyeket az Egész életen át tartó tanulás és a Cselekvő ifjúság programjának irányításáért felelős tagállami nemzeti ügynökségeknek fizettek.

9.2. táblázat – A három szakpolitikai területtel kapcsolatos kifizetések közül hány volt hibás és hány volt hibamentes?

Kifizetések szabályszerűség szerint	Kifizetések politikaterület szerint	EAC	FSJ	COMM	Összesen
A kifizetéseket súlyos hibák jellemzik		13	7	5	25
A kifizetéseket részleges hibák jellemzik		4	0	2	6
A kifizetések jelentős hibáktól mentesek		87	17	15	119
	Összesen	104	24	22	150

Magyarázat:

EAC – Oktatás és kultúra

FSJ – Szabadság, biztonság és jogérvényesülés

COMM – Tájékoztatás

9.9. Többek között ilyen hibákra derült fény:

- a projektre el nem számolható közvetett költségeket terheltek (támogathatósági hiba);
- egyes költségek nem voltak támogathatóak (támogathatósági hiba);
- az elszámolt költségeket nem támasztották alá megfelelő bizonylatokkal (megalapozottsági hiba);
- két főigazgatóság (a Jogérvényesülés, Szabadság és Biztonság Főigazgatósága, ill. az Oktatási és Kulturális Főigazgatósága) a vonatkozó finanszírozási döntés meghozatala (vagyis a főigazgatóságok éves munkaprogramjainak elfogadása) előtt vállalt kötelezettségeket öt közösségi ügynökségre nézve.

9.10. E hibák hátterében az áll, hogy a bonyolult jogi keretek számos (és néha nem egyértelmű) támogathatósági kritériumot írnak elő. A Számvevőszék a korábbi évekhez hasonlóan megállapította, hogy a kedvezményezettek gyakran nem tudják megfelelően alátámasztani személyi ráfordításaikat. A fenti táblázatokból látható, hogy a közbenső és a záró kifizetéseknél több hibát találtak, mint az előlegfizetéseknél (az ellenőrzött közbenső és záró kifizetések majdnem egynegyedénél találtak súlyos hibát). Ez arra is magyarázatot ad, hogy miért találtak arányosan több hibát a „Tájékoztatás” politikaterületen engedélyezett kifizetéseknél: a mintába itt leginkább közbenső és záró kifizetések kerültek be.

9.11. Elvégzett ellenőrzései alapján a Számvevőszék azt állapítja meg, hogy az „Oktatás és állampolgárság” szakpolitika-csoportban történt kifizetések jogszerűségét és/vagy szabályszerűségét lényeges hibaszint jellemzi. A Számvevőszék értékelése alapján a hibaarány 2 % és 5 % között van (lásd: **9.1. táblázat**).

9.10. A DG EAC-ot érintő hibák a korábbi jogi keret szerinti intézkedések végső kifizetéseikhez kapcsolódnak ⁽¹⁾.

A 2007–2013 közötti új programok tervezése során figyelembe vették a szabályok egyszerűsítésére és az átalányfinanszírozás szélesebb körű alkalmazására vonatkozóan a Számvevőszék által korábbi években tett ajánlásokat. A jövőben ez várhatóan csökkenteni fogja a hibaarányt.

⁽¹⁾ A DG EAC által elvégzett utólagos ellenőrzések eredményei – amint az a 2007. évi éves tevékenységi jelentésében olvasható – nem tártak fel lényeges hibaarányt.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

9.12. A Bizottság a támogatásaiból finanszírozott projektek tényleges irányításának jelentős részét tagállami szervezetekre ruházta át. A jogszerűség és szabályszerűség tekintetében felmerülő hibák közül sok csak helyszíni ellenőrzés révén tárható fel (majd javítható ki). Az összes projekt évenkénti ellenőrzése azonban megfizethetetlen költségekkel járna. A 2000–2006-os programozási időszak oktatási és kulturális kiadásaira vonatkozó felügyeleti és kontrollrendszer elsődlegesen utólagos helyszíni vizsgálatokra támaszkodott. Az ilyen rendszerben 2007-ben elvégzett utólagos vizsgálatok közül azok, amelyeket a Számvevőszék megvizsgált, nem tártak fel semmilyen jelentős hiányosságot. A 2007–2013-as pénzügyi keret időszakára vonatkozóan a Bizottság arra törekszik, hogy felügyeleti és kontrollrendszere – különösen az „Oktatás és kultúra” kiadásai vonatkozásában – jobban támaszkodhassék a tagállami felügyeletre és ellenőrzésekre. E folyamatnak két fontos eleme az az előzetes, illetve éves utólagos megbízhatósági nyilatkozat, amelyet a nemzeti hatóságok a tagállamok által kezelt uniós kiadásokról bocsátanak ki.

9.12. A DG EAC jelenlegi felügyeleti stratégiája a helyszíni ellenőrzéseket is magukba foglaló kontrollokra épül.

Az elmúlt években továbbá a DG EAC valamennyi nemzeti ügynökség rendszerellenőrzését lefolytatta, és számos ellenőrző látogatást hajtott végre. E helyszíni látogatások lehetővé tették a Bizottság számára, hogy az LLP kezdetén világos képet kapjon a nemzeti ügynökségek 2007. évi működéséről.

Az egész életen át tartó tanulás programja (LLP)

9.13. Az LLP-re vonatkozó jelenlegi rendszer többek között ⁽⁹⁾ a tagállami nemzeti hatóság által kiadott előzetes és éves utólagos megbízhatósági nyilatkozaton alapul, amely a nemzeti ügynökségek általi irányítás minőségére és az ezzel kapcsolatban a tagállamokban végzett bizottsági ellenőrző látogatásokra vonatkozik. Ez azt írja elő a Bizottság számára, hogy fogadja el, feltételesen (azaz fenntartásokkal) fogadja el vagy utasítsa el az előzetes nyilatkozatokat. Feltételes elfogadás esetén a Bizottság dönthet úgy, hogy elővigyázatossági intézkedéseket tesz a nemzeti ügynökséggel való szerződéses viszonyára vonatkozóan.

9.13. A Bizottság az új felügyeleti és kontrollrendszer tervezésekor és a nemzeti hatóságok által bemutatott irányítási struktúrák értékelésekor figyelembe vette a Számvevőszék korábbi években tett ajánlásait, valamint a rendszerellenőrzések és ellenőrző látogatások során szerzett saját tapasztalatait.

9.14. 2007-ben a Bizottság elvégezte a tagállamok által benyújtott előzetes megbízhatósági nyilatkozatok értékelését. Ennek az értékelési eljárásnak a befejezése a nemzeti ügynökségekkel való szerződéses viszonyba lépés előfeltétele volt.

⁽⁹⁾ A kontrollrendszer főbb elemei: a nemzeti ügynökségek által elvégzendő elsődleges kontrollok, a nemzeti hatóságok által elvégzendő másodlagos kontrollok, valamint a bizottsági felügyelet.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.15. A Számvevőszék ellenőrizte az előzetes nyilatkozatokra vonatkozó értékelési folyamatot. Megállapítása szerint az, ahogyan 2007-ben végrehajtották az előzetes nyilatkozattal kapcsolatos eljárást, kevés bizonyosságot nyújtott az érintett 2007-es kiadások kezelésének minőségére vonatkozóan (lásd: 9.16. bekezdés). A Számvevőszék mégis úgy véli, a rendszer úgy van kialakítva, hogy megfelelő alkalmazása esetén a jövőben a bizonyosság megfelelő alapjául szolgálhat.

9.16. A Számvevőszék az előzetes nyilatkozattal kapcsolatos eljárás következő hiányosságait állapította meg:

- a) az egyes nemzeti hatóságoknál különböző megközelítések szolgáltak az előzetes megbízhatósági nyilatkozat alapjául, és eltérő volt az is, hogy mennyi tájékoztatást adtak e hatóságok az általuk alkalmazott eljárásokról. A Bizottság ezért eltérő mértékben támaszkodhatott az egyes nyilatkozatokra;
- b) a bizottsági értékelés a rendszerek és kontrollmechanizmusok dokumentációjának áttekintésére szorítkozott; vagyis a Bizottság ezek tényleges működését nem vizsgálta meg;
- c) a Bizottság a nyilatkozatokat minden tagállam esetén különböző – 2007 végéig feloldandó – fenntartásokkal hagyta jóvá. A 39 ügynökséggel kapcsolatban 329 fenntartás merült fel, ügynökségenként 3 és 13 közötti számban. E fenntartások közül néhány olyan fő belső kontrollmechanizmusokra vonatkozott, mint a feladatok elkülönítése, belső ellenőri funkció létesítése, vagy a pénzügyi rendszerek működése. E fenntartásokkal kapcsolatban a Bizottság a saját vonatkozó határozatával ellentétben nem tett elővigyázatossági intézkedést az érintett ügynökségekkel való szerződéses viszonyára vonatkozóan. Nem követték nyomon szigorúan a korrekciós intézkedések megtételét, számos határidőt nem tartottak be, és jelentős (240) azoknak a fenntartásoknak a száma, amelyeknek feloldására 2007 végéig nem került sor;

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9.15. A DG EAC felügyeleti rendszere a következőkből áll: a) a 2007-ben kezdődött ellenőrző látogatások; b) a 2008 áprilisára esedékes tevékenységi és pénzügyi jelentést is magába foglaló éves megbízhatósági nyilatkozatok felülvizsgálata; c) a nemzeti kontrollmódszerek helyszíni ellenőrzése; valamint d) pénzügyi ellenőrzések.

A 2007–2013 közötti LLP jogalapjában előírt rendszer a 2000–2006 közötti rendszer számvevőszéki ajánlásokat is figyelembe vevő továbbfejlesztett változata. A DG EAC a korábbi években, valamint 2007-ben végrehajtott bizottsági ellenőrzések alapján arra a következtetésre jutott, hogy a kontrollrendszerek megfelelő bizonyosságot nyújtanak, noha ezek alkalmazása jelentős kívánnivalót hagy maga után a nemzeti hatóságok által elvégzett ellenőrzések szintjén.

9.16.

- a) A szabályozási keret nem jelenti azt, hogy a Bizottság ne fogadhatna el a tagállamok által működtetett különböző kontrollrendszereket, feltéve, hogy bizonyos célkitűzések teljesülnek. Ebből következően a Bizottság nem írt elő univerzális modellt. A Bizottság ugyanakkor – a nyilatkozatokkal kapcsolatos első tapasztalatok alapján – a tagállamoknak 2008 februárjában átadott iránymutatásban tovább pontosította a nemzeti hatóságok által alkalmazott ellenőrzések kontrollcélkitűzéseit.
- b) A DG EAC 2007 októberében kezdte meg és 2008-ban és az azt követő években tovább folytatja helyszíni látogatásait. A helyszíni ellenőrzések első eredményei az elvégzett átfogó felülvizsgálat eredményességét mutatják.
- c) A DG EAC besorolása ⁽²⁾ alapján a belső ellenőrzés új követelménynek számít, amelynek hiánya az új programok működésének kezdetén nem tekintendő elengedhetetlennek. A feladatok elkülönítése és a pénzügyi rendszerek működése tekintetében a minősítéseket nyomon követik és kellő időben jelentést készítenek róluk (lásd alább). A DG EAC kezdeményező megközelítést alkalmazott: amennyiben súlyosabb problémába ütköztek, azokat – a hivatalos elutasító jelentés kibocsátása helyett – a nemzeti ügynökség elfogadása és a jogi kötelezettségvállalás aláírása előtt a nemzeti hatóságokkal elemezték, megvitaták és megoldották.

Néhány esetben elővigyázatossági intézkedéseket fogadtak el, megelőzve ezáltal az első előleg kifizetését, amíg a nemzeti hatósággal meg nem állapodnak a korrekciós intézkedések tényleges végrehajtásáról.

⁽²⁾ A minősítések besorolása a nemzeti ügynökségeknek szóló külön útmutatónak való megfelelésen, valamint az EK és a nemzeti hatóságok közötti megállapodás 18. cikkének (7) bekezdésében említett ellenőrzések kulcselemein alapult.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- d) a Bizottság által az értékelési eljárás során alkalmazott egyes kritériumok megfelelő meghatározása híján bizonytalan maradt, hogy hogyan is értendő az értékelési folyamat befejezése, valamint hogy milyen elővigyázatossági intézkedéseket lehetne tenni.

A legtöbb előzetes nyilatkozatot az igen szoros ütemterv miatt (jogalap elfogadása 2006 decembereében, ebből következően a származtatott szabályozó és szerződéses keretrendszer elfogadása 2007-ben) 2007 második felében értékelték. A DG EAC szerint ezért jó eredménynek számít, hogy a minősítések több mint harmadát 2007 végére le tudták zárni. A minősítéseket az éves megbízhatósági nyilatkozatok értékelése során fogják nyomon követni.

- d) A DG EAC úgy véli, hogy az irányítási rendszerek minőség-ellenőrzése folyamatos tevékenység, és ennek érdekében megfelelő felügyeleti tevékenységeket vezetett be. A nemzeti ügynökség elfogadása a főgazgató által aláírt levél révén válik hivatalossá.

Amennyiben a Bizottság a program kezdetekor kockázatokat állapít meg, miközben bizonyos minősítések még nem zárultak le, mérlegelési jogkörénél fogva elővigyázatossági intézkedéseket hozhat, például visszatárhathatja a nemzeti ügynökségeknek fizetendő első előleget.

A Számvevőszék által megállapított kockázatok minimalizálása érdekében a DG EAC – ellenőrzéseinek eredménye és a kockázatalapú megközelítés alapján – módosítani kívánja a szerződéses és pénzügyi irányítási eszközöket és eljárásokat.

9.17. Ezek a hiányosságok csökkentik az előzetes nyilatkozattal kapcsolatos eljárásnak mint a felügyeleti és kontrollrendszer elemének értékét. A végső kedvezményezettek részére történt kifizetések, valamint a nemzeti ügynökségek számára történő jövőbeli kifizetések jogszerűségét és szabályszerűségét illetően különösen a belső kontrollrendszereknek a 9.16. bekezdés c) pontjában említett fenntartásokban leírt hiányosságai jelennek kockázatot. Ahhoz, hogy az elkövetkező években a nemzeti ügynökségek megfeleljenek a kiadások kezelésére és kontrolljára vonatkozó minimumkövetelményeknek, egyrészt arra lesz szükség, hogy a fenntartásokat következetesen intézkedések, elsősorban ellenőrző látogatások kövessék, másrészt arra, hogy a Bizottság szorosan felügyelje az éves utólagos nyilatkozattal kapcsolatos eljárást.

9.17. A DG EAC bízik abban, hogy a nemzeti ellenőrzések fokozása érdekében bevezetett intézkedések teljes mértékben eredményesek lesznek az éves nyilatkozatok vonatkozásában. Emellett a jogi eszközökben rögzítették a pénzügyi korrekciók rendszerét.

9.18. A 2007-re vonatkozó éves utólagos megbízhatósági nyilatkozatot ⁽¹⁰⁾ a tagállami nemzeti hatóságoknak 2008. április 30-ig kellett benyújtaniuk, ezért azt a Számvevőszék a 2008-as DAS-ellenőrzés részeként fogja értékelni.

9.18. A DG EAC 2008. június végére az LLP kapcsán az esedékes éves jelentések 85 %-át, illetve az éves nyilatkozatok 50 %-át kapta meg; a Főgazgatóság megkezdte ezek értékelését. A főgazgató hivatalos emlékeztető levelet küldött azoknak a nemzeti hatóságoknak és nemzeti ügynökségeknek, amelyek nem teljesítették kötelezettségeiket. Azokban az esetekben, ahol a végső jelentés hiányzik, ezen intézkedések a működési támogatás kifizetéseinek felfüggesztésével jártak együtt.

⁽¹⁰⁾ Ez a nyilatkozat bizonyossággal fog szolgálni az egyes nemzeti ügynökségek pénzügyi rendszereinek és eljárásainak megbízhatóságáról, valamint beszámolóik hitelességéről; illetve arról is, hogy a forrásokat a céloknak megfelelően használták fel, és hogy a kontrollrendszerek szavatolják az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A II. Európai Menekültügyi Alap és a Külső Határok Alap

9.19. A Számvevőszék megvizsgálta a Bizottságnak azokra a felügyeleti és kontrollrendszerekre vonatkozó előzetes értékelését, amelyeket a tagállamok a 2005-ben létrehozott és még 2007-ben is működő II. Európai Menekültügyi Alapra (ERF II) vonatkozóan állítottak fel.

9.20. A bizottsági értékelés a tagállamok által megküldött információkon alapul; még folyamatban van, a tagállamokban ellenőrző látogatások zajlanak. Az értékelés biztosíthatná, hogy a tagállami felügyeleti és kontrollrendszerek összhangban legyenek a szabályozási keretekkel, erre azonban csak csökkent mértékben képes, mivel:

- a) a tagállamok hiányos leírásokat adnak irányítási és kontroll-eljárásaikról;
- b) kevés ellenőrző látogatás valósult meg a tagállamokban (a 26 ⁽¹¹⁾ tagállam közül 2007 végéig csak tízet kerestek fel), és nagyjából még ezekre sem a rendszerleírások benyújtását követő 12 hónapos időszakon belül került sor, ahogy az uniós szabályok előírják;
- c) az utókövetési eljárásnak, amely a tagállamok által a korrekciós intézkedések terén elért előrehaladást monitorozza, szisztematikusabbnak kellene lennie.

9.20.

- a) A Bizottság a 2007–2013-as pénzügyi tervben szereplő pénzeszközök tekintetében pontosította az irányítási és kontrollrendszerek leírását. Emellett megerősített iránymutatást dolgozott ki a tagállamoknak, valamint a tagállami rendszerek megfelelőségének elemzésével foglalkozó csoportot hozott létre.
- b) A 2007-ben elmaradt látogatások 2008. szeptember előtti lefolytatása érdekében kialakított cselekvési terv ⁽³⁾ végrehajtása folyamatban van. A helyszíni látogatások részleges megvalósítását ezenkívül a 2007–2013 közötti új megosztott irányítású alapok végrehajtásához kapcsolódó korlátoktól, valamint a schengeni eszköz (2004-től 2008-ig jelentős kockázatnak minősülő pénzügyi eszköz) számláinak rendezésétől függően kell megítélni. Másfelől a helyszíni látogatások teljesítésének részlegességét az ERF I. keretében a tagállamok által tett helyszíni látogatások és/vagy a 2005–2007 között elvégzett ellenőrzések révén alkalmazott rendszerek ismerete részben ellensúlyozza.

⁽¹¹⁾ Dánia nem vesz részt az ERF II-ben.

⁽³⁾ Lásd a DG JLS felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselőjének 2007-es éves tevékenységi jelentését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9.21. Mivel a Külső Határok Alapra (EBF) vonatkozó tagállami felügyeleti és kontrollrendszerekről szóló leírásokat csak 2007 utolsó negyedében nyújtották be a Bizottságnak ⁽¹²⁾, ezért az nem tudta 2007 vége előtt értékelni a tagállami rendszereket. Ennek következtében a 2007-es pénzügyi év során nem utaltak forrásokat a felelős tagállami hatóságoknak ⁽¹³⁾.

A „Tájékoztató” kiadásaira vonatkozó előzetes ellenőrzések

9.22. A Bizottság a projektek közbenső és záró kifizetései keretében visszaigényelt költségek megtérítése előtt ellenőrzi a kedvezményezettek által költségelszámolásként benyújtott iratokat.

9.23. A „Tájékoztató” kiadásai esetében – ahol a vizsgálati minta legnagyobb részét magasabb kockázatot jelentő, időközi és záró kifizetések kerültek – a Számvevőszék azt állapította meg, hogy az általa feltárt 12 hibából 7-re már a Bizottság előzetes ellenőrzéseinek fényt kellett volna deríteniük.

Következtetés a felügyeleti és kontrollrendszerekre nézve

9.24. A Számvevőszék értékelése szerint a Bizottság által végzett felügyeleti ellenőrzések (lásd: 9.12–9.23 bekezdés) részben eredményesek az oktatási és kulturális kiadások, valamint az ERF II. kiadásai esetében. Az EBF-re vonatkozóan nem lehet következtetést levonni, mert a tagállami felügyeleti és kontrollrendszerekről szóló leírásokat a Bizottság nem kapta meg időben. A „Tájékoztató” kiadásaira vonatkozó előzetes ellenőrzések rendszere a Számvevőszék értékelése alapján nem eredményes ⁽¹⁴⁾. A számvevőszéki értékelésnek a kiválasztott felügyeleti és kontrollrendszerekre vonatkozó eredményeit a **9.1. melléklet** foglalja össze.

9.22. A „Tájékoztató” kiadásainak terén valamennyi kifizetés esetében előzetes ellenőrzést hajtanak végre.

9.23. E hibákat nyomon követik és meghozzák a szükséges korrekciós intézkedéseket. A rendszeresség tekintetében a DG COMM a felügyelet hiánya miatt éves tevékenységi jelentésében már bevezetett egy fenntartást, és elfogadta a szükséges reorganizációs intézkedéseket, amelyek közül elsőként 2007. november 1-jén egy ellenőrzési csoportot hoztak létre, melynek feladata lesz ezentúl olyan második szintű utólagos ellenőrzés, amely ugyancsak javítja a helyszíni ellenőrzéseket is magukba foglaló utólagos ellenőrzéseket.

9.24. Az LLP-hez kapcsolódó előzetes nyilatkozatok értékelése annak a folyamatnak a kezdete, amelyet a 2008-tól kiadott éves nyilatkozatok értékelése és a felügyeleti ellenőrzések teljes körű végrehajtása fog lezárni.

A „Tájékoztató” kiadásaival kapcsolatban végzett előzetes ellenőrzések eredménytelenségének számvevőszéki értékelése főleg a közbenső és végső kifizetések elemzésén alapul, míg az „Oktatás és állampolgárság” szakpolitikai területen kiválasztott kifizetések 63 %-a előleg. Ezen értékelés tekintetében figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a végső kifizetések nagyobb kockázatnak vannak kitéve, mint az előlegek, amelyek a szerződés aláírásától elszámolhatóak.

Az ellenőrzések általános szintjének javítása érdekében intézkedéseket hoztak és hoznak majd a jövőben is.

⁽¹²⁾ Olaszország, Luxemburg és Málta kivételével: ezek az országok 2007 decemberéig sem nyújtották be a kért dokumentumokat.

⁽¹³⁾ A 2007-re vonatkozó kifizetési előirányzatok 95 millió eurót tettek ki.

⁽¹⁴⁾ Utólagos ellenőrzési rendszer csak 2007 novemberétől működik. A Tájékoztató Főigazgatóság 2007. november 1-jével centralizált utólagos ellenőrzési funkciót hozott létre, és 2008-ban megkezdte helyszíni ellenőrzések végzését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Általános következtetések és ajánlások

9.25. Elvégzett ellenőrzései alapján a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy az „Oktatás és állampolgárság” szakpolitika-csoport kifizetései jogszerűségét és/vagy szabályszerűségét lényeges hibaszint jellemzi. A Számvevőszék értékelése szerint a felügyeleti és kontrollrendszerek működése részben eredményes.

9.26. A Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság tegye meg a következő intézkedéseket:

- a) tökéletesítse előzetes értékelését, amelyet a tagállamok által az LLP, illetve az ERF ⁽¹⁵⁾ céljaira felállított felügyeleti és kontrollrendszerekre vonatkozóan végez: tegye gyakoribbá ellenőrző látogatásait, és azok irányuljanak elsősorban a tagállamok által leírt irányítási eljárások és ellenőrzések meglétére és végrehajtására;
- b) következetesen használt megfelelő ellenőrző listák (checklist) segítségével idővel javítsa a „Tájékoztatás” kiadásaira vonatkozóan elvégzett előzetes ellenőrzések minőségét.

9.25. A Számvevőszék által feltárt hibák az oktatás és kultúra terén a korábbi keretprogramok intézkedéseinek kifizetéseivel kapcsolódtak. Ezen a téren a 2007–2013 közötti új programok tervezése során figyelembe vették a szabályok egyszerűsítésére és az átalányfinanszírozás szélesebb körű alkalmazására vonatkozó számvevőszéki ajánlásokat. A jövőben ez tovább csökkenti majd a hibaarányt. A „Tájékoztatás” kiadásait érintő felügyelet hiányáról tudott a Bizottság, az éves tevékenységi jelentésbe fenntartást vezettek be. Most helyszíni ellenőrzéseket is magukba foglaló utólagos ellenőrzések bevezetésére került sor.

9.26.

- a) A II. Európai Menekültügyi Alap esetében a DG JLS felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselőjének 2007-es éves tevékenységi jelentésében meghatározott cselekvési terv végrehajtása a 2007-ben elmaradt látogatások 2008. szeptember előtti lefolytatása érdekében folyamatban van.

Az LLP tekintetében ezen ajánlás végrehajtása a 2007-ben indult többéves felügyeleti stratégia szerves részét képezi. A folyamatot a 2008-as éves megbízhatósági nyilatkozatok elemzése és a kapcsolódó ellenőrzések zárják majd le.

- b) Az ellenőrzőlistákat már használják. Annak érdekében, hogy használatuk következetesebb legyen és ellenőrzésük minőségét a kifizetések elindítása előtt javítani lehessen, az átruházott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselőknek, az igazgatási vezetőnek és a működési személyzetnek több képzést biztosítanak majd.

A KORÁBBI ÉSZREVÉTELEK HASZNOSULÁSA

9.27. A Számvevőszék figyelemmel kísérte legutóbbi megbízhatósági nyilatkozatai főbb észrevételeinek hasznosulását, amint azt a **9.2. melléklet** mutatja. Az észrevételek egyrészt arra vonatkoznak, hogy az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóságon nincsen megbízható vezetői információs rendszer a késedelmes kifizetésekről, másrészt arra, hogy az utólagos ellenőrzési eredmények szélesebb körű megosztása javíthatná ezen ellenőrzések hatékonyságát és eredményességét.

9.27. A Bizottság a 9.2. mellékletre adott válaszaival hivatkozik.

⁽¹⁵⁾ 2008-ban az ERF II. helyébe az ERF III. lép.

9.1. MELLÉKLET

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

Érintett rendszer	Az egyes fő belső kontrollmechanizmusok				Átfogó értékelés
	Az előzetes megbízhatósági nyilatkozat bizottsági értékelése	Utólagos megbízhatósági nyilatkozat	A kifizetések előzetes ellenőrzése	Utólagos ellenőrzések/vizsgálatok	
Az „Oktatás és kultúra” programjai (2000–2006)	N/A	N/A			
Az egész életen át tartó tanulás programja (2007–2013)		N/A		N/A	
Külső Határok Alap	nem volt értékelhető				
II. Európai Menekültügyi Alap		N/A		N/A	
DG COMM	N/A	N/A		N/A	

Magyarázat

	Eredményes
	Részben eredményes
	Nem eredményes
N/A	Nem alkalmazható: nem vonatkozik rá, vagy nincs értékelve

A tranzakciók ellenőrzésének eredményei

A hiba által érintett tranzakcióknak a minta alapján becsült aránya	21 %
Hibaarány	2 % és 5 % között

A megbízhatósági nyilatkozatok főbb észrevételeinek hasznosulása

A Számvevőszék észrevétele	Intézkedések	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
1. Késedelmek a bizottsági kifizetésekben			
1.1. A DG EAC-nak nincsenek megbízható vezetői információi a késedelmes kifizetéseiről (A 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 6.27. bekezdése; A 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 7.10. bekezdése; A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 7.29. bekezdése és 7.1. melléklete)	2007 eleje óta a DG EAC havonta jelentést készít a pénzügyi mutatókról, és ennek egy része a késedelmes kifizetésekről szól. Ezt a havi jelentést megküldik az igazgatótanácsnak.	A DG EAC gondoskodik arról, hogy a jelentésben foglalt információknak megfelelő és időszerű intézkedésekre kerül sor.	A kifizetési késedelmekkel kapcsolatos, ABAC-ban szereplő (vagyis a tényleges kifizetés megtörténte utáni) statisztika mellett egy még elkészítendő kifizetési jelentést nyújtanak be a munkacsoportok vezetőinek, a működési csoportok szerinti elemzéssel együtt. A havi jelentés hozzájárult a késedelmes kifizetések jelentős csökkentéséhez mind számát, mind mennyiségét tekintve.
2. Az utólagos ellenőrzési eredmények megosztása javíthatja ezek hatékonyságát és eredményességét			
2.1. Amint az előzetes dokumentumokon alapuló ellenőrzések esetében történik, úgy az utólagos ellenőrzési eredmények megosztása is javíthatja ezen ellenőrzések hatékonyságát és eredményességét. A Számvevőszék megállapította, hogy a DG EAC nem továbbítja rendszeresen az eredményeket a többi főigazgatóságnak, és nem is alakított ki erre vonatkozó eljárásokat. 2006 novemberében a Bizottság központi adatbázist hozott létre az ellenőrzések nyilvántartására, hogy ebben a minden főigazgatóság számára elérhető rendszerben rögzítsék a Bizottság összes szervezeti egysége által végzett ellenőrzések eredményeit. A Számvevőszék megvizsgálta ezen eszköz használatát, és arra jutott, hogy a DG EAC még nem használja azt. (A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 7.18–7.23. bekezdése)	A Számvevőszék észrevételére válaszul, illetve az integrált belső ellenőrzési keret kialakítására irányuló cselekvési terv részeként a Bizottság úgy döntött, hogy az ellenőrzések koordinációjának megkönnyítése, valamint az eredmények főigazgatóságok közötti megosztása érdekében integrálja az ellenőrzési adatokat pénzügyi és számviteli rendszerébe. 2007-ben azonban a DG EAC még nem vezette be a szükséges eljárásokat. 2008 áprilisában még váratott magára az olyan értelmű szabványosítás, hogy az eljárások lehetővé tegyék a 2007-ben az ABAC rendszer útján lezárt utólagos ellenőrzések eredményeinek visszamenőleges megosztását.	A DG EAC a lehető leghamarabb tegye lehetővé az összes 2007-ben lezárt utólagos ellenőrzés eredményeinek megosztását, valamint gondoskodik arról, hogy az eljövendő utólagos ellenőrzésekre vonatkozóan következetesen alkalmazzák ezt az eljárást.	A munkatársak képzésen vettek részt az ABAC eszköz használatáról, és hozzáférést kaptak az eszközhöz. Amint az bizottsági szinten szükséges, az ellenőrzési információkat most már be lehet vinni a rendszerbe.

10. FEJEZET

Gazdasági és pénzügyek

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Áttekintés	10.1.
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat keretében	10.2–10.35.
Bevezetés	10.2–10.15.
Az ellenőrzés hatóköre	10.4–10.5.
A politikaterület egyedi sajátosságai	10.6–10.9.
A fő jogszerűségi és szabályszerűségi kockázatok	10.10–10.15.
Az ellenőrzés megállapításai	10.16–10.31.
Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége	10.16–10.19.
A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése	10.20–10.31.
Általános következtetés és ajánlás	10.32–10.34.
A monitoring elemei	10.35.
A külső fellépésekre képzett garanciaalap ellenőrzésének eredményei	10.36–10.39.
A felszámolás alatt álló ESZAK ellenőrzésének eredményei	10.40–10.42.
A korábbi észrevételek hasznosulásának nyomon követése	10.43.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÁTTEKINTÉS

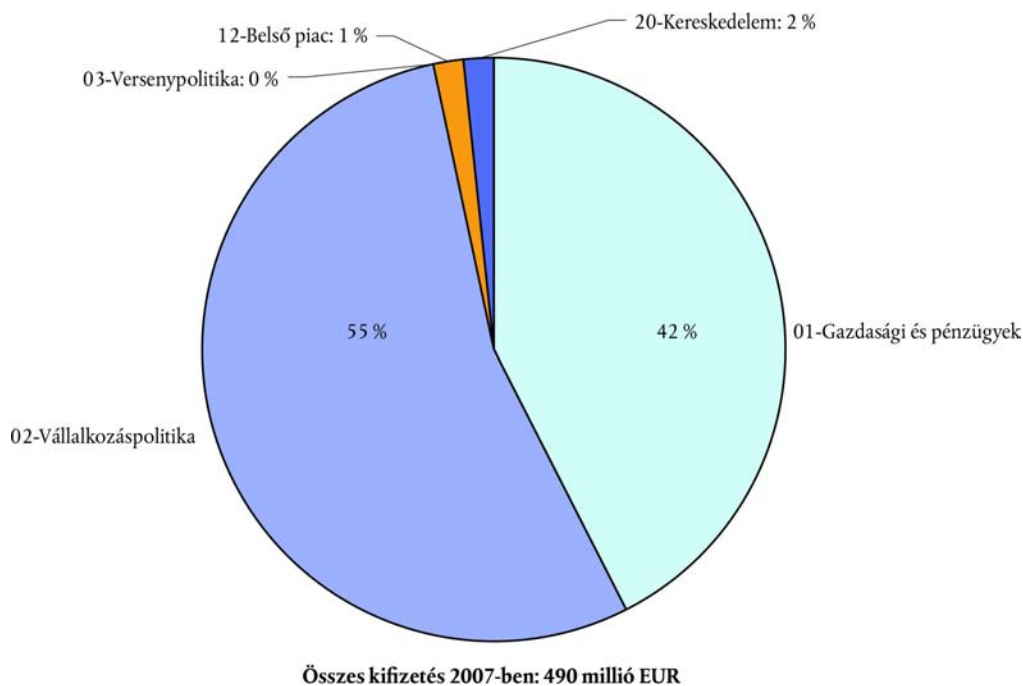
10.1. A 10. fejezet négy részből tevődik össze. A megbízhatósági nyilatkozat keretében adott külön értékelést (lásd: 10.2–10.34. bekezdés) a külső fellépésekre képzett garanciaalap (lásd: 10.36–10.39. bekezdés), illetve a felszámolás alatt álló Európai Szén- és Acélközösség (lásd: 10.40–10.42. bekezdés) éves visszatérő ellenőrzésének eredményei követik, majd a fejezetet a korábbi évek észrevételeinek hasznosulásáról szóló rész zárja.

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT KERETÉBEN

Bevezetés

10.2. Ez a fejezet a Számvevőszéknek a gazdasági és pénzügyi szakpolitika-csoportra vonatkozó megállapításait tartalmazza, amely csoport a következő politikaterületeket öleli fel: 01-gazdasági és pénzügyek, 02-vállalkozáspolitikai, 03-versenypolitika, 12-belső piac és 20-kereskedelem. 2007-ben a kötelezettségvállalások összértéke 697 millió EUR (2006-ban 639 millió EUR), a kifizetéseké pedig 490 millió EUR (2006-ban 501 millió EUR) volt. A kifizetések szakpolitikai területek szerinti megoszlását a **10.1. ábra** mutatja. Részletesebb információk az év kiadásairól a jelentés **I. mellékletében** szerepelnek.

10.1. ábra – Gazdasági és pénzügyek – a kifizetések szakpolitikai területek szerinti megoszlása



Forrás: 2007-es éves beszámoló.

Megjegyzés: A 03. cím – Versenypolitika tényleges aránya 0,1 %.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.3. Kifizetések tekintetében a két fő tevékenységi terület a vállalkozáspolitikára (266 millió EUR), illetve a gazdasági és pénzügyek (208 millió EUR) voltak. A 2007-es pénzügyi évre vonatkozó költségvetés végrehajtása a 2007–2013. évi pénzügyi kerettel összefüggésben új többéves programokat is magában foglalt. Ezen új programok tekintetében egyelőre csak korlátozottan teljesítettek kifizetéseket, de az elkövetkező években ezek fokozatos növekedése várható.

Az ellenőrzés hatóköre

10.4. A külön értékelés a következőkön alapul:

- a) a Bizottság által 2007-ben teljesített kötelezettségvállalási, illetve kifizetési tranzakciókból vett reprezentatív statisztikai minta (egy kötelezettségvállalási, ill. 55 kifizetési tranzakció) tétéles ellenőrzése. Ennek keretében értékelték az ajánlattételi és pályázati felhívásokkal kapcsolatos eljárásokat is;
- b) az alábbi felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése:
 - a Bizottság közbeszerzési szerződések tekintetében teljesített kifizetéseinek előzetes adminisztratív ellenőrzése,
 - a Bizottság támogatások tekintetében teljesített kifizetéseinek előzetes adminisztratív ellenőrzése,
 - a benyújtott projektköltség-nyilatkozatok független könyvvizsgálók általi hitelesítése,
 - utólagos ellenőrzések a hatodik keretprogram (6. KP) közös ellenőrzési stratégiájának keretében.

10.5. Az 55 kifizetési tranzakció reprezentatív statisztikai mintájában 15 előlegfizetés és 40 időközi, végleges vagy egyszeri kifizetés szerepelt; a 40-ből 8 kifizetési tranzakciót ellenőriztek a kedvezményezettnek. Ezek olyan időközi és végleges kifizetések voltak, amelyek tekintetében csak a helyszínen lehetett elégséges bizonyítékot beszerezni. A többi kifizetési tranzakció ellenőrzéséhez elegendő volt a Bizottságnál rendelkezésre álló dokumentumok vizsgálata.

A politikaterület egyedi sajátosságai

10.6. Az ellenőrzés alá vont kifizetések számos különféle politikaterülettel vagy (al)programmal voltak kapcsolatosak. Ezek közül mindazok szerepelnek a **10.1. táblázatban**, amelyek 20 millió EUR feletti kifizetésekre adtak alkalmat ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Nem került sor ilyen kifizetésekre a következő politikaterületeken: versenypolitika, belső piac, kereskedelem.

10.1. táblázat – A főbb politikaterületeken vagy a politikaterület (al)programjainak keretében teljesített, 2007-ben ellenőrzött főbb kifizetések

Költségvetési cím	Politikaterület vagy (al)program	2007-es kifizetések (millió EUR)	Az összes kifizetés viszonylatában
02	Hatodik kutatási és technológiai fejlesztési keretprogram	75,60	15,4 %
01	Pénzügyi eszközök a többéves program (MAP) keretében	71,60	14,6 %
01	Pénzügyi eszközök a versenyképességi és innovációs keretprogram (CIP) keretében	71,40	14,6 %
02	A hagyományos ügynökségek finanszírozása	52,40	10,7 %
01	Az EBA tőkeemelése	30,63	6,3 %
02	Hetedik kutatási és technológiai fejlesztési keretprogram	28,01	5,7 %
01	Makrogazdasági segítségnyújtás	20,21	4,1 %
02	Összeurópai e-kormányzati szolgáltatásoknak közigazgatási szervek, üzleti vállalkozások és polgárok részére történő interoperábilis nyújtása (IDABC)	20,16	4,1 %
Összesen		370,01	75,5 %

10.7. A legtöbb kifizetés a végső kezdeményezetteknek folyósított támogatás. Az ellenőrzött kifizetési tranzakciók jelentős részénél azonban a vizsgálat tárgyát képező kiadások csak a közbeszerzési eljárás lezárulta után merülnek fel. A kifizetési tranzakciókból a tételes vizsgálat céljára vett mintában a kiválasztott kifizetési tranzakciók közül 29 volt támogatásokkal kapcsolatos, további nyolc kifizetés pedig a többéves program (MAP), illetve a versenyképességi és innovációs keretprogram (CIP) keretében működtetett vagyongazdálkodási számlákhoz kapcsolódott. Az ellenőrzött kifizetési tranzakciók közül 15 volt közbeszerzési szerződés tekintetében teljesített kifizetés. További három kifizetési tranzakció az Európai Beruházási Alap (EBA) tőkeemelésében való részvételhez kapcsolódott.

