

**ÉVES JELENTÉS A NYOLCADIK, KILENCEDIK
ÉS TIZEDIK EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAP (EFA)
ÁLTAL TÁMOGATOTT TEVÉKENYSÉGEKRŐL**

(2011/C 326/02)

Éves jelentés a nyolcadik, kilencedik és tizedik Európai Fejlesztési Alap (EFA) által támogatott tevékenységekről

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	1–8.
Az Európai Fejlesztési Alap sajátos jellemzői	2–8.
I. fejezet – A nyolcadik, kilencedik és tizedik Európai Fejlesztési Alap felhasználása	9–14.
A pénzügyi műveletek végrehajtása	9–13.
A Bizottság éves jelentése a nyolcadik–tizedik Európai Fejlesztési Alap pénzügyi irányításáról	14.
II. fejezet – A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata az Európai Fejlesztési Alapra vonatkozóan	15–64.
A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata az Európai Parlament és a Tanács részére a nyolcadik, kilencedik és tizedik Európai Fejlesztési Alapról (EFA) – Független könyvvizsgálói jelentés	I–X.
A megbízhatósági nyilatkozatot alátámasztó információk	15–57.
Az ellenőrzés hatóköre és módszerei	15–16.
A beszámoló megbízhatósága	17–18.
A tranzakciók szabályszerűsége	19–27.
A rendszerek eredményessége	28–51.
A Bizottság által kiadott vezetői nyilatkozatok megbízhatósága	52–57.
Következtetések és ajánlások	58–64.
Következtetések	58–61.
Ajánlások	62–64.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

1. Ez az éves jelentés az Európai Fejlesztési Alap (EFA) számvevőszéki értékeléséről szól. A vonatkozó tevékenységekkel és a 2010-es kiadásokkal kapcsolatos főbb adatokat az **1. táblázat** tartalmazza.

Az Európai Fejlesztési Alap sajátos jellemzői

2. Az Európai Unió által nyújtott fejlesztési-együttműködési támogatások elsősorban az Európai Fejlesztési Alapon (EFA) keresztül jutnak el az afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) államokhoz, illetve a tengerentúli országokhoz és területekhez (TOT). Az EFA-t 1957-ben a Római Szerződés keretében hozták létre. A 2000. június 23-án Cotonouban húsz évre aláírt partnerségi megállapodás („Cotonoui Megállapodás”) biztosítja a keretet az Európai Unió AKCS-országokkal, illetve tengerentúli országokkal és területekkel fenntartott kapcsolataihoz. A megállapodás középpontjában a szegénység mérséklése, majd idővel felszámolása áll, olyan módon, hogy az összhangban legyen a fenntartható fejlődésre, illetve az AKCS-országok és TOT-ok fokozatos világgazdasági integrációjára irányuló célokkal. A megállapodás három, egymást kiegészítő pillérré épül:

- fejlesztési együttműködés,
- gazdasági és kereskedelmi együttműködés, illetve
- politikai dimenzió.

3. Az egyes EFA-k által finanszírozott műveletek megtervezésére az adott EFA által lefedett időszak kezdetén kerül sor. A fejlesztési folyamat résztvevőinek tág körével folytatott konzultációkat követően az adott AKCS-állam vagy TOT az Unióval együtt országstratégiai dokumentumot készít, amely lefekteti az ország középtávú fejlesztési céljait és stratégiáit, és meghatározza az ország számára rendelkezésre álló programozható uniós keretösszeget.

1. táblázat – Európai Fejlesztési Alapok – 2010. évi főbb adatok

(millió EUR)

Költségvetési cím	Szakpolitika-terület	Megnevezés	2010-es kifizetések	Gazdálkodás módja
Európai fejlesztési alapok	8. EFA	Igazgatási kiadások	0	
		Operatív kiadások		
		Projektek	21	Közvetlen centralizált
		Költségvetési támogatás	0	Közvetlen centralizált
		Projektek	133	Decentralizált
		Projektek	2	Közös irányítás
			157	
	9. EFA	Igazgatási kiadások	8	
		Operatív kiadások		
		Projektek	204	Közvetlen centralizált
		Költségvetési támogatás	63	Közvetlen centralizált
		Projektek	29	Közvetett centralizált
		Projektek	921	Decentralizált
			81	Közös irányítás
			1 305	
	10. EFA	Igazgatási kiadások	78	
		Operatív kiadások		
		Projektek	181	Közvetlen centralizált
Költségvetési támogatás		1 017	Közvetlen centralizált	
Projektek		11	Közvetett centralizált	
Projektek		215	Decentralizált	
		271	Közös irányítás	
		1 772		

Összes igazgatási kiadás	86
--------------------------	-----------

Összes operatív kiadás	3 147
------------------------	--------------

Projektek	2 068
-----------	-------

Költségvetési támogatás	1 079
-------------------------	-------

Összes kifizetés ⁽¹⁾	3 233
---------------------------------	--------------

Összes egyedi kötelezettségvállalás ⁽¹⁾	3 304
--	--------------

Összes globális kötelezettségvállalás ⁽¹⁾	2 187
--	--------------

⁽¹⁾ Nettó összegek a 2010-es pénzügyi évben.