10.8. A kiadások többségét közvetlen központi irányítással kezelik. A „gazdaság és pénzügyek” politikaterületen azonban közvetett központi, illetve közös irányítási módszerek vonatkoznak a főbb programok, vagyis a MAP és a CIP pénzügyi eszközeire. E programokat az EBA „vagyongazdálkodási és gazdálkodási megállapodások” keretében irányítja.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.9. E pénzügyi eszközök sajátos jellegéből adódóan a Bizottság részéről az EBA-nak teljesített kifizetések ellenőrzése csupán a pénz vagyongazdálkodási számlákra való átutalására terjedt ki ⁽²⁾. Ezeket a vagyongazdálkodási számlákat az EBA a programok végrehajtásánál használja.

A fő jogszerűségi és szabályszerűségi kockázatok

10.10. Egyes támogatásokat a kedvezményezettek által benyújtott költségelszámolások alapján fizetnek ki ⁽³⁾. A fő jogszerűségi és szabályszerűségi kockázat a támogatásoknál az, hogy a ténylegesnél magasabb összegeket számolhatnak el úgy, hogy ezt a bizottsági ellenőrzések nem szűrik ki.

10.10. Az a kockázat, hogy a kedvezményezettek több költséget számolnak el költségelszámolásaikban, nagyrészt a vonatkozó keretszabályok meghatározta, a tényleges költségek visszatérítésén alapuló finanszírozási mechanizmusok összetettségéből ered. Az ezekből eredő hibák csak helyszíni vizsgálatok során vagy meglévő iratokon alapuló ellenőrzéssel fedezhetők fel. Ezért a Bizottság módosította belső ellenőrzési rendszerét, hogy ily módon növelje a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének bizonyosságát: több éven keresztül több ellenőrzést hajtanak végre, és a költségvetés jóval nagyobb részét ellenőrzik.

A többéves ellenőrzési program hatása a négyéves végrehajtási időszak során fokozatosan javulni fog.

10.11. Ez a kockázat magasnak tekinthető. A költségelszámolások nagy száma miatt a Bizottság nem képes minden egyes nyilatkozatot a helyszínen, a kedvezményezettnél ellenőrizni. Ez elsősorban a „vállalkozás” politikaterületen belül az ötödik és a hatodik keretprogram keretében finanszírozott kutatási projektekre érvényes. Az egyéb kutatási kiadásokat illetően lásd még ezen éves jelentés 7. fejezetét.

10.12. A mintában szereplő egyes más támogatásokra eltérő kockázateértékelés vonatkozik. A makrogazdasági segítségnyújtás keretében olyan harmadik országokban fizetnek ki támogatásokat a nemzeti költségvetés javára, ahol a gazdasági programok kimutatható sikert hoztak. Ez esetben nincsen költségelszámolás-benyújtási kötelezettség a Bizottság felé. Ilyenkor kisebb a jogszerűtlen vagy szabálytalan kifizetések kockázata.

⁽²⁾ E kis- és középvállalkozásokat (KKV) támogató programok része a pénzügyi garancia, illetve beruházási tevékenységek. A programok végrehajtása érdekében az általános költségvetésből vagyongazdálkodási számlákra utalnak át összegeket az esetleges jövőbeli kifizetések fedezésére. E kifizetésekre a program időtartama során bármikor sor kerülhet, akár több évvel a vagyongazdálkodási számla kezdeti finanszírozását követően is; e kifizetéseket a Számvévőszék külön ellenőrizheti. Lásd még: a 2003-as pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 10.5–10.27. bekezdése (HL C 293., 2004.11.30.).

⁽³⁾ Az ellenőrzött kifizetési tranzakciók közül ez az ötödik és a hatodik keretprogram keretében nyújtott támogatásoknál és egy MAP-finanszírozású támogatásnál fordult elő.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.13. Hasonlóképpen a MAP és a CIP pénzügyi eszközei tekintetében a vagyongazdálkodási számlákra teljesített kifizetések, illetve az ügynökségek finanszírozása sem tekinthető nagy jogszerűségi és szabályszerűségi kockázattal járóknak.

10.14. A közbeszerzési szerződések általában úgy rendelkeznek, hogy az áruszállítás, ill. a szolgáltatásnyújtás megtörténte után kell kötött árat fizetni (pl. az IDABC számára teljesített fő kifizetések esetében). A fő kockázatot az jelenti, hogy a szerződéssel ellentétben nem kerül sor az áru leszállítására ill. a szolgáltatás nyújtására, és ezt a bizottsági ellenőrzések nem szűrik ki. Ezt a kockázatot a meglévő kontrollintézkedések miatt nem ítélik magasnak.

10.15. Végezetül az EBA tőkeemelésében való részvétel tekintetében teljesített kifizetéseket sem tekintik nagy jogszerűségi és szabályszerűségi kockázattal járóknak.

Az ellenőrzés megállapításai

Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége

10.16. A Számvevőszék az 55 ellenőrzött kifizetési tranzakció közül négy esetben állapított meg jogszerűségi és/vagy szabályszerűségi hibákat. Ezek közül három tranzakció esetében a Bizottság előzetes adminisztratív ellenőrzései nem tudták volna feltárni a hibákat (lásd: 10.24. bekezdés). Ezt a három hibás kifizetési tranzakciót vagy az ötödik, vagy a hatodik kutatási és technológiai fejlesztési keretprogramból finanszírozták. Mindhárom kifizetési tranzakcióban súlyos számszerűsíthető, illetve nem számszerűsíthető hibákat találtak ⁽⁴⁾. Az ezen a téren feltárt hibatípusok megegyeznek a 7. fejezetben említett hibákkal.

10.17. A hibák hátterében a számos (nem mindig egyértelmű) támogatási feltételt előíró, bonyolult jogi keret áll ⁽⁵⁾. A három tranzakcióban feltárt hibák a következőkhöz kapcsolódtak:

- elégtelenek vagy hiányoznak a bejelentett költséget alátámasztó kiadási bizonylatok (pl. megfelelő jelenléti ívek a felmerült személyzeti költségekkel kapcsolatban, vagy az útiköltséget megfelelően igazoló bizonylat);

10.16. A Bizottság egyetért azzal a megállapítással, hogy a kutatási keretprogramhoz kapcsolódó kifizetésekben talált három számszerűsíthető hiba jelentős. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a Számvevőszék a legalább 2 %-nyi hibát „súlyosnak” ítéli.

A Bizottság megteszi a szükséges intézkedéseket a nem támogatható költségekhez kapcsolódó finanszírozási összegek visszafizettetésére.

⁽⁴⁾ Egy hiba akkor tekintendő „súlyosnak”, ha a hiba összege eléri vagy meghaladja a tranzakció értékének 2 %-át.

⁽⁵⁾ Lásd: a 2006-os pénzügyi évről szóló éves jelentés 7.11. bekezdése (HL C 273., 2007.11.15.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- a szerződéses előírással ellentétben nem a tényleges költségeket, hanem a költségvetésben szereplő számadatokat alkalmazták,
- a jogosultsági időszakon kívül felmerült költségeket igényeltek vissza,
- a finanszírozott projekthez közvetlenül nem kapcsolódó költségeket igényeltek vissza,
- különféle nem támogatható költségeket (pl. hozzáadottérték-adót) igényeltek vissza.

10.18. A negyedik kifizetés egy olyan közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódott, amelynél az odaítélésre vonatkozó határozatot az Elsőfokú Bíróság 2008 márciusában megsemmisítette ⁽⁶⁾. Ez a megsemmisítés pénzügyi kockázattal járt az Európai Közösség számára, ezért ezt a pénzügyi kockázatot nem számszerűsíthető hibának tekintettük.

10.19. Összességében az ellenőrzött kötelezettségvállalások és kifizetési tranzakciók tekintetében lényegi jogszerűségi és szabályszerűségi hiba nem merült fel. A Számvevőszék az 55 ellenőrzött kifizetési tranzakcióból négy esetben tárt fel hibákat. A pénzügyi hatás azonban alatta marad a 2 %-os lényegességi küszöbnek.

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

Pénzügyi hatáskörök és előzetes adminisztratív ellenőrzések a közbeszerzési szerződések vonatkozásában

10.20. A Számvevőszék értékelte azon főigazgatóságok pénzügyi hatásköreit, amelyek a „gazdasági és pénzügyek”, a „vállalkozás” és a „belső piac” politikaterületek végrehajtásában leginkább érintettek voltak ⁽⁷⁾. A közbeszerzési eljáráson alapuló mind a 15 kifizetési tranzakció (lásd: 10.7. bekezdés), továbbá az EBA tőkeemelésével kapcsolatos kifizetési tranzakciók tekintetében ellenőrizték a pénzügyi hatáskörök és a megfelelő előzetes adminisztratív ellenőrzések következetes alkalmazását. Mivel a mintába a belső piac politikaterületéről nem kerültek be tranzakciók, az ezért a területért elsősorban felelős főigazgatóságnál további kontrollmechanizmus-vizsgálatokra is sor került.

⁽⁶⁾ A T-345/03. sz. ügy.

⁽⁷⁾ Az ellenőrzés a legnagyobb politikaterületeket képviselő két főigazgatóságra, illetve egy kisebb politikaterületet képviselő főigazgatóságra korlátozódott. A két másik kisebb politikaterületet, a versenyét és a kereskedelemét majd az elkövetkező években ellenőrzik.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.21. A Számvevőszék azt állapította meg, hogy a közbeszerzési szerződések terén a pénzügyi hatásköröket és az előzetes adminisztratív ellenőrzéseket általában úgy alakítják ki, hogy azok meg tudják előzni a jogszerűtlen és/vagy szabálytalan kifizetéseket. Egy esetben ugyan nem tárták fel az előzetes kontrollmechanizmusok a Számvevőszék által megállapított hibát, ennek ellenére a felügyeleti és kontrollrendszerek eredményesnek bizonyultak a közbeszerzés terén.

10.21. A Bizottság egyetért azzal, hogy a közbeszerzési szerződések vonatkozásában a pénzügyi hatásköröket és az előzetes adminisztratív ellenőrzéseket általában úgy alakították ki, hogy megelőzzék a jogellenes és/vagy szabálytalan kifizetéseket, és hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek a közbeszerzés területén eredményesen működtek.

Előzetes adminisztratív ellenőrzések a főbb támogatási programok tekintetében

10.22. A költségelszámolásokon alapuló időközi és végleges támogatás-kifizetéseket illetően a Bizottság a bejelentett költségek visszatérítését megelőzően a kedvezményezettek költségelszámolásait előzetes adminisztratív ellenőrzésnek veti alá. A nem költségelszámolás-alapú támogatásoknál a támogatási feltételeknek való megfelelést ellenőrzik. A számvevőszéki értékelés minden olyan előzetes adminisztratív ellenőrzésre kiterjedt, amely a kiválasztott kifizetési tranzakciók közül időközi vagy végleges kifizetéssel volt kapcsolatos (23 kifizetési tranzakció).

10.23. Az értékelés szerint a költségelszámolás-alapú támogatásoknál megfelelő ellenőrzési listákat és számítási íveket alkalmaztak ⁽⁸⁾, ami segítette a pontossági, illetve kisebb mértékben a támogathatósági és megalapozottsági hibák feltárásában.

10.24. Az előzetes adminisztratív ellenőrzések – különösen a keretprogramokból finanszírozott projektek esetében – eredendően korlátozottak, ezért a rendszerben hiányosságot jelentenek. Ebből adódóan a Bizottságnak a támogathatóság és a megalapozottság tekintetében könyvvizsgálói hitelesítésre és/vagy utólagos ellenőrzésekre kell támaszkodnia (lásd: 10.11., 10.16. és 10.27–10.31. bekezdés).

⁽⁸⁾ Ez azokra az ellenőrzött fizetési tranzakciókra vonatkozik, amelyeket a többéves programból (1 tranzakció), az ötödik keretprogramból (1 tranzakció), illetve a hatodik keretprogramból (7 tranzakció) finanszíroztak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

10.25. A költségvetési rendelet értelmében az általános költségvetésből kétszer ugyanaz a költség nem finanszírozható ⁽⁹⁾. Erre vonatkozóan a Bizottságnak a keretprogramokból finanszírozott, költségelszámolás-alapú projektek tekintetében jelenleg nem áll módjában összefüggő előzetes adminisztratív ellenőrzést végezni. Még nem hoztak létre olyan teljes körű, Bizottság-szerte használt adatbázist valamennyi kedvezményezetttről, amely jobb ellenőrzést tenne lehetővé.

10.26. A mintában szereplő egyéb támogatásokat és vagyonezelői számlákra történt kifizetéseket illetően ⁽¹⁰⁾ a Számvevőszék azt állapította meg, hogy léteznek megfelelő ellenőrzési listák és számítási ívek. Az elvégzett előzetes adminisztratív ellenőrzések általában biztosítják a kifizetések jogszerűségét és szabályszerűségét.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.25. A kutatási keretprogramok keretében pályázóknak ⁽¹⁾ nyilatkoztatban kell megerősíteniük, hogy a pályázati projekt azonos intézkedéseire vonatkozóan nem részesülnek egyéb közösségi társfinanszírozásban. Amennyiben a kedvezményezett nyilatkozata hamisnak bizonyul, a kedvezményezett kizárható ⁽²⁾ valamennyi, a Közösséggel kötött szerződésből és általa finanszírozott támogatásból, valamint pénzbírság szabható ki rá ⁽³⁾. A kedvezményezett egyenlő több projektben is részt vehet, és mindegyik projekttel kapcsolatban számlázhat különböző költségeket. A más projektek keretében elszámolt költségek semmilyen esetben sem támogathatók.

Bár a kutatási főigazgatóságok közlik egymással a résztvevőkkel kapcsolatos adatokat, a Bizottság – a 6. keretprogram felépítéséből következően – nincs arról meggyőződve, hogy az előzetes ellenőrzésekre szolgáló adatbázis – Számvevőszék által javasolt – létrehozása csökkentené a költségek kétszeres finanszírozásának kockázatát. A javasolt adatbázisba valamennyi közösségi finanszírozású projekt esetében (beleértve a különböző irányítási formájúakat is) be kellene vinni az összes résztvevő által leadott költségelszámolások minden egyes sorát. A részletek között minden egyes olyan projekt esetében rögzíteni kellene például az egyes projektekre naponta fordított órák számát, ahol a szerződés előírja ezt a költségadatot. Az adatbázishoz szükséges adatokról a kedvezményezettek a szerződéses feltételek értelmében nem kötelesek jelentést tenni, ezért a Bizottságnak ezt külön kellene kérnie, mivel csak helyszíni ellenőrzés alkalmával láthatja azokat. Az adatbevitel, -frissítés és -ellenőrzés túl nagy költségekkel járna.

Ebből kifolyólag a Bizottság utólagos helyszíni ellenőrzéssel igyekszik csökkenteni ezt a kockázatot. A Bizottság ellenőrzési adat-megosztó modulát helyezett üzembe, amely lehetővé teszi, hogy a kutatási főigazgatóságok információt cseréljenek a tervezett és végrehajtott ellenőrzésekkel kapcsolatban. A modul segíti munkájuk összehangolását, beleértve a költségek esetleges kétszeres számlázásának feltárását is.

⁽⁹⁾ A költségvetési rendelet 111. cikke.

⁽¹⁰⁾ Ez azokra az ellenőrzött fizetési tranzakciókra vonatkozik, amelyeket a versenyképességi és innovációs keretprogramból (4 tranzakció), a többéves programból (5 tranzakció), illetve a makrogazdasági segítségnyújtásból (5 tranzakció) finanszíroztak.

⁽¹⁾ A költségvetési rendelet (111. cikk) alkalmazásában, amely a közösségi finanszírozásra pályázó valamennyi jelentkezőre vonatkozik, nem csak a kutatási programok pályázóira.

⁽²⁾ A költségvetési rendelet 94. és 96. cikkével és a végrehajtási szabályok 134b. cikkével, például a 94. cikk hamis nyilatkozatról szóló b) pontjával összhangban.

⁽³⁾ A végrehajtási szabályok 134b. cikke alapján.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A projektek költségelszámolásainak könyvvizsgálói hitelesítése

10.27. Az EU pénzügyi szabályai általában előírják, hogy egy bizonyos küszöb fölött a költségelszámolások mellé hitelesítő könyvvizsgálói igazolást kell csatolni. Az ellenőrzött politikaterületen belül ez különösen a hatodik keretprogramra érvényes. Ilyen esetekben a költségelszámolásokat a vállalkozótól független könyvvizsgálónak, illetve egyes államháztartási szerveknél arra jogosult állami tisztviselőnek kell hitelesítenie. Ezek a hitelesítő igazolások fontos kontrollmechanizmust jelentenek a Bizottság számára a kutatási projekteknel, mivel a bizottsági előzetes adminisztratív ellenőrzések jellegükből adódóan korlátozottak (lásd: 10.24. bekezdés).

10.28. A Számvevőszék minden egyes, a kedvezményezettnel ellenőrzött és könyvvizsgálói hitelesítéssel rendelkező projektnél értékelte, hogy ez a kontrollmechanizmus eredményesen csökkenti-e a támogathatósági, megalapozottsági és pontossági hibák kockázatát.

10.29. A Számvevőszék megállapította, hogy a végső kedvezményezetteknel ellenőrzött projektek közül háromnál volt szükség könyvvizsgálói hitelesítésre. Mind a három projektet az ötödik vagy a hatodik keretprogramból finanszírozták. A hitelesítés végző könyvvizsgáló mindhárom esetben korlátozás nélküli véleményt adott ki, a Számvevőszék viszont súlyos számszerűsíthető hibákat tárt fel. Emellett az egyik ilyen esetben kérdéses volt a könyvvizsgáló függetlensége is, mivel olyan beszámolókat hitelesített, amelyeket részben saját maga állított össze.

10.30. Ez a megállapítás összhangban van az előző évi eredményekkel ⁽¹¹⁾ és a Bizottság saját értékelésének eredményeivel. A Bizottság megállapítása szerint a vállalkozási politikaterületen utólagos ellenőrzés alá vett 95 szerződés közül 38 esetében mutatkoztak hibák a kedvezményezett szintjén, annak ellenére, hogy könyvvizsgálói igazolások vonatkoztak rájuk ⁽¹²⁾. Ez arra mutat, hogy ezek az igazolások csak részben működnek megbízható kontrollmechanizmusként.

10.29. A Bizottság egyetért azzal a megállapítással, hogy a kutatási keretprogramhoz kapcsolódó kifizetésekben talált három számszerűsíthető hiba jelentős.

A Bizottság tájékoztatja a kedvezményezetteket a 6. keretprogram független könyvvizsgálóval kapcsolatos követelményeiről, és felkéri őket, hogy költségelszámolásaikat független könyvvizsgálóval hitelesítsék.

10.30. A Bizottság egyetért azzal, hogy a 6. keretprogram könyvvizsgálói igazolásainak megbízhatósága – az ellenőrzések fennmaradó hibaszintjét tekintve – nem kielégítő. Mindazonáltal a 6. keretprogram általános hibaszintje alacsonyabb az 5. keretprogramban benyújtott, hitelesítetlen költségelszámolásokban feltárt hibaszintnél. Ebből arra következtethetünk, hogy a könyvvizsgálói igazolás hozzájárul a költségelszámolás pontosságának javulásához.

A 6. keretprogramra vonatkozóan nincsen kötelező igazolásminta, mindazonáltal a benyújtott könyvvizsgálói igazolások többsége a javasolt minta alapján készült.

⁽¹¹⁾ Lásd: a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 7.17. bekezdése.

⁽¹²⁾ A számadatok a Bizottság egy olyan belső adatbázisából származnak, amely a hatodik keretprogram keretében finanszírozott projektek tekintetében a vállalkozás politikaterületén 2007-ben véglegesített utólagos ellenőrzések eredményeit tartalmazza.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A 7. keretprogramnál a Bizottság tovább javította a könyvvizsgálói igazolások megbízhatóságát azáltal, hogy „egyeztetett eljárásokat” alkalmaz, amelyek részletesen meghatározzák a hitelesítő könyvvizsgálók által elvégzendő munkát, és ösztönzik a költségelszámolási módszertan előzetes hitelesítését.

Utólagos ellenőrzések a 6. KP-ra vonatkozó közös ellenőrzési stratégia keretében

10.31. A vállalkozás politikaterületén a hatodik keretprogram keretében finanszírozott projektekkel kapcsolatos számvevőszéki megállapítások hasonlóak a 7. fejezetben kifejtett megállapításokhoz.

Általános következtetés és ajánlás

10.32. Elvégzett ellenőrzése alapján a Számvevőszék megállapítja, hogy a „gazdasági és pénzügyek” szakpolitikai csoportban lényeges hiba nem fordult elő, ám felhívja a figyelmet a 10.16. és 10.17. bekezdésben kifejtett hibákra, amelyek a szakpolitikai csoport egészét tekintve a tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége szempontjából ugyan nem lényeges hibák, mégis további figyelmet érdemelnek.

10.33. A Számvevőszék a „gazdasági és pénzügyek” szakpolitikai csoport felügyeleti és kontrollrendszereit eredményesnek találja, ám felhívja a figyelmet a 10.24. és 10.25., illetve 10.27–10.31. bekezdésben kifejtett hiányosságokra, amelyek a szakpolitikai csoport egészét tekintve a rendszerek eredményessége szempontjából ugyan nem lényeges hiányosságok, mégis további figyelmet érdemelnek.

10.34. Általában véve a Bizottság tegyen megfelelő lépéseket a kutatási szerződésekkel kapcsolatos kifizetések lebonyolításában, a következők érdekében:

– a pénzügyi szabályok egyszerűsítése a támogatható költségek tekintetében,

10.34.

– A Bizottság egyetért azzal, hogy a költségelszámolási problémák miatt további egyszerűsítésre van szükség, elsősorban a személyzeti és a közvetett költségek terén. A Bizottság felhívja a figyelmet a 7. keretprogram jogi korlátaira és a reprezentatív átalányösszegek meghatározásának nehézségeire.

További fontos lépés az egyszerűsítés felé, hogy a 7. keretprogramban bevezették a költségelszámítási módszer előzetes hitelesítését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- a kedvezményezettek és a hitelesítést végző könyvvizsgálók további támogatása a hitelesítési folyamat során; a 7. KP költségelszámolásai hitelesítésének tökéletesítése érdekében bevezetett intézkedések eredményes megvalósításának biztosítása,
- a kedvezményezettek emlékeztetése arra, hogy a kiválasztott könyvvizsgálók függetlenek, és nem hitelesíthetnek olyan költségelszámolásokat, amelyeket teljesen vagy részben saját maguk állítottak össze,
- olyan adatbázis létrehozása, amelyben koherens módon ellenőrizhető, hogy egy adott költséget nem kétszer finanszíroznak-e az általános költségvetésből.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A jövőbeli alternatív finanszírozási mechanizmusok (átalány-, illetve eredményalapú finanszírozási rendszer) létrehozásának vonatkozásában a Bizottság kész arra, hogy e kérdést megvitassa a Számvevőszékkel és egyéb érdekelttel.

- A 7. keretprogram vonatkozásában a Bizottság javította a könyvvizsgálói igazolások megbízhatóságát azáltal, hogy egyeztetett eljárásokat alkalmazott, és részletesen meghatározta a hitelesítő könyvvizsgálók által elvégzendő munkát.

A Bizottság ezenkívül a jelenleg véglegesítés alatt álló végrehajtási intézkedések révén ösztönzi az elszámolási módszer opcionális hitelesítését.

- A Bizottság elfogadja az ajánlást.

- Bár a kutatási főigazgatóságok megosztják egymás között a résztvevőkkel kapcsolatos adatokat, a Bizottság – a technológia jelen állásából következően – nincs arról meggyőződve, hogy az előzetes ellenőrzésekre szolgáló adatbázis – Számvevőszék által javasolt – létrehozása csökkentené a költségek kétszeres finanszírozásának kockázatát. A javasolt adatbázisba valamennyi közösségi finanszírozású projekt esetében (beleértve a különböző irányítási formáit is) be kellene vinni az összes résztvevő által leadott költségelszámolások minden egyes sorát. A részletek között minden egyes olyan projekt esetében rögzíteni kellene például az egyes projektekre naponta fordított órák számát, ahol a szerződés előírja ezt a költségadatot. Az adatbázishoz szükséges adatokról a kedvezményezettek a szerződéses feltételek értelmében nem kötelesek jelentést tenni, ezért a Bizottságnak ezt külön kellene kérnie, mivel csak helyszíni ellenőrzés alkalmával láthatja őket. Az adatbevitel, -frissítés és -ellenőrzés túl nagy költségekkel és komoly adatvédelmi behatásokkal járna.

Ebből kifolyólag a Bizottság utólagos helyszíni ellenőrzéssel igyekszik csökkenteni ezt a kockázatot. A Bizottság ellenőrzési adatmegosztó modult helyezett üzembe, amely lehetővé teszi, hogy a főigazgatóságok információt cseréljenek a tervezett és végrehajtott ellenőrzésekkel kapcsolatban. A modul segíti munkájuk összehangolását, beleértve a költségek esetleges kétszeres számlázásának fel-tárását is.

A monitoring elemei

10.35. Lásd: **10.1. melléklet.**

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A KÜLSŐ FELLÉPÉSEKRE KÉPZETT GARANCIAALAP
ELLENŐRZÉSÉNEK EREDMÉNYEI

10.36. A harmadik országok számára hiteleket nyújtó külső fellépések garanciaalapjának ⁽¹³⁾ (a továbbiakban: az Alap) célja, hogy a kedvezményezett nem teljesítése esetén kifizesse a Közösség hitelezőit ⁽¹⁴⁾, és megakadályozza a Közösség költségvetéséből történő közvetlen pénzhívásokat. A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság (DG ECFIN) végzi az alap adminisztratív irányítását, az EBB pedig a pénzeszköz-gazdálkodásért felel ⁽¹⁵⁾. Az Alap 2007. december 31-én összesen 1 152 millió EUR forrással rendelkezett, szemben a 2006. december 31-i 1 379 millió EUR forrással. A különbség oka elsősorban az, hogy Románia és Bulgária 2007. január 1-jei csatlakozása miatt 261 millió eurót visszafizettek az általános költségvetésbe ⁽¹⁶⁾.

10.37. Az Alap feltöltési mechanizmusát 2007. január 1-jétől előzetesről utólagosra állították át, így évente csak egy kifizetés történik az Alapba. Azért, hogy a kölcsönök vagy garantált kölcsönök visszafizetésének nem teljesítése miatt ne kelljen nagy összegeket kifizetni az általános költségvetésből, létrehoztak egy kiegyenlítő mechanizmust, amely 200 millió euróra korlátozza az Alap javára teljesíthető éves költségvetési kifizetéseket. 2007-ben nem történt garanciahívás az Alapból.

10.38. Az EBB a garanciaalap esetében referenciaindexet (*benchmark index*) alkalmaz. Az Alap portfóliójának 2007. évi éves teljesítménye ugyan 3,1 % volt, azonban ez 0,16 %-kal a referenciaindex alatt maradt.

10.38. A piacokat 2007 augusztusa óta megzavaró súlyos pénzügyi válság elkerülhetetlen hatást gyakorolt a piaci értékekre és a teljesítményre. A mostani válság során a referenciaértéknél magasabb hitelkockázatú kötvényportfóliók a „minőségi”, azaz AAA besorolású állami kötvényekbe való befektetői menekülés miatti különbözetnövekedésnek köszönhetően viszonylagos veszteségeket szenvedtek.

Bár a referenciaindexet nem érte el, a 3,1 %-os abszolút éves teljesítmény az összehasonlításban jobbnak bizonyult a magánkézben lévő nagy globális kötvényalapoknál, amelyek közül számosak az összteljesítménye negatív volt.

⁽¹³⁾ A legutóbb a 89/2007/EK, Euratom rendelettel (HL L 22., 2007.1.31., 1. o.) módosított, a külső fellépésekre vonatkozó garanciaalap létrehozásáról szóló, 1994. október 31-i 2728/94/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 293., 1994.11.12., 1. o.).

⁽¹⁴⁾ Elsősorban az EBB, de ide tartoznak az Euratom külső hitelei és a harmadik országoknak nyújtott uniós makroszintű pénzügyi támogatási (MFA) kölcsönök is.

⁽¹⁵⁾ A legutóbb 2002. április 28-án és 2002. május 8-án módosított irányítási megállapodás az EBB és az Európai Közösség között. 2008. február 25-én új kiegészítő megállapodást írtak alá.

⁽¹⁶⁾ Mivel tagállamnak nyújtott kölcsönt és garanciát az Alap nem fedez, a csatlakozó országoknak adott összegeket vissza kellett fizetni az általános költségvetésbe.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.39. A Számvevőszék megállapította, hogy a garanciaalapot 2007 folyamán kielégítően irányították.

A FELSZÁMOLÁS ALATT ÁLLÓ ESZAK ELLENŐRZÉSÉNEK EREDMÉNYEI

10.40. Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés 2002. július 23-i lejártát követően az ESZAK eszközeit és forrásait átruházták az Európai Közösségre ⁽¹⁷⁾. Ezek nettó értékét – „felszámolás alatt álló Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK f. a.)” néven – szén- és acélipari kutatásokra fordítják.

10.41. Az ESZAK f. a. pénzügyi műveleteinek felszámolása az alkalmazandó jogszabályoknak megfelelően történik, ideértve a többéves pénzügyi iránymutatásokat is.

10.42. Az ESZAK f. a. teljes vagyona 2007. december 31-én 2 152 millió EUR volt, míg 2006. december 31-én 2 174 millió EUR. A 2007. évi nettó nyereség 5,3 millió EUR volt, míg 2006-ban 23,8 millió EUR. Ennek okai elsősorban az értékesíthető kötvények értékesítése során felmerülő veszteség és más pénzügyi terhek voltak ⁽¹⁸⁾. Az ESZAK f. a. portfóliójának teljesítménye 2007 egészére vonatkozóan 2,13 % volt, míg az ESZAK f. a. referenciamértékéül szolgáló index 2,75 % volt. A viszonylagos éves teljesítmény tehát – 0,62 %, ami alulmúlja a Bizottság által meghatározott, elfogadható – 0,44 %-os mértéket.

10.42. A (18 millió EUR-s) profitszökkenésben a pénzügyi műveletek – a felszámolás alatt álló ESZAK-hoz kapcsolódó – felszámolása tükröződött, és elsősorban a működési költségvetéshez kapcsolódó törölt kötelezettségvállalásokból adódó (7 millió EUR-s) csökkenésnek és az egyéb pénzügyi terheknek a nettó jelenérték-számításhoz kapcsolódó (11 millió EUR összegű) növekedésének köszönhető.

A különbözet mértéke olyan irányítási ellenőrzési mechanizmus, amelyet az ESZAK f. a. portfólió normál körülmények között meghatározott referenciaértékeihez viszonyított mozgásának értékelésére alakítottak ki.

A 2007 augusztusában kezdődött másodlagos jelzáloghitel-piaci válsághoz hasonló helyzetekben a különbözeteknek a normálistól eltérően kellene viselkedniük, azaz a válságot megelőző idők adatai alapján számított határértékeken kívül kellene esniük.

Bár a referenciaindexet nem érte el, a 2,13 %-os abszolút éves teljesítmény az összehasonlításban jobbnak bizonyult a magánkézben lévő nagy globális kötvényalapoknál, amelyek közül számosnak az összteljesítménye negatív volt.

A KORÁBBI ÉSZREVÉTELEK HASZNOSULÁSÁNAK NYOMON KÖVETÉSE

10.43. Lásd: **10.2. melléklet**

⁽¹⁷⁾ Jegyzőkönyv az ESZAK-Szerződés lejártának pénzügyi következményeiről és a Szén- és Acélipari Kutatási Alapról (HL C 80., 2001.3.10., 67. o.).

⁽¹⁸⁾ Az új tagállamok által a Szén- és Acélipari Kutatási Alap javára teljesített hozzájárulás nettó jelenértékének változása és a pénzügyi derivatívák valós értékének negatív változása.

10.1. MELLÉKLET

A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

Érintett rendszer	Főbb belső kontrollmechanizmus				Átfogó értékelés
	Megfelelő ellenőrzési listák	előzetes ellenőrzések	könyvvizsgálói hitelesítés	utólagos ellenőrzés	
közbeszerzések			N/A	N/A	
nem kutatási projektekre adott támogatások			N/A	N/A	
kutatási projektekre adott támogatások					

Jelmagyarázat

	Eredményes
	Részben eredményes
	Nem eredményes
N/A	Nem alkalmazandó: nem alkalmazható vagy nem került értékelésre

A tranzakciók ellenőrzésének eredményei

A hibák által érintett tranzakciók minta alapján becsült aránya	7,3 %
Hibaarány	2 % alatt

A Számvevőszék korábbi észrevételei hasznosulásának nyomon követése

A Számvevőszék észrevétele	A megtett intézkedés	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
<i>A kockázati tőke-műveletek fokozatos megszüntetése</i>			
A Számvevőszék a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésének 11.6–11.13. bekezdésében beszámolt öt kockázati tőke-művelet fokozatos megszüntetéséről, amelyek a következők: a DG AIDCO által irányított Európai Közös Beruházási Partnerei (ECIP) program, a DG INFOS által irányított MEDIA programok, illetve a DG ECFIN által irányított három program (Venture consort, Eurotech Capital Programme, Joint Venture Programme). A Számvevőszék főbb észrevételei a következők voltak:			
<i>ECIP program</i>			
A Bizottság nem tett komoly előrelépést a program lezárása felé; a legproblémásabb akták közül 1 276 továbbra sincs lezárva. Számos akta esetében alapvető pénzügyi információk hiányoztak. Egyes tévesen utalt kifizetéseket nem követték nyomon, vagy ki sem bocsátották őket. A DG AIDCO becslése szerint 2006 márciusában még mindig 21 millió EUR várt visszafizetésre.	A Bizottság válaszában közölte, hogy valamennyi akta 2006 végére várható felülvizsgálata után teljes körű és megbízható pénzügyi beszámolóval tud majd szolgálni. Addig is új, egyszerűsített ellenőrzési listákat alkalmaztak a lezárásnál. 2007.12.31-én még mindig 77, összesen 6,1 millió EUR összértékű, 4,7 millió EUR értékcsökkenéssel érintett ECIP-akta volt függőben.	Az akták lezárása felé tett előrelépés ellenére a Számvevőszék továbbra sem tudja megerősíteni az ECIP-pel kapcsolatos pénzügyi beszámoló megbízhatóságát és teljeskörűségét, elsősorban az intézkedések lezárásával kapcsolatos bizonytalanságok miatt (peres eljárások vannak folyamatban; egy kedvezményezettel a pénzügyi közvetítő már nincs kapcsolatban), illetve értékelésbeli ellentmondások miatt, melyek mögött elsősorban téves értékkiegészítések állnak. Az ECIP program megszüntetése tekintetében végső dátum nem jelölhető meg.	Az ECIP program megszüntetése 2007-ben és 2008 első felében folytatódott. 2008. május végére 30 lezárandó intézkedés maradt, szemben a 2005. márciusi több mint 1 700 nyitott akttal. 2005 márciusa óta 31,5 millió EUR-t fizettek vissza a Bizottság kasszájába. Egyes partnerek megtalálása komplex keresést igényel, és sok időt vett igénybe. A megkeresések eredményeként a partnerektől beszerzett adatok miatt módosítanunk kellett a számokat. E számokat gyakran megkérdőjelezzük, és a számlákat csak akkor módosítjuk, ha elfogadható bizonyosságot nyertünk.
<i>MEDIA programok</i>			
Az audiovizuális ipar számára nyújtott kölcsönök és támogatásokra különösen bonyolult feltételek vonatkoztak, ami állandó, hosszú távú monitoringot tesz szükségessé. A MEDIA II programot 2005-ig a Bizottság nevében egy Technikai Segítségnyújtási Hivatal (TAO) igazgatta. A Számvevőszék a 2001 előtti pénzügyi műveletek tekintetében azt állapította meg, hogy a Bizottság sem a programmal kapcsolatos részletes számviteli információval, sem az érintett pénzügyi műveletekre vonatkozó külön könyvvizsgálói igazolással nem rendelkezik. A legutóbbi tranzakciókat illetően a dokumentáció gyakran volt hiányos, elégtelenek voltak az azt követő intézkedések, s ennek következtében egyes esetekben nem bocsátották ki kellő időben a visszafizetési felszólításokat.	A MEDIA program aktáinak kezelését 2006. január 1-jével az új Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Ügynökség (EACEA) vette át. Az EACEA egyedi eljárásokat vezetett be, kibővítette a monitoring keretét, biztosította az akták dokumentálásának szabványosítását, és olyan adatbázist épített ki, amely minden egyes akta tekintetében képes ismertetni a részletes pénzügyi helyzetet.	A MEDIA programok irányítására használt adatbázis fontos eredmény. Ez az adatbázis 35,5 millió EUR összegű és 24,85 millió EUR értékcsökkenés kapcsolódik hozzá. Azonban mivel pontatlanságok fordultak elő benne, ezért további tökéletesítésre van szükség.	A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszéknek az adatbázis létrehozásával kapcsolatos megjegyzését. A Bizottság elismeri, hogy a Számvevőszék észrevételeinek következményeként a potenciális kinnlevőségek értéke 35,5 millió EUR-ról 35 millió EUR-ra csökkent. A Bizottság szeretné felülvizsgálni a kinnlevőségeket annak megállapítása érdekében, hogy a „potenciális” státuszról következően meg kell-e változtatni a rájuk alkalmazott számviteli elveket.

A Számvevőszék észrevétele	A megtett intézkedés	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
<i>ECFIN programok</i>			
A DG ECFIN által kezelt három program (Venture Consort, Eurotech Capital Programme és Joint Venture Programme) ellenőrzése során hiányosságokat tártak fel a programok iránnyításában, nyomon követésében és lezárásában.	A Bizottság válaszában utalt arra, hogy a fennmaradó akták lezárására vonatkozóan proaktív, átfogó stratégiát hajt végre, és úgy vélte, hogy a három program számadatainak pontosságát és teljeskörűségét illetően ésszerű bizonyosságra tett szert.	Az Eurotech Program 2007 végén teljesen le volt zárva. A Venture Consort tekintetében jelenleg még két projekt nincs lezárva, 0,4 millió EUR összegű kezdeti hozzájárulással; a Joint Venture Programnál pedig négy lezáratlan projekt maradt, 1,1 millió EUR összegű kezdeti beruházással. Az összegeket teljes mértékben leírták, és a Számvevőszék megerősítette az elszámolásokat.	A Bizottság egyetért a 2007. végi állapot számvevőszéki elemzésével. Időközben – 2008 folyamán – a Bizottság további két projektet zárt le, egyet a Venture Consort, egyet pedig a Joint Venture Program keretében.

11. FEJEZET

Igazgatási és egyéb kiadások ⁽¹⁾

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	11.1–11.4.
Az igazgatási és bizonyos működési kiadások egyedi jellemzői	11.3–11.4.
Külön értékelés a megbízhatósági nyilatkozat (DAS) keretében	11.5–11.25.
Mire terjedt ki az ellenőrzés?	11.5.
Külön észrevételek	11.6–11.25.
A fizetésekre vonatkozóan alkalmazandó szorzótényező	11.7–11.11.
Parlament	11.12–11.13.
Tanács	11.14.
Bizottság	11.15–11.18.
Bíróság	11.19.
Számvevőszék	11.20.
Európai Gazdasági és Szociális Bizottság	11.21.
Régiók Bizottsága	11.22.
Európai ombudsman	11.23.
Európai adatvédelmi biztos	11.24.
Általános következtetés	11.25.
Az Európai Unió Ügynökségei	11.26–11.27.
Európai Iskolák	11.28–11.29.

⁽¹⁾ Lásd: 11.1. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

11.1. Ez a fejezet a következő témákkal kapcsolatos számvevőszéki megállapításokat tárgyalja: a költségvetési rendelet 1. cikke szerinti intézményeknek ⁽²⁾ a „pénzügyi keret” ⁽³⁾ 5. fejezetében („Igazgatás”) feltüntetett igazgatási kiadásai; a Bizottság további, a fent említett 5. fejezetben nem szereplő igazgatási kiadásai ⁽⁴⁾; valamint az általános költségvetés Bizottságról szóló szakasza 24–27. és 29. címéhez tartozó működési kiadások ⁽⁵⁾. 2007-ben a kifizetések összesen 8 230 millió eurót tettek ki. A kifizetéseknek a fent említett területek közti megoszlását a **11.1. ábra** mutatja, az intézmények szerinti bontás pedig a **11.1. táblázatban** szerepel.

11.2. A fejezet a fentiekén kívül az az ügynökségekkel és más decentralizált szervekkel, valamint az európai iskolákkal is foglalkozik.

Az igazgatási és bizonyos működési kiadások egyedi jellemzői

11.3. Az igazgatási kiadásokhoz kapcsolódó előirányzatokat közvetlenül az intézmények kezelik, és azokat az intézményekben dolgozók bérének, juttatásainak és nyugdíjának kifizetésére, valamint a bérleti díjak, a beszerzések és egyéb kiadások finanszírozására használják fel.

11.4. A Számvevőszék korábbi ellenőrzései azt mutatták, hogy a talált hibák nem tekinthetők lényegesnek. A korábbi éves jelentések észrevételeinek nyomon követését a **11.2. melléklet** szemlélteti.

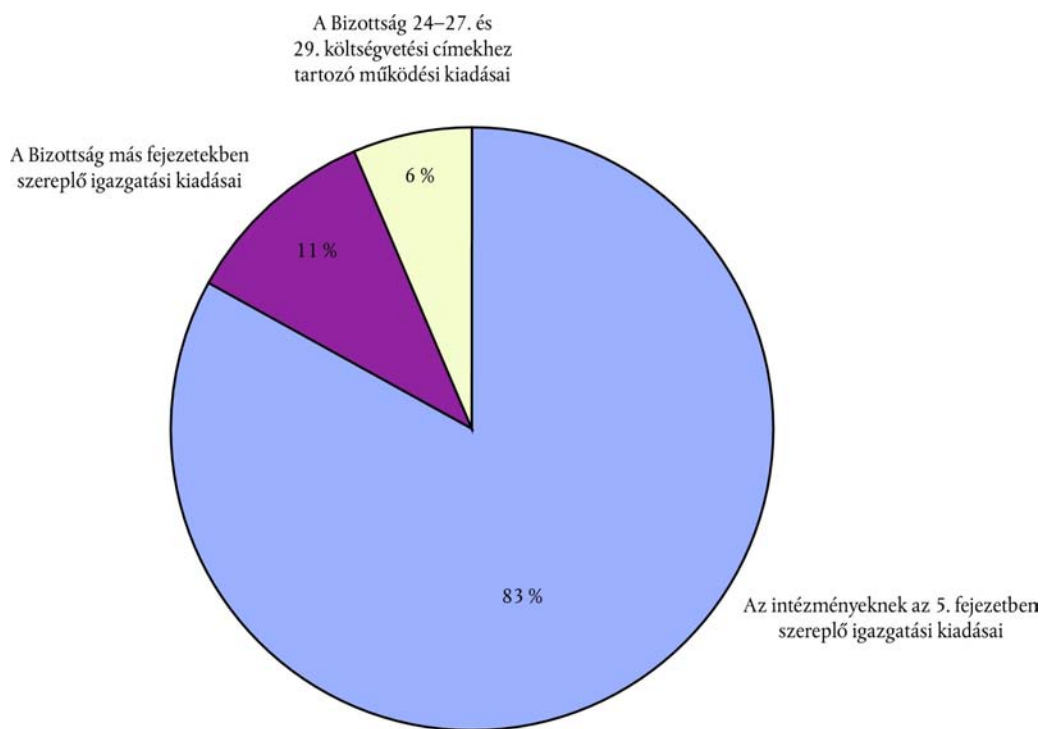
⁽²⁾ Európai Parlament, Tanács, Bizottság, Bíróság, Számvevőszék, Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága, az európai ombudsman és az európai adatvédelmi biztos.

⁽³⁾ Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között létrejött, a költségvetési fegyelemlről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről szóló intézményközi megállapodás (HL C 139., 2006.6.14.).

⁽⁴⁾ A költségvetési rendelet 41. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az általános költségvetés Bizottságról szóló szakaszában az egy címhez tartozó igazgatási előirányzatokat egyetlen alcímbe (fejezetben) kell csoportosítani. Ezt minden cím 01. alcímében teszik meg. Ezek közül az igazgatási előirányzatok közül nem mindegyik tartozik az 5. fejezetben szereplő igazgatási kiadásokhoz, vannak olyanok is, amelyek a pénzügyi keret más fejezeteihez tartoznak.

⁽⁵⁾ 24. cím: „A csalás elleni küzdelem”, 25. cím: „A bizottsági szakpolitikák koordinálása és jogi tanácsadás”, 26. cím: „Igazgatás”, 27. cím: „Költségvetés”, 29. cím: „Statistika”.

11.1. ábra – Kiadások területenkénti bontásban



Összes kifizetés 2007-ben: 8 230 millió EUR

Forrás: 2007-es éves beszámoló.

11.1. táblázat – Kifizetések 2007-ben

	(millió EUR)
Európai Parlament	1 329
Tanács	558
Bizottság	4 333
Bíróság	265
Számvevőszék	107
Európai Gazdasági és Szociális Bizottság	109
Régiók Bizottsága	68
Európai ombudsman	7
Európai adatvédelmi biztos	4
A pénzügyi keret 5. fejezete	6 780
A Bizottság egyéb fejezetekben szereplő igazgatási kiadásai ⁽¹⁾	932
A Bizottság működési kiadásai ⁽¹⁾	518
Összesen	8 230

⁽¹⁾ 2006-ban ezt a kiadást a Számvevőszék arra az évre vonatkozó éves jelentésének más fejezetei tárgyalták.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

KÜLÖN ÉRTÉKELÉS A MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZAT (DAS) KERETÉBEN

Mire terjedt ki az ellenőrzés?

11.5. A megbízhatósági nyilatkozat keretében történő külön értékelés elkészítése érdekében a Számvevőszék megvizsgálta a 11.1. bekezdésben meghatározott kiadások elszámolásának alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét. Az ellenőrzés során egyrészt egy olyan, 56 tranzakcióból álló reprezentatív statisztikai mintát vizsgáltak meg, amelyet az összes fent említett kiadás köréből választottak ki, másrészt további, olyan témákra vonatkozó tranzakciómintákat is, amelyeknél korábbi ellenőrzések külön kockázatokat tártak fel ⁽⁶⁾. A Számvevőszék értékelte az egyes intézmények által alkalmazott felügyeleti és kontrollrendszereket is abból a szempontból, hogy kielégítik-e ezek a költségvetési rendelet követelményeit.

Külön észrevételek

11.6. 2007-ben minden intézmény kielégítően működtette a költségvetési rendeletben előírt felügyeleti és kontrollrendszereket, és a vizsgált tranzakciókban nem voltak lényeges jogszerűségi és szabályszerűségi hibák. A Számvevőszék ennek ellenére felhívja a figyelmet az alábbi megállapításokra, amelyek ugyan nem befolyásolják lényegesen a 11.25. bekezdésben megfogalmazott általános következtetéseket, az érintett intézményeknek mégis figyelembe kellene venniük azokat.

A fizetésekre vonatkozóan alkalmazandó szorzótényező

11.7. A 2004. május 1-jétől érvényben levő Személyzeti Szabályzat XIII. mellékletének 7. cikke az új illetménytáblázat fokozatos alkalmazásáról rendelkezik, egy olyan szorzótényező révén, amely az új, magasabb illetménytáblázatra tekintettel csökkenti a 2004. május 1. előtt felvett tisztviselőknek fizetendő havi alapilletményt.

11.8. A Személyzeti Szabályzat 5. cikkének (5) bekezdése kimondja, hogy „az azonos csoportba tartozó tisztviselőre azonos felvételi és szolgálati előmeneteli feltételek vonatkoznak”. Az alábbi megállapítások azt mutatják, hogy ez a rendelkezés a szorzótényező alkalmazásakor nem érvényesül.

11.7–11.11. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

A személyzeti szabályzat XIII. mellékletének 7. cikke komplex mechanizmust vezetett be, amelynek alapvető fontosságú részét képezik a szorzótényezők, amelyek célja az európai intézmények állandó és ideiglenes alkalmazottaira vonatkozó régi és az új fizetési kategóriák közötti átmenet biztosítása. A kérdéses mechanizmus – jellegeből eredő – bonyolultságát azzal ötvözték, hogy egy kivételesen homályos (sőt, ellentmondásos) szövegbe ültették, és ezért nem létezik egyértelmű értelmezése. Noha a Parlament 2005-ben üdvözölte volna egy intézményközi iránymutatás vagy konszenzus kidolgozását a mechanizmussal kapcsolatban, amikor folyamatban lévő előléptetésekre vonatkozó szabályokat kellett kidolgoznia, ilyen iránymutatás vagy konszenzus nem jött létre. A rendszer alkalmazása során a Parlament szem előtt tartotta a túlságosan hosszú átmeneti időszakból (és a Bizottság reform előtt készült, a kettős fizetési

⁽⁶⁾ Ezek a témák a következők: az alkalmazottak bérének kiszámításánál használt szorzótényező alkalmazása, a szerződéses alkalmazottak foglalkoztatása, valamint az átvitt előirányzatokkal kapcsolatos kifizetések.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

11.9. Az első előléptetést követően új szorzótényezőt határoznak meg, amelyet a továbbiakban, az illetménytáblázatból adódó fizetésemelésekkel összhangban, kétfévente újraszámítanak. Az intézményeknél – a Parlament kivételével – a személyzet nem kapja meg az illetménytáblázatban szereplő teljes összeget mindaddig, amíg az újraszámított szorzótényező 1-nél kisebb. A Parlament az 1-es szorzótényezőt alkalmazza két évvel az első előléptetést követően mindenki esetében, akinek a szorzótényezője az előléptetést követően 1-nél kisebb. 2007-ben 503 ilyen eset volt. Ennek az eljárásnak az alkalmazása magasabb kiadásokat eredményezett, mint a más intézmények által követett eljárásé.

11.10. Amennyiben az előléptetést követően kiszámított szorzótényező 1-nél nagyobb, a Gazdasági és Szociális Bizottság két évvel az előléptetés után – azaz az első fizetési fokozatban való előrelépést követően is – fenntartja ezt a szorzótényezőt, ezzel szemben a többi intézmény az első fizetési fokozatban való előrelépést követően 1-re csökkenti a szorzótényezőt, azt a részt pedig, amennyivel a szorzótényező meghaladta az 1-et, átváltják szolgálati időre. A Gazdasági és Szociális Bizottság azáltal, hogy továbbra is 1-nél nagyobb szorzótényezőt alkalmaz helyett, hogy az 1-et meghaladó részt átváltaná szolgálati időre, olyan pénzügyi előnyt biztosít munkatársainak, amilyenben a többi intézmény nem részesíti munkatársait.

rendszert 2006-ig fenntartani tervezett magyarázó dokumentumból) eredő óriási nehézségeket és anomáliákat. Ugyan ma már nyilvánvaló, hogy más intézmények különböző megközelítést alkalmaztak, a Parlament úgy vélte, hogy érdemes lenne az átmeneti időszakot lerövidíteni. Meg kell jegyezni, hogy a két rendszer viszonylag gyorsan közelít egymáshoz, különösen amikor a második előléptetés hatását vesszük figyelembe. Mindenesetre a jelenlegi gyakorlat átalakítása szintén jelentős jogi problémákhoz vezethet.

A főtitkár ugyanakkor igazgatási munkacsoportot fog kinevezni azzal a feladattal, hogy mélyebben vizsgálja meg a kérdést és szükség esetén tegyen javaslatot a megfelelő kiigazításokra.

11.10. A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Bizottság tudomásul veszi, hogy más intézmények az első fizetési fokozatbeli továbblépést követően az egynél nagyobb szorzótényezőt „annak megfelelő” mennyiségű hivatalban eltöltött időként beszámítják. Azonban nincs meggyőződve arról, hogy ez a gyakorlat tekintendő a személyzeti szabályzat legjobb olvasatának.

Ebben az összefüggésben a Bizottságnak tudomása van több, az európai bizottsági tisztviselők által a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdésével összhangban tett panaszról, valamint egy hivatalos fellebbezésről az Európai Bíróságnál (F-22/07, L/Commission).

Ezért a Bizottság – az Európai Bíróság ítéletére várva – folytatja eddigi gyakorlatának alkalmazását. Az intézmény érdekeinek védelmében az érintett Bizottság-tisztviselőket tájékoztattuk arról, hogy a jelenlegi gyakorlat felülvizsgálatra szorulhat. A Bizottság – ha szükséges, visszame-nőleges hatállyal – a kimondott ítélethez igazítja majd gyakorlatát. Ha a többi európai intézmény is így tesz, akkor ezáltal a Bizottság személyzete ugyanolyan bánásmódban fog részesülni, mint az európai intézmények többi tisztviselője.

Az új személyzeti szabályzat hatálybalépése óta (tehát 2004-ben, 2005-ben, 2006-ban és 2007-ben) a Bizottságnál összesen 237 előléptetésre került sor, amelyek közül 25 esetben volt szó olyan tisztviselőről, akinél a szorzótényező egynél nagyobb volt.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

11.11. A Személyzeti Szabályzat szorzótényezőre vonatkozó rendelkezéseit minden intézménynek ugyanúgy kellene értelmeznie és végrehajtania, hogy a szabályzat jogszerű és szabályszerű alkalmazása – s ezáltal az alkalmazottakkal való egyenlő bánásmód – minden intézménynél biztosítva legyen.

Parlament

Átvitt előirányzatokkal kapcsolatos kifizetések

11.12. 2006. december 20-án a Parlament szerződést írt alá a brüsszeli D5 épület nagy felbontású műsorközlő kamerákkal való ellátására vonatkozóan. A szerződés értelmében a teljes ár 30 %-ának végső kifizetését a berendezések átvétele és beszerelése után kell teljesíteni. Az 1 486 598 eurós végső kifizetés – amely összeg tartalmazta a fent említett 30 %-ot (637 111 EUR) is – 2007. december 19-én történt meg. A berendezéseket ugyan átvették, az áruk végleges elfogadásáról szóló 2007. december 17-i dokumentum azonban azt állította, hogy a helyszíni beszerelés 2008. június előtt nem fog megtörténni. A végső kifizetést (30 %) nem kellett volna teljesíteni, mert azt még nem követelte meg a szerződés, a 2006-ról áthozott megfelelő összegű előirányzatokat törölni kellett volna, és a 2008-ban esedékes kifizetésekhez a 2008-as költségvetés előirányzatait kellett volna felhasználni.

11.12. AZ EURÓPAI PARLAMENT VÁLASZA

A nagyfelbontású televíziós kameráknak a brüsszeli D5 épület számára történő beszerzésére vonatkozó szerződés a berendezések végleges átvétele és felszerelése után fizetendő utolsó részlet összegét a szerződéses ár 30 %-ában határozza meg.

A berendezések átvételét 2007. december 17-én igazolták vissza, de a felszerelésre nem került sor, mert az épület nem állt rendelkezésre.

Az utolsó részlet kifizetésére az alábbi pontok figyelembevételével 2007. december 19-én került sor: a kamerák működőképességének vizsgálatát a felszereléssel egyenértékűnek nyilvánították; a szerződéses garanciát a végleges átvételt követő két éven felül hat hónappal meghosszabbították; a beszállító vállalta, hogy felszereli a berendezéseket, amint az épület rendelkezésre áll.

Az engedélyezésre jogosult tisztviselő e pontokat elegendőnek ítélte ahhoz, hogy engedélyezze az utolsó részlet kifizetését a 2006-ról áthozott előirányzatok felhasználásával.

A korábbi éves jelentések észrevételeinek nyomon követése

11.13. Ellenőrzése nyomán a Számvevőszék megjegyzéseket fogalmazott meg azon intézkedésekről és döntésekről, amelyekre a kiküldetések során felmerült szállásköltségek visszatérítésével, az európai parlamenti képviselőknek járó asszisztensi juttatásokkal és az európai parlamenti képviselők kiegészítő nyugdíjával kapcsolatban a korábbi éves jelentéseiben tett észrevételei nyomán került sor. E megjegyzéseket a **11.2. melléklet** tartalmazza.

Tanács

A korábbi éves jelentések észrevételeinek nyomon követése

11.14. A **11.2. melléklet** azokról az intézkedésekről is tartalmaz az ellenőrzés nyomán megfogalmazott megjegyzéseket, amelyekre a korábbi éves jelentésekben tett, a ki nem vett éves pótszabadságokkal kapcsolatos kifizetéseket illető észrevételek nyomán került sor.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Bizottság⁽⁷⁾**Bérleti kiadások (DG RELEX)**

11.15. Az egyik bizottsági képviselő által bérelt épületre vonatkozóan szóbeli megállapodás alapján fizettek ki a bérbeadó nevében körülbelül 44 000 EUR összegű önkormányzati adót, noha a költségvetési rendelet 88. cikke értelmében a szerződéseket írásban kell megkötöni. Az összegről visszatérítési kérelmet nyújtottak be a bérbeadónak, ám ez nem „terhelési értesítés” formájában történt, pedig a költségvetési rendelet végrehajtási szabályai 78. cikkének (3) bekezdése ezt írja elő (nem állapítottak meg határidőt a tartozás kifizetésére vonatkozóan, és az adót nem értesítették arról, hogy amennyiben nem fizeti ki tartozását határidőre, úgy a visszatérítés beszámítás útján is megtörténhet). Ezenkívül nem állítottak ki visszafizetési felszólítást sem. A fent említett szabályok be nem tartása veszélyeztette az Európai Unió pénzügyi érdekeit. Ha a képviselő formailag helyes terhelési értesítést állított volna ki, és ezt időben tette volna meg, akkor a követelést a 2008-ra vonatkozó éves bérleti díjba történő beszámítás útján vissza lehetett volna téríteni.

Átvitt előirányzatokkal kapcsolatos kifizetések (OIL)

11.16. Az áthozott előirányzatok törlesztésének elkerülése érdekében 2007 decemberében az OIL kifizetett egy 55 000 EUR összegű ötödik előleget az egyik épület javítási és karbantartási költségeire. A bérleti szerződés értelmében csak négy negyedéves előleget kellett fizetni. Mivel a pótlólagos előleg kifizetése nem felelt meg „szabályszerűen vállalt kötelezettségnek” (a költségvetési rendelet 9. cikkének (4) bekezdése), ezért azt nem kellett volna teljesíteni, és az áthozott előirányzatokból az ennek megfelelő összeget törölni kellett volna.

11.15. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A Bizottság elfogadja, hogy az érintett képviselő nem követte a megfelelő igazgatási és pénzügyi eljárást. A képviselő irányítási és felügyeleti rendszerét most alapos felülvizsgálatnak vetik alá, és szükség esetén hozzák a megfelelő intézkedéseket.

Ami az önkormányzati adónak a bérelt épület tulajdonosa nevében történő megfizetését illeti, a Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a képviselőnek erre vonatkozóan speciális záradékkal kellett volna kiegészítenie a bérleti szerződést.

A beszédész utalvány és a fizetési határidő hiányát illetően a Bizottság elfogadja a Számvevőszék észrevételeit és megjegyzéseit, mivel nem alkalmazták a költségvetési rendelet és annak végrehajtási szabályai által előírt megfelelő eljárásokat.

Mindazonáltal a képviselő nyomon követte az ügyet és a teljes előzetesen kifizetett összeget visszafizettette (a 44 000 EUR-nak megfelelő teljes összeget 2008. április 14-én fizette vissza a bérelt épület tulajdonosa a képviselőnek). E visszafizetést követően – annak ellenére, hogy nem tartották be a megfelelő eljárásokat – a Bizottság gyakorlatilag nem szembesül pénzügyi következményekkel.

11.16. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

Az OIL kizárólag igazgatási előirányzatokat kezel, amelyek a költségvetési rendelet 179. cikkének (1) bekezdése értelmében nem differenciált előirányzatok. Ezzel kapcsolatban a pénzügyi év zárásakor szabályszerűen vállalt kötelezettségeknek megfelelő nem differenciált előirányzatokat automatikusan csak a következő pénzügyi évre lehet átvinni (a költségvetési rendelet 9. cikkének (4) bekezdése).

A szóban forgó épületbérleti szerződés a költségek bontására négy előleget és egy végleges kimutatást irányoz elő. 2007 végén az OIL-t arról tájékoztatták, hogy az épület társtulajdonosai elutasították a 2006. évi költségekről szóló, ingatlankezelő által összeállított végleges kimutatást. A továbbra is kifizetésre váró összeget több mint 55 000 EUR-ra becslik.

Annak érdekében, hogy az évenkéntiségre vonatkozó költségvetési alapelvre mindez ne legyen kétszer hatással – egyszer a 2006. évi áthozott előirányzatok törlése révén, másodszor pedig a 2008. évi előirányzatok tekintetében –, az OIL postai úton 55 000 EUR-nyi pótlólagos előleg visszafizetését kérte az ingatlankezelőtől. A 2006. évi végleges kimutatás 2008 júniusának elején még mindig nem volt készen.

(7) Az igazgatási kiadások többségéért a Bizottság következő szervezeti egységei felelősek: Személyi Allományi és Igazgatási Főigazgatóság (ADMIN), Fordítási Főigazgatóság (DGT), Tolmácsolási Főigazgatóság (SCIC), Tájékoztatási Főigazgatóság (COMM), Külkapcsolati Főigazgatóság (RELEX), Luxembourgi Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal (OIL), Brüsszeli Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal (OIB), Egyéni Jogviszályok Kezelési és Kifizetési Hivatala (PMO), Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO), Kiadóhivatal (OPOCE).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A bérek kifizetése (PMO)

11.17. A PMO által elvégzett utólagos ellenőrzések azt mutatják, hogy 2007 januárjában egy adatfeldolgozási hibát követően összesen több mint 365 000 eurót fizettek ki 118 korábbi ideiglenes alkalmazottnak annak ellenére, hogy már nem dolgoztak a Bizottságnál. A hibát az előzetes kontrollok nem derítették fel a bérek utalása előtt, ami azt mutatja, hogy nem elégségesek a bérek utalásának folyamataira vonatkozó kontrollrendszerek. A visszafizetések még 2008-ban is folyamatban vannak.

11.17. A BIZOTTSÁG VÁLASZA

A hiba bekövetkezésének idején a bérszámításokhoz használt adatok leg többjét a Sysperből (a személyzeti adatkezelő rendszer, helyét azóta átvette a Sysper2) továbbították a NAP bérszámítási rendszerbe.

2006. december 28-án maga a Sysperben végrehajtott adatjavítás volt hibás, ami a továbbított adatokban is hibákat okozott. Erre az előzetes ellenőrzések során nem derült fény, mivel azok addigra már megtörténtek, továbbá – a szabadságolási időszak és a szolgálatok alacsony személyzeti létszáma miatt – a szokásos „last minute” ellenőrzési mechanizmusokon sem akadtak fenn.

A hibát 2007 januárjában észlelték, de eddigre az összegeket már kifizették a korábbi ideiglenes alkalmazottnak. A visszafizetetés az esetek többségében nem okozott problémát, jelenleg (2008 júliusában) a 118 esetből már csak 9 nem zárult le (ideértve a részletekben történő visszafizetéseket is).

A Bizottság emlékeztette az érintett szolgálatokat az utolsó pillanatban történő beavatkozás határidejére vonatkozó végrehajtási utasításokra, és csökkentették az utolsó előzetes ellenőrzések és a bérek utalása között eltelt időt.

Tekintettel a kivételes körülményekre, a Bizottság úgy véli, hogy az eset nem indokolja a Számvevőszék azon következtetését, miszerint a hiba az elégséges ellenőrzés hiányát demonstrálja.

A korábbi éves jelentések észrevételeinek nyomon követése

11.18. Ellenőrzése nyomán a Számvevőszék megjegyzéseket fogalmazott meg azon intézkedésekről, amelyekre a kiküldetések során felmerült szállásköltségek visszatérítésével és a családi támogatásokkal kapcsolatban a korábbi éves jelentések észrevételei nyomán került sor. E megjegyzéseket a **11.2. melléklet** tartalmazza.

Bíróság

Szerződéses alkalmazottak

11.19. Az ellenőrzés megállapította, hogy a Bíróság igazgatási bizottságának a szerződéses alkalmazottak felvételére és foglalkoztatására vonatkozó határozata a „kiszegítő feladatokat végző szerződéses alkalmazottak” tekintetében semmilyen kiválasztási eljárásról nem rendelkezik („Az Európai Közösségek egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek” 3b. cikke). Ebből adódóan a Bírósnál nincsenek formális kiválasztási eljárások azon rövid távra szóló szerződéssel alkalmazott munkatársak felvételére vonatkozóan, akik egyes, a feladataikat ellátni nem képes személyeket helyettesítenek. Például amikor a fordítószolgálat nyelvi egységeinek szülési szabadságon levő fordítók helyettesítésére van szükségük, a helyettesítő szerződéses alkalmazottak kiválasztását az adott szervezeti egység vezetőjének a belátására bízják. Mivel a „kiszegítő feladatokat végző szerződéses alkalmazottakra” vonatkozóan nincsenek külön kiválasztási eljárások (így például felvételi bizottságok sem), ezért a Bírósnál alkalmazott rendelkezések nem biztosítják, hogy ilyen esetekben teljes mértékben teljesüljenek „az Európai Közösségek egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek” 82. cikkének (1)

11.19. A BÍRÓSÁG VÁLASZA

A Bíróság főszabálya szerint csak abból a célból vesz fel a „3b. cikk szerinti” szerződéses alkalmazottakat, hogy a szülési szabadság vagy betegszabadság miatt távol lévő tisztviselőket vagy ideiglenes alkalmazottakat helyettesítse, vagy pedig – kivételes körülmények között – azért, hogy a meghatározott területen keletkezett szokatlanul nagy mennyiségű munka elvégzésének elősegítése érdekében kiegészítő személyzetről gondoskodjék. Az ilyen foglalkoztatás rendszerint rövid időtartamra szól. Ráadásul a legtöbbször olyan szakértői személyzet (például jogász-nyelvészek) iránt merül fel ilyen szükséglet, akik nem bizonyulnak azonnal elérhetőnek arra, hogy rövid tartamú munkaszerződés teljesítése céljából Luxembourgba jöjjenek.

E két tényezővel – a munkaszerződések rövid tartamával és a megfelelő képesséssel rendelkező pályázók gyakran alacsony számával – magyarázható, hogy a „3b. cikk szerinti” szerződéses alkalmazottak felvétele tekintetében eddig miért nem került sor sajátos kiválasztási eljárások hivatalos előírására.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

bekezdésében megfogalmazott követelmények ⁽⁸⁾, illetve hogy a nem objektív kiválasztásnak még a látszatát is el tudják kerülni.

Egyetlen olyan esetről sincs tudomásuk, amelynek kapcsán azt lehetne állítani, hogy a felvételtől szóló döntést nem objektív tényezők befolyásolhatták volna. Ami különösen a fordítási szolgálatoknál szülési szabadságon lévő jogász-nyelvészek helyettesítését illeti, amelyre a Számvevőszék utal, a „3b. cikk szerinti” szerződéses alkalmazottak felvételéről minden esetben a szerződéskötésre jogosult hatóság (például a Bíróság hivatalvezetője) döntött, az egységvezető indítványa alapján és a fordításért felelős főigazgatóval folytatott konzultációt követően. Gyakran került sor eseti jellegű kiválasztási eljárásokra. Az e kiegészítő feladatokra felvett valamennyi alkalmazott megfelelt az állás betöltéséhez szükséges követelményeknek, mind a jogi képesítést, mind a nyelvtudást, mind pedig a jogi fordításban szerzett tapasztalatot illetően.

Számvevőszék

11.20. A Számvevőszék ellenőrzését független külső könyvvizsgálócégg ⁽⁹⁾ végzi, amely független megbízhatósági jelentést adott ki a számvevőszéki erőforrások felhasználásának jogszerűségére és szabályszerűségére, valamint a 2007. január 1-től 2007. december 31-ig terjedő időszakban alkalmazott kontroll-eljárásokra vonatkozóan. A jelentésben az áll, hogy az ellenőrök véleménye szerint „semmi olyasmi nem jutott tudomásunkra, ami miatt azt kellene hinnünk, hogy minden lényeges szempontot és a (felsorolt) kritériumokat figyelembe véve: a) a Számvevőszék számára biztosított erőforrásokat nem a szándékolt célokra használták fel, és b) az alkalmazott kontroll-eljárások nem biztosítják a szükséges garanciákat ahhoz, hogy a pénzügyi műveletek megfeleljenek a vonatkozó szabályoknak és rendeleteknek.” A jelentést a későbbiekben közzé fogják tenni az EU Hivatalos Lapjában.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

11.21. A 11.10. bekezdésben említetteken kívül az ellenőrzés nyomán nem került sor jelentős észrevétel megfogalmazására.

Régiók Bizottsága

11.22. Az ellenőrzés nyomán nem került sor jelentős észrevétel megfogalmazására.

⁽⁸⁾ „A szerződéses alkalmazottakat a tagállamok állampolgárai közül a lehető legszélesebb földrajzi körből választják ki, fajon vagy etnikai származáson, politikai, világnézeti vagy vallási meggyőződésen, koron és fogyatékonyságon, nemen vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetéstől mentesen, és családi állapotuk vagy helyzetük figyelembevétele nélkül.”

⁽⁹⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Európai ombudsman

11.23. Az ellenőrzés nyomán nem került sor jelentős észrevétellel megfogalmazására.

Európai adatvédelmi biztos

11.24. Az ellenőrzés nyomán nem került sor jelentős észrevétellel megfogalmazására.

Általános következtetések

11.25. Elvégzett ellenőrzései alapján a Számvevőszék megállapítja, hogy a 11.1. bekezdésben említett kiadásokról szóló elszámolások alapján szolgáló tranzakciók lényegi hibától mentesek, és az alkalmazott felügyeleti és kontrollrendszerek összhangban állnak a költségvetési rendeletben megfogalmazott követelményekkel.

AZ EURÓPAI UNIÓ ÜGYNÖKSÉGEI

11.26. Az Európai Unió ügynökségeinek és egyéb decentralizált szerveinek ellenőrzése külön éves jelentések tárgyát képezi, melyeket külön tesznek közzé a Hivatalos Lapban. A Számvevőszék a 2007-es pénzügyi évre vonatkozóan 27 ügynökséget ellenőrzött. Ezek költségvetése 2007-ben összesen 1 243,5 millió eurót tett ki. Az ügynökségekre vonatkozó főbb adatokat a **11.2. táblázat** mutatja be.

11.27. A Számvevőszék a beszámolók megbízhatóságával, valamint az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatban minden ellenőrzött ügynökség esetében hitelesítő véleményt adott ki ⁽¹⁰⁾, az Európai Rendőrákadémiát ⁽¹¹⁾ és az Európai GNSS Felügyeleti Hatóságot ⁽¹²⁾ kivéve.

⁽¹⁰⁾ A Számvevőszéknek az Ügynökségek beszámolóiról szóló éves jelentései – az Euratom Ellátási Ügynökségről szóló kivételével – letölthetők a Számvevőszék honlapjáról (<http://www.eca.europa.eu>), és közzé fogják tenni őket az EU Hivatalos Lapjában is.

⁽¹¹⁾ Korlátozó vélemény vonatkozik a beszámoló megbízhatóságára, valamint az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére.

⁽¹²⁾ Vélemény megtagadása a beszámoló megbízhatóságára vonatkozóan.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

EURÓPAI ISKOLÁK

11.28. A Számvevőszéknek az Európai Iskolákról szóló külön éves jelentését (amelyet a Hivatalos Lapban nem tesznek közzé) az Európai Iskolák Igazgatótanácsa és az iskolák igazgatói kapják meg. Az iskolák 2007-re szóló 240,7 millió eurós költségvetését főként bizottsági támogatásból (129,2 millió EUR), valamint a tagállamok hozzájárulásaiból (51,9 millió EUR) finanszírozták ⁽¹³⁾. Az európai iskolákra vonatkozó főbb adatokat a **11.3. táblázat** tartalmazza.

11.29. A Számvevőszék nem talált olyan lényeges hibákat, amelyek megkérdőjeleznék az általa megvizsgált elszámolások megbízhatóságát, illetve az elszámolások alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét.

⁽¹³⁾ Forrás: Az Európai Iskolák 2008-as költségvetésének általános bevezetése.

11.2. táblázat – Az európai unió ügynökségei – Főbb adatok

Az Európai Unió ügynökségei és más decentralizált szervei	Központ	A pénzügyi függetlenség első éve	Költségvetés ⁽¹⁾ (millió EUR)		Létszámkeret	
			2007	2006	2007	2006
Ügynökségek						
Euratom Ellátási Ügynökség	Luxembourg	1960	0,3	0,2	—	—
Európai Szakképzés-fejlesztési Központ	Thessaloníki	1977	17,4	16,8	97	95
Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért	Dublin	1977	20,2	19,8	94	94
Európai Környezetvédelmi Ügynökség	Koppenhága	1994	35,1	37,1	116	115
Európai Képzési Alapítvány	Torino	1994	25,5	27	100	105
Kábítószer és a Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja	Lisszabon	1995	13,8	13	82	77
Európai Gyógyszerügynökség	London	1994	163,1	139	441	424
Az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja	Luxembourg	1995	46,1	40,9	200	189
Közösségi Növényfajta-hivatal	Angers	1995	13,4	11,2	42	41
Belső Piaci Harmonizációs Hivatal	Alicante	1995	276	211,7	647	675
Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség	Bilbao	1996	14,9	14,1	42	40
Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége ⁽²⁾	Bécs	1998	14,5	9,4	46	37
Európai Újjáépítési Ügynökség	Thessaloníki	2000	250	271	108	108
Európai Rendőrákadémia ⁽³⁾	Bramshill	2006	7,4	5	22,5	22
Eurojust	Hága	2002	18,4	14,7	147	112
Európai Repülésbiztonsági Ügynökség	Köln	2003	72	65,7	467	328
Európai Tengerbiztonsági Ügynökség	Lisszabon	2003	48,2	44,7	153	132
Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság	Parma	2003	52,2	40,2	300	250
Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség	Heraklion	2005	8,3	6,8	44	44
Európai Vasúti Ügynökség ⁽³⁾	Valenciennes	2006	16,6	14,4	116	95
Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ	Stockholm	2005	28,9	17,1	90	50
Európai ügynökség a külső határokon folytatott operatív együttműködés irányítására ⁽³⁾	Varsó	2006	42,2	19,2	49	28
Európai GNSS Felügyeleti Hatóság ⁽³⁾	Brüsszel ⁽⁴⁾	2006	7,0	7	39	30
Közösségi Halászati Ellenőrző Hivatal ⁽³⁾	Vigo	2007	5	—	38	
Végrehajtó ügynökségek						
Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Ügynökség ⁽³⁾	Brüsszel	2006	6,9	5,6	35	46
Európai Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Ügynökség ⁽³⁾	Brüsszel	2006	36	29,2	83	75
A Közegészségügyi Program Végrehajtó Ügynöksége ⁽³⁾	Luxembourg	2007	4,1	—	28	—
Összesen			1 243,5	1 080,7	3 626,5	3 212

⁽¹⁾ Kifizetési előirányzatok.⁽²⁾ Korábban Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja.⁽³⁾ Az ügynökség 2006-ban nyerte el pénzügyi függetlenségét.⁽⁴⁾ Ideiglenes székhely.

11.3. táblázat – Európai iskolák – Főbb adatok

Európai Iskola	Ország	Költségvetés ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (millió EUR)		A Bizottságtól kapott támogatás ⁽²⁾ (millió EUR)		Tanulók száma ⁽³⁾	
		2007	2006	2007	2006	2007	2006
Titkárság	Belgium	9,3	8,8	7,5	7,5	—	—
Luxembourg I	Luxemburg	35,1	34,1	21,1	21,5	3 376	3 285
Luxembourg II	Luxemburg	7,0	6,9	2,9	3,7	897	922
Brüsszel I (Uccle)	Belgium	30,4	27,8	21,0	19,0	3 045	2 954
Brüsszel II (Woluwe)	Belgium	29,3	27,6	19,2	18,0	2 893	2 919
Brüsszel III (Ixelles)	Belgium	26,2	25,8	16,7	17,0	2 621	2 646
Brüsszel IV	Belgium	2,4	—	1,8	—	172	—
Mol	Belgium	11,2	10,9	6,0	6,1	657	654
Varese	Olaszország	17,9	16,5	8,8	8,4	1 317	1 317
Karlsruhe	Németország	11,9	11,7	3,5	3,4	1 001	964
München	Németország	18,9	18,5	0,4	1,0	1 666	1 599
Frankfurt	Németország	10,3	10,7	3,8	4,7	978	937
Alicante	Spanyolország	11,3	11,1	4,2	6,0	1 017	990
Bergen	Hollandia	9,8	10,0	4,6	5,4	554	563
Culham	Egyesült Királyság	11,1	10,8	5,9	5,4	827	832
Összesen		242,1	231,1	127,4	127,1	21 021	20 582

⁽¹⁾ Az egyes Európai Iskolák és a Titkárság költségvetésében előirányzott összes bevétel és kiadás, beleértve a kiinduló költségvetésekben eszközölt összes módosítást is.

⁽²⁾ Forrás: Európai iskolák, végleges beszámoló, 2007.

⁽³⁾ Forrás: A főtitkár 2007-es éves jelentése az európai iskolák igazgatótanácsának.

Megjegyzés: Az összesített értékekben a kerekítésekből adódóan eltérések mutatkozhatnak.

11.1. MELLÉKLET

**Az igazgatási és bizonyos működési kiadásokhoz kapcsolódó tranzakciók
vizsgálatának eredményei ⁽¹⁾**

A hibák által érintett tranzakciók becsült aránya a minta alapján	7 %
Hibaarány	2 % alatt

⁽¹⁾ A táblázat nem tartalmazza az ügynökségek és az európai iskolák adatait.

11.2. MELLÉKLET

A korábbi éves jelentések észrevételeinek nyomon követése

Számvevőszéki észrevételek	Megtett intézkedés	Számvevőszéki elemzés	Válasz
Kiküldetések során felmerült szállásköltségek visszatérítése A 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 9.6. bekezdése és a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 10.7. bekezdése: A 2004. május 1-jén hatályba lépett, módosított Személyzeti Szabályzat szerint a kiküldetések során felmerült szállásköltségeket egy országonként meghatározott maximális összegig térítik vissza az igazoló okmányok bemutatását követően (a Személyzeti Szabályzat VII. mellékletének 13. cikke). E szabály ellenére a Bíróság, a Számvevőszék és az ombudsman kivételével minden intézmény rendelkezett a belső szabályzatában a maximálisan megengedett összeg 30-tól 60 százalékáig terjedő átalányösszeg kifizetéséről a személyzet azon tagja-inak, akik nem nyújtanak be semmiféle bizonyítékot a felmerült szállásköltségekről.	Időközben a Tanács, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága a Személyzeti Szabályzat betartása érdekében módosította belső szabályzatát.	A Parlament és a Bizottság módosítja belső szabályzatát avégett, hogy a kiküldetések során felmerülő szállásköltségeket a Személyzeti Szabályzatnak megfelelően térítsék vissza; a Szabályzatot egy bizottsági javaslatot követően módosították, amellyel a Parlament is egyetértett.	Az Európai parlament válaszai Az Európai Parlament a többi intézményhez képest egyedülálló helyzetben van, mivel tisztviselői mindennapi munkájuk során nagy számban utaznak Brüsszel, Luxembourg és Strasbourg között. Ezek a három munkahelyszín közötti utazások az EP kiküldetéseinak 91 %-át és kiküldetési költségeinek 88 %-át képviselik. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás érdekében ezért praktikusabb az átalánydíjas rendszer alkalmazása a három munkahelyszín között utazó alkalmazottak számára. A három munkahelyszínén kívülre történő kiküldetések során felmerülő költségek visszatérítése a személyzeti szabályzat értelmében a benyújtott dokumentumok alapján történik. Az Európai Bíróság korábbi, a Parlament kiküldetési szabályaival kapcsolatos észrevételei óta az intézmény belső ellenőre elvégezte a kiküldetési rendszer auditálását. Az erről készült jelentés következtetéseit egy sor módosítást tesznek szükségessé, amelyekre a főtitkár tesz majd javaslatot. A Bizottság válasza A Bizottság kiküldetésekre vonatkozó útmutatóját felülvizsgálták a számvevőszéki észrevételek figyelembevétele érdekében. A szöveg elfogadása késedelmet szenvedett, mivel számos ponton nézeteltérés volt a személyzet képviselőivel – e nézeteltéréseket időközben sikerült feloldani. A szöveget legkorábban várhatóan 2008 szeptemberében fogadják el.
Az európai parlamenti képviselőknek járó asszisztensi juttatások A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 10.10–10.12. bekezdése: Mivel a képviselők asszisztensi juttatásaira kifizetett összegek döntő részét utólag nem igazolták a képviselők nevében felmerült költségként megfelelő alátámasztó dokumentumokkal, ezért a Számvevőszék úgy tekinti, hogy nincs elegendő bizonylat annak bizonyítására, hogy a képviselők ténylegesen alkalmaztak vagy szerződtek asszisztens/asszisztenseket, illetve hogy a képviselők által kötött szerződésekben említett feladatokat és szolgáltatásokat valóban el is végezték. Az Elnökségnek lépéseket kell tennie a költségek megalapozottságának bizonyításához elengedhetetlennek tekintett dokumentumok beszerzése érdekében. Amennyiben ezeket a dokumentumokat észszerű határidőn belül nem mutatják be, az igazolatlan összegekkel kapcsolatban megfelelő intézkedéseket kell tenni, azaz fel kell függeszteni a kifizetéseket, illetve visszafizetési felszólításokat kell kibocsátani.	2006. december 13-án az Elnökség módosította a parlamenti asszisztensi juttatásokra vonatkozó szabályokat. A módosított szabályok értelmében (amelyek a 2006-ban és 2007-ben kifizetett juttatásokra vonatkoznak) a parlamenti képviselőknek már nem kell benyújtaniuk a kifizetők és a szolgáltatók által kiállított számlákat és bizonylatokat, hanem meg kell őrizniük azokat. A képviselőknek ehelyett a kifizetők és a szolgáltatók által kiállított „kiadási kimutatások” és „kiszámlázott összegekről szóló kimutatások” másolatát kell benyújtaniuk. 2007. december 10-i ülésén az Elnökség úgy döntött, hogy a 2004. júliustól 2005 végéig tartó időszakra vonatkozóan a „kiadási kimutatások” és a „kiszámlázott összegekről szóló kimutatások” is elégségesek. A 2007-re vonatkozó számvevőszéki ellenőrzés végére a 2006-os és 2007-es kiadásokat igazoló dokumentumok döntő többségét benyújtották, és azokat a Parlament szabályszerűnek nyilvánította. Előrelépés történt a 2004-es és a 2005-ös kiadásokra vonatkozó dokumentumok összegyűjtését illetően is. Az Európai Parlament belső ellenőre 2008-ban zárt le egy vizsgálatot a parlamenti asszisztensi juttatásokkal kapcsolatban, és jelentést tett a területen tapasztalható hiányosságokról. A 2006-os mentesítésről szóló 2008. április 22-i állásfoglalásban a Parlament felszólította hivatallát, hogy helyesen és következetesen alkalmazza a szabályokat, és tökéletesítse a végrehajtási eljárásokat, valamint a képviselőkkel való kommunikációt. Ugyanebben az állásfoglalásban a Parlament azt is megjegyezte, hogy az Elnökség megbízta a főtitkárt, lépjen kapcsolatba a Bizottsággal és a Tanáccsal új szabályok megállapítása céljából, továbbá megbízott egy munkacsoportot, hogy értékelje a meglévő szabályok működését, és szükség esetén tegyen javaslatot módosításokra.	A Parlament:	

Számvevőszéki észrevételek	Megtett intézkedés	Számvevőszéki elemzés	Válasz
		– biztosítsa, hogy <i>minden</i> érintett európai parlamenti képviselő benyújtsa minden egyes évre vonatkozóan a „kiadási kimutatásokat” és a „ki-számlázott összegekről szóló kimutatásokat”, – javítsa tovább a parlamenti asszisztensi juttatásokra vonatkozó kontrollmechanizmusokat, többek között ellenőrizze véletlenszerűen a képviselők birtokában lévő számlákat, – biztosítsa, hogy amennyiben a kifizetett szolgáltatások tényleges teljesítését nem igazolják elegendő bizonylat benyújtásával, akkor az igazolatlan összegekre vonatkozóan lépjenek életbe megfelelő intézkedések, például a kifizetések felfüggesztése, illetve visszafizetési felszólítások kiállítása, – a hiányosságok kezelése érdekében fejlessze tovább a parlamenti asszisztensi juttatásokra vonatkozó szabályozási keretet.	Az Európai parlament válaszai – Az adminisztráció mindent tőle telhetőt megtesz annak érdekében, hogy a képviselők asszisztenseivel kapcsolatos költségek elszámolásához szükséges dokumentumok a szabályokkal összhangban benyújtásra kerüljenek. 2008 februárjában és márciusában levelet küldtek az összes képviselőnek, amelyben tájékoztatták őket az asszisztensek listájáról és az elszámolandó összegekről, valamint a 2004-es és 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó dokumentumok benyújtására kitűzött 2008. május 31-i határidőről. A 2007. évi elszámolással kapcsolatban az első emlékeztetőt áprilisban küldték ki az érintett képviselőknek. Június végén minden olyan képviselő, aki nem nyújtott be dokumentumokat, vagy hiányos dokumentumokat nyújtott be az említett évek valamelyikére, a főtitkár által aláírt emlékeztetőt kapott az adminisztrációtól. Azon képviselők asszisztensi kifizetéseit, akik nem válaszoltak az utolsó emlékeztetőre, felfüggesztik, illetve a képviselőket megillető költségterítések és juttatások kifizetésére vonatkozó szabályzat 27. cikkének (3) bekezdésével összhangban visszatérítési eljárást indítanak ellenük. A képviselői asszisztensekkel kapcsolatos 2006. évi költségek elszámolása befejeződött. Azokban az esetekben, ahol nem, vagy hiányosan nyújtottak be dokumentumokat (a kiadások 0,2 %-a), visszatérítési eljárások vannak folyamatban. A jelenleg elszámolás alatt álló évekkel (2004. július–december, 2005 és 2007) kapcsolatban ugyanazt az eljárást fogják követni. 2007 végén, a kifizetésekért felelős osztály utólagos ellenőrzése során kiderült, hogy egyes ritkán előforduló esetekben az előírt társadalombiztosítási igazolás hiányzik. A képviselőket megillető költségterítések és juttatások kifizetésére vonatkozó szabályzat 14. cikke (5) bekezdésének a) pontja értelmében a kifizetéseket minden olyan esetben felfüggesztették, ahol nem nyújtották be a teljes dokumentációt az érintett képviselőkkel közölt határidő lejártáig. A 2004. és 2005. évi elszámolás során a képviselők által 2008. szeptember 12-ig benyújtott dokumentumok az eszközölt kifizetések 99,45 %-át, illetve 99,33 %-át fedték le. A 2007. évi elszámolás során ez az arány 99,63 % volt. A három év egészére nézve a dokumentumok érintett osztályok általi vizsgálatának e szakaszában a megfelelőnek ítélt és elfogadott dokumentumok az eszközölt kifizetések 91 %-át fedték le. A beérkezett dokumentumok egy része még feldolgozás alatt áll, más részüikkel kapcsolatban pedig további tájékoztatást kellett kérni. A frissített adatokat a 2008. október 15-i határidő előtt megküldik a Bíróságnak. – Az Elnökséget értesítették arról az elvről, hogy több szűrőpróbaszerű vizsgálatokon alapuló mēlyiségi ellenőrzést tartanak, mivel az utolsó emlékeztetőben meghatározott határidő lejárt. – A 2006-os évre vonatkozólag a főtitkár 2008 elejétől kezdve tizenkét képviselőnek küldött levelet, amelyben arról tájékoztatta őket, hogy a képviselőket megillető költségterítések és juttatások kifizetésére vonatkozó szabályzat 27. cikkének (3) bekezdése értelmében visszatérítési eljárás indult ellenük a képviselői asszisztensi költségekre vonatkozó szabályok megsértése miatt, és körülbelül tíz esetben adott utasítást a kifizetések felfüggesztésére. – 2008. március 10-én az Elnökség az Elnökök Értekezlete ajánlása alapján megbízta a főtitkárt, hogy biztosítsa az Európai Parlament képviselői asszisztensi költségek visszatérítésére vonatkozó belső szabályainak következetes alkalmazását, felhatalmazta a főtitkárt, hogy új szabályok kidolgozása érdekében lépjen kapcsolatba a Bizottsággal és a Tanáccsal, valamint egy munkacsoportot bízott meg, hogy értékelje a meglévő szabályok működését és szükség esetén tegyen javaslatot azok módosítására. Július 9-én a képviselői státútum végrehajtási rendelkezéseinek elfogadása részeként az Elnökség a munkacsoport ajánlása alapján új szabályokat fogadott el.

Számvevőszéki észrevételek	Megtett intézkedés	Számvevőszéki elemzés	Válasz
Az európai parlamenti képviselők kiegészítő nyugdíja A 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 10.2. táblázata: A rendszernek deficit esetére világos szabályokat kell tartalmaznia az Európai Parlament és a rendszerben részt vevő tagok kötelezettségeire és felelősségére nézve.	Nem állapítottak meg szabályokat az Európai Parlament és a rendszerben részt vevő tagok deficit esetére vonatkozó kötelezettségeire és felelősségére nézve.	Megfelelő szabályokat kell megállapítani az Európai Parlament és a rendszerben részt vevő tagok deficit esetére vonatkozó kötelezettségeire és felelősségére nézve.	Az Európai parlament válaszai A 2004 végén jelentkező 43 765 745 EUR-s biztosításmatematikai hiánnyal szembeülve az Elnökség 2005. november 30-i ülésén megvitatta a képviselők önkéntes kiegészítő nyugdíjrendszerének igazgatásával kapcsolatos kérdéseket. Ezen az ülésen az Elnökség jóváhagyta a nyugdíjalappal foglalkozó munkacsoport következtetéseit, amelyek szerint: – a képviselőket megillető költségterületek és juttatások kifizetésére vonatkozó szabályzatot módosítani kell oly módon, hogy a teljes hozzájárulási arányt 2006. január 1-jétől 39 %-ról 45 %-ra növeljék, – a munkacsoportot fel kell kérni, hogy a képviselői státútum jóváhagyása után egy független biztosításmatematikai tanulmány alapján nyújtson be jelentést a nyugdíj alap pénzügyi helyzetéről, – vállalta, hogy az új státútum végrehajtása részeként annak 2009. évi hatálybalépése után megteszi a megfelelő lépéseket a kiegészítő nyugdíjak kifizetésének garantálására, – megjegyzi, hogy ezen intézkedések elfogadása után, az Európai Számvevőszék észrevételének megfelelően lehetővé válik egy, a nyugdíj alap és a Parlament közötti kapcsolatokat és felelősségi köröket szabályozó egyezmény megfogalmazása. Amint azt az Elnökség által 2005. november 30-án elfogadott intézkedési terv is említi, „az Európai Számvevőszék észrevételének megfelelően [...] egy, a nyugdíj alap és a Parlament közötti kapcsolatokat és felelősségi köröket szabályozó egyezmény megfogalmazása [...] ezen intézkedések elfogadása után” válik lehetővé. Az e stratégiával összhangban a Parlament megbízására készült biztosításmatematikai tanulmány 2007 végén készült el, majd továbbításra került az Elnökség által a képviselői státútum végrehajtási rendelkezéseinek kidolgozására létrehozott munkacsoporthoz. A végrehajtási rendelkezések tervezetnek 77. cikke a nyugdíj alap helyzetével foglalkozik. 2008. május 19-i ülésén az Elnökség úgy határozott, hogy felhagy annak a rendszernek az alkalmazásával, amelyben a képviselők járulékait az általános költségterületekből vonják le. A főtítkárnak még a nyári szünet előtt közleményben tájékoztatta a nyugdíj alap tagjait az eljárás változásáról. 2008. július 9-én az Elnökség elfogadta a végrehajtási rendelkezéseket, amivel lehetővé vált a továbblépés a következő szakaszba. A rendelkezésekben a nyugdíj alap jövőjével kapcsolatban megfogalmazott döntések alapján a nyugdíj alap és a Parlament közötti kapcsolatokat és felelősségi köröket szabályozó egyezményről szóló tárgyalások hamarosan megkezdődhetnek, és valószínűleg a jövő év elejére be is fejeződhetnek.
A ki nem vett éves pótszabadság kifizetése a Tanácsnál A 2004-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 9.18. bekezdése és a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 10.2. táblázata: A Tanácsnál 1997. december 31. előtt a túlórák kompenzálására adott éves pótszabadságot a nyugdíjba vonuláskor kifizetik, ha a tisztviselő nem vette azt ki. Mivel az A és B kategóriába sorolt személyzet nem jogosult kompenzációs szabadságra, ezért az ilyen kifizetések nincsenek összhangban a Személyzeti Szabályzat 56. cikkével.	Bár a Főtítkárság intézkedéseket fogantatott az A és B kategóriába sorolt személyzet esetében az 1997. december 31. előtt felhalmozódott kompenzációs szabadság fokozatos felszámolására, 2007-ben továbbra is eszközöltek kifizetéseket a ki nem vett pótszabadság díjazására.	A ki nem vett pótszabadság kifizetését meg kell szüntetni.	A Tanács válaszai Amint az az előző évek számvevőszéki jelentéseire adott válaszokból kitűnik, a Tanács Főtítkársága ismeri az 1997. december 31. előtt felhalmozott, ki nem vett kompenzációs szabadságállomány kifizetésére vonatkozó számvevőszéki álláspontot, és teljes mértékben egyetért a Számvevőszék azon észrevételével, hogy a jelenlegi rendezési eljárást minél hamarabb le kell zárni. Miként azt a Számvevőszék megállapította, létrehoztak egy kötelező rendszert, amely a meglévő szabadságállományok 2009-re történő teljes felszámolását célozza. Ezzel összefüggésben a Főtítkárság emlékeztet azon véleményére, miszerint az említett szabadságállományok fokozatos felszámolására irányuló rendszernek az utolsó szakaszig, azaz 2009-ig történő további alkalmazása szükségszerű következménye a szerzett jogok, valamint a jogos elvárásokra és az egyenlő bánásmódról szóló európai jog alapelvei tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségnek. A Főtítkárság ezen túlmenően emlékeztet arra, hogy már 1997-ben is hozott intézkedéseket annak érdekében, hogy megakadályozza e helyzet jövőbeli megismétlődését. A Főtítkárság egy olyan határozatot is elfogadott, amely megakadályozza, hogy nyugdíjazáskor teljesítsék a kompenzációs szabadságállománnyal kapcsolatos hátralékos kifizetéseket. Azt is meg kell jegyezni, hogy a Főtítkárság be kívánja fejezni a személyzeti szabályzat 56. cikkével nem összhangban álló nem pénzügyi kompenzációk 2009 folyamán történő megszüntetésére irányuló munkát.

Számvevőszéki észrevételek	Megtett intézkedés	Számvevőszéki elemzés	Válasz
<i>A bizottsági családi támogatások nyomon követése</i> A 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 10.12. bekezdése és a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés 10.2. táblázata: Azoknak a háztartási támogatásban részesülő alkalmazottaknak, akiknek nincs eltartott gyermekük, nem kell rendszeresen frissíteniük az adatokat. Nem volt bizonyíték arra nézve, hogy a Brüsszelben dolgozó 1 605 érintett bizottsági alkalmazottból 676-nak bármikor is meg kellett volna erősítenie vagy frissítenie kellett volna eredeti nyilatkozatait. Nem folytattak le elegendő vizsgálatot az olyan esetekre nézve sem, amikor az érintettek eltartott gyermekeik után esetleg nemzeti támogatásban részesültek, s így a kapott összeget le kellett volna vonni a Személyzeti Szabályzat alapján fizetett juttatásokból. 2006-ban a Bizottság a 676 esetből 231-et megvizsgált, és két éven belül a többi esetet is meg kívánja vizsgálni.	A különböző típusú juttatások nyomon követése továbbra is főleg az alkalmazottak önkéntes adatszolgáltatásán alapul. 2008 februárjában még mindig 703 esetben volt igaz, hogy utoljára 2005 előtt ellenőrizték az érintettek adatait; ez több mint 37 %-át teszi ki azoknak az alkalmazottaknak, akik Brüsszelben dolgoznak, háztartási támogatásban részesülnek és nincs eltartott gyermekük.	A Bizottság tegyen további intézkedéseket a családi támogatások rendszeres ellenőrzésére.	A Bizottság válasza <i>Jelenleg a háztartási támogatásra való jogosultságok felülvizsgálata élvez prioritást. A 2008. májusi állapot szerint a személyzet egy tagját teljes egészében e feladathoz rendelték annak érdekében, hogy behozzák a felülvizsgálat folyamatában bekövetkezett lemaradásokat. Ezzel egyidejűleg ugyanezen személyek esetében ellenőrzik a máshonnan kapott háztartási támogatásokat is, és szükség esetén visszamenőlegesen korrigálják az összegeket. Ezt a más helyről potenciálisan támogatásban részesülő, a közelmúltban nem ellenőrzött személyek ellenőrzése követi majd.</i>

I. MELLÉKLET

Pénzügyi információ az általános költségvetésről

TARTALOM

ÁLTALÁNOS TÁJÉKOZTATÓ A KÖLTSÉGVETÉSRŐL

1. A költségvetés összetevői
2. Jogi alap
3. A Szerződésekben és a költségvetési rendeletben rögzített költségvetési elvek
4. A költségvetés tartalma és szerkezete
5. A költségvetés finanszírozása (költségvetési bevételek)
6. A költségvetési előirányzatok típusai
7. A költségvetés végrehajtása
 - 7.1. A végrehajtási felelősség
 - 7.2. A bevételek végrehajtása
 - 7.3. A kiadások végrehajtása
 - 7.4. A költségvetés végrehajtásának összevont kimutatásai és a pénzügyi év mérlegének megállapítása
8. A beszámoló bemutatása
9. Külső ellenőrzés
10. Mentésítés és nyomon követés

MAGYARÁZÓ JEGYZETEK

A pénzügyi adatok forrásai

Pénzegység

Rövidítések és jelölések

ÁBRÁK

ÁLTALÁNOS TÁJÉKOZTATÓ A KÖLTSÉGVETÉSRŐL

1. A KÖLTSÉGVETÉS ÖSSZETEVŐI

A költségvetés az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergiai Közösség (Euratom) kiadásain túl a bel- és igazságügy, valamint a közös kül- és biztonságpolitika területén történő együttműködés igazgatásának kiadásait foglalja magába, illetve ezen szakpolitikával kapcsolatban minden olyan egyéb kiadást, amelyről a Tanács úgy véli, hogy a megvalósítás érdekében azokat a költségvetésnek kell viselnie.

2. JOGI ALAP

A költségvetést a Római Szerződés ⁽¹⁾ ⁽²⁾ pénzügyi rendelkezései (az EK-Szerződés 268–280 cikkei és az Euratom-Szerződés 171–183. cikkei), valamint a költségvetési rendeletek ⁽³⁾ szabályozzák.

3. A SZERZŐDÉSEKBEN ÉS A KÖLTSÉGVETÉSI RENDELETBEN RÖGZÍTETT KÖLTSÉGVETÉSI ELVEK

A Közösség valamennyi bevételi és kiadási tételét egyetlen költségvetésbe kell foglalni (egységesség és teljesség elve). A költségvetést egyszerre csak egy pénzügyi évre hagyják jóvá (évenkéntiség elve). A költségvetési bevételeknek és kiadásoknak egyensúlyban kell lenniük (egyensúly elve). A beszámolt euróban kell összeállítani, végrehajtani és bemutatni (elszámolási egység elve). A bevételeket különbségtétel nélkül kell felhasználni valamennyi kiadás fedezésére, és a kiadásokhoz hasonlóan teljes egészükben szerepelniük kell a költségvetésben, majd a pénzügyi kimutatásokban, egymással szembeni kiigazítás nélkül (globális fedezet elve). Az előirányzatokat címekre és alcímekre kell felbontani; az alcímeket pedig jogcímcsoportokra és jogcímekre (egyesítés elve). A költségvetési előirányzatokat a hatékony és eredményes pénzügyi gazdálkodás, vagyis a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elveinek megfelelően kell felhasználni (hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve). A költségvetést kidolgozni és megvalósítani, illetve arról beszámolni az átláthatóság elvének szem előtt tartásával kell (átláthatóság elve). Ezekről az általános elvektől néhány kivételes esetben lehet eltérni.

4. A KÖLTSÉGVETÉS TARTALMA ÉS SZERKEZETE

A költségvetés a „Bevételek és kiadások összesített kimutatásából”, valamint egy-egy, az egyes intézményeknek megfelelő, „Bevételek és kiadások kimutatásaira” osztott szakaszból áll. A kilenc szakasz a következő: (I) Parlament; (II) Tanács; (III) Bizottság; (IV) Bíróság; (V) Számvevőszék; (VI) Gazdasági és Szociális Bizottság; (VII) Régiók Bizottsága; (VIII) európai ombudsman és (IX) európai adatvédelmi biztos.

Az egyes szakaszokon belül a bevételeket és a kiadásokat költségvetési címsoronként (címenként, alcímenként, jogcímcsoportonként, és amennyiben alkalmazandó, jogcímenként) osztályozzák, típusuknak vagy felhasználási rendeltetésüknek megfelelően.

5. A KÖLTSÉGVETÉS FINANSZÍROZÁSA (KÖLTSÉGVETÉSI BEVÉTELEK)

A költségvetést elsősorban a Közösségek saját forrásaiból finanszírozzák: GNI-alapú saját források; a hozzáadottérték-adóból származó saját források; vámok; mezőgazdasági lefölözések, valamint cukor- és izoglükózilletékek ⁽⁴⁾.

A saját források mellett léteznek egyéb, kevésbé számottevő bevételek is (lásd az **I. ábrát**).

6. A KÖLTSÉGVETÉSI ELŐIRÁNYZATOK TÍPUSAI

A tervezett kiadások fedezésére a következő költségvetési előirányzatokat különböztetik meg a költségvetésben:

- a) a differenciált előirányzatokat (DE) egyes költségvetési területeken többéves tevékenységek finanszírozására használják. A differenciált előirányzatok kötelezettségvállalási előirányzatokból (KÖE) és kifizetési előirányzatokból (KIE) állnak:
 - a kötelezettségvállalási előirányzatok révén lehet az adott pénzügyi év során olyan műveletekre jogi kötelezettséget vállalni, amelyek megvalósulása több pénzügyi éven át tart;

⁽¹⁾ Római Szerződés (1957. március 25.): Szerződés az Európai Gazdasági Közösség (EGK) létrehozásáról.

⁽²⁾ Római Szerződés (1957. március 25.): Szerződés az Európai Atomenergia-közösség (Euratom) létrehozásáról.

⁽³⁾ Főként a 2002. június 25-i költségvetési rendelet (KR) (HL L 248., 2002.9.16.).

⁽⁴⁾ A saját forrásokra vonatkozó legfontosabb jogi aktusok a következők: a Tanács 2007. június 7-i 2007/436/EK határozata (HL L 163., 2007.6.23.); a Tanács 2000. szeptember 29-i 2000/597/EK, Euratom határozata (HL L 253., 2000.10.7.); a Tanács 2000. május 22-i 1150/2000/EK, Euratom rendelete (HL L 130., 2000.5.31.); a Tanács 1989. május 29-i 1553/89/EK, Euratom rendelete (HL L 155., 1989.6.7.); a Tanács 2006. november 28-i 2006/112/EK irányelve a közös hozzáadottértékadó-rendszerről (HL L 347., 2006.12.11.); a Tanács 1989. február 13-i 89/130/EGK, Euratom irányelve a bruttó nemzeti jövedelem összeállításának összehangolásáról (HL L 49., 1989.2.21.); a Tanács 2003. július 15-i 1287/2003/EK, Euratom rendelete a piaci áron számított bruttó nemzeti jövedelem összehangolásáról (HL L 181., 2003.7.19.).

- a kifizetési előirányzatok révén lehet fedezni azokat a kiadásokat, amelyekre az adott és korábbi pénzügyi években vállaltak kötelezettséget.

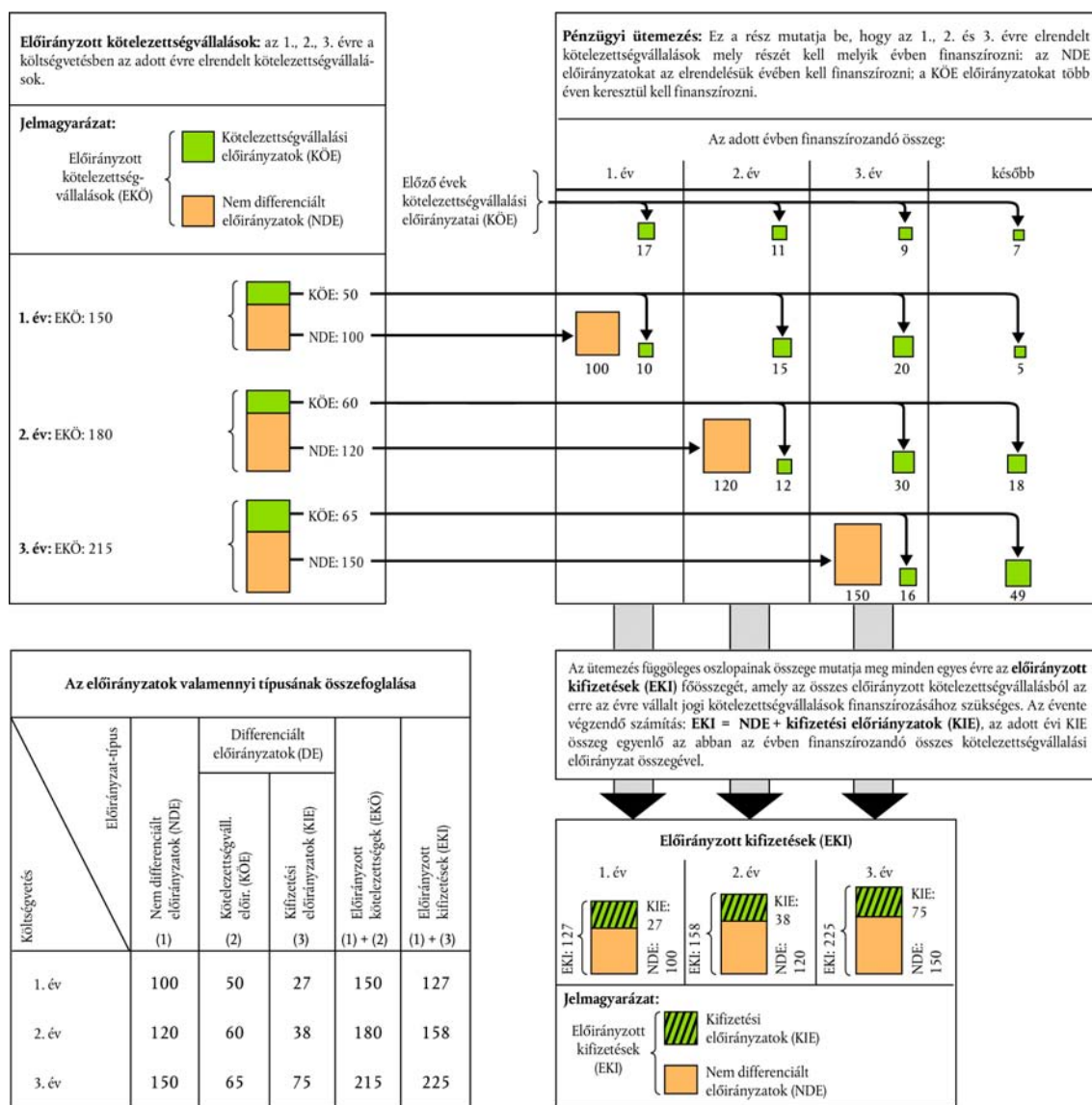
b) a nem differenciált előirányzatok (NDE) révén lehet biztosítani az adott pénzügyi évben az éves tevékenységekhez kapcsolódó kötelezettségvállalásokat és kifizetéseket.

Ezért fontos minden egyes pénzügyi évben két főösszeget megállapítani:

- a) az előirányzott kötelezettségvállalások főösszegét (EKÖ) ⁽⁵⁾ = nem differenciált előirányzatok (NDE) + kötelezettségvállalási előirányzatok (KÖE) ⁽⁵⁾;
- b) az előirányzott kifizetések főösszegét (EKI) ⁽⁵⁾ = nem differenciált előirányzatok (NDE) + kifizetési előirányzatok (KIE) ⁽⁵⁾.

A költségvetési bevételek az előirányzott kifizetések fedezésére szolgálnak. A kötelezettségvállalási előirányzatokat a bevételeknek tehát nem kell fedezniük.

A következő leegyszerűsített ábra (szemléltető összegekkel) érzékelteti az ismertetett előirányzat-típusok kihatását az egyes költségvetési évekre.



⁽⁵⁾ Fontos különbséget tenni „előirányzott kötelezettségvállalások” és „kötelezettségvállalási előirányzatok”, illetve „előirányzott kifizetések” és „kifizetési előirányzatok” között. A „kötelezettségvállalási előirányzatok” és a „kifizetési előirányzatok” kifejezéseket kizárólag a differenciált előirányzatok kontextusában használjuk.

7. A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSA

7.1. A végrehajtási felelősség

A Bizottság a költségvetési rendeletnek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a költségvetést; a többi intézményre a rájuk vonatkozó költségvetési szakaszok végrehajtására vonatkozóan ruházza át a szükséges hatáskört ⁽⁶⁾. A költségvetési rendelet rögzíti a végrehajtási eljárásokat, és különösképpen az intézmények engedélyezésre jogosult tisztviselőinek, számviteli felelős tisztviselőinek, előlegheszámoló tisztviselőinek és belső ellenőreinek felelősségi körét. A két legnagyobb kiadási területen (az EMGA és a strukturális alapok területén) a közösségi alapok kezelése a tagállamokkal megosztottan történik.

7.2. A bevételek végrehajtása

A költségvetésbe betervezik a várható bevételeket, amelyek aztán költségvetés-módosításokkal megváltoztathatóak.

A bevételek költségvetési végrehajtása magában foglalja a jogosultságok megállapítását és a Közösségeket megillető bevételek beszedését (saját források és egyéb bevételek). A bevételek végrehajtását bizonyos külön rendelkezések ⁽⁷⁾ szabályozzák. Az adott pénzügyi év tényleges bevételeinek fősszege egyenlő az adott pénzügyi évre megállapított jogosultságok ellenében beszedett összegek, valamint a korábbi pénzügyi évekre vonatkozó, még behajtandó jogosultságok ellenében beszedett összegek fősszegével.

7.3. A kiadások végrehajtása

A költségvetésbe betervezik a várható kiadásokat.

A kiadások költségvetési végrehajtása, vagyis az előirányzatok alakulása és felhasználása a következőképpen foglalható össze:

a) előirányzott kötelezettségvállalások:

- i. *az előirányzatok alakulása*: az adott pénzügyi évben rendelkezésre álló előirányzott kötelezettségvállalások fősszege a következőképpen alakul ki: eredeti költségvetés (NDE és KÖE) + költségvetés-módosítások + célhoz kötött bevételek + átcsoportosítások + az előző pénzügyi évről áthozott kötelezettségvállalási előirányzatok + még el nem kötelezett, nem automatikus áthozatalok az előző pénzügyi évről + újból rendelkezésre álló, az előző pénzügyi évekről felszabadított kötelezettségvállalási előirányzatok;
- ii. *az előirányzatok felhasználása*: a végleges előirányzott kötelezettségvállalásokból az adott pénzügyi évben a vállalt kötelezettségvállalások használhatóak fel (felhasznált előirányzott kötelezettségvállalások = vállalt kötelezettségvállalások összege);
- iii. *előirányzatok átvitele az egyik pénzügyi évről a másik pénzügyi évre*: az adott pénzügyi évben fel nem használt előirányzatokat az érintett intézmény erre vonatkozó határozatát követően át lehet vinni a következő pénzügyi évre. A célhoz kötött bevételként rendelkezésre álló előirányzatok automatikusan kerülnek átvitelre;
- iv. *előirányzatok törlése*: az egyenleg törlésre kerül;

b) előirányzott kifizetések:

- i. *az előirányzatok alakulása*: az adott pénzügyi évben rendelkezésre álló előirányzott kifizetések fősszege a következőképpen alakul ki: eredeti költségvetés (NDE és KIE) + költségvetési módosítások + célhoz kötött bevételek + átcsoportosítások + az előző pénzügyi évről automatikusan vagy nem automatikusan áthozott előirányzatok;
- ii. *a pénzügyi év előirányzatainak felhasználása*: az adott pénzügyi év előirányzott kifizetései az adott pénzügyi évben kifizetéseként használhatóak fel. Az előirányzott kifizetések nem foglalják magukba az előző pénzügyi évről áthozott előirányzatokat (felhasznált előirányzott kifizetések = a pénzügyi év előirányzataiból folyósított kifizetések összege);
- iii. *előirányzatok átvitele az egyik pénzügyi évről a másik pénzügyi évre*: az adott pénzügyi évben fel nem használt előirányzatokat az érintett intézmény erre vonatkozó határozatát követően át lehet vinni a következő pénzügyi évre. A célhoz kötött bevételként rendelkezésre álló előirányzatok automatikusan kerülnek átvitelre;

⁽⁶⁾ Lásd az EK-Szerződés 274. cikkét, az Euratom-Szerződés 179. cikkét és a KR 50. cikkét.

⁽⁷⁾ Lásd a KR 69–74. cikkeit és az 1150/2000/EK, Euratom rendeletet.

- iv. *előirányzatok törlése*: az egyenleg törlésre kerül;
- v. *a pénzügyi év során folyósított összes kifizetés*: az adott pénzügyi év előirányzott kifizetései ellenében folyósított kifizetések + az előző pénzügyi évről áthozott előirányzott kifizetések ellenében folyósított kifizetések;
- vi. *az adott pénzügyi évre terhelt tényleges kiadások*: a költségvetés végrehajtásának összevont kimutatásaiban szerepeltetett kiadások (lásd a 7.4. bekezdést) = az adott pénzügyi év előirányzott kifizetései ellenében folyósított kifizetések + a következő pénzügyi évre átvitt előirányzott kifizetések.

7.4. A költségvetés végrehajtásának összevont kimutatásai és a pénzügyi év mérlegének megállapítása

Minden egyes pénzügyi év zárásakor összeállítják a költségvetés végrehajtásának összevont kimutatásait. Ezek határozzák meg az év zárómérlegét, amelyet a következő év nyitómérlegként költségvetési módosítással visznek át.

8. A BESZÁMOLÓ BEMUTATÁSA

Az adott pénzügyi évre vonatkozó beszámolót a Parlament, a Tanács és a Számvevőszék kapja meg; a beszámoló tartalmazza a pénzügyi kimutatásokat, a költségvetés végrehajtására vonatkozó kimutatásokat, valamint a költségvetési és pénzgazdálkodási jelentést. Az ideiglenes beszámolót legkésőbb a következő év március 31-ig kell benyújtani; a végleges beszámoló határideje ugyanezen év július 31-e.

Az Európai Közösségek 2007-es éves beszámolója a harmadik olyan beszámoló, amely az Európai Közösségek által 2005-ben bevezetett eredményseméletű számvitel szabályai szerint készült el. 2007-ben sor került emellett az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendelet módosítására is, az új változat 2007. május 1-jén lépett hatályba.

A 2007-es összevont beszámolóval kapcsolatban megjegyzendő, hogy:

- az eszközök összértéke a 2006-os 67 332 millió euróról 75 720 millió euróra növekedett, míg a kötelezettségek összértéke 131 550 millió euróról 131 646 millió euróra nőtt. Az eszközoldal és a forrásoldal közötti különbséget rövid távon a tagállamok által már megszavazott, illetve hosszabb távon az általuk garantált költségvetési forrásokból finanszírozzák;
- a pénzügyi év gazdasági eredménye a 2006-os 197 millió EUR többletről 2007-ben 10 120 millió EUR többletre nőtt.

9. KÜLSŐ ELLENŐRZÉS

1977 óta a költségvetés külső ellenőrzését az Európai Közösségek Számvevőszéke végzi ⁽⁸⁾. A Számvevőszék a költségvetés valamennyi bevételeinek és kiadásának elszámolását ellenőrzi. A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozatot nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az elszámolás megbízhatóságáról, valamint az alapjukul szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről. A Számvevőszék azt is vizsgálja, hogy a bevételek beérkezése és a kiadások kifizetése jogszerű és szabályszerű módon történt-e, illetve a pénzgazdálkodás hatékony és eredményes volt-e. Az egyrészt nyilvántartásokon alapuló, másrészt szükség szerint a helyszínen, vagyis a Közösségek intézményeiben, a tagállamokban és harmadik államokban végzett ellenőrzéseket az érintett pénzügyi év zárása előtt is el lehet végezni. A Számvevőszék minden pénzügyi évről éves jelentést készít, továbbá külön témákról bármely időpontban észrevételeket tehet, valamint bármely közösségi intézmény felkérésére véleményt adhat.

10. MENTESÍTÉS ÉS NYOMON KÖVETÉS

1977 óta a következő rendelkezések érvényesek ⁽⁹⁾: a Tanács javaslata alapján eljáró Parlament az érintett pénzügyi évet követő második év április 30-ig ad mentesítést a Bizottságnak a költségvetés végrehajtására vonatkozóan. Ennek érdekében a Tanács, majd a Parlament ellenőrzi a Bizottság által benyújtott elszámolásokat, valamint a Számvevőszék éves jelentését és külön jelentéseit. Az intézményeknek meg kell tenniük a megfelelő lépéseket a mentesítő határozatba foglalt észrevételek tekintetében, és be kell számolniuk az ezek megvalósítására fogantatott intézkedésekről.

⁽⁸⁾ Lásd az EK-Szerződés 246., 247. és 248. cikkeit, valamint az Euratom-Szerződés 160a., 160b. és 160c. cikkeit, illetve a KR 139–147. cikkeit.

⁽⁹⁾ Lásd az EK-Szerződés 276. cikkét és az Euratom-Szerződés 180b. cikkét.

MAGYARÁZÓ JEGYZETEK

A PÉNZÜGYI ADATOK FORRÁSAI

A jelen mellékletben szereplő pénzügyi adatokat az Európai Közösségek éves beszámolójából és a Bizottság által rendelkezésre bocsátott egyéb pénzügyi nyilvántartásokból kivonatoltuk. A földrajzi besorolás megegyezik a Bizottság könyvelési rendszerében (ABAC) alkalmazott ország kódokkal. Ahogy arra a Bizottság is felhívja a figyelmet, az egyes tagállamok szerint megadott számadatok – mind a bevételek, mind pedig a kiadások tekintetében – olyan számtani műveletek eredményei, amelyek nem adhatnak teljes képet az egyes tagállamoknak az Uniótól kapott juttatásairól. Ezért ezeket a számadatokat körültekintően kell értelmezni.

PÉNZEGYSÉG

Valamennyi pénzügyi adat millió euróban szerepel. A főösszegek kerekítések eredményei, ezért nem feltétlenül egyeznek meg a kerekített számadatok összegével.

RÖVIDÍTÉSEK ÉS JELÖLÉSEK

ÁBRA	Más ábrán belül hivatkozott ábra (pl. III. ábra)
AT	Ausztria
BE	Belgium
BG	Bulgária
C	Költségvetési cím
CY	Ciprus
CZ	Cseh Köztársaság
DE	Németország
DE	Differenciált előirányzatok
DK	Dánia
EAEK vagy Euratom	Európai Atomenergia Közösség
EE	Észtország
EFTA	Európai Szabadkereskedelmi Társulás
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EK	Európai Közösség(ek)
EKI	Előirányzott kifizetések
EKÖ	Előirányzott kötelezettségvállalások
EL	Görögország
ES	Spanyolország
EU	Európai Unió
EU-27	Az Európai Unió 27 tagállamára vonatkozó főösszeg
FI	Finnország
FR	Franciaország
GNI	Bruttó nemzeti jövedelem
HÉA	Hozzáadottérték-adó
HL	Az Európai Unió Hivatalos Lapja

HU	Magyarország
IE	Írország
IT	Olaszország
KIE	Kifizetési előirányzatok
KÖE	Kötelezettségvállalási előirányzatok
KR	2002. június 25-i költségvetési rendelet
LT	Litvánia
LU	Luxemburg
LV	Lettország
MT	Málta
NDE	Nem differenciált előirányzatok
NL	Hollandia
PL	Lengyelország
PT	Portugália
RO	Románia
SE	Svédország
SI	Szlovénia
SK	Szlovákia
SZ	Költségvetési szakasz
UK	Egyesült Királyság
0,0	Nulla és 0,05 közötti adat
—	Nincs adat

ÁBRÁK

A 2007-ES PÉNZÜGYI ÉV KÖLTSÉGVETÉSE ÉS A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSA A 2007-ES PÉNZÜGYI ÉV SORÁN

I. ÁBRA	2007-es költségvetés – Várható bevételek és végleges előirányzott kifizetések
II. ÁBRA	2007-es költségvetés – Előirányzott kötelezettségvállalások
III. ÁBRA	2007-ben rendelkezésre álló előirányzott kötelezettségvállalások és felhasználásuk
IV. ÁBRA	2007-ben rendelkezésre álló előirányzott kifizetések és felhasználásuk
V. ÁBRA	Saját források 2007-ben, tagállamok szerint
VI. ÁBRA	Kifizetések 2007-ben, minden egyes tagállamban

A 2007-ES PÉNZÜGYI ÉVRE VONATKOZÓ ÖSSZEVONT BESZÁMOLÓ

VII. ÁBRA	Összevont mérleg
VIII. ÁBRA	Összevont eredménykimutatás

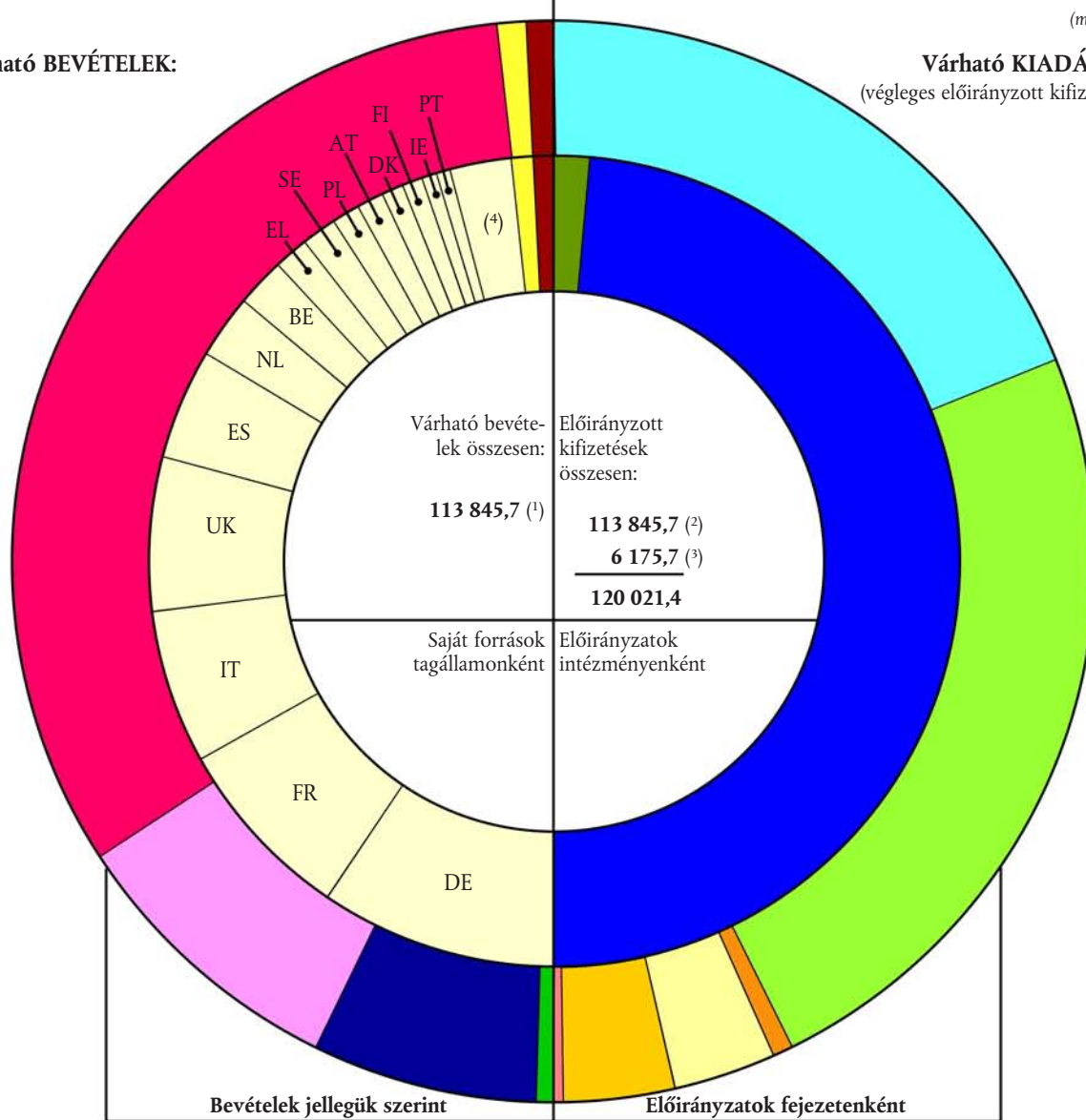
I. ábra

2007-es költségvetés – Várható bevételek és végleges előirányzott kifizetések

[a bevételekről lásd „Általános tájékoztató a költségvetésről”, 7.2. bekezdés; a kiadásokról lásd „Általános tájékoztató a költségvetésről”, 7.3. bekezdés, ill. részletes adatok a IV. ábra a) oszlopában]

(millió EUR és %)

Várható BEVÉTELEK:

Várható KIADÁSOK:
(végleges előirányzott kifizetések)

Bevételek: színmagyarázat

Saját források összesen (tagállamonként)		
Mezőgazdasági lefoglalások	1 486,8	(1,3 %)
Cukor- és izoglükózilleték	– 37,7	(0 %)
Vámok	15 083,8	(13,2 %)
Hozzáadottértékadó-alapú saját források	19 478,6	(17,1 %)
A GNI-n alapuló saját források	74 022,0	(65 %)
Egyéb bevételek	1 703,7	(1,5 %)
Az előző pénzügyi évből rendelkezésre álló többlet	2 108,6	(1,9 %)

Kiadások: színmagyarázat

A pénzügyi keret fejezetei

1. Fenntartható növekedés	45 461,8	(37,9 %)
2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése	57 019,7	(47,5 %)
3. Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése	1 356,2	(1,1 %)
4. Az EU mint globális szereplő	7 779,5	(6,5 %)
5. Igazgatás	7 959,5	(6,6 %)
6. Kompenzáció	444,6	(0,4 %)
Egyéb intézmények rendelkezésére álló előirányzatok	3 046,6	(2,5 %)
A Bizottság rendelkezésére álló előirányzatok	116 974,8	(97,5 %)
ebből működési előirányzatok	112 061,9	(93,4 %)

(1) A költségvetés-módosítások után.

(4) A CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT országokból származó bevételeket egy helyre csoportosították.

(2) A költségvetés-módosítások és a költségvetési címsorok közti átcsoportosítások után.

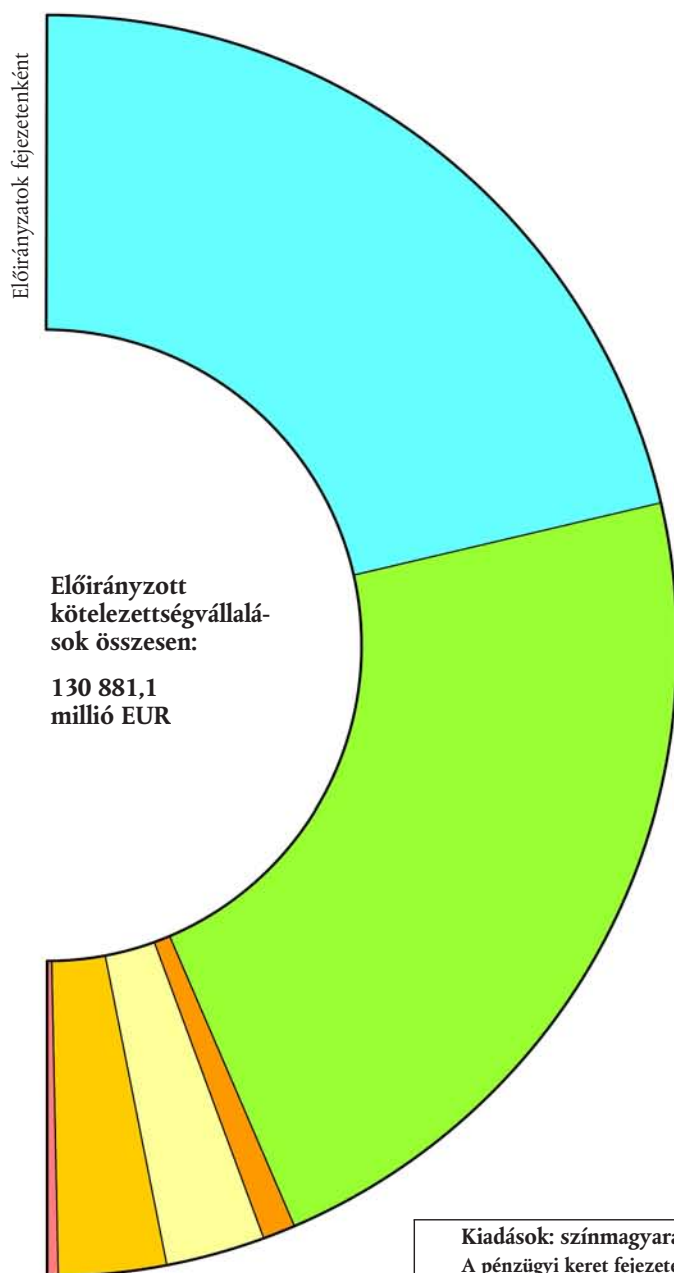
(3) Célhoz kötött bevételek, újból rendelkezésre álló és átvitt előirányzatok.

II. ábra

2007-es költségvetés – Előirányzott kötelezettségvállalások

[költségvetés-módosítások után; a részletes adatokat lásd a III. ábra b) oszlopában]

(millió EUR és %)

**Megjegyzés:**

Az előirányzott kötelezettségvállalások összege nincs egyensúlyban a 2007-es költségvetési bevételekkel, mivel a kötelezettségvállalási előirányzatok olyan összegeket is magukban foglalnak, amelyeket későbbi pénzügyi évek bevételeiből fognak finanszírozni.

Kiadások: színmagyarázat**A pénzügyi keret fejezetei:**

1. Fenntartható növekedés	56 060,3	(42,8 %)
2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése	58 399,1	(44,6 %)
3. Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése	1 543,8	(1,2 %)
4. Az EU mint globális szereplő	7 142,3	(5,5 %)
5. Igazgatás	7 291,0	(5,6 %)
6. Kompenzáció	444,6	(0,3 %)

III. ábra

2007-ben rendelkezésre álló előirányzott kötelezettségvállalások és felhasználásuk

(millió EUR és %)

Szakaszok (Sz.) és címek (C.) a 2007-es költségvetési nomenklatúra és a pénzügyi terv fejezetei alapján	Pénzügyi keret	Végleges előirányzatok		Előirányzatok felhasználása					
		Összeg ⁽¹⁾	Arány (%)	Kötelezett-ségvállalásbavett	Felhaszná-lási arány (%)	Átvitel 2008-ra ⁽²⁾	Arány (%)	Törölt	Arány (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) – (c) – (d)	(e)/(b)
Költségvetési nomenklatúra									
I Parlament (I. Sz.)		1 453,6		1 379,7	94,9	57,2	3,9	16,6	1,1
II Tanács (II. Sz.)		650,2		532,4	81,9	107,8	16,6	10,0	1,5
III Bizottság (III. Sz.) ⁽³⁾		128 183,3		120 326,5	93,9	4 531,8	3,5	3 325,0	2,6
III.1 Gazdasági és pénzügyek (01. C.)		330,3		309,0	93,6	1,3	0,4	19,9	6,0
III.2 Vállalkozáspolitikai (02. C.)		575,0		537,5	93,5	28,0	4,9	9,6	1,7
III.3 Versenypolitika (03. C.)		74,4		72,0	96,7	1,4	1,9	1,0	1,4
III.4 Foglalkoztatási és szociális ügyek (04. C.)		10 908,1		10 860,9	99,6	23,0	0,2	24,1	0,2
III.5 Mezőgazdaság és vidékfejlesztés (05. C.)		57 040,8		52 026,7	91,2	3 385,7	5,9	1 628,4	2,9
III.6 Energiaügy és közlekedés (06. C.)		1 884,6		1 835,7	97,4	37,9	2,0	11,0	0,6
III.7 Környezetvédelem (07. C.)		373,9		348,5	93,2	13,4	3,6	11,9	3,2
III.8 Kutatás (08. C.)		4 049,5		3 838,8	94,8	204,4	5,0	6,2	0,2
III.9 Információs társadalom és média (09.C.)		1 537,0		1 491,0	97,0	42,0	2,7	4,0	0,3
III.10 Közvetlen kutatás (10. C.)		662,8		401,7	60,6	260,9	39,4	0,2	0,0
III.11 Halászat és tengerészeti ügyek (11.C.)		958,9		706,5	73,7	5,3	0,6	247,1	25,8
III.12 Belső piac (12. C.)		57,3		55,3	96,5	0,9	1,5	1,1	2,0
III.13 Regionális politika (13. C.)		35 434,0		34 880,2	98,4	135,1	0,4	418,8	1,2
III.14 Adóügyek és vámunió (14. C.)		113,8		100,9	88,7	1,8	1,6	11,1	9,7
III.15 Oktatás és kultúra (15. C.)		1 440,2		1 326,7	92,1	110,8	7,7	2,7	0,2
III.16 Tájékoztatás (16.C.)		204,1		196,9	96,5	1,2	0,6	5,9	2,9
III.17 Egészségügy és fogyasztóvédelem (17. C.)		571,9		502,2	87,8	9,4	1,7	60,2	10,5
III.18 A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség (18. C.)		693,2		626,0	90,3	10,6	1,5	56,7	8,2
III.19 Külsőkapcsolatok (19. C.)		3 882,8		3 782,5	97,4	36,9	1,0	63,4	1,6
III.20 Kereskedelem (20. C.)		73,8		71,6	97,0	0,9	1,3	1,3	1,7
III.21 Fejlesztés és az AKCS-államokkal fenntartott kapcsolatok (21. C.)		1 409,9		1 304,9	92,5	97,3	6,9	7,8	0,6
III.22 Bővítés (22. C.)		1 133,1		1 052,6	92,9	77,7	6,9	2,7	0,2
III.23 Humanitárius segély (23. C.)		759,3		758,0	99,8	0,8	0,1	0,5	0,1
III.24 A csalás elleni küzdelem (24. C.)		72,6		68,8	94,7	0,0	0,0	3,8	5,3
III.25 A bizottsági szakpolitikák összehangolása és jogi tanácsadás (25. C.)		177,6		169,4	95,4	3,5	2,0	4,7	2,7
III.26 Bizottsági adminisztráció (26. C.)		1 048,1		995,4	95,0	29,1	2,8	23,6	2,3
III.27 Költségvetés (27. C.)		508,8		499,1	98,1	1,8	0,3	7,9	1,5
III.28 Ellenőrzés (28. C.)		9,9		9,1	91,8	0,2	1,7	0,6	6,4
III.29 Statisztika (29. C.)		130,0		114,1	87,7	2,0	1,6	13,9	10,7
III.30 Nyugdíjjelölések (30. C.)		997,5		994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Nyelvi szolgálatok (31. C.)		403,4		389,8	96,6	8,5	2,1	5,1	1,3
III.40 Tartalékok (40.C.)		666,7		—	—	—	—	666,7	100,0
IV Bíróság (IV. Sz.)		274,7		266,0	96,8	1,6	0,6	7,1	2,6
V Számvevőszék (V. Sz.)		121,5		109,6	90,2	0,3	0,2	11,6	9,6
VI Gazdasági és Szociális Bizottság (VI. Sz.)		116,3		106,6	91,6	0,6	0,5	9,1	7,8
VII Régiók Bizottsága (VII. Sz.)		68,2		65,7	96,2	0,1	0,1	2,5	3,7
VIII Európai ombudsman (VIII. Sz.)		8,2		7,4	90,5	—	—	0,8	9,5
IX Európai adatvédelmi biztos (IX. Sz.)		5,0		4,3	86,1	—	—	0,7	13,9
Előirányzott kötelezettségvállalások összesen	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
Pénzügyi keret ⁽⁴⁾									
1 Fenntartható növekedés	53 978,0	56 060,3		54 255,6	96,8	782,9	1,4	1 021,9	1,8
2 A természeti erőforrások megőrzése és kezelése	55 142,0	58 399,1		53 121,7	91,0	3 353,5	5,7	1 923,9	3,3
3 Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése	1 273,0	1 543,8		1 421,9	92,1	46,0	3,0	76,0	4,9
4 Az EU mint globális szereplő	6 578,0	7 142,3		6 636,8	92,9	273,7	3,8	231,8	3,2
5 Igazgatás	7 039,0 ⁽⁵⁾	7 291,0		6 917,8	94,9	243,3	3,3	129,9	1,8
6 Kompenzáció	445,0	444,6		444,6	100,0	—	—	—	—
Előirányzott kötelezettségvállalások összesen	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
Előirányzott kifizetések összesen	122 190,0	120 021,4	98,2	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

(1) A költségvetési címsorok közötti átcsoportosítások, a célhoz kötött bevételek és hasonló előirányzatok, valamint az előző pénzügyi évről áthozott előirányzatok figyelembe vétele alapján módosított végleges költségvetési előirányzatok, ezért a pénzügyi keret egyes fejezetei esetében a rendelkezésre álló előirányzatok túllépik a felső határértéket.

(2) Tartalmazza a célhoz kötött bevételeket vagy hasonló jellegű előirányzatokat.

(3) A III. szakasz (Bizottság) a címek (C.) az intézmény által a tevékenység alapú költségvetés-tervezés (TKT) végrehajtásához meghatározott tevékenységeknek/politikaterületeknek felelnek meg.

(4) A pénzügyi keret fejezeteihez meghatározott felső határértékek tartalmazzák a 2006-os intézményközi megállapodás 48. pontjában előírt kiigazításokat.

(5) A 2006-os intézményközi megállapodás melléklete kimondja, hogy az e fejezethez tartozó keretbe a 2007–2013-as időszakban a 2004-es árakon számított legfeljebb 500 millió euróig nem számítanak bele az alkalmazottak által fizetett nyugdíj járulékok. 2007-ben az ennek megfelelő levonás 75,8 millió eurót tett ki.

IV. ábra **2007-ben rendelkezésre álló előirányzott kifizetések és felhasználásuk**

(millió EUR és %)

Szakaszok (Sz.) és címek (C.) a 2007-es költségvetési nomenklatúra és a pénzügyi terv fejezetei alapján	Végleges előirányzatok ⁽¹⁾	Előirányzatok felhasználása					
		Tényleges kifizetések 2007-ben	Felhasználási arány (%)	Átvitel 2008-ra	Arány (%)	Törölt	Arány (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) – (b) – (c)	(d)/(a)
<i>Költségvetési nomenklatúra</i>							
I Parlament (I. Sz.)	1 668,2	1 329,1	79,7	308,5	18,5	30,6	1,8
II Tanács (II. Sz.)	741,4	557,6	75,2	163,0	22,0	20,8	2,8
III Bizottság (III. Sz.) ⁽²⁾	116 974,8	111 506,5	95,3	4 092,6	3,5	1 375,7	1,2
III.1 Gazdasági és pénzügyek (01. C.)	328,7	262,1	79,7	6,9	2,1	59,6	18,1
III.2 Vállalkozáspolitikai (02. C.)	549,7	369,8	67,3	62,5	11,4	117,3	21,3
III.3 Versenypolitika (03. C.)	81,6	70,7	86,7	8,8	10,7	2,1	2,6
III.4 Foglalkoztatási és szociális ügyek (04. C.)	11 664,4	11 547,4	99,0	27,9	0,2	89,0	0,8
III.5 Mezőgazdaság és vidékfejlesztés (05. C.)	55 802,4	53 685,2	96,2	1 965,0	3,5	152,1	0,3
III.6 Energiaügy és közlekedés (06. C.)	1 142,3	918,8	80,4	162,8	14,3	60,7	5,3
III.7 Környezetvédelem (07. C.)	283,9	231,8	81,6	23,0	8,1	29,1	10,3
III.8 Kutatás (08. C.)	3 311,8	2 678,5	80,9	609,4	18,4	24,0	0,7
III.9 Információs társadalom és média (09. C.)	1 436,4	1 226,7	85,4	180,8	12,6	29,0	2,0
III.10 Közvetlen kutatás (10. C.)	656,0	405,9	61,9	238,7	36,4	11,4	1,7
III.11 Halászat és tengerészeti ügyek (11. C.)	1 248,1	1 039,0	83,2	13,1	1,0	196,0	15,7
III.12 Belső piac (12. C.)	63,9	54,4	85,2	6,5	10,2	2,9	4,6
III.13 Regionális politika (13. C.)	26 693,1	26 583,0	99,6	14,2	0,1	95,8	0,4
III.14 Adóügyek és vámunió (14. C.)	122,9	84,7	68,9	7,9	6,4	30,3	24,6
III.15 Oktatás és kultúra (15. C.)	1 449,8	1 260,5	86,9	162,0	11,2	27,3	1,9
III.16 Tájékoztatás (16. C.)	223,1	182,8	81,9	20,8	9,3	19,5	8,7
III.17 Egészségügy és fogyasztóvédelem (17. C.)	582,5	447,8	76,9	42,6	7,3	92,1	15,8
III.18 A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség (18. C.)	428,4	258,8	60,4	97,5	22,8	72,1	16,8
III.19 Külső kapcsolatok (19. C.)	3 429,3	3 264,6	95,2	67,7	2,0	97,0	2,8
III.20 Kereskedelem (20. C.)	75,8	65,1	85,9	6,4	8,5	4,3	5,7
III.21 Fejlesztés és az AKCS-államokkal fenntartott kapcsolatok (21. C.)	1 343,7	1 192,8	88,8	105,8	7,9	45,1	3,4
III.22 Bővítés (22. C.)	1 793,2	1 748,5	97,5	19,6	1,1	25,1	1,4
III.23 Humanitárius segély (23. C.)	764,3	755,6	98,9	6,9	0,9	1,7	0,2
III.24 A család elleni küzdelem (24. C.)	75,0	59,7	79,6	5,8	7,8	9,4	12,6
III.25 A biztonsági szakpolitikák koordinálása és jogi tanácsadás (25. C.)	194,4	170,2	87,5	18,5	9,5	5,7	2,9
III.26 A Bizottság működési kiadásai (T.26)	1 154,7	965,4	83,6	150,9	13,1	38,5	3,3
III.27 Költségvetés (27. C.)	517,7	497,9	96,2	10,8	2,1	9,1	1,8
III.28 Ellenőrzés (28. C.)	10,8	8,9	83,0	1,0	9,4	0,8	7,5
III.29 Statisztikák (29. C.)	133,6	102,0	76,4	12,6	9,4	18,9	14,2
III.30 Nyugdíjellátások (30. C.)	997,5	994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Nyelvi szolgálatok (31. C.)	415,9	373,4	89,8	36,0	8,7	6,5	1,6
III.40 Tartalékok (40. C.)	—	—	—	—	—	—	—
IV Bíróság (IV. Sz.)	288,0	264,7	91,9	14,5	5,0	8,7	3,0
V Számvevőszék (V. Sz.)	128,8	107,0	83,1	9,1	7,1	12,6	9,8
VI Gazdasági és Szociális Bizottság (VI. Sz.)	127,6	109,3	85,7	7,9	6,2	10,4	8,2
VII Régiók Bizottsága (VII. Sz.)	77,7	67,5	86,9	6,2	8,0	4,0	5,1
VIII Európai ombudsman (VIII. Sz.)	8,6	7,3	84,0	0,6	6,4	0,8	9,6
IX Európai adatvédelmi biztos (IX. Sz.)	6,4	4,2	66,7	1,0	16,0	1,1	17,3
Előirányzott kifizetések összesen	120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2
<i>Pénzügyi keret</i>							
1 Fenntartható növekedés	45 461,8	43 713,0	96,2	1 359,1	3,0	389,7	0,9
2 A természeti erőforrások megőrzése és kezelése	57 019,7	54 648,4	95,8	1 957,7	3,4	413,6	0,7
3 Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesítése	1 356,2	1 049,8	77,4	162,6	12,0	143,8	10,6
4 Az EU mint globális szereplő	7 779,5	7 291,8	93,7	184,0	2,4	303,8	3,9
5 Igazgatás	7 959,5	6 805,6	85,5	940,0	11,8	214,0	2,7
6 Kompenzáció	444,6	444,6	100,0	—	—	—	—
Előirányzott kifizetések összesen	120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

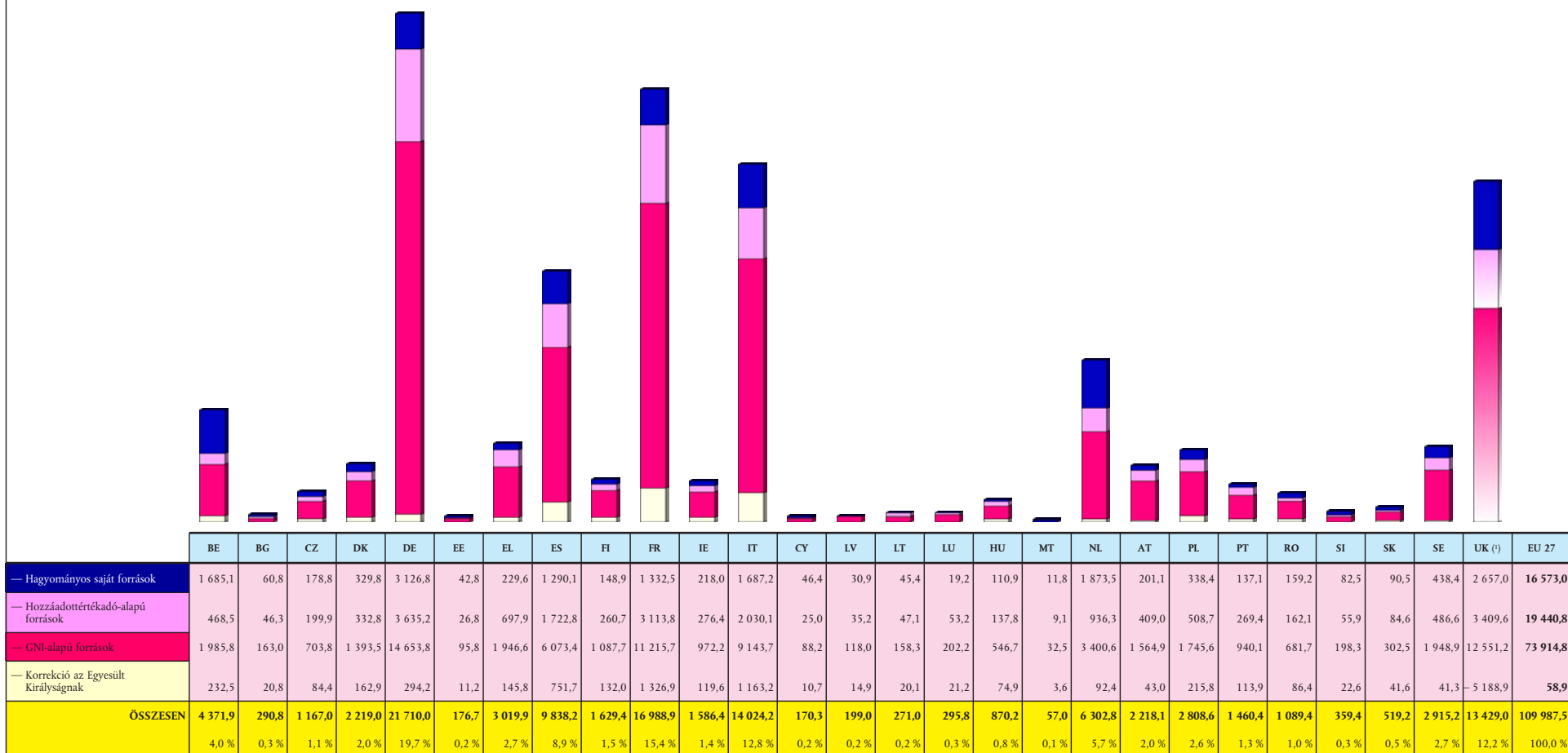
⁽¹⁾ A költségvetési címek közötti átcsoportosítások, a célhoz kötött bevételek és hasonló előirányzatok, valamint az előző pénzügyi évről áthozott előirányzatok figyelembe vétele alapján módosított végleges költségvetési előirányzatok.

⁽²⁾ A III. szakasz (Bizottság) a címek (C.) az intézmény által a tevékenység alapú költségvetés-tervezés (TKT) végrehajtásához meghatározott tevékenységeknek/politikaterületeknek felel meg.

V. ábra
Saját források 2007-ben, tagállamok szerint

Bevételek végrehajtása

(millió EUR és %)



⁽¹⁾ Az Egyesült Királyság számára korrekciót (5 188,9 millió EUR) fogadtak el a saját források bruttó összegére (18 617,8 millió EUR). A korrekció összegét a többi tagállam finanszírozza. A korrekciót kizárólag a hozzáadottértékadó- és a GNI-alapú saját források bruttó összegére alkalmazták, ezek megoszlásának arányában.

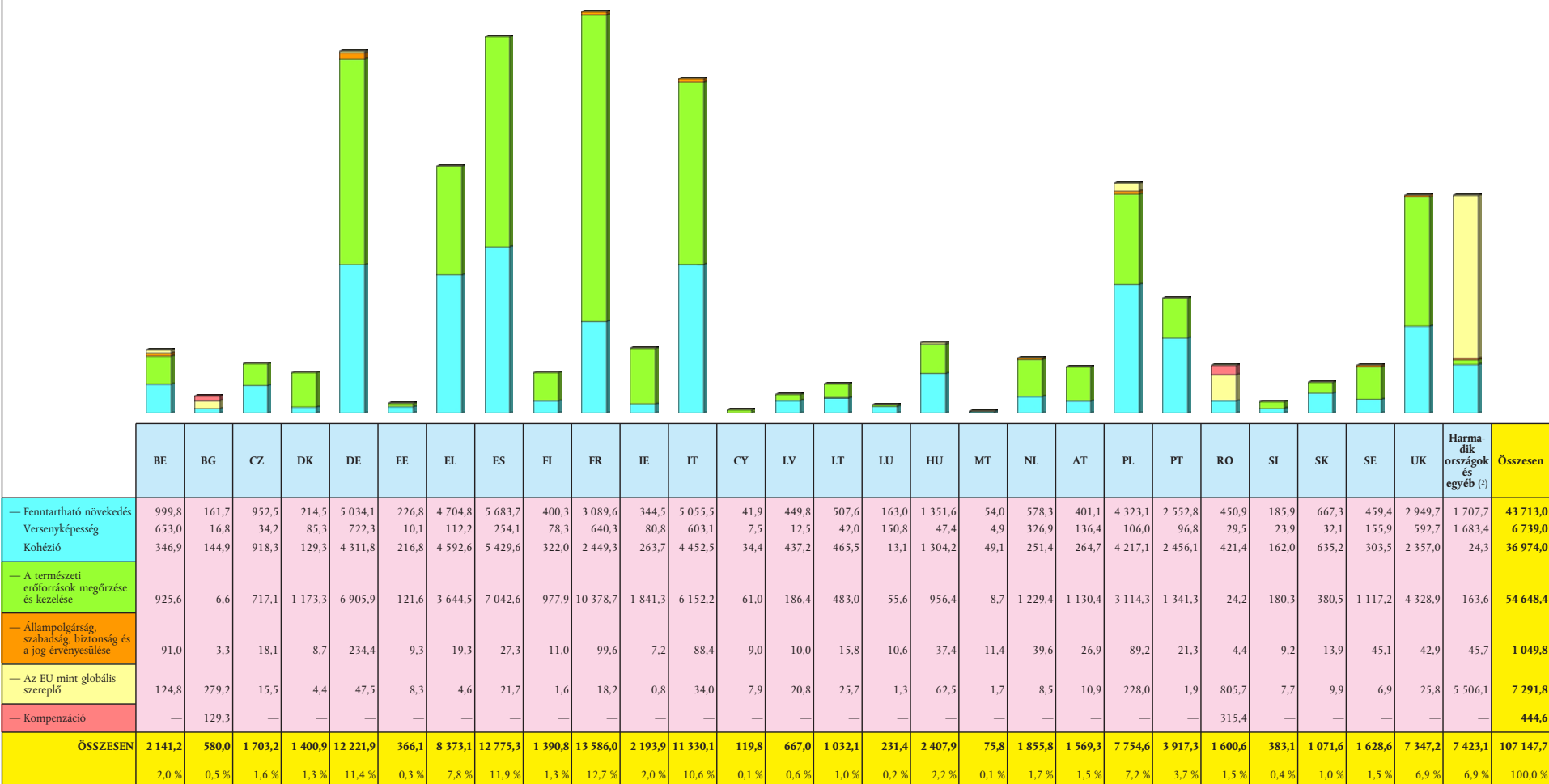
VI. ábra

Kifizetések 2007-ben az egyes tagállamokban ⁽¹⁾

Megjegyzés: Folyósított kifizetések 2007-ben = a 2007-es működési előirányzatokra tett kifizetések plusz a 2006-ról áthozott előirányzatokra tett kifizetések.

A pénzügyi keret fejezetei

(millió EUR és %)

⁽¹⁾ A földrajzi felbontás nem az egyes tagállamoknak folyósított kifizetéseket, hanem a Bizottság számítógépes könyvelési rendszerében, az ABAC-ban nyilvántartott kiadásokat tükrözi.⁽²⁾ A „harmadik országok és egyéb” oszlopban felsorolt összegek főként Unión kívül megvalósított projektekhez, illetve harmadik országok részvételéhez kapcsolódó kiadásokat tartalmaznak. Itt vannak feltüntetve azok a kifizetések is, amelyek kapcsán a földrajzi felbontás nem valószínűsíthető meg.

VII. ábra

Összevont mérleg

(millió EUR)

	31.12.2007	31.12.2006
Befektetett eszközök:		
Immateriális javak	44,0	37,0
Ingatlanok, gépek és berendezések	4 523,0	4 586,0
Hosszú távú befektetések	1 973,0	2 157,0
Hitelek	1 806,0	2 023,0
Hosszú távú előfinanszírozás	14 015,0	22 425,0
Hosszú távú követelések	127,0	328,0
	22 488,0	31 556,0
Forgóeszközök:		
Készletek	88,0	115,0
Rövid távú befektetések	1 420,0	1 426,0
Rövid távú előfinanszírozás	20 583,0	8 055,0
Rövid távú követelések	12 051,0	9 796,0
Év végi készpénz és készpénzgyenértékes	18 756,0	16 384,0
	52 898,0	35 776,0
Eszközök összesen	75 386,0	67 332,0
Hosszú lejáratú kötelezettségek:		
Munkavállalói juttatások	– 33 480,0	– 32 200,0
Hosszú lejáratú céltartalékok	– 1 079,0	– 989,0
Hosszú lejáratú pénzügyi kötelezettségek	– 1 574,0	– 1 862,0
Egyéb hosszú lejáratú kötelezettségek	– 1 989,0	– 2 020,0
	– 38 122,0	– 37 071,0
Rövid lejáratú kötelezettségek:		
Rövid lejáratú céltartalékok	– 369,0	– 379,0
Rövid lejáratú pénzügyi kötelezettségek	– 135,0	– 20,0
Szállítók	– 95 380,0	– 94 080,0
	– 95 884,0	– 94 479,0
Források összesen	– 134 006,0	– 131 550,0
Eszközök nettó értéke	– 58 620,0	– 64 218,0
Tartalékok	2 806,0	2 855,0
Tagállamoktól lehívandó összegek		
Munkavállalói juttatások (hosszú távú)	– 33 480,0	– 32 200,0
Egyéb összegek	– 27 946,0	– 34 873,0
Eszközök nettó értéke	– 58 620,0	– 64 218,0

VIII. ábra

Összevont eredménykimutatás

(millió EUR)

	31.12.2007	31.12.2006
Működési bevételek		
Bevételek a saját forrásokból és a hozzájárulásokból	112 084	105 118
Egyéb működési bevételek	9 080	8 368
	121 164	113 486
Működési kiadások		
Igazgatási kiadások	– 7 120	– 6 619
Működési kiadások	– 104 682	– 106 803
	– 111 802	– 113 422
Többlet a működési tevékenységekből	9 362	64
Pénzügyi bevételek	674	621
Pénzügyi kiadások	– 354	– 331
Változások a munkavállalói juttatásokra vonatkozó kötelezettségekben	– 2 207	108
Részesedés a társult és közös vállalkozások nettó nyereségéből/(veszteségéből)	– 13	– 265
A pénzügyi év gazdasági eredménye	7 462	197

II. MELLÉKLET

Az előző éves jelentés óta elfogadott számvevőszéki különjelentések felsorolása:

- 6/2007. sz. különjelentés a kapacitásfejlesztés keretében nyújtott technikai segítség eredményességéről
- 7/2007. sz. különjelentés a közösségi halászati erőforrások védelmére irányuló jogszabályokra vonatkozó ellenőrzési, felügyeleti és szankciórendszerekről
- 8/2007. sz. különjelentés a hozzáadottérték-adó terén folytatott közigazgatási együttműködésről
- 9/2007. sz. különjelentés „Az uniós kutatási és technológiai fejlesztési (KTF) keretprogramok értékelése – Tökéletesíthetné-e módszereit a Bizottság?”
- 1/2008. sz. különjelentés az 1994–1999-es, illetve a 2000–2006-os programozási időszak nagyberuházási projektjeinek elővizsgálatáról és értékeléséről
- 2/2008. sz. különjelentés a kötelező érvényű tarifális felvilágosításról (KTF)
- 3/2008. sz. különjelentés Az Európai Unió Szolidaritási Alapja: mennyire gyors, hatékony és rugalmas?
- 4/2008. sz. különjelentés a tejkvótáknak az Európai Unióhoz 2004. május 1-jén csatlakozott tagállamokban történő bevezetéséről
- 5/2008. sz. különjelentés Európai uniós ügynökségek: Középpontban az eredmények
- 6/2008. sz. különjelentés a szökőárat, illetve a Mitch nevű hurrikánt követő bizottsági helyreállítási támogatásról
- 7/2008. sz. különjelentés az Intelligens Energia 2003–2006 programról

Ezek a jelentések tájékozási célból hozzáférhetők, illetve letölthetők a Számvevőszék honlapjáról:
www.eca.europa.eu

A jelentés nyomtatott formában és CD-ROM-on megrendelhető a Számvevőszék alábbi címén:

**European Court of Auditors
Communication and Reports Unit
12 rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
Tel: + (352) 4398-1
e-mail: euraud@eca.europa.eu**

valamint az EU-Bookshop elektronikus megrendelőlapjának kitöltésével.

IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS SZERVEITŐL
SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

SZÁMVEVŐSZÉK



Az EK-Szerződés 248. cikke (1) és (4) bekezdésének, illetve utoljára a 2007. december 17-i 1525/2007/EK, Euratom tanácsi rendelettel módosított, az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK tanácsi rendelet 129. és 143. cikkének, valamint a tizedik Európai Fejlesztési Alapra alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló, 2008. február 18-i 215/2008/EK tanácsi rendelet 139. és 156. cikkének megfelelően,

az Európai Közösségek Számvevőszéke 2008. szeptember 24–25-i ülésén elfogadta a

2007-es pénzügyi évre vonatkozó

ÉVES JELENTÉST

A jelentés az intézményeknek a Számvevőszék észrevételeire adott válaszaival együtt megküldésre került a mentesítésért felelős hatóságoknak, illetve a többi intézménynek.

A Számvevőszék tagjai:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (elnök), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

ÉVES JELENTÉS A HETEDIK, NYOLCADIK
ÉS KILENCEDIK EURÓPAI FEJLESZTÉSI
ALAP (EFA) ÁLTAL TÁMOGATOTT
TEVÉKENYSÉGEKRŐL

(2008/C 286/02)

**Éves jelentés a hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap
(EFA) által támogatott tevékenységekről**

TARTALOM

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	1–5.
I. fejezet – A hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap megvalósítása	6–13.
A pénzügyi műveletek végrehajtása	6–11.
Az EFA pénzügyi irányításáról szóló bizottsági éves jelentés	12–13.
II. fejezet – A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata az Európai Fejlesztési Alapokra vonatkozóan	14–58.
A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata a hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap (EFA) beszámolójáról a 2007-es pénzügyi évre vonatkozóan	I–XI.
A megbízhatósági nyilatkozatot alátámasztó információk	14–50.
Az ellenőrzés hatóköre és jellege	14–15.
A beszámoló megbízhatósága	16–18.
Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége	19–50.
Következtetések és ajánlások	51–56.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

1. Az Európai Fejlesztési Alapokat (EFA) egyrészt az Európai Közösség és tagállamai, másrészt afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) államok között létrejött nemzetközi egyezmények és megállapodások ⁽¹⁾, valamint a tengerentúli országok és területek (TOT) társulásáról szóló tanácsi határozatok hozták létre.

1–5. Az EFA valóban az EU fő eszköze arra, hogy az AKCS-országoknak fejlesztési támogatást nyújtson. Bár a Bizottság számos ponttal kapcsolatban osztja a Számvevőszék véleményét, szeretnénk kiemelni az EFA irányításához kapcsolódó jelentős kockázatot, tekintettel a következőkre:

- a felhasznált források számottevő volumene,
- egyes partnerországok adminisztrációs hiányosságai,
- a kedvezményezett országok legtöbbjében fennálló számos komoly probléma, ideértve a kormányzás hiányosságait.

E tényezők fényében a Bizottság ellenőrzési stratégiát dolgozott ki különböző szintekre – e stratégia magában foglalja a programfelelősök, ellenőrök és ellenőrzések nemcsak az ajánlatkérők általi, hanem közvetlenül a bizottsági képviselők és központi szolgálatok általi alkalmazását is.

Ezen ellenőrzési stratégiának természetesen egyaránt figyelembe kell vennie a kockázatelemzést és a költséghatékonyságot. A Bizottság úgy véli, hogy az általa kialakított rendelkezések hatékonyak, és valamennyi felállított kritériumnak megfelelnek. A Számvevőszék észrevételeire és saját tapasztalatára alapozva a Bizottság az elmúlt években finomította e stratégiát, és ezt a gyakorlatot a jövőben is folytatni fogja.

A Számvevőszék jelentését azon környezet fényében kell olvasni, amelyben a Bizottság működni kénytelen, valamint figyelembe kell venni az ilyen típusú tevékenységgel együtt járó kockázatot is.

2. Az Alapok kiadásai legnagyobb részének a kezelését a Bizottság végzi és ő is felel érte. Az EFA-val kapcsolatos beruházási konstrukciót az Európai Beruházási Bank (EBB) 2003. április 1-jétől kezdve egyedül kezeli ⁽²⁾. E konstrukciós keretre sem a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata, sem az Európai Parlament mentesítési eljárása nem terjed ki ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Az I. Yaoundéi Egyezmény 1964-ben jött létre. A legújabb megállapodást (Cotonoui Megállapodás) 2000. június 23-án kötötték, és felülvizsgálatára 2005. június 25-én, Luxembourgban került sor.

⁽²⁾ A kilencedik EFA keretén belüli kezdeti juttatás így 13 800 millió EUR volt, ebből az EBB 2 200 millió EUR kezeléséért felelős.

⁽³⁾ Lásd: A kilencedik Európai Fejlesztési Alapról szóló 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 96., 103. és 112. cikke (HL L 83., 2003.4.1., 1. o.). Az erre a rendeletre irányuló javaslatról szóló 12/2002. sz. véleményében (HL C 12., 2003.1.17.) a Számvevőszék hangsúlyozta, hogy ezek a rendelkezések korlátozzák az Európai Parlament mentesítési jogkörét.

⁽⁴⁾ Az EBB irányítása alatt álló tevékenységek esetében a Számvevőszék ezt a feladatát az EBB, a Bizottság és a Számvevőszék közötti Tripartit Megállapodás értelmében látja el (a fent említett, a kilencedik EFA-ról szóló 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 112. cikke).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3. A programozási szakasz végeztével az EFA forrásait két lépésben mozgósítják. Miután egy AKCS-államtól igénylés érkezik, a Bizottság meghozza a finanszírozási határozatot (ez a beszámolóban pénzügyi kötelezettségvállalásként jelenik meg). Ezután a Bizottság és az AKCS-ország megállapítja, hogy az érintett ország nemzeti programengedélyezője (NPE) finanszírozási megállapodások keretében, illetve a Bizottság közvetlenül mely szabályok alapján hajtja végre a határozatot. Az NPE köt szerződéseket (ezek a beszámolóban egyedi jogi kötelezettségvállalásként jelennek meg) és engedélyezi a kifizetéseket, amelyeket a Bizottság ellenőriz és hajt végre.

4. A költségvetési támogatás kívül esik ezen az irányítási rendszeren. A finanszírozási megállapodások önmagukban is jogi kötelezettségvállalást képeznek, ezért nincs szükség további konkrét jogi kötelezettségvállalásokra a kifizetésekhez. Miután a Bizottság megbizonyosodott róla, hogy a Cotonoui Megállapodás és a finanszírozási megállapodás feltételei teljesülnek, elindítja a támogatás első átutalását a kedvezményezett ország költségvetése felé. Az átutalás után ezek az összegek beleolvadnak az AKCS-országok költségvetésébe, ahol felhasználásuk és ellenőrzésük a kedvezményezett állam törvényeivel és eljárásaival összhangban történik. A Bizottság a többi nagy nemzetközi segélyezővel karöltve ezekben az országokban mind a közpénzek kezelésének javulását, mind a szegénység enyhítése terén elért eredményeket értékeli. További összegek folyósítása előtt a Bizottság ellenőrzi, hogy teljesültek-e a finanszírozási megállapodásban szereplő feltételek.

5. A Bizottságon belül az EFA-programok leg többjét az EuropeAid Együttműködési Hivatal (a továbbiakban: EuropeAid) irányítja. Az EFA-projektek egy kis része ⁽⁵⁾ humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos, és ezeket a Humanitárius Segélyek Főigazgatósága (DG ECHO) irányítja.

I. FEJEZET – A HETEDIK, NYOLCADIK ÉS KILENCEDIK EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAP MEGVALÓSÍTÁSA

A pénzügyi műveletek végrehajtása

6. A hatodik EFA 2006-ban történő megszűnését követően a hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA megvalósítása 2007 folyamán párhuzamosan zajlott. A hetedik EFA várhatóan 2008-ban zárul le.

7. A tagállamoktól kapott hozzájárulások teljes összege 2007-ben 2 679 millió EUR volt, ebből 39 millió eurót a tagállamok önkéntes hozzájárulásként az AKCS-n belüli együttműködés keretében az afrikai békeprogram (APF) javára fizettek be ⁽⁶⁾. A Bizottság az év folyamán megkezdte a kilencedik EFA-ból történő hozzájárulások lehívását, mivel a nyolcadik EFA forrásait teljes mértékben kimerítették.

6–8. 2007-ben a Bizottság – a Monterrey- és a Párizsi Nyilatkozattal összhangban – folytatta a támogatás fokozására és hatékonyságának növelésére irányuló törekvéseit. Akárcsak 2006, a 2007-es év is igen sikeres volt az EFA-k végrehajtása szempontjából: ismét rekordot döntött a szerződéskötések és a kifizetések száma, számottevő mértékben csökkentek a régi és a nem teljesített kötelezettségvállalások, valamint haladást ért el a hetedik EFA végleges lezárása terén. A célkitűzés szerint 2007 végére a kilencedik EFA valamennyi előirányzatát le kellett kötni, ami 15,9 milliárd EUR, azaz a kilencedik EFA forrásai 100 %-ának felhasználását eredményezi a 2003 és 2007 közötti időszakban. Ez az EFA történetének eddigi legnagyobb összege.

⁽⁵⁾ A 2007. évi kifizetések 0,8 %-a.

⁽⁶⁾ Az AKCS–EK Miniszterek Tanácsának a 2007. május 25-i 2/2007 határozata (HL L 175., 2007.7.5., 35. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8. A tizedik EFA terhére a 2008 és 2013 közötti időszakban vállalnak kötelezettségeket; ez 21 966 millió EUR összegű közösségi segítyt biztosít az AKCS-országoknak, ami a kilencedik EFA keretében történő juttatásokhoz képest 62 % növekedést jelent.

9. A Bizottság által kezelt EFA-források összesített felhasználását és a pénzügyi műveletek végrehajtását az **1. és 2. táblázat** ismerteti. Az **I. és II. ábra** beavatkozási területek szerint összesíti a forrásokat és a finanszírozási határozatokat. A Tanács 2005 májusában úgy határozott, hogy a kilencedik EFA pénzeszközeit 2007. december 31. előtt le kell kötni ⁽⁷⁾. Ezzel az úgynevezett „megszüntetési záradékkal” összhangban, a kilencedik EFA pénzeszközeit a megadott dátumig gyakorlatilag teljes mértékben lekötötték. Ez a globális kötelezettségvállalások jelentős mértékű – 16,7 %-os – növekedését vonta maga után, amelyek így elérték a 3 172 millió eurót. A nettó kifizetések 4,1 %-kal növekedtek, és elérték a 2 874 millió eurót, ami az év végi készpénzforgalmi korlátozásokból adódóan valamivel alacsonyabb, mint az eredeti célkitűzés.

10. Ennek eredményeként a függőben lévő kifizetések a 2006 végi 10 281 millió euróról 2007 végére 10 579 millió euróra növekedtek. A függőben lévő kifizetésekből 903 millió EUR több mint öt évvel ezelőtt lekötött pénzüsszegekre vonatkozik. Az olyan globális kötelezettségvállalások azonban, amelyek tekintetében az elmúlt két évben nem került sor egyedi jogi kötelezettségvállalásra vagy kifizetésre, az év végére jelentős mértékben, 100 millió euróra csökkentek. A végrehajtási arány, azaz az el nem költött összes pénzüsszeg éves kifizetésekhez viszonyított aránya változatlanul 3,7 év maradt.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A minőség terén a Bizottság 2006-ban bevezette, hogy a minőségbiztosítási csoport az EFA-finanszírozásra vonatkozó valamennyi javaslat-tal foglalkozzon (100 %-os lefedettség) mind az azonosítási, mind az értékelési szakaszban – ezt a gyakorlatot 2007-ben is folytatták.

A Bizottság folytatja az EFA végrehajtásának további tökéletesítésére irányuló erőfeszítéseit, és e téren továbbra is nyomon követi a Számvevőszék észrevételeit.

A tizedik EFA 21 966 millió EUR-s allokációja (a tengerentúli országok és területek (TOT) kivételével az AKCS-országoknak nyújtott működési hitelek) hat éves időtartamot ölel fel, szemben a kilencedik EFA öt éves időszakával (13 500 millió EUR-s eredeti összeg, a korábbi EFA-k egyenlege átvitelének figyelembevétele nélkül, lásd 9. pont). Az összehasonlíthatóság érdekében a forrásokat évekre kell bontani – ebben az esetben a névleges növekedés 35,6 %-ra csökken.

9. Első alkalommal került sor arra, hogy valamely EFA összes pénzüszkőjét még a soron következő EFA hatálybalépése előtt kötötték le. A kilencedik EFA 2003. áprilisi hatálybalépésekor csaknem 2 milliárd EUR várt lekötésre a nyolcadik EFA-ból.

10. A Bizottság kivételes teljesítményt nyújtott 2007-ben: a kifizetések jelentős mértékben, 12 %-kal növekedtek, a kötelezettségvállalások 9 %-kal emelkedtek, és a fennálló kötelezettségvállalásokat sikerült 2,8 %-on tartani.

A 3,7 éves végrehajtási arány megfelel a projektek átlagos végrehajtási idejének.

⁽⁷⁾ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselőinek a 2007. november 26-i 2007/792/EK határozattal (HL L 320., 2007.12.6., 31. o.) módosított 2005/446/EK határozata (HL L 156., 2005.6.18., 19. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

11. A szociális infrastruktúra, ideértve az oktatást, az egészségügyet, a vízellátást és az alapvető közegészségügyi berendezéseket, 2007-ben 852 millió EUR uniós támogatásban részesült (a teljes kifizetések 31 %-a), és ezzel az uniós támogatások fő kedvezményezettjévé vált, ezt pedig a közlekedési, a kommunikációs és az energiaágazat követte 799 millió euróval (28 %). Az árusegély és a programokkal kapcsolatos általános segítségnyújtás terén tett kifizetések, ideértve az élelmiszersegélyeket és az élelmiszer-biztonságot is, összesen 557 millió eurót tettek ki, melyből 455 millió eurót (az összes kifizetés 16 %-át) általános költségvetési támogatások útján használtak fel. A támogatás végrehajtására továbbra is az ENSZ szervezeteivel és a Világbankkal szoros együttműködésben került sor (306,5 millió EUR, vagyis a kifizetések 10,7 %-a).

Az EFA pénzügyi irányításáról szóló bizottsági éves jelentés

12. A kilencedik EFA-ról szóló pénzügyi szabályzat ⁽⁸⁾ előírja, hogy a Bizottság évente készítsen jelentést az EFA pénzügyi irányításáról. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a jelentés híven írja-e le a célkitűzések megvalósítását, a pénzügyi helyzetet, és azokat az eseményeket, amelyek jelentősen befolyásolták az év során végzett tevékenységeket. A vizsgálat keretében ellenőrizték a rendelkezésre bocsátott pénzügyi adatok pontosságát, és megvizsgálták, milyen intézkedésekre került sor a Számvevőszék korábbi észrevételeinek, illetve a költségvetés elfogadásáért felelős hatóság ajánlásainak a nyomán.

13. A Számvevőszék véleménye szerint a pénzügyi irányításról szóló jelentés pontosan mutatja be a pénzügyi évben megvalósult célkitűzéseket, a pénzügyi helyzetet, illetve a 2007-es év tevékenységeit jelentősen befolyásoló eseményeket. A számvevőszéki észrevételek bizottsági nyomon követésének összefoglalása azonban egyes esetekben nem nyújt elegendő információt a megtett vagy tervezett intézkedésekről; a Számvevőszék erre vonatkozó helyzetelemzése a **4. táblázatban** olvasható. Emellett az AKCS-államok által a Stabex-alapok ⁽⁹⁾ felhasználásáról, valamint az AKCS-államokon belüli bankoknál vezetett bankszámlák banki egyenlegéről nyújtott információk a Stabex bonyolultsága és az EuropeAid által gyakorolt felügyelet korlátozott volta miatt nem megbízhatóak. Az EuropeAid ezzel tisztában van, és 2007-re valamennyi érintett AKCS-országban tervbe vette a Stabex-alapok ellenőrzését. Ellenőrzésre azonban a 38 kedvezményezett országból csak 4 országban került sor.

13. A Bizottság a lehető legnagyobb jelentőséget tulajdonítja a Számvevőszék ajánlásainak, amelyek mindegyikét nyomon követi. A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék ajánlásai tekintetében összességében elegendő intézkedéseket hozott, erről a jövőben részletesebb információval szolgál majd.

A IV. Loméi Egyezmény 212. cikkének rendelkezései ugyan nem írják elő, a Bizottság mégis úgy döntött, hogy ellenőrzések végrehajtása révén megerősíti a STABEX-alapok kontrollját. Az összesen 38 kedvezményezett ország közül tíz esetben 2007-ben nem történt mozgás ezen alapok tekintetében, 14 országban pedig ellenőrzéseket folytattak a STABEX-számlák megbízhatósága (nyolc ország), illetve a STABEX-alapokon keresztül finanszírozott projektek (hat ország) vonatkozásában.

⁽⁸⁾ 96. és 102. cikk.

⁽⁹⁾ A Stabex program pénzügyi jelentősége csökken, mivel az eszközt fokozatosan megszüntetik. 2007 végén a 2006 végi 192 millió euróhoz képest kb. 100 millió EUR maradt a Bizottság kizárólagos ellenőrzése alatt lévő európai biztonsági számlákon. A Bizottság célkitűzése az, hogy ezeket a pénzügyi összegeket – amennyiben valamennyi kifizetési feltétel teljesült – 2010. december 31-ig kifizessék.

II. FEJEZET – A SZÁMVEVŐSZÉK MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZATA AZ EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAPOKRA VONATKOZÓAN

A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata a hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap (EFA) beszámolójáról a 2007-es pénzügyi évre vonatkozóan

I. A Szerződés 248. cikke alapján a Számvevőszék a következőket ellenőrizte:

- a) „A hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap 2007-es pénzügyi évre vonatkozó végleges éves beszámolója”, amely az összevont pénzügyi kimutatásokból ⁽¹⁰⁾, valamint a hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA pénzügyi műveleteinek végrehajtásáról szóló összevont jelentésből áll;
- b) az EFA jogi keretén belül végrehajtott, alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége, az EFA azon forrásaira vonatkozóan, amelyek pénzügyi irányításáért a Bizottság felel ⁽¹¹⁾.

Vezetői felelősség

II. A hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA-ról szóló pénzügyi szabályzatnak megfelelően a vezetés ⁽¹²⁾ felel az EFA végleges éves beszámolójának elkészítéséért és valós bemutatásáért, valamint az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért:

- a) Az EFA végleges éves beszámolójára vonatkozó vezetői felelősség magában foglalja az akár csalásból, akár hibából eredő lényeges hibás állításoktól mentes pénzügyi kimutatások elkészítésére és valós bemutatására vonatkozó belsőkontroll-mechanismusok kialakítását, bevezetését és fenntartását, az EFA számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok alapján megfelelő számviteli politika kiválasztását és alkalmazását ⁽¹³⁾, valamint az adott körülmények között ésszerű számviteli becslések elkészítését. Az EFA végleges éves beszámolóját a Bizottság hagyja jóvá.

⁽¹⁰⁾ Az összevont pénzügyi beszámolóhoz tartozik a mérleg, az eredménykimutatás, a készpénzforgalmi kimutatás, valamint az Európai Fejlesztési Alapokba befizetendő tételek táblázata. Ez a megbízhatósági nyilatkozat nem vonatkozik az EBB által megküldött pénzügyi beszámolóra és információkra (lásd: 11. lábjegyzet).

⁽¹¹⁾ A kilencedik EFA-ról szóló pénzügyi szabályzat 1. cikke és 103. cikkének (3) bekezdése értelmében a megbízhatósági nyilatkozat nem vonatkozik a kilencedik EFA forrásainak azon részére, amelyeket az EBB kezel, illetve amelyeket az EBB felelősségére kezelnek.

⁽¹²⁾ A Bizottság szintjén vezetés alatt a következők értendők: az intézmény tagjai, a felhatalmazás által vagy továbbadott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők, a számvitelért felelős tisztviselő és a pénzügyi, ellenőrzési és kontrollrészlegek vezetősége. A kedvezményezett államok szintjén vezetőségnek tekintendők: az engedélyezésre jogosult tagállami tisztviselők, a számvitelért felelős tisztviselők, a kifizető hatóságok, valamint a végrehajtó ügynökségek vezetősége.

⁽¹³⁾ Az EFA számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége által kiadott Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardokra (IPSAS), illetve ezek hiányában a Nemzetközi Számviteli Standardokra (IAS)/Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardokra (IFRS) támaszkodnak, amelyeket a Nemzetközi Számviteli Standard Testület (IASB) bocsátott ki. A pénzügyi szabályzatnak megfelelően a 2007-es pénzügyi évre vonatkozó „összevont pénzügyi kimutatások” ezen, az EFA számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok alapján készültek, amelyek az eredményszemléletű számvitel elveit a sajátos közösségi környezethez igazítják, míg az EFA végrehajtásáról szóló összevont jelentések továbbra is elsősorban készpénzforgalmon alapulnak.

- b) Az, hogy a vezetők hogyan gyakorolják az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos felelősségüket, attól függ, hogy az EFA-t milyen módon hajtják végre. Közvetlen centralizált irányítás esetén a végrehajtási feladatokat a bizottsági részlegek végzik el. Decentralizált irányítás esetén a végrehajtási feladatokat a harmadik országokra, közvetett centralizált irányításkor pedig egyéb szervekre ruházzák. Közös irányításkor a végrehajtási feladatokat a Bizottság és a nemzetközi szervezetek megosztva végzik. A végrehajtási feladatokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás követelményeinek megfelelően kell elvégezni, eredményes és hatékony belsőkontroll-mechanismusok tervezésével, működtetésével és fenntartásával, beleértve a szabálytalanságok és a csalás megelőzése érdekében folytatott megfelelő felügyelet gyakorlását és az ezek megelőzésére tett megfelelő intézkedéseket, valamint szükség esetén a tévesen kifizetett vagy felhasznált pénzeszközök megtérítését célzó bírósági eljárásokat. Az alkalmazott végrehajtási módtól függetlenül az EFA beszámolói alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért a végső felelősséget a Bizottság viseli.

Az ellenőrök felelőssége

III. A Számvevőszék feladata, hogy az ellenőrzésein alapuló megbízhatósági nyilatkozatot nyújtson be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a beszámoló megbízhatóságára, valamint az elszámolások alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan. A Számvevőszék az IFAC és az INTOSAI nemzetközi ellenőrzési standardjaival és etikai kódexével összhangban, de az EFA sajátosságait is tekintetbe véve végezte ellenőrzését. Ezeknek a standardoknak az értelmében a Számvevőszéknek úgy kell megterveznie és végrehajtania az ellenőrzést, hogy ésszerű bizonyosságot nyerjen arra nézve, hogy az EFA végleges éves beszámolója mentes a lényeges hibás állításoktól, valamint hogy a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók összességükben jogszerűek és szabályszerűek.

IV. A III. bekezdésben leírt környezetben az ellenőrzés olyan eljárások elvégzését jelenti, amelyek révén ellenőrzési bizonyíték nyerhető a végleges összevont beszámolóban szereplő összegekről és közzétételekről, valamint az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről. Az ellenőr megítélésén múlik, hogy milyen eljárásokat alkalmaz; ide tartozik például annak értékelése, hogy mekkora a lényeges hibás állítások kockázata a végleges összevont beszámolóban, illetve hogy fennáll-e az alapul szolgáló tranzakciók lényeges – akár csalás, akár hiba okozta – szabályszerűtlensége az EFA jogi keretein belüli követelményekkel kapcsolatban. Kockázatértékelése során a körülményeknek megfelelő ellenőrzési eljárások tervezésénél az ellenőr tekintetbe veszi a végleges összevont beszámoló elkészítése és valós bemutatása szempontjából releváns belsőkontroll-mechanismusokat, valamint az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott felügyeleti és kontrollrendszereket. Ezzel kapcsolatban az ellenőrzés értékeli továbbá, hogy az alkalmazott számviteli alapelvek megfelelőek és a számviteli becslések ésszerűek-e, valamint kiterjed a végleges összevont beszámoló és az éves tevékenységi jelentések általános bemutatásának értékelésére is.

V. A Számvevőszék meggyőződése, hogy a rendelkezésére álló ellenőrzési bizonyítékok elégséges és megfelelő alapot nyújtanak a megbízhatósági nyilatkozat megadásához.

Vélemény a beszámoló megbízhatóságáról

VI. A Számvevőszék véleménye szerint a hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA végleges éves beszámolója, a pénzügyi szabályzat előírásaival és a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályokkal összhangban, minden lényegi szempontból megbízható és valós képet nyújt az EFA 2007. december 31-i pénzügyi helyzetéről, illetve az akkor véget ért évben lezajlott műveletek és pénzáramlások eredményéről.

VII. A VI. bekezdésben ismertetett véleménye korlátozása nélkül a Számvevőszék szerint figyelmet érdemel az a tény, hogy a költségekre elkülönített céltartalékokra vonatkozó becsléseknél alkalmazott feltételezések helyességét a Bizottság nem támasztotta alá, és emiatt előfordulhat, hogy a kiadások passzív időbeli elhatárolását alacsonyabb, a pénzügyi beszámolók jegyzetében feltüntetett garanciák összegét pedig magasabb értéken szerepeltették.

Vélemény a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről

VIII. A Számvevőszék véleménye szerint, a IX. bekezdésben leírt helyzetből adódó hatásoktól eltekintve, a pénzügyi évre vonatkozó kötelezettségvállalások és bevételek alapjául szolgáló tranzakciók összességükben jogszerűek és szabályszerűek.

IX. A Számvevőszék ellenőrzése a kifizetések alapjául szolgáló tranzakciókat illetően lényeges hibaszintet állapított meg.

X. A VIII. bekezdésben kifejezett véleményének megkérdőjelezése nélkül a Számvevőszék a költségvetési támogatással kapcsolatban felhívja a figyelmet a támogathatósági kritériumok bizottsági „dinamikus értelmezéséből” adódó magas támogatáskezelési kockázatra, mivel az nem írja elő, hogy az országok a költségvetési támogatások nyújtása előtt teljesítsenek bizonyos minimális normákat a közpénzek megbízható kezelésével kapcsolatosan.

XI. A Számvevőszék nyugtázza a bizottsági felügyeleti és kontrollrendszerek javulását, ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az átfogó kontrollstratégia bizonyos lényeges elemeinek tisztázásához, valamint egyes rendszerek kialakításának, illetve végrehajtásának a tökéletesítéséhez további erőfeszítésekre van szükség.

2008. szeptember 18.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

Európai Számvevőszék
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A megbízhatósági nyilatkozatot alátámasztó információk***Az ellenőrzés hatóköre és jellege***

14. Az EFA beszámolóinak megbízhatóságára irányuló ellenőrzés célja, hogy megfelelő elégséges bizonyosságot szerezzünk annak megállapításához, hogy milyen mértékben tekinthető helyesnek a bevételek, a kiadások, az eszközök és a források feltüntetése, illetve hogy az éves beszámoló híven tükrözi-e az év végi pénzügyi helyzetet. A beszámoló megbízhatóságára vonatkozó, a megbízhatósági nyilatkozat VI. és VII. bekezdésébe foglalt észrevételek az összevont pénzügyi kimutatások ellenőrzésén⁽¹⁴⁾, illetve a hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA pénzügyi műveleteinek végrehajtásáról szóló összevont jelentés ellenőrzésén alapulnak⁽¹⁵⁾. Ennek keretében megfelelő számú ellenőrzést végeztünk el azzal a céllal, hogy szűrőpróbaszerűen megvizsgáljuk az összegekre és a nyilvánosságra hozott információkra vonatkozó bizonyítékokat. Többek között értékeltük az alkalmazott számviteli alapelveket, a vezetés főbb előzetes becsléseit és az összevont beszámoló általános bemutatását.

15. Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos, a megbízhatósági nyilatkozat VIII–XI. bekezdésében szereplő észrevételek alapjai a következők:

- a) a felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése az EuropeAid központi részlegeinél és a hat országot átfogó öt képviseletnél (Ghána, Bissau-Guinea, Niger, Madagaszkár és Szudán);
- b) minden egyes felkeresett képviseletnél a költségvetési támogatás kivételével valamennyi területet lefedő tranzakciók statisztikai módszerekkel kiválasztott mintájának vizsgálata. Összesen 90 kifizetés és 15 egyedi jogi kötelezettségvállalás ellenőrzésére került sor;
- c) a költségvetési támogatás tekintetében statisztikai mintavétel útján 30 kifizetés, illetve 15 pénzügyi kötelezettségvállalás vizsgálatát végeztük el. Ez a minta a költségvetési támogatások 46,0 %-át, és a pénzügyi kötelezettségvállalások 62,1 %-át reprezentálja. A vizsgálat keretében a dokumentáció áttekintésére került sor, nyolc kifizetésnél pedig további elemzést is végeztünk négy felkeresett országban (Ghána, Bissau-Guinea, Niger és Madagaszkár).
- d) 30 statisztikai módszerekkel kiválasztott, az EuropeAid központi részlegei által engedélyezett kifizetés vizsgálata;

⁽¹⁴⁾ Lásd: a kilencedik Európai Fejlesztési Alapról szóló, 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 100. cikke: a pénzügyi kimutatásoknak tartalmazniuk kell a mérleget, a gazdasági eredménykimutatást, a pénzforgalmi kimutatást és az EFA követeléseinek táblázatát.

⁽¹⁵⁾ Lásd: a kilencedik Európai Fejlesztési Alapról szóló, 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 101. cikke: a pénzügyi műveletek végrehajtására vonatkozó jelentéseknek tartalmazniuk kell olyan táblázatokat, amelyek ismertetik az előírányzatokat, a kötelezettségvállalásokat és a kifizetéseket.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- e) 30 statisztikai módszerekkel kiválasztott, az EuropeAid központi részlegei által utólag már ellenőrzött tranzakció vizsgálata;
- f) 30 statisztikai módszerekkel kiválasztott pénzügyi kötelezettségvállalás vizsgálata;
- g) az EuropeAid éves tevékenységi jelentése és főigazgatójának nyilatkozata, továbbá az ezek alapjául szolgáló előkészítő eljárás vizsgálata.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A beszámoló megbízhatósága

16. Amint azt a Számvevőszék a 2006. pénzügyi évre vonatkozó, EFA-val kapcsolatos éves jelentésében már megjegyezte ⁽¹⁶⁾, az EFA tekintetében alkalmazott számviteli rendszer nem rendelkezik azokkal a funkciókkal, amelyek révén a gazdasági információk eredményszemléletű bemutatása eredményesen és hatékonyan lenne megvalósítható. Ebből következően az EFA tekintetében a készpénz alapú adatok eredményszemléletű éves beszámolóvá történő alakítása jelentékeny kézi feldolgozást igényel, ami növeli a hibakockázatot. A számviteli rendszer emellett az egyes valutaárfolyamok változásaiból fakadó pénzügyi hatásokat sem különíti el, és az erre vonatkozó adatok manuálisan sem állíthatók elő ⁽¹⁷⁾. Az EFA-nak a Bizottság által a költségvetési kiadások elszámolására már alkalmazott számviteli rendszerbe történő integrálását eredetileg 2006-ra tervezték, technikai nehézségek miatt azonban ezt több alkalommal is elmulasztották, és most 2009 elejére tervezik.

17. Az éves beszámoló céltartalékot különít el azon költségekre, amelyek a jelentéstételi időszakban merültek fel, de amelyekről a tárgyév végéig bizonylat nem érkezett. A céltartalék összegét – amely 2 087 millió eurónak, az összes kötelezettség 83 %-ának felelt meg – több alapfeltevésből kiindulva, statisztikai módszerekkel határozzák meg. Amint a Számvevőszék a 2006. pénzügyi évvel kapcsolatos, az EFA-ról szóló éves jelentésében megállapította ⁽¹⁸⁾, a projektkiadások linearitásával kapcsolatos feltevések megbízhatóságát a Bizottság nem támasztotta alá. A Számvevőszék elemzése ⁽¹⁹⁾ szerint az EuropeAid által alkalmazott módszer a passzív időbeli elhatárolások alulértékeléséhez vezethet. 2007 végén azonban a konszolidált mérlegre gyakorolt hatást még nem lehet számszerűsíteni.

16. Az új számviteli rendszer 2009-es bevezetésével megszűnnek a jelenlegi korlátozások. A kockázat csökkentése érdekében a manuális feldolgozást szigorúan ellenőrzik. Az EFA jelenlegi számviteli rendszere nem teszi lehetővé a valutaárfolyam-változás okozta pénzügyi hatás azonosítását, mindazonáltal a 2007. pénzügyi év nettó eredménye tartalmazza a valutaárfolyam-különbségekből eredő veszteségeket és nyereségeket is.

Ezenfelül csupán a kifizetések 9 %-a történik az árfolyam-ingadozás által érintett pénznemben. Ezért a beszámoló egészéhez viszonyítva a Bizottság nem tekinti lényegesnek a lehetséges árfolyam-különbözeteket.

17. A Bizottság 2007-ben tovább finomította és tökéletesítette a céltartalék számítására vonatkozó megközelítést: minden egyes szerződés-típusra (támogatások, építési munkák, szolgáltatások, felszerelések) külön végrehajtási rátát alkalmaz.

Az egyes szerződések egyenkénti elemzése (mintegy 8 000 szerződés van folyamatban) aránytalanul nagy munkaterhet jelentene, tekintettel a jelenleg alkalmazott matematikai megközelítésre. A Bizottság tanulmány készítését tervezi az e szemléletmód során alkalmazott kritériumok megerősítése érdekében.

⁽¹⁶⁾ 15. bekezdés (HL C 259., 2007.10.31.).

⁽¹⁷⁾ Ennek közzétételét a 4. IPSAS standard (A valutaárfolyamok változásának hatásai) írja elő.

⁽¹⁸⁾ 17. bekezdés.

⁽¹⁹⁾ Mivel 2007 végén nem állt rendelkezésre elegendő információ a helyzetet illetően, a Számvevőszék egy statisztikai alapon kiválasztott, 60 egyedi szerződésből álló és 13 AKCS-ország 18 projektjével kapcsolatos mintán, a céltartalék 2006. december 31-i állapotát alapul véve vizsgálta meg a módszer helytállóságát.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

18. A pénzügyi beszámoló 1.4. megjegyzésében feltüntetett garanciák összege 2007 végén 1 004 millió eurót tett ki. A Számvevőszék megállapította, hogy ez az összeg a ténylegesnél 4,1 %-kal magasabb.

Az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége**A tranzakciók tételes vizsgálata****Kötelezettségvállalások projektekre**

19. A Cotonoui Megállapodás ⁽²⁰⁾ értelmében a Bizottság és az érintett AKCS-állam vagy államok közötti finanszírozási megállapodásokat a Bizottság határozatától számított 60 napon belül meg kell kötni. A Számvevőszék ellenőrzése megállapította, hogy a megállapodások jelentős részét (a 30 megvizsgált bizottsági határozatból nyolcat) a támogatott országok a határidő lejártakor még nem írták alá.

20. A pályázatok és szerződések alátámasztásaként törvényesen előírt bankgaranciákkal kapcsolatosan gyakoriak voltak a hibák (öt hiba fordult elő, mely a 15 ellenőrzött jogi kötelezettségvállalás közül négyet érintett). Az egyik jogi kötelezettségvállalás esetében annak ellenére engedélyezték a közbeszerzési szabályoktól való eltérést, hogy az ezt lehetővé tévő jogi feltétel nem teljesült.

Kifizetések projektekre

21. Az ENSZ-szervezetek részére teljesített tizenegy kiválasztott kifizetés közül kettőnek a jogszerűségét és szabályszerűségét nem lehetett teljes körűen ellenőrizni, mivel a Számvevőszék az érintett ENSZ-szervezetektől nem tudta beszerezni az alapul szolgáló iratokat ⁽²¹⁾. A Számvevőszék ezért ezen tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről nem vonhat le következtetéseket. A Számvevőszék felhívja a figyelmet arra is, hogy a további ENSZ-tranzakciók ellenőrzését az ENSZ-szervezetek nem megfelelő együttműködése akadályozta, és annak elvégzését végül csupán a Bizottság időben történő beavatkozása tette lehetővé.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

18. A Bizottság 2007 során jelentős erőfeszítéseket tett a számviteli rendszerben rögzített adatok minőségének javítása érdekében. Az éves számlaelszámolási eljárás során pótlólagos ellenőrzéseket végeztek, és korrekciókat hajtottak végre az éves beszámoló összeállítására érdekében. Az éves beszámolóra gyakorolt hatás ezért igen korlátozott mértékű, és nem minősül lényegesnek.

19. A Bizottság és a támogatott országok nem sértették meg a Cotonoui Megállapodásban rögzített 60 napos szabályt, mivel ez a szabály a finanszírozási megállapodások kidolgozására, és nem aláírásukra vonatkozik. A finanszírozási megállapodások aláírásának határideje az $n + 1$. év december 31., ahol az n . év az az év, amelyben a Bizottság pénzügyi kötelezettségvállalását elfogadták (a kilencedik EFA-ra alkalmazandó pénzügyi szabályzat 54. cikkének (2) bekezdése). A Bizottság szorgalmas gyakorlatot folytat: határozatától számított 60 napon belül nemcsak megszövegezi a finanszírozási megállapodásokat, hanem szinte valamennyit alá is írja.

20. A Bizottság úgy véli, nincs pénzügyi kockázat, mivel a bankgarancia beérkezéséig nem történik kifizetés.

Az eltérést illetően a Bizottság úgy véli, hogy azt a rendkívüli sürgősség indokolta.

21. A Bizottság teljes mértékben támogatja a Számvevőszék azon igényét, hogy az ENSZ szervezeteitől beszerezze az alapul szolgáló iratokat, és ezt az alapelvet a FAFA-ban világosan rögzítették. Amint a Számvevőszék tájékoztatta a Bizottságot az e tekintetben felmerült nehézségekről, a Bizottság haladéktalanul megkereste ENSZ-beli kapcsolatait annak érdekében, hogy megoldást találjanak és biztosítsák, hogy a Számvevőszék megkapja a kért információkat.

⁽²⁰⁾ 4. melléklet, 17. cikk, (2) bekezdés.

⁽²¹⁾ Az ENSZ Népesedési Alapja és az ENSZ Fejlesztési Programja.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

22. A képviseletek és az EuropeAid központi részlegei által engedélyezett kifizetések számvetőszi vizsgálata lényeges hibaszintet (120 megvizsgált tranzakcióból 24 tranzakcióban összesen 27 hibát) tárt fel, ami az ellenőrzött tranzakciók összegére is kihatással volt. E hibák legtöbbje súlyosnak tekinthető ⁽²²⁾, és elsősorban a következőkkel kapcsolatos:

- a kiadások támogathatósága: az engedélyezett időszakon kívüli kifizetések, a HÉA kifizetése, az engedélyezett költségvetést meghaladó kifizetés és a szerződésben nem szereplő kiadástípusok kifizetése (120 megvizsgált tranzakcióból 15 tranzakcióban 17 hiba),
- előfinanszírozás elszámolása, holott a kiadásra még nem került sor (120 megvizsgált tranzakcióból hat tranzakcióban hat hiba),
- számítási hibák eredményeként nem megfelelő összegek kifizetése, a valóságnak nem megfelelően bejelentett mennyiségek kifizetése, a munkálatok műszaki követelményeinek be nem tartása (120 megvizsgált tranzakcióból három tranzakcióban három hiba).

23. A hibák döntő részét az engedélyező tisztviselők az előfinanszírozás elszámolása vagy a kifizetések engedélyezése előtt megelőzhatték vagy kimutathatták és kiigazíthatták volna. Más hibák mögött a programfelelősök, illetve az ellenőrök által végzett kontrolltevékenységek elégtelensége áll. Ez a felügyeleti és kontrollrendszerek hiányosságaira utal (lásd: 32–47. bekezdés). Bár a Bizottság által tervezett ellenőrzések során egyes hibákra fény derülhet, és ezek kiigazíthatók, a fennmaradó hibák aránya valószínűsíthetően lényeges marad (lásd: 39. bekezdés).

24. A Számvetőszi ellenőrzése további visszatérő hibákat is feltárt, amelyek szintén befolyásolhatják a tranzakciók összegét. A hibák elsősorban a törvényben előírt bankgaranciákra, valamint a közbeszerzési és szerződéskötési követelményekre vonatkoztak (120 megvizsgált tranzakcióból 15 tranzakcióban 16 hiba). Emellett azonosítottak az alapul szolgáló tranzakciók összegét nem befolyásoló hibákat is, egyes kifizetéseket például túl korán folyósítottak, az EFA-ból folyósított pénzügyi támogatás nem kapott elég nyilvánosságot, egyes kiadásokat pedig a programon belül nem a megfelelő becslésbe számítottak bele (120 megvizsgált tranzakcióból hat tranzakcióban hat hiba).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

22. A Bizottság által a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzésére létrehozott rendszer a külső ellenőrök és programfelelősök munkáján, valamint a belső ellenőrzéseken alapul. A Bizottság elismeri, hogy a rendszer bizonyos mértékű reziduális hibakockázatot hordoz magában. Mivel azonban az ezen ellenőrzési intézkedésekhez kapcsolódó költségek miatt lehetetlen valamennyi tranzakciót ellenőrizni, a Bizottság a jövőben is folytatja rendszerének az ésszerű megbízhatóságot biztosító költséghatékonyaságon alapuló tökéletesítését.

23. Az említett esetek többsége olyan kifizetésekhez kapcsolódik, amelyeket az ajánlatkérő által összeállított ellenőrzési és elszámolási jelentés alapján teljesítettek, illetve olyan előlegelszámolásokhoz, amelyek később korrigálhatók.

24. Két eset a végrehajtásuk végénél járó szerződéseket lefedő garanciák meghosszabbításához kapcsolódik. Következésképpen ez esetekben nincs reziduális kockázat. Minden más esetben a garanciát a szerződés megkötése után nyújtották ugyan, de a garancia kézhezvétele előtt nem történt kifizetés. Következésképpen nem volt pénzügyi kockázat.

A Bizottság 2008 áprilisában útmutatót adott ki az EU láthatóságáról a külső fellépések terén.

⁽²²⁾ A Számvetőszi a hibát akkor tekinti súlyosnak, ha az legalább 2 %-os mértékű.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Költségvetési támogatással kapcsolatos kötelezettségvállalások

25. A Cotonoui Megállapodás értelmében közvetlen költségvetési támogatás abban az esetben nyújtható, ha a közkiadások kezelése eléggé átlátható, elszámoltatható és eredményes ⁽²³⁾. Ezeket a feltételeket dinamikusán értelmezve ⁽²⁴⁾ a Bizottság úgy tekinti, hogy a finanszírozási döntés pillanatában meglévő közpénzkezelési hiányosságok nem állhatják útját valamely költségvetési támogatási program beindításának, amennyiben a reformszándék megvan, és a tervezett reformok kielégítőnek ítéltetők. Az Európai Parlament megvitatta a költségvetési támogatás esetében alkalmazott támogathatósági kritériumok bizottsági „dinamikus értelmezését”, és azt javasolta, hogy költségvetési támogatásban csak azoknak az országoknak kellene részesülniük, amelyek már eleve teljesítik a közpénzek hiteles kezelésére vonatkozó minimális követelményeket ⁽²⁵⁾.

26. A Számvevőszék ellenőrzése rámutatott, hogy a 15 megvizsgált kötelezettségvállalás közül öt esetben ⁽²⁶⁾ olyan AKCS-országoknak nyújtottak költségvetési támogatást, ahol a Cotonoui Megállapodásnak a közkiadások átlátható, elszámoltatható és eredményes kezelésére irányuló követelményei nem teljesültek. A Számvevőszék súlyos hiányosságokat tapasztalt a költségvetés belső ellenőrzésében, a számviteli rendszerekben, illetve a közbeszerzési és a korrupcióellenes rendelkezésekben. Aggodalomra ad okot az ellenőrzött beszámolók időben történő bemutatásának elmaradása és a külső kontroll eredménytelensége, pedig ezek – amint azt a Számvevőszék a korábbiakban már hangsúlyozta – elengedhetetlenek az átláthatóság

25. A Bizottság tudatában van annak, hogy – amint azt a Számvevőszék észrevételeiben megjegyezte – az Európai Parlament a 2006-os mentesítés ajánlásainak nyomán követéséről szóló áttekintésében megkérdőjelezte a „dinamikus értelmezés” szerinti megközelítést. Ennek ellenére a Bizottság országonkénti alapon továbbra is hasznosnak és megfelelőnek tekinti e megközelítést, mivel lehetővé teszi a Bizottság számára a közfinanszírozás-kezelési rendszerek javításának jobb támogatását, és ezáltal fokozza a költségvetési támogatás kedvezményezettre gyakorolt általános fejlesztő hatását. Amellett, hogy módszertanilag bonyolult, a valamennyi országra alkalmazandó előzetes minimumszint meghatározása csökkentené a Bizottság közfinanszírozás-kezelési rendszerek támogatására rendelkezésre álló kapacitását mind azokban az országokban, amelyek teljesítik e minimumszintet, mind pedig azokban, amelyek nem teljesítik. Ezért a Bizottság megközelítése a közkiadási és pénzügyi elszámoltathatósági program (PEFA) módszertanát alkalmazó átfogó diagnosztikai felülvizsgálatra, a megbízható és releváns reformstratégia iránti igényre, valamint annak megfelelő végrehajtására összpontosít. Ezért, mint az egyéb donorok többsége (beleértve a Bretton Woods-i intézményeket is), a Bizottság a kezdeti közfinanszírozás-kezelési diagnosztikát használja alapként a reformstratégia végrehajtásában elért haladás mérésére. Miközben a Bizottság elismeri, hogy a közfinanszírozás-kezelési reform terén elért haladást strukturáltabb és formalizáltabb módon kell értékelnie, azt is megjegyzi, hogy – ahogyan egyre több PEFA-értékelés válik elérhetővé – az előállított bizonyítékok növekvő mennyisége lehetővé teszi számára, hogy jobb alapokra helyezze az országok helyzetéről szóló értékelését, valamint az általuk elért haladás ütemének mérését. Végül a Bizottság emlékeztet arra, hogy a támogathatóságot a programok valamennyi fázisában ellenőrzik, valamint hogy a sérülékeny helyzetben lévő országok esetében a Bizottság a felmerülő kockázatot tipikusan a Nemzetközi Valutaalap (IMF) alapvető kérdésekre, például a pénztárkezelésre vagy a pénzügyminisztérium általi ellenőrzésre irányuló programja révén kezeli.

26. A Bizottság nem ért egyet a Számvevőszék szóban forgó négy országra vonatkozó értékelésével. Amint az a 25. pontban bemutatásra került, a Számvevőszék által említett, sérülékeny helyzetben lévő országok felé tett valamennyi kötelezettségvállalásra a közfinanszírozás-kezelési rendszerekben elért elégséges pozitív haladást megállapító, az IMF értékeléseivel alátámasztott értékelést követően került sor. Az érintett országok ezt követően is haladást mutattak a közfinanszírozás kezelésének reformja terén, és a jövőben is igényt tartanak költségvetési támogatásra.

A Bizottság nem tekintette a Számvevőszék ajánlásait valamennyi országra vonatkozó minimumstandardok megállapítására irányuló felhívásnak, és – amint azt a 25. pontban kiemelte – nem tartja azt helyénvalónak. 2007 során a Bizottság folytatta az általa megfelelőnek tekintett dinamikus megközelítés alkalmazását.

A korrupcióellenes intézkedéseket a finanszírozási megállapodások kontextusában elemzik, és a képviseltek közfinanszírozás-kezelésről szóló éves jelentéseinek keretében felülvizsgálják.

⁽²³⁾ A 61. cikk (2) bekezdésének a) pontja.

⁽²⁴⁾ Lásd: az EFA-ból az AKCS-országoknak nyújtott költségvetési támogatásokról szóló 2/2005. sz. különjelentés 28. és 29. bekezdése (HL C 249., 2005.10.7.).

⁽²⁵⁾ Az Európai Parlament 2008. április 22-i jelentése a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap 2006-os pénzügyi évre vonatkozó költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről, 32. pont.

⁽²⁶⁾ Az öt kötelezettségvállalás Burundival, a Közép-afrikai Köztársasággal, Bissau-Guineával és Haitival kapcsolatos. Ezen országok tekintetében a költségvetés támogatására vállalt kötelezettség összege 2007-ben 83,7 millió EUR, vagyis a költségvetési támogatási kötelezettségvállalások 24,9 %-a.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

és az elszámoltathatóság bizonyításához. Ilyen körülmények között a költségvetési támogatás nyújtásakor igen komoly támogatáskezelési kockázat merül fel. Az EFA-ról szóló, 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésében ⁽²⁷⁾ a Számvevőszék azt ajánlotta, hogy a Cotonoui Megállapodás betartását bizonyos alapkövetelmények teljesítése alapján értékeljék. Az ajánlást mindeddig nem követték intézkedések.

27. Számos esetben (a 33 megvizsgált finanszírozási megállapodás közül hét esetében) a költségvetési támogatásról szóló pénzügyi megállapodásokban hiányos vagy nem egyértelmű rendelkezések szerepeltek; ezek nem tartalmazták a költségvetési támogatás általános feltételeit; kétértelműen határozták meg a kifizetésre kerülő összegek kiszámításához használt módszert; vagy a kormány által tett kötelezettségvállalásokra esedékességi dátum, illetve a kötelezettségvállalások be nem tartásakor esedékes következmények meghatározása nélkül hivatkoztak.

Költségvetési támogatással kapcsolatos kifizetések

28. A költségvetési támogatási kifizetések számvevőszéki vizsgálata lényeges hibaszintet tárt fel (a megvizsgált 30 kifizetés közül négy esetében összesen négy hibát találtak), ami az ellenőrzött tranzakciók összegére is kihatással volt. A megállapított esetek például a következők voltak: a kifizetésre kerülő összeget a közpénzekkel való gazdálkodás alakulásának kedvező értékelésére alapozták, ami nem állt összhangban az alapul szolgáló helyzetértékeléssel; illetve a finanszírozási megállapodásban nem szereplő számítási módszert alkalmaztak. Három további esetben anélkül került sor kifizetésre, hogy a közpénzgazdálkodással kapcsolatos legfrissebb jelentések rendelkezésre álltak volna. Ebben az esetben felmerül a kockázat, hogy a támogathatósági feltételek nem teljesülnek.

27. A Bizottság valamennyi finanszírozási megállapodásban és a részösszegek kifizetésének értékelésében hivatkozik a Cotonoui Megállapodás jogi érvényességére. Mindazonáltal a Bizottság azt is felismeri, hogy arra kell törekedni, hogy – az általános költségvetési támogatás programozásáról, kialakításáról és irányításáról szóló iránymutatással összhangban – a finanszírozási megállapodások és azok általános feltételei kifejezetten megemlítsék a támogathatósági feltételeket. Ezért a Bizottság a finanszírozási megállapodások minőségének további javítására törekszik a tizedik EFA keretében. Ami a kifizetési feltételek értékelési időpontjának meghatározását illeti, a finanszírozási megállapodásban szereplő ütemterv csupán előzetes jellegű.

28. A Bizottság a Számvevőszék által idézett négy eset mindegyikében szakszerű, az adott finanszírozási megállapodás rendelkezéseinek ésszerű értelmezésén alapuló határozat meghozatalára törekedett.

A három esetből kettőben (Botswana és Namíbia) az általános költségvetési támogatásról szóló iránymutatással összhangban rendelkezésre álltak a közfinanszírozás-kezelés helyzetére vonatkozó jelentések, valamint bizonyították a támogathatóságot. Új-Kaledónia esetében (2007BS-EE16) a Számvevőszék által említett vállalások kísérő intézkedések, nem a kifizetés feltételei.

⁽²⁷⁾ 55. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

29. A Bizottság számos esetben (a 30 vizsgált kifizetés közül hat esetben) nem támasztotta alá rendszerezett és hivatalos módon, hogy a közpénzek kezelésével kapcsolatos kifizetési feltételeket betartották-e. A következő eseteket tárták fel: indokolatlanul optimistán értékelték egy folyamatot, vagy azt elavult, illetve nem megfelelő információkra alapozták, a következtetéseket nem támasztották alá az alapul szolgáló információkkal, a megtörtént esetek helyett a jövőben várható eseményekre támaszkodtak, és egyes mutatókat pontatlanul becsültek meg.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

29. A Bizottság egyetért azzal, hogy rendszerezett és hivatalos módon kell alátámasztani a közpénzek kezelésével kapcsolatos kifizetési feltételek betartását.

A Bizottság elsődlegesen a PEFA-értékelést használja a közfinanszírozás-kezelési rendszerek értékelésére, amelyet a közfinanszírozás-kezelési reformok terén elért legújabb haladásra vonatkozó (gyakran más fejlesztési partnerekkel egyeztetett) egyéb információk egészítenek ki.

A Bizottság a kifizetések teljesítésére vonatkozó határozatát valamennyi rendelkezésre álló információra alapozza. Ezenfelül a képviselőket felkéri a közfinanszírozás kezeléséről szóló éves jelentés benyújtására, amely információt szolgáltat a legfrissebb és a tervezett reformokról. Mindazonáltal a Bizottság egyetért azzal, hogy az említett kifizetések némelyike esetében a képviselők részletesebben bemutatnák volna az értékelés elkészítéséhez használt információkat.

Ami az indokolatlanul optimista értékelésre vonatkozó észrevételt illeti, a Bizottság figyelembe veszi a közfinanszírozás kezelése terén elért haladást, a jövőbeli reformokra vonatkozó hihető és releváns vállalásokat, a partnerországokkal és fejlesztési partnerekkel folytatott párbeszéd eredményét, valamint a kiegészítő segítségnyújtás meglétét. A Bizottság tehát a szakszerű döntés meghozatala érdekében mérlegeli az elért haladást, a reformok iránti politikai elkötelezettséget, valamint a többi, aggodalomra okot adó területet.

Az EuropeAid főigazgatójának tevékenységi jelentése

30. Az EuropeAid főigazgatójának tevékenységi jelentése bemutatja a szakpolitika területén elért eredményeket, az egyes szolgálatok működési teljesítményét és az ellenőrzések főbb eredményeit. A jelentésből látható, hogy milyen intézkedéseket tett a Bizottság a Számvevőszéknek, illetve az EuropeAid belső ellenőrzési szolgálatának (IAS) és belső ellenőrzési részlegének (IAC) ajánlásai nyomán.

31. A tevékenységi jelentés kifejezetten a jogszerűsége és a szabályszerűsége vonatkozó mutatókat is tartalmaz ⁽²⁸⁾. A mutatók azonban nem terjednek ki az olyan pénzügyi információkra, mint az ellenőrzések hatóköre, az egyes ellenőrzések által feltárt hibaszázalékok, a kibocsátott visszafizetési felszólításokban szereplő összegek és a ténylegesen visszafizetett összegek. Nem egyértelmű tehát, hogy az EuropeAid főigazgatója milyen alapon nyilatkozik úgy, hogy ésszerű bizonyosságra tett szert azt illetően, hogy az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét az alkalmazott kontroll eljárások a szükséges módon szavatolják. A számvevőszéki ellenőrzés lényeges hibaszintet és hiányosságokat mutatott ki a felügyeleti és kontrollrendszerekben.

31. A EuropeAid 2007-es éves tevékenységi jelentése és annak mellékletei a jogszerűsége és a szabályszerűsége vonatkozó mutatókat tartalmazzak, mint például az utólagos ellenőrzések eredményei vagy az éves ellenőrzési tervek végrehajtása. A EuropeAid által végzett visszafizetési tevékenység és más ellenőrzések eredményei a főigazgató rendelkezésére álltak.

A főigazgató ésszerű bizonyosságra vonatkozó nyilatkozata nem vezethető le mechanikusan egyetlen mutatóból. A nyilatkozat számos tényező értékelésén alapul, többek között a következőkön: rendszeres irányításfelügyeleti tevékenységek, a belső ellenőrzések működésének rendszeres értékeléséből származó eredmények, az átruházott felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők rendszeres jelentései, a különböző ellenőrző szervek ajánlásain alapuló cselekvési tervek végrehajtása, utólagos ellenőrzések eredményei.

⁽²⁸⁾ EuropeAid, 2007. évi éves tevékenységi jelentés, 57. o.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A felügyeleti és kontrollrendszerek

Átfogó kontrollstratégia

32. Az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési terv és az EuropeAid átfogó kontrollstratégiájának létrehozásáról szóló számvevőszéki ajánlás ⁽²⁹⁾ alapján a fő vezetési és kontrollrendszerek leírását immár az EuropeAid főigazgatójának tevékenységi jelentésében szereplő belsőkontroll-sablonokká fejlesztették. Habár ez komoly előrelépés, bizonyos lényeges elemek – például a szükséges megbízhatósági szintet alátámasztó kulcsfontosságú mutatók, egyes ellenőrzéseknél a hatókör, valamint az előzetes és utólagos ellenőrzések összehangolása – továbbra is kimaradnak.

33. A bizottsági alkalmazottak számának a lekötött támogatásokhoz viszonyított aránya csökkenő tendenciát mutat ⁽³⁰⁾. Előreláthatólag a továbbiakban nem is nő majd számottevően az alkalmazottak száma, annak ellenére, hogy a tizedik EFA keretében a kötelezettségvállalások jelentős mértékű növekedése várható. Habár nyilvánvalóan jogos igény az emberi erőforrás hatékony felhasználása, felmerül annak kockázata, hogy az emberi erőforrások hiánya vagy nem megfelelő eloszlása, illetve egyes készségek és ismeretek hiánya befolyásolja az ellenőrzések, a felülvizsgálatok és a monitorozás minőségét. E tekintetben az Európai Parlament is hangot adott aggályainak ⁽³¹⁾. Emellett a költségvetési támogatásoknak az EFA-n belüli növekvő aránya miatt felmerül az igény a kapcsolódó készségek és ismeretek iránt, és a Számvevőszék megjegyzi, hogy az EuropeAid belső ellenőrzési részlege (IAC) azt javasolta, hogy a költségvetési támogatás tekintetében alakítsanak ki olyan emberierőforrás-stratégiát, amelyben célkitűzések szerepelnek a költségvetési támogatással foglalkozó alkalmazottak számára, készségeire és ismereteire vonatkozóan.

32. A EuropeAid elkötelezte magát amellett, hogy javítsa ellenőrzési stratégiája említett elemeinek bemutatását.

33. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a megfelelő számú és képzettségű személyzet biztosítása kihívást jelent.

⁽²⁹⁾ Lásd: a Számvevőszék 2/2004. sz. véleménye az „egyszeres ellenőrzési modellről” (és javaslata a Közösség belső ellenőrzési keretrendszerére) (HL C 107., 2004.4.30.), illetve a 2005-ös pénzügyi évre vonatkozó éves jelentése a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap által támogatott tevékenységekről (HL C 263., 2006.10.31., 205. o.), 40. bekezdés, továbbá a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentése a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap által támogatott tevékenységekről, 54. bekezdés.

⁽³⁰⁾ 2004-ben 10 millió euróra 4,8 fő jut, 2007-ben pedig 4,2 fő.

⁽³¹⁾ Az Európai Parlament 2007. április 24-i állásfoglalása a 2005. pénzügyi év tekintetében a hatodik, a hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap költségvetésének végrehajtása alóli mentesítésről szóló határozat részét képező észrevételekkel (HL C 74. E, 2008.3.20.) és az Európai Parlament 2008. április 22-i állásfoglalása a 2006. pénzügyi év tekintetében a hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap költségvetésének végrehajtása alóli mentesítésről szóló határozat részét képező észrevételekkel.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Végrehajtási szervezetek

34. A Számvevőszék megállapította, hogy a programbecslésekkel foglalkozó kisebb szervezetek ⁽³²⁾ és a támogatási megállapodások kedvezményezettjei esetében gyakran hiányosak a belső kontrollrendszerek. Ezek a szervezetek például gyakran nem rendelkeznek megfelelő számviteli rendszerrel a projektkiadások rögzítésére. Ezenkívül a végrehajtási szervezetek által végzetett ellenőrzések gyakran nem tárják fel a tranzakciók jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos problémákat.

Programfelelősök

35. A fontosabb építési, beszállítói vagy szolgáltatási szerződések esetében külső programfelelőst bízna meg a szerződés végrehajtásának irányításával és/vagy monitorozásával. A Számvevőszék ellenőrzése szerint egyes esetekben a programfelelősök által végzett kontrolltevékenység minősége nem volt megfelelő, és ez kihatót a tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére is.

AKCS-államok

36. A Bizottság továbbra is törekedett arra, hogy technikai segítséggel, felszerelés nyújtásával és továbbképzéssel fejlessze a nemzeti programengedélyező (NPE-) irodák kapacitását, és így lehetővé tegye, hogy ezek eredményesen ellenőrizzék az EFA keretében folyósított kiadásokat. Mindenesetre az, hogy az AKCS-államok sok esetben nem kötelezték el magukat a projektek mellett, azzal jár, hogy a képviseltek csupán korlátozottan meríthetnek bizonyosságot a NPE-irodák kontrolltevékenységéből, aminek következtében a kontrollok megfélelőségét csak többletmunka árán tudják biztosítani.

A képviseltek engedélyezésre jogosult tisztviselői és az EuropeAid központi részlegei

37. A Számvevőszék hiányosságokat tapasztalt egyes, az engedélyezésre jogosult tisztviselők által végzett ellenőrzések minőségében, különösen az előfinanszírozás elszámolásának engedélyezésével, a kiadásokat alátámasztó dokumentumok áttekintésével – ideértve az ellenőrök munkáját és megállapításait – továbbá az ellenőrzés megállapításainak nyomon követésével kapcsolatban. Emellett nem volt jelen elegendő képviselati alkalmazott a helyszínen, például, hogy figyelemmel kísérik a programfelelősök munkáját.

34. Az irányítási egységek belső ellenőrzési rendszerei minőségének javítása érdekében a Bizottság iránymutatásokat dolgozott ki számukra, és rendszeresen tart képzéseket (2007-ben 22 országban). Emellett a Bizottság mérlegeli annak lehetőségét, hogy valamennyi felhasználó számára számviteli és pénzügyi irányítási eszközöket hozzanak létre.

A kiadások ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések 2006 februárja óta a támogatási megállapodások szerves részét képezik (VII. melléklet). E rendelkezések szigorúan meghatározzák a kedvezményezett szervezet által felhatalmazott ellenőr által alkalmazandó hatáskört és módszertant, és hozzájárul az ellenőrzések javításához.

35. A Bizottság felkérte képviselkeit a programfelelősök által végzett munka ellenőrzésének megerősítésére. Megvizsgálja majd egy olyan mechanizmus bevezetésének lehetőségét, amellyel biztosítható, hogy a programfelelősök által végrehajtott ellenőrzések minősége megfelel a tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó követelményeknek, és amelynek segítségével növelhető a felületei feladatok hatékonysága.

36. A Bizottság folytatja a segítségnyújtásra és képzésre irányuló erőfeszítéseit. 2007 során 22 AKCS-országból összesen 1 430 fő vett részt az EFA finanszírozási és szerződéskötési eljárásairól szóló teljes körű képzésen.

37. A költségvetési rendeletben foglalt, a kiadásoknak az engedélyezésre jogosult tisztviselő általi ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseknek való megfelelés érdekében a Bizottság minden végrehajtott tranzakció során standard pénzügyi folyamatokat és ellenőrzési listákat alkalmaz, hozzájárulva ezzel a tranzakciók standardizálásához és minőségének javításához.

A Bizottság emlékeztetni fogja az engedélyezésre jogosult tisztviselőket az előlegelszámolás alapelveire. Az ellenőrzések felülete tekintetében az engedélyezésre jogosult tisztviselők minden szükséges esetben visszafizetési felszólítást bocsátanak ki.

⁽³²⁾ Állami vagy részben állami ügynökségek, az érintett állam vagy államok egyes hivatalai, vagy a program végrehajtásáért felelős jogi személy.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

38. A kiadásoknak a képviselők és az EuropeAid központi részlegei által kezdeményezett és magán auditcégekre bízott ellenőrzése a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszereinek alapvető eleme. Ezeket az ellenőrzéseket olyan módon alakították ki, hogy hozzájáruljanak az EFA-kiadásokkal kapcsolatos megbízhatóság biztosításához.

39. Az éves ellenőrzési terv kötelező ellenőrzésekből és kockázatelemzésen alapuló ellenőrzésekből áll. Amiatt, hogy a kockázatelemzés nincs megfelelően dokumentálva, nem eléggé egyértelműek a kockázatelemzési folyamatok, továbbá azt is nehéz megállapítani, hogy e folyamatokat a képviselők egységesen hajtják-e végre. Összességében az éves ellenőrzési terv végrehajtási szintje alacsony (különösen a képviselők tekintetében); az évre tervezett összes ellenőrzés közül csak 55 %-ot végeztek el, a többi esetben halasztásra vagy akár az ellenőrzés elhagyására került sor. Ennek részben az az oka, hogy a képviselők csupán korlátozott kapacitással rendelkeznek az ellenőrzések megszervezését és nyomon követését illetően. Még ha meg is kezdték az ellenőrzést, akkor is igen hosszú ciklusról van szó, és a végleges jelentések a kiadások felmerülését követően csak igen sokára készülnek el. A rendszer ilyen hiányosságai a tervekhez képest kedvezőtlenül érinthetik az általános megbízhatósági szintet.

40. A Bizottság az ellenőrzések terén komoly előrelépést tett, amikor 2007 októberében új, valamennyi ellenőrzésre alkalmazható feladatmeghatározást adott ki. Habár ennek hatásai a végrehajtás óta eltelt idő rövideje miatt még váratnak magukra, kedvező jelek utalnak arra, hogy az ellenőrök részéről ezek következetesebb jelentéstételt tehetnek lehetővé, különösen az ellenőrzési vélemény formája és az alkalmazott lényegességi küszöb tekintetében.

Az EuropeAid központi részlegei által végzett monitorozás

41. A képviselők monitorozását elsősorban az általuk fél-évente elkészített, a külső támogatások kezeléséről szóló jelentés (EAMR) biztosítja. Ezen időszakos információforrás révén a decentralizált képviselők megküldhetik az EuropeAid központjának a belső szervezetükre, a projektek megvalósulására és a külső ellenőrzésekre vonatkozó legfontosabb információkat. Az EuropeAid központi részlegei ezt követően visszajelzést adnak a képviselőknek. A képviselők által rendszeresen bejelentett problémák az NPE irodáknál tapasztalható kapacitáshiánnyal és erőforráshiánnyal (lásd: 37. bekezdés), továbbá a személyzeti elégtelen létszámmal (lásd: 33. bekezdés) kapcsolatosak.

39. Az éves ellenőrzési tervről és kockázatelemzésről szóló operatív iránymutatás világosan rögzíti a kockázatelemzés során követendő eljárást. A Bizottság egyetért azzal, hogy a kockázatelemzés dokumentációs folyamatát meg kell erősíteni.

Az éves ellenőrzési terv meghatározza az elindítandó ellenőrzéseket, amelyek általában kapcsolódnak a projektkiadások ellenőrzéséhez. Ezen ellenőrzések némelyike ugyanazon évben ($n + 1$.) kerül elindításra és lezárásra, míg mások csak a következő évben ($n + 2$.) zárulnak le, a projekt/program végrehajtási ütemétől és az ellenőrzési folyamattól függően.

Ez a kezdeti terv kiigazítását eredményezi, és minden törölt vagy elhalasztott ellenőrzést megfelelő módon indokolni kell. Ez nem jelenti automatikusan azt, hogy valamennyi ellenőrzés, amelyet nem indítottak el az év során, elhalasztásra került. A 2007. évi ellenőrzési terv ilyen kiigazításokból eredő végrehajtási aránya 77 %. Ez összhangban van az előző évi tervekkel, amelyek életciklusa kétéves.

Bizonyosságot az a tény biztosít, hogy egyetlen, ellenőrzés tárgyát képező kifizetést sem teljesítenek az adott ellenőrzés végrehajtása és eredményeinek figyelembevétele nélkül.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

42. A képviseletek által 2007 folyamán kezdeményezett ellenőrzések hatókörével és eredményeivel kapcsolatosan központosított vezetési információk nem álltak rendelkezésre. Ezen ellenőrzésekből ezért nem lehet annyi bizonyosságot nyerni, mintha kiterjedt vezetői információs rendszerek működnek. Sor került egy meglévő számítógépes eszköz, a CRIS Audit módosítására, amelynek célja a 2008 januárjában kötelezővé váló felhasználás megkönnyítése volt. Az új keletű bevezetés miatt ennek eredményessége még nem volt értékelhető, azonban biztató jelek mutatnak arra, hogy ez a rendszer hasznosnak fog bizonyulni az előrehaladás monitorozása terén. További finomítások szükségessé azonban ahhoz, hogy a rendszer alkalmazható legyen a kiadásokra irányuló ellenőrzések hatókörének értékelése, valamint az ellenőrzések megállapításainak és ajánlásainak összegyűjtése, elemzése és figyelembevétele érdekében, és így a problémák folyamatosan értékelhetők legyenek, illetve, szükség esetén, gyorsan és időben biztosítható legyen az intézkedések meghozatala.

43. Az EuropeAid központi részlegeinek megbízásából folytatott ellenőrzések évek óta szigorú kontroll tárgyát képezik, és az ezekben szereplő információk alapján évi rendszerességgel összefoglaló jelentés készül a rendszerek esetleg szükséges fejlesztése céljából. 2007 során hasonló eljárást folytattak a képviseletek által végeztetett – az ellenőrzések döntő részét jelentő – vizsgálatok tekintetében. Ehhez módszertani megközelítést alkalmaznak, ami fő érdekeltségi területekre (például a feladatmeghatározás betartására) terjed ki. Az elkészült jelentésben számos tényszerű információ szerepel a megállapítások számát és besorolását illetően.

Az EuropeAid központi részlegei által végzett felülvizsgálat

44. Az EuropeAid központi részlegei által végzett felülvizsgálat a képviseletek belsőkontroll-rendszerének működését vizsgáló helyszíni ellenőrzésekből, a tranzakciók utólagos ellenőrzéséből és a központi részlegek által kezdeményezett egyéb ellenőrzésekből áll.

45. 2007-ben az EuropeAid központi részlegei monitorozás céljából helyszíni ellenőrzést végeztek egy képviseletnél, melynek keretében a felügyeleti és kontrollrendszerek kiépítését és működését vizsgálták. A jól megtervezett helyszíni vizsgálat eredményeképpen gyakorlati ajánlások születtek a kontrollrendszerek tökéletesítésére, azonban ez az egyetlen ilyen vizsgálat, amely megvalósításra került. 2007-ben az EuropeAid azon dolgozott, hogy a hasonló helyszíni ellenőrzésekhez szabványosított módszertant alakítson ki. E folyamat keretében két kísérleti ellenőrzést végeztek, melynek során elsősorban működési kérdésekre, nem pedig a felügyeleti és kontrollrendszerek működésére összpontosítottak.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

42. A EuropeAid kidolgozta az ellenőrzések végrehajtására szolgáló megfelelő eszközöket, emellett számos mechanizmus szolgálja ezek minőség-ellenőrzését, valamint a rendszerszintű ellenőrzési megállapítások összegyűjtését és hasznosítását.

Az ellenőrzések tervezését és eredményeik nyomon követését mind a képviseletek, mind pedig a központok biztosítják. Ellenőrzés alá eső kifizetés mindaddig nem kerül engedélyezésre, amíg az említett ellenőrzési eredmények meg nem érkeznek, és azokat figyelembe nem veszik. Az éves ellenőrzési terv összeállításakor figyelembe veszik a korábbi ellenőrzések eredményeit.

A EuropeAid központi szinten folytatja az éves ellenőrzési terv végrehajtását, és 2005 óta felülvizsgálja az év során kiadott ellenőrzési jelentéseket. E felülvizsgálat célja, hogy hozzájáruljon az ellenőrzési tevékenység központokban és a képviseleteken végzett felügyeletéhez, és tovább javítsa a többek között az ellenőrzési eredmények tipológiájának elemzésén alapuló ellenőrzési rendszert.

45. A EuropeAid 2008 márciusában standardizált módszertant fogadott el ezen ellenőrző látogatások vonatkozásában.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

46. Az EuropeAid-nek a tranzakciók utólagos ellenőrzésére szolgáló rendszere eredményesen képes azonosítani a tranzakciók formális szempontjait érintő hibákat, a kifizetések összegét érintő hibák meghatározásában azonban kevésbé eredményes. Amint azt a 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentés már megállapította, a tranzakciók utóellenőrzése tehát csak korlátozott mértékben járul hozzá a rendszerekről és eljárásokról, illetve az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről nyerhető átfogó bizonyossághoz. Az utóellenőrzésre kiválasztott tranzakciók számvevőszéki felülvizsgálata szerint az ellenőrzéseket egyes esetekben nem dokumentálták megfelelően, egyes hibák feltáratlanul maradtak, és a megállapítások időben történő nyomon követésére nem minden olyan esetben került sor, amikor ez lehetséges lett volna.

47. Az EuropeAid központi részlegei által kezdeményezett, kockázatelemzésen alapuló ellenőrzések magas hibaszintet állapítottak meg. A kockázatelemzés dokumentációja nem elégséges ahhoz, hogy kimutassa, az EuropeAid valamennyi magas kockázatú kedvezményezettet kiválasztott ellenőrzésre.

Belső ellenőrzés

48. Az EuropeAid belső ellenőrzési részlegének (IAC) elsődleges célja a belső kontrollrendszer elemzése és értékelése. Az IAC eredményesen látja el ezt a feladatot. A Számvevőszék ennek ellenére megállapítja, hogy az IAC kockázatelemzése nem veszi kellőképpen figyelembe az EuropeAid kockázati nyilvántartását, továbbá hogy az ellenőrzési program nem eléggé rugalmas ahhoz, hogy igazodjon az észlelt kockázat időbeli változásaihoz. 2007 folyamán az IAC ellenőrzéseket végzett a költségvetési támogatásról, a közös befektetési alapokról és a vagyonkezelői alapokról; az azonosítási eljárásról; egyes kiválasztott képviselőknel egyes kiválasztott belső ellenőrzési standardokról, illetve a képviseletek kockázatkezeléséről, továbbá számos nyomon követési ellenőrzésről. Az IAC következtetései rendszerint egybevágóak a Számvevőszék megállapításaival.

49. A Bizottság belső ellenőrzési szolgálata (IAS) megvizsgálta az EuropeAid utólagos ellenőrzési tevékenységeit⁽³³⁾. Ennek következtetései megerősítik az átfogó ellenőrzési stratégiával (lásd: 32. bekezdés), továbbá az ellenőrzések tervezésével és monitorozásával (lásd: 38. és 42. bekezdés) kapcsolatos számvevőszéki megállapításokat.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

46. Az utólagos tranzakció-ellenőrzési rendszer létrehozása és jellemzőinek meghatározása egyrészt a reziduális kockázat, másrészt az ellenőrzési rendszer többi elemével való kapcsolat figyelembevételén alapul. A tranzakciók utólagos ellenőrzése tovább fokozza az ilyen ellenőrzések tárgyát képező elemek értékelésének megbízhatóságát.

Ide tartoznak a Bizottság általi kifizetések, visszafizettetések és előfinanszírozás-elszámolások. Az egyes tranzakciók vizsgálata együtt jár a vonatkozó szerződéses feltételek szisztematikus ellenőrzésével.

A dokumentációs követelményt a tranzakciók utólagos ellenőrzéséről szóló kézikönyv minden egyes kiválasztott tranzakció esetében egyértelműen rögzíti.

47. A Bizottság egyetért azzal, hogy a kockázatelemzés dokumentációs folyamatát meg kell erősíteni.

48. Az IAC kockázatelemzése saját éves ellenőrzési tervének részét képezi. Ezenfelül az ellenőrizendő területre gyakorolt hatásuk tekintetében mérlegelik a EuropeAid kockázatnyilvántartásában szereplő kockázatokat. Előfordulhat, hogy miközben az IAC kockázatnyilvántartása nagy kockázatúnak tekinti valamely területet, az a terület egy adott évben nem jelenik meg az ellenőrzési tervben, mert az üzleti folyamat még nem része a főigazgatóság munkagyakorlatának vagy egyes programok irányítási ciklusának. Az IAC kockázat-nyilvántartását évente több alkalommal frissítik annak érdekében, hogy a EuropeAid kockázati környezetében bekövetkező változások minden bizonyítékát figyelembe vegyék.

49. Az IAS-ellenőrzést akkor hajtották végre, amikor az ellenőrzési stratégia formalizálásának előkészítése folyamatban volt. Következtetései nem tudták figyelembe venni a később bekövetkezett fejlődést.

⁽³³⁾ A tranzakciók utólagos ellenőrzése és pénzügyi ellenőrzések.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

50. Az IAS az EuropeAidnél az NGO-k támogatása tekintetében is végzett egy végleges nyomon követési ellenőrzést, továbbá ellenőrizte a költségeknek az Egyesült Nemzetek Szervezetével kötött pénzügyi és igazgatási keretegyezmény (PIKE) szerinti támogathatóságát. Az utóbbi megerősítette, hogy a PIKE kialakítása megfelelő, azonban hozzátette, hogy a kontrollmechanizmusokat továbbra is eredményesen és nagyobb körben kell végrehajtani mind a projektek, mind a partnerek szintjén, például a kifizetések ellenőrzésének megerősítésével, illetve a felülvizsgálati helyszíni ellenőrzések megfelelő hatókörének biztosításával ⁽³⁴⁾.

50. Az IAS 2006-ban és 2007 elején végrehajtott, FAFA-ra vonatkozó ellenőrzéseinek lezárása óta a EuropeAid jelentős előrelépést ért el:

- végrehajtották az ENSZ-ügynökségek nemzetközileg elfogadott standardoknak való megfelelésére vonatkozó formális elemzést (97 %-os lefedési arány),
- összhangban a Bizottság ENSZ-beli hozzájárulásának növekedésével számottevően nőtt az ENSZ ellenőrző látogatásainak száma (a 2005–2006. évi 7-ről 2007-ben 39-re),
- ezen ellenőrzések tervezése évente történik,
- eredményeiket konszolidálják,
- a Bizottság és az ENSZ közös iránymutatást írt alá, amely a beszámolóképzés minőségének javítását célozza.

Következtetések és ajánlások

51. Az elvégzett ellenőrzések alapján a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy az EFA 2007. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó beszámoló minden lényeges szempontból megbízhatóak, azonban felhívja a figyelmet a 17. bekezdésben említett, a felmerült költségekre elkülönített céltartalékokkal kapcsolatos észrevételre.

52. A Számvevőszék az elvégzett ellenőrzések alapján a következő megállapításokra jutott:

- a) a 19., a 20. és a 27. bekezdésben leírt esetek hatásaitól eltekintve az EFA bevételeinek és kötelezettségvállalásainak alapjául szolgáló tranzakciókban lényeges hibák nem szerepelnek. A Számvevőszék továbbá felhívja a figyelmet a 25. és 26. bekezdésben említett esetekkel kapcsolatos komoly támogatáskezelési kockázatra;
- b) az EFA kifizetéseinek alapjául szolgáló tranzakciókban lényeges hibaszint volt megállapítható.

53. A Számvevőszék az Európai Fejlesztési Alapok felügyeleti és kontrollrendszereit részben eredményesnek értékeli. Az EuropeAid felügyeleti és kontrollrendszereinek számvevőszéki értékelését a **3. táblázat** foglalja össze ⁽³⁵⁾.

53. Tekintve a rendelkezésére álló pénzügyi és humán erőforrásokat, a Bizottság úgy véli, hogy ésszerű megbízhatóságot biztosító ellenőrzési rendszereket állított fel.

⁽³⁴⁾ Éves jelentés a mentesítésért felelős hatóság számára a 2007-ben végzett belső ellenőrzésekről (előterjesztő: a Bizottság (SEC-2008) 2361 végleges, 2008.7.30.).

⁽³⁵⁾ A DG ECHO felügyeleti és kontrollrendszereinek értékelését lásd: A Számvevőszék éves jelentése a 2007-es pénzügyi évre vonatkozó költségvetés végrehajtásáról, 8. fejezet, Külső támogatás, fejlesztés és bővítés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

54. Az EuropeAid tovább folytatta egyes, a Számvevőszék korábbi éves jelentéseiben említett hiányosságok felszámolását. Az EuropeAid új feladatmeghatározást dolgozott ki az ellenőrzésekhez, és vezetői információs rendszert (CRIS Audit) alkalmazott az ellenőrzések hatókörére és eredményeire vonatkozóan. A Számvevőszék üdvözlözi az EuropeAid törekvését egy kontrollstratégia kialakítására, azonban annak egyes lényeges elemei továbbra sem világosak, különösen egyes ellenőrzéseknél a hatókör, az előzetes és utólagos ellenőrzések összehangolása, továbbá a főigazgató által nyújtandó átfogó bizonyosságot alátámasztó kulcsfontosságú mutatók tekintetében.

55. Egyes rendszereknél továbbra is törekedni kell a kialakítás, illetve az alkalmazás javítására. Ezzel kapcsolatosan az alábbi ajánlásokat kell figyelembe venni:

- a) az EuropeAid ellenőrzési stratégiájában szerepelnie kell a főigazgató által nyújtandó bizonyosságot alátámasztó kulcsfontosságú mutatóknak, egyes ellenőrzéseknél a hatókörnek, az előzetes és utólagos ellenőrzések összehangolásának, továbbá a szükséges emberi erőforrásnak;
- b) felülvizsgálat szükséges annak értékelésére, hogy az EuropeAid központi részlegei és a képviseletek rendelkeznek-e az ellenőrzések minőségének biztosításához szükséges emberi erőforrás szintjével és típusával;
- c) a végrehajtó szervezetek vezetőségének megfelelőbb támogatásra van szüksége. Ehhez az szükséges, hogy a képviseleti személyzet töltsön több időt a helyszínen, és ezáltal támogassa a számviteli rendszerek, illetve a képzések fejlesztését, különösen a programbecslések formájában irányított projektek esetében;
- d) a képviseletek a kifizetések engedélyezése előtt végzett ellenőrzések során vizsgálják meg alaposabban a költségigényléseket, és fordítsanak több figyelmet a kiadások valódiságára, támogathatóságára és pontosságára. Emellett monitorozzák alaposabban a programfelelősök és az ellenőrök munkájának a minőségét;
- e) a CRIS Audit alkalmazása tegye lehetővé az ellenőrzés hatókörének és eredményeinek a monitorozását. A megfogalmazott ajánlásokat és a megállapítások kezelése érdekében elvégzendő fejlesztéseket illetően elengedhetetlenek a minőségi információk annak biztosításához, hogy teljesüljenek a megrendelt ellenőrzések végső célkitűzései;

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

54. A Bizottság örömmel tapasztalja, hogy a Számvevőszék elismeri az elmúlt években elért folyamatos haladást.

55.

- a) A EuropeAid elkötelezte magát amellett, hogy javítsa ellenőrzési stratégiája említett elemeinek bemutatását.
- b) A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy a megfelelő számú és képzettségű személyzet biztosítása kihívást jelent, és kész a felülvizsgálat végrehajtására.
- c) A EuropeAid számos eszközt fog kidolgozni a végrehajtó szervezetek irányításának javítása érdekében, és új feltételeket vezet be az új programbecslések ellenőrzéséhez.
- d) A költségvetési rendeletben foglalt, a kiadásoknak az engedélyezésre jogosult tisztviselő általi ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseknek való megfelelés érdekében a Bizottság minden végrehajtott tranzakció során standard pénzügyi folyamatokat és ellenőrzési listákat alkalmaz, hozzájárulva ezzel a tranzakciók standardizálásához és minőségének javításához.
- e) Az új CRIS-Audit modul 2008. január 1-jei életbe lépése – azáltal, hogy összekapcsolja az ellenőrizendő szerződés összegét az ellenőrzött összeggel – megkönnyíti az ellenőrzések lefedési arányának számítását, valamint az ellenőrzések eredményeinek tipológiájuk szerinti elemzését.

A Bizottság egyetért a Számvevőszék ajánlásával, és évente összegyűjti és elemzi az ellenőrzések eredményeit annak érdekében, hogy tanulni tudjon a tapasztalatokból, és bevezesse a megfelelő javításokat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- f) a tranzakciók utólagos ellenőrzése során alaposabban meg kell vizsgálni az alátámasztó dokumentumokat annak biztosításához, hogy a tranzakciók során ne forduljanak elő a támogathatósággal kapcsolatos hibák, illetve annak ellenőrzéséhez, hogy a kifizetés engedélyezése előtt elvégzett vizsgálatok megfelelőek voltak-e;
- g) a monitorozás céljából végzett helyszíni ellenőrzésekre vonatkozó szabványosított módszertant véglegesíteni kell, és növelni kell az ilyen ellenőrzések számát. A felügyeleti és kontrollrendszerek kialakításának és működésének vizsgálata az új módszertanban is kapjon központi szerepet.

56. A költségvetési támogatás tekintetében az alábbi ajánlásokat kell figyelembe venni:

- a) a Cotonoui Megállapodás betartását értékeljék bizonyos alapkövetelmények teljesítésének fényében (például hogy időben elkészüljön az ellenőrzött beszámoló), és ezeket az alapkövetelményeket még a költségvetési támogatás nyújtását megelőzően legyen kötelező teljesíteni;
- b) ha előrelépés történt a közpénzek kezelésében, azt a teljesítménymutatók egyértelműen mutassák ki. Ezt olyan mutatók hatékonyabbá tételével lehet elérni, amelyek az egyszeri események teljesítménymutatóit kiegészítve hosszabb időn keresztül mérik az eredmények alakulását;
- c) a közpénzek kezelésének alakulásával kapcsolatos következtetések rendszerezett bemutatásához a Bizottság szavatolja, hogy a kifizetési határozatok alapjául szolgáló adatok megbízhatóak legyenek, és a jövőre vonatkozó előrejelzések helyett támaszkodjon inkább a már megtörtént események mérésére;
- d) a költségvetési támogatási programok elindítása előtt az EuropeAid győződjön meg róla, hogy a közpénzek kezelését egyértelműen és teljes körűen értékelik, illetve hogy a kedvezményezett ország hiteles és a célnak megfelelő reformprogrammal rendelkezik minden jelentős hiányosság belátható időn belül történő kezeléséhez;

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- f) A Bizottság folyamatosan dolgozik rendszerének további tökéletesítésén, és kiemelt figyelmet fog szentelni a programbecsléseket alátámasztó dokumentumok részletességének.
- g) A EuropeAid ezen ellenőrzésekre 2008 márciusában szabványosított módszertant fogadott el, és a monitorozás céljából végzett helyszíni ellenőrzések számának növelését tervezi.

56.

- a) Amint az a 25. pontban szerepel, a Bizottság a dinamikus szemléletmód részeként a kezdeti közfinanszírozás-kezelési diagnosztikát és a reformprogramot használja viszonyítási alapul a haladás országokénti méréséhez, és a valamennyi országra egységesen alkalmazandó közös minimumstandardokat nem megfelelőnek tekinti.
- b) Más szektorokhoz viszonyítva a közfinanszírozás-kezelés esetében nehezebb és összetettebb az eredménymutatók meghatározása. A Bizottság mindazonáltal, ahol lehet, az eredménymutatók használatát részesíti előnyben a reformok hatásának méréséhez, de használ folyamatorientált mutatókat és intézkedéseket is a reformprogramok végrehajtásában elért haladás ellenőrzésére.
- c) A támogathatóság értékelésekor a Bizottság figyelembe veszi a múltbéli teljesítmény és a jövőbeni kötelezettségvállalások közötti egyensúlyt. Ezzel egyidejűleg a Bizottság egyetért azzal, hogy a kifizetések értékelésekor a hangsúlyt a teljesítmények demonstrálására kell helyezni.
- d) A Bizottság egyetért azzal, hogy a közfinanszírozás-kezelési rendszereket értékelni kell a költségvetési támogatás nyújtása előtt, és ezeket az értékeléseket legszívesebben a PEFA keretén belül hajtja végre. 2008 vége előtt várhatóan valamennyi, az EFA-ból költségvetési támogatásban részesülő országban sor kerül PEFA-értékelésre. A legtöbb esetben a kormányzatok már rendelkeznek közfinanszírozás-kezelési reformprogramokkal, amelyeket az észrevételeknek megfelelően kiigazítanak majd. Amennyiben új programot kell összeállítani, a Bizottságnak a költségvetési támogatás nyújtása előtt meg kell győződnie arról, hogy a kormány elkötelezett az előírt közfinanszírozás-kezelési reformintézkedések kidolgozása és végrehajtása iránt.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- e) a finanszírozási megállapodások minőségét valamennyi esetben általános feltételek előírása, illetve a közpénzek kezelésének fejlesztését illetően egyértelmű kikötések és világos követelmények útján kell fejleszteni;
- f) az emberierőforrás-politikát – tekintettel e politika egyre nagyobb jelentőségére – a költségvetési támogatás kezeléséhez szükséges készségek és ismeretek elemzése alapján kell továbbfejleszteni.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- e) *A Bizottság törekedni fog annak biztosítására, hogy a finanszírozási megállapodások tartalmazzák az általános feltételeket, valamint hogy a közfinanszírozás-kezelés támogathatóságának értékelése strukturált és formalizált módon történjen. A változó részösszegeken belüli, specifikus közfinanszírozás-kezelési teljesítménymutatóknak világosnak és pontosnak kell lenniük, hogy lehetővé tegyék az idő során elért haladás mérését.*
- f) *Azon felül, hogy a személyzet felvételét a költségvetési támogatási programok speciális igényeire szabják, az illetékes bizottsági szolgálatok jelentős számú képzést tartanak a képviselők és központok személyzetének a költségvetési támogatáshoz kapcsolódó speciális témákban (közfinanszírozás-kezelési, makroökonómiai, teljesítménymérési, ágazatspecifikus stb. kurzusok).*

1. táblázat – A Bizottság által kezelt EFA-források összesített felhasználása 2007. december 31-én

(millió EUR)

	A 2006. év végi helyzet		Költségvetési végrehajtás a 2007-es pénzügyi év során				A 2007. év végi helyzet				
	Teljes összeg	Végrehajtási arány ⁽²⁾	7. EFA	8. EFA	9. EFA	Teljes összeg	7. EFA	8. EFA	9. EFA	Teljes összeg	Végrehajtási arány ⁽²⁾
A – FORRÁSOK ⁽¹⁾	37 269,8		– 71,9	– 211,0	341,8	58,8	10 583,0	10 839,3	15 906,4	37 328,7	
B – FELHASZNÁLÁS ⁽³⁾											
1. Pénzügyi kötelezettségvállalások	34 107,2	91,5 %	– 71,9	– 211,0	3 455,1	3 172,2	10 583,0	10 839,3	15 857,1	37 279,4	99,9 %
2. Egyedi jogi kötelezettségvállalások	28 699,1	77,0 %	– 5,5	35,0	3 317,3	3 346,9	10 517,2	10 484,6	11 044,2	32 046,0	85,8 %
3. Kifizetések	23 826,0	63,9 %	96,7	483,4	2 293,9	2 874,0	10 340,8	9 605,5	6 753,7	26 700,0	71,5 %
C – KIFIZETENDŐ ÖSSZEG (B1-B3)	10 281,2	27,6 %					242,2	1 233,8	9 103,4	10 579,4	28,3 %
D – RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ EGYENLEG (A–B1)	3 162,6	8,5 %					0,0	0,0	49,3	49,3	0,1 %

⁽¹⁾ A hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA javára történt eredeti kiutalások, kamat, egyéb források és transzferek korábbi EFA-kból.

⁽²⁾ A források százalékában.

⁽³⁾ A kilencedik EFA-ra vonatkozó összegek tartalmazzák az afrikai békeprogramhoz való önkéntes tagállami hozzájárulásokat is (pénzügyi kötelezettségvállalások: 39,1; egyedi jogi kötelezettségvállalások: 37,0; kifizetések: 29,2).

Forrás: Számvevőszék, a pénzügyi műveletek végrehajtásáról szóló EFA-jelentések és a 2007. december 31-i pénzügyi beszámolók alapján.

2. táblázat – Pénzügyi műveletek végrehajtása a 2003–2007 közötti pénzügyi években

(millió EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Pénzügyi kötelezettségvállalások	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7	3 172,2
2. Egyedi jogi kötelezettségvállalások	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6	3 346,9
3. Kifizetések	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9	2 874,0

Forrás: Számvevőszék, a pénzügyi műveletek végrehajtásáról szóló EFA-jelentések és a 2007. december 31-i pénzügyi beszámolók alapján.

3. táblázat – A felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

Érintett rendszer	Fő belsőkontroll-mechanizmus								Átfogó értékelés
	A tranzakciók engedélyezése előtt elvégzett ellenőrzések	Monitorozás céljából végzett helyszíni ellenőrzések		Utólagos ellenőrzések	Külső ellenőrzések				Belső ellenőrzés
		Minőség	Mennyiség		Minőség	Mennyiség/Az ellenőrzési terv végrehajtása	Az egyes ellenőrzések megállapításainak nyomon követése/Eredményes visszafizetési eljárások	A képviselvek megbízásából végzett ellenőrzéseknek a központi részlegek által történő átfogó monitorozása	
Az EuropeAid központi részlegei									
Képviselvek		N/A	N/A	N/A				N/A	

Jelmagyarázat:

	Eredményes
	Részben eredményes
	Nem eredményes
N/A	N/A: nem vizsgálható vagy nincs adat

A tranzakciók vizsgálatának eredményei

	Projektkifizetések	Költségvetési támogatások kifizetése
A hibás tranzakciók arányának minta alapján történő becslése	30 %	30 %
Hibaszázalék	5 % felett	2 % és 5 % között

4. táblázat – A megbízhatósági nyilatkozat fő észrevételeinek nyomon követése

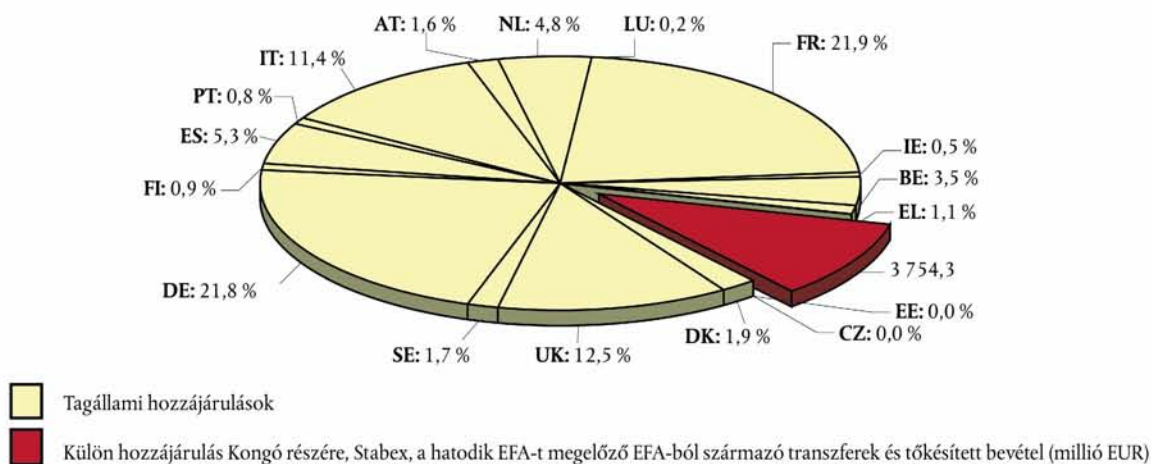
	A Számvevőszék észrevétele	Meg tett intézkedés	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
1.	A kontrollstratégiát 2007 végére dolgozzák ki és vezessék be. Amint azt a Számvevőszék korábban már javasolta, tűzzenek ki világos és következetes célokat, biztosítsák a tevékenységek összehangolását, és határozzák meg az ellenőrzések típusát és gyakoriságát. Mindeközben szükségszerűen egysúlyt kell teremteni az egyes kontrolltevékenységek költségei és az azokból származó eredmények között, tekintetbe véve az alapul szolgáló tranzakciókat érintő hibák kockázatának elfogadható szintjét. Legyen része a kontrollstratégiának a képviselőket hivatalosan is teljes mértékben bevonó, átgondoltan felépített és jól dokumentált kockázatelemzés is. (2006-os éves jelentés, 54. a) bekezdés)	Az EuropeAid formalizálta átfogó kontrollstratégiáját, és azt szerepeltette az EuropeAid főigazgatójának tevékenységi jelentésében. Ebben leírják az egyes gazdálkodási módok tekintetében alkalmazott kontroll eljárásokat. A kontrollstratégia egyes lényeges elemei – egyes ellenőrzéseknél a hatókör, az előzetes és utólagos ellenőrzések összehangolása, valamint a főigazgató által nyújtandó bizonyosságot alátámasztó kulcsfontosságú mutatók – azonban továbbra sem világosak.	Az EuropeAid ellenőrzési stratégiájában szerepelnie kell a főigazgató által nyújtandó bizonyosságot alátámasztó kulcsfontosságú mutatóknak, egyes ellenőrzéseknél a hatókörnek, az előzetes és utólagos ellenőrzések összehangolásának, továbbá a szükséges emberi erőforrásnak. (2007-es éves jelentés, 55. a) bekezdés)	A EuropeAid elkötelezte magát amellett, hogy javítsa ellenőrzési stratégiája említett elemeinek bemutatását.
2.	A munkaprogramok által finanszírozott projektek irányításának több támogatást kell kapnia. A képviselői személyzet ezért töltsön több időt a helyszínen, és ezáltal támogassa a számviteli rendszerek, illetve a képzések fejlesztését. Ha több ellenőrzést végeznek a projektek végrehajtásának korai szakaszában, az megkönnyítené a kedvezményezettek által kiépített kontrollrendszerek minőségének monitorozását, illetve szükség esetén javítását. (2006-os éves jelentés, 54. b) bekezdés)	Az EuropeAid továbbra is törekszik a programbecslések formájában irányított projektek minőségének javítására. Ennek érdekében létrehozta egy új gyakorlati útmutatót, és rendszeresen külön képzéseket tartanak az AKCS-államokban.	A végrehajtási szervezetek vezetőségének megfelelőbb támogatásra van szüksége. Ehhez az szükséges, hogy a képviselői személyzet töltsön több időt a helyszínen, és ezáltal támogassa a számviteli rendszerek, illetve a képzések fejlesztését, különösen a programbecslések révén megvalósított projektek tekintetében. (2007-es éves jelentés, 55. c) bekezdés)	A EuropeAid számos eszközt fog kidolgozni a végrehajtó szervezetek irányításának javítása érdekében, és új feltételeket vezet be az új programbecslések ellenőrzéséhez.
3.	A képviselőket a kifizetések engedélyezése előtt végzett ellenőrzések keretében vizsgálják meg alaposabban a költségigényléseket, és fordítanak több figyelmet a kiadások valódiságára, támogathatóságára és pontosságára. Emellett alaposabban kell monitorozni a programfelelősök által végzett munka minőségét. (2006-os éves jelentés, 54. c) bekezdés)	Az EuropeAid nem tett külön intézkedéseket. Az egyéni kifizetések számvevőszéki ellenőrzése nyomán feltárt hibák száma a képviselőknél végzett pénzügyi kontrolltevékenységek megerősítésének szükségességét igazolja.	A képviselőket a kifizetések engedélyezése előtt végzett ellenőrzések keretében vizsgálják meg alaposabban a költségigényléseket, és fordítanak több figyelmet a kiadások valódiságára, támogathatóságára és pontosságára. Emellett monitorozzák alaposabban a programfelelősök által végzett munka minőségét. (2007-es éves jelentés, 55. d) bekezdés)	A Bizottság tudatában van annak, hogy javítani kell egyes szerződés-típusok végrehajtásának ellenőrzését, és jelenleg olyan mechanizmus bevezetésének lehetőségét vizsgálja, amelynek célja annak biztosítása, hogy a programfelelősök által végrehajtott ellenőrzések minősége megfeleljen a tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó követelményeknek. Emlékeztetni fogja az engedélyezésre jogosult tisztviselőket az előlegheszámolás alapelveire.
4.	A külső ellenőrök által végzett ellenőrzésekre vonatkozó új feladatmeghatározás az ellenőrzések minőségének javítása érdekében tartalmazza a következőket: az ellenőrzés egyértelműen megfogalmazott célja; az alkalmazandó lényegességi küszöb; a mintavétel módja; az elvégzendő ellenőrzési eljárások jellemzői; a hibák kezelésére vonatkozó útmutatás és a következtetések bemutatásának módja. A képviselőket által megrendelt bármely külső ellenőrzés esetében is ezt a szabványosított feladatmeghatározást kell alkalmazni. (2006-os éves jelentés, 54. d) bekezdés)	Az EuropeAid 2007 októberében új feladatmeghatározást bocsátott ki, mely valamennyi ellenőrzésre alkalmazandó. Habár ennek hatásai a végrehajtás óta eltelt idő rövidsége miatt még váratnak magukra, kedvező jelek utalnak arra, hogy az ellenőrök részéről ezek következetesebb jelentéstételt tehetnek lehetővé, különösen az ellenőrzési vélemény formája és az alkalmazott lényegességi küszöb tekintetében.	Az e téren hozott intézkedések kielégítőek.	
5.	A képviselőket által szervezett külső ellenőrzések központi monitorozása tegye lehetővé azt, hogy az eredményekről a vezetés valamennyi érintett szintjét hatékonyan tájékoztassák. Ezt mozdítsák elő azzal, hogy 2007 végére bevezetik az ellenőrzési folyamatról tájékoztatást nyújtó, a vonatkozó ellenőrzési eredményeket könnyebben elérhetővé tevő irányítási rendszert. (2006-os éves jelentés, 54. e) bekezdés)	A CRIS Audit számítógépes eszközt illetően módosításokra került sor, amelynek célja a 2008 januárjában kötelezővé váló felhasználás megkönnyítése volt. További finomítások szükségesek azonban ahhoz, hogy a rendszer alkalmazható legyen az ellenőrzések hatókörének értékelése, valamint az ellenőrzések megállapításainak és ajánlásainak összegyűjtése, elemzése és figyelembe vétele érdekében.	A CRIS Audit végrehajtásával az ellenőrzés hatókörének és eredményeinek nyomon követhetővé kell válnia. A megtett ajánlásokat, valamint a megállapításokat követően elvégzendő fejlesztéseket illetően elengedhetetlenek a minőségi információk a megrendelt ellenőrzések alapvető célkitűzéseinek teljesüléséhez. (2007-es éves jelentés, 55. e) bekezdés)	Az új CRIS-Audit modul 2008. január 1-jei életbelépése – azáltal, hogy összekapcsolja az ellenőrizendő szerződés összegét az ellenőrzött összeggel – megkönnyíti az ellenőrzések lefedési arányának számítását, valamint az ellenőrzések eredményeinek tipológia szerinti elemzését. A Bizottság egyetért a Számvevőszék ajánlásával, és évente összegyűjti és elemzi az ellenőrzések eredményeit annak érdekében, hogy tanulni tudjon a tapasztalatokból, és bevezesse a megfelelő javításokat.

	A Számvevőszék észrevétele	Megtett intézkedés	A Számvevőszék elemzése	A Bizottság válasza
6.	Az EuropeAid központi részlegei a helyszíni vizsgálatok számának növelésével javítsák a képviselvek ellenőrzését. (2006-os éves jelentés, 54. f) bekezdés)	A helyszíni vizsgálatok megfelelő megtervezésének köszönhetően gyakorlati ajánlások születtek a kontrollrendszerek tökéletesítésére. Az ellenőrzések száma azonban nem növekedett.	A monitorozás céljából végzett helyszíni ellenőrzések számát növelni kell. Azok során a felügyeleti és kontrollrendszerek kialakításának és működésének vizsgálata szintén központi szerepet kell, hogy kapjon. (2007-es éves jelentés, 55. g) bekezdés)	Az ellenőrző látogatások felügyeletére szolgáló standardizált módszertant 2008 márciusában véglegesítették. Az ilyen jellegű látogatások számát 2008-ban növelni fogják.
7.	Mivel a tranzakciók utólagos ellenőrzése szűkebb célterületre irányul, csak korlátozottan járulhat hozzá a rendszerek és eljárásokra, illetve az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó átfogó bizonyosság megadásához. Ezekre az ellenőrzésekre ezenfelül hosszú késedelmek jellemzők. (2005-ös éves jelentés, 33. és 42. bekezdés)	A jogi kötelezettségvállalásokkal, illetve a munkaprogramok kiadásait alátámasztó részletes dokumentációval kapcsolatos kérdések továbbra sem képezik a tranzakciók utóellenőrzésének a részét.	A tranzakciók utólagos ellenőrzéseinek keretében megfelelőbben meg kell vizsgálni az alátámasztó dokumentumokat annak biztosítása érdekében, hogy a tranzakciók során nem fordulnak elő a támogathatósággal kapcsolatos hibák, illetve annak ellenőrzése érdekében, hogy a kifizetés engedélyezése előtt elvégzett vizsgálatok megfelelőek voltak. (2007-es éves jelentés, 55. f) bekezdés)	A Bizottság folyamatosan dolgozik rendszerének további tökéletesítésén, és kiemelt figyelmet fog szentelni a programbecsleket alátámasztó dokumentumok részletességének.
8.	A cotonoui megállapodás betartását kössék alapkövetelmények teljesítéséhez; például ahhoz, hogy időben elkészüljön az ellenőrzött beszámoló. Ahhoz, hogy a következtetéseket világosan, egységes formában lehessen bemutatni, egyértelműen meg kell határozni a „dinamikus értelmezés” szempontjait, hogy a kifizetési határozatok megfelelősége értékelhetővé váljon) (2006-os éves jelentés, 55. a) bekezdés)	Az EuropeAid nem állapított meg alapvető követelményeket. A Számvevőszék ellenőrzése rámutatott, hogy a 15 megvizsgált kötelezettségvállalás közül öt esetben olyan AKCS-országoknak nyújtottak költségvetési támogatást, ahol a Számvevőszék szerint a közpénzekkel való gazdálkodás nem eléggé átlátható, elszámoltatható és eredményes. A feltárt esetekben a Cotonoui Megállapodás költségvetési támogatási feltételeinek dinamikus bizottsági értelmezése miatt igen komoly támogatáskezelési kockázat merül fel.	A Cotonoui Megállapodás betartását kössék alapkövetelményeknek a költségvetési támogatás biztosítását megelőzően történő teljesítéséhez; például ahhoz, hogy időben elkészüljön az ellenőrzött beszámoló. (2007-es éves jelentés, 56. a) bekezdés) A költségvetési támogatási programok elindítása előtt az EuropeAid győződjön meg róla, hogy a közpénzek kezelését egyértelműen és teljes körűen értékelik, illetve hogy a kedvezményezett ország hiteles és a célnak megfelelő reformprogrammal rendelkezik minden jelentős hiányosság belátható időn belül történő kezeléséhez. (2007-es éves jelentés, 56. d) bekezdés)	A Bizottság 2007 során folytatta az általa megfelelőnek tekintett dinamikus megközelítés alkalmazását. A költségvetési támogatási programok elindítása előtt a Bizottság továbbra is biztosítja – lehetőség szerint a PEFA keretén belül – a közfinanszírozás-kezelés értékelését, valamint azt, hogy a kedvezményezett ország hiteles és releváns reformprogrammal rendelkezik a jelentős gyengeségek belátható időn belüli kezelésére. Ez biztosítja majd a Cotonoui Megállapodásban foglalt feltételek dinamikus értelmezésének szigorú alkalmazását, valamint a Bizottság fejlesztési célkitűzéseivel összeegyeztethető kockázatkezelést. Végül a Bizottság nem ért egyet a Számvevőszék szóban forgó öt vállalásra vonatkozó értékelésével.
9.	A következtetések szerkesztettebb módon történő bemutatásához a Bizottság a kifizetési határozatok alapjául szolgáló adatok esetében a jövőre vonatkozó előrejelzések helyett inkább a már megtörtént események mérésére támaszkodik. (2006-os éves jelentés, 55. b) bekezdés)	A 2007. évi ellenőrzés szerint a Bizottság számos esetben nem támasztotta alá rendszerezett és hivatalos módon, hogy a közpénzek kezelésével kapcsolatosan a Cotonoui Megállapodást tiszteletben tartották-e. Néhány ilyen esetben az a magyarázat, hogy a múltbeli esetek helyett inkább jövőbeli eseményekre támaszkodtak, továbbá pontatlanul értékelték a mutatókat.	A közpénzek kezelésének alakulásával kapcsolatos következtetések rendszerezettebb bemutatásához a Bizottság szavaltja, hogy a kifizetési határozatok alapjául szolgáló adatok megbízhatóak legyenek, és a jövőre vonatkozó előrejelzések helyett támaszkodik inkább a már megtörtént események mérésére. (2007-es éves jelentés, 56. c) bekezdés)	A támogathatóság értékelésekor a Bizottság figyelembe veszi a múltbeli teljesítmény és a jövőbeni kötelezettségvállalások közötti egyensúlyt. Ezzel egyidejűleg a Bizottság egyetért azzal, hogy a kifizetések értékelésekor a hangsúlyt a teljesítmények demonstrálására kell helyezni.
10.	Ha előrelépés történt a közpénzek kezelésében, azt a mutatók egyértelműen mutassák ki. Ezt olyan mutatók bevezetésével lehet elérni, amelyek az egyszeri események mérése helyett hosszú időn keresztül mérhető, és ezért az egyes időszakok összehasonlítását lehetővé tevő ismérveknek alapulnak. (2006-os éves jelentés, 55. c) bekezdés)	A jelenlegi ellenőrzés feltárta, hogy gyakorta hiányzik mind a közpénz-gazdálkodás hiányosságainak egyértelmű elemzése a program kezdetén, mind pedig egy olyan strukturált megközelítés, mellyel mérhető a közpénz-gazdálkodás alakulása ezt követően. Ebből adódóan nehéz az előrehaladás alapos és tárgyilagos értékelése.	Ha előrelépés történt a közpénzek kezelésében, azt a teljesítménymutatók egyértelműen mutassák ki. Ezt olyan mutatók hatékonyabbá tételével lehet elérni, amelyek az egyszeri események teljesítménymutatóit kiegészítve hosszabb időn keresztül mérik az eredmények alakulását. (2007-es éves jelentés, 56. b) bekezdés)	Más szektorokhoz viszonyítva a közfinanszírozás-kezelés esetében nehezebb és összetettebb az eredménymutatók meghatározása. A Bizottság mindazonáltal, ahol lehet, az eredménymutatók használatát részesíti előnyben a reformok hatásának méréséhez, de használ folyamatorientált mutatókat és intézkedéseket is a reformprogramok végrehajtásában elért haladás ellenőrzésére.

A konszolidált hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA-t illusztráló diagramok (2007. december 31-i állapot)

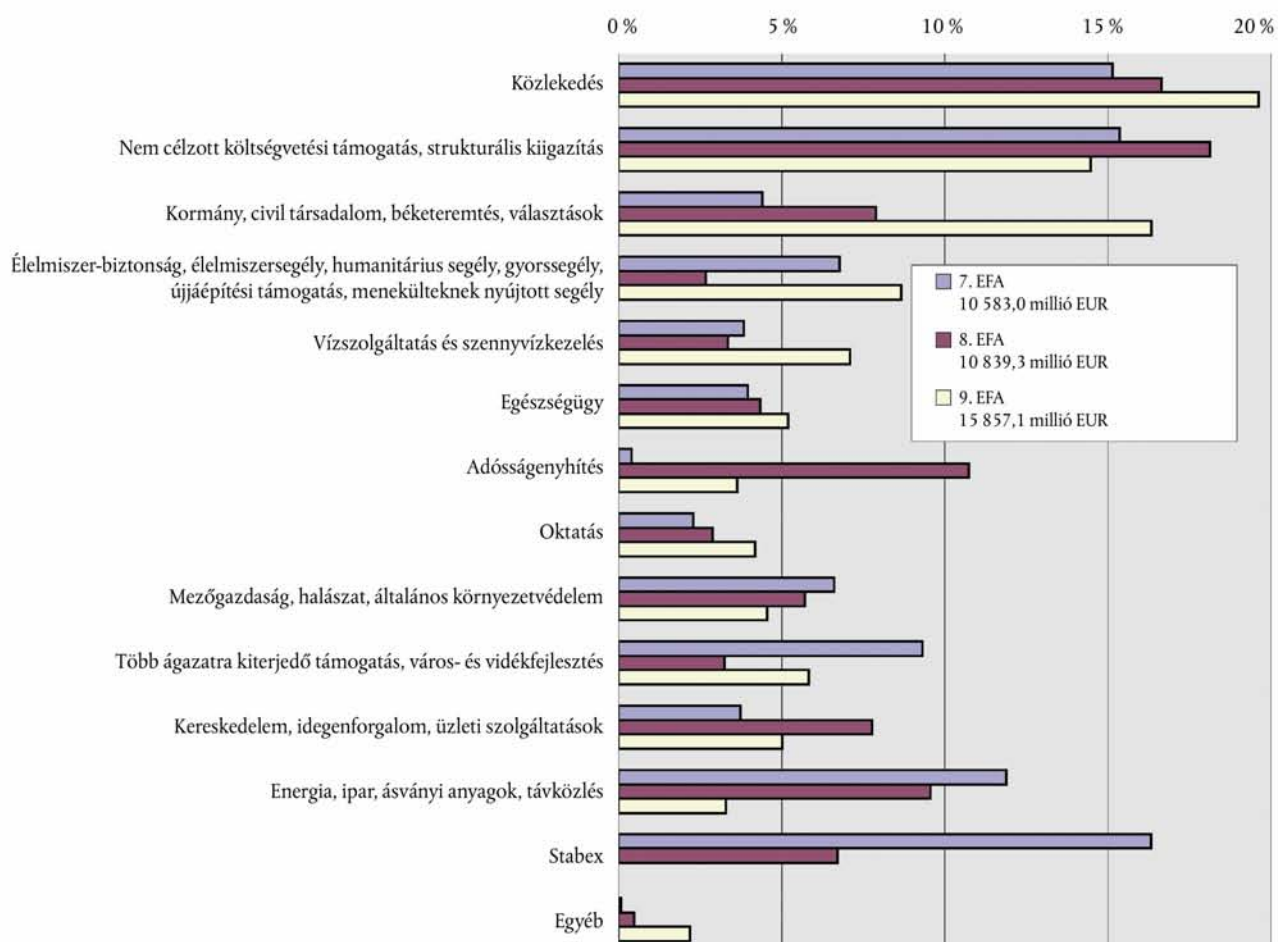
I. diagram: Összesített források

Összesen = 37 328,65 millió EUR ⁽¹⁾



II. diagram: Összesített határozatok

Összesen = 37 279,4 millió EUR ⁽¹⁾



Fornás: Számvevőszék, a számviteli rendszerben szereplő adatok alapján.

⁽¹⁾ Az összesített források (37 328,65 millió EUR) és az összesített határozatok (37 279,37 millió EUR) közötti különbség a rendelkezésre álló, elosztásra váró egyenleg (49,28 millió EUR).