Forrás: Európai Számvevőszék, az EuropeAid DataWarehouse által szolgáltatott adatok alapján.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4. Az EFA finanszírozását a tagállamoktól kapja, saját pénzügyi szabállyal rendelkezik, és irányítását külön bizottság látja el. Az EFA forrásaiból finanszírozott műveletek pénzügyi lebonyolításáért az Európai Bizottság felel. 2010-ben a Bizottságon belül az EFA szinte összes programját a EuropeAid Együttműködési Hivatal (a továbbiakban: EuropeAid) irányította. Ugyanez a hivatal kezeli az Európai Unió általános költségvetéséből finanszírozott külkapcsolati és fejlesztési kiadások többségét is ⁽¹⁾. Az EFA-projektek egy kis része ⁽²⁾ humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos; ezeket a Humanitárius Segélyek Főigazgatósága (DG ECHO) irányítja. Az Európai Beruházási Bank (EBB) kezeli a beruházási keretet. A beruházási keretre sem a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata, sem az Európai Parlament zárszámadási eljárása nem terjed ki ⁽³⁾ ⁽⁴⁾, annak ellenére, hogy az EBB a műveletek irányításakor az Európai Unió nevében és felelősségére jár el és az EFA erőforrásait használja.

5. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépését követően 2010. december 1-jétől megkezdte működését az Európai Külügyi Szolgálat. A szolgálat feladata, hogy támogassa az Unió főképviselőjét az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának irányítására és egyéb külképviseleti feladatokra vonatkozó megbízatása teljesítésében. Ezzel összefüggésben 2010 végén a EuropeAid egyesült a Fejlesztési Főigazgatósággal és létrejött a Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság – EuropeAid (DG DEVCO), amely 2011 januárja óta az EFA programjainak többségét irányítja.

6. Az EFA a forrásaiból projekteket finanszíroz (a 2010-es kifizetések 66 %-a) és költségvetési támogatást ⁽⁵⁾ nyújt (a 2010-es kifizetések 34 %-a). Az irányítás történhet **(1. táblázat)** központi, közös vagy decentralizált formában ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Lásd: a Számvevőszék 2010-es éves jelentése az uniós költségvetés végrehajtásáról, 5. fejezet „Külső támogatás, fejlesztés és bővítés”.

⁽²⁾ A 2010-ben folyósított kifizetések 1,1 %-a.

⁽³⁾ Lásd: a tizedik Európai Fejlesztési Alap pénzügyi szabályzatáról szóló 2008. február 18-i 215/2008/EK tanácsi rendelet 118., 125. és 134. cikke (HL L 78., 2008.3.19., 1. o.), valamint a Számvevőszéknek az e rendeletről irányuló javaslatról szóló 9/2007. sz. véleménye (HL C 23., 2008.1.28.).

⁽⁴⁾ Ezen műveletek számvevőszéki ellenőrzését az EBB, a Bizottság és a Számvevőszék közötti háromoldalú megállapodás szabályozza (a fent említett, a tizedik EFA-ról szóló 2008. február 18-i pénzügyi szabályzat 134. cikke).

⁽⁵⁾ A költségvetési támogatás keretében a Bizottság a pénzeszközöket a partnerország államkincstárába utalva, kiegészítő költségvetési támogatást nyújtva támogatja a nemzeti fejlesztési stratégiákat.

⁽⁶⁾ A tizedik Európai Fejlesztési Alapról szóló pénzügyi szabályzat 21–29. cikke.

7. Központi irányítás esetén (2010-ben a kifizetések 49 %-a) közvetlenül a Bizottság hajtja végre a támogatásokat. Közös irányítás esetén (2010-ben a kifizetések 11 %-a) az Európai Unió által finanszírozott feladatokat nemzetközi szervezetek látják el, feltéve, hogy számviteli, ellenőrzési, kontroll- és közbeszerzési eljárásaik a nemzetközileg elfogadott szabványoknak megfelelő garanciákat nyújtanak. A EuropeAid fő partnerei az ENSZ szervezetei és a Világbank. Decentralizált irányításra (a 2010-es kifizetések 40 %-a) akkor kerülhet sor, ha a Bizottság a kedvezményezett országok hatóságait bízta meg bizonyos feladatok irányításával. Az EFA decentralizált irányítási mechanizmusát az **1. ábra** szemlélteti.

8. Az EFA-támogatásokat olyan országokban és olyan országok által hajtják végre, ahol a belső kontrollrendszerek általában hiányosak. A tranzakciók szabályszerűségét komolyan veszélyezteti, hogy a nemzeti programengedélyező a legtöbb kedvezményezett országban kapacitáshiánnyal küzd, valamint hogy a végrehajtó és felügyeleti szervek pénzügyi eljárásainak és kontrollmechanizmusainak kialakítását és alkalmazását hiányosságok jellemzik. Sok projekt távol eső helyszínen valósul meg, egyes régiókat pedig konfliktusok sújtanak, ami szintén megnehezíti az ellenőrzések lebonyolítását.

8. A Bizottság csökkenti ezeket a kockázatokat jelentős korai felderítés és korrekciós intézkedések révén. A EuropeAid (a székhelyen és a külképviseleteken) a jogszabályok által előírt pénzügyi szabályokon jóval túlmutató magas szintű előzetes ellenőrzéseket hajt végre a lefedettség és a szóban forgó ellenőrzések természetét tekintve egyaránt. A megelőző intézkedések is nagyon jelentős szerepet játszanak az ellenőrzési stratégiában többek közt a bizottsági személyzet, valamint speciálisan a nemzeti programengedélyezők (NAO) részére kialakított képzések révén. Továbbá számos országban hoztak létre nemzeti programengedélyező támogató programot. Az utóbbi években jelentősen bővítették az iránymutatást, 2010-ben például az uniós alapokból részesülők számára készült új „pénzgazdálkodási eszköztár” publikációjával.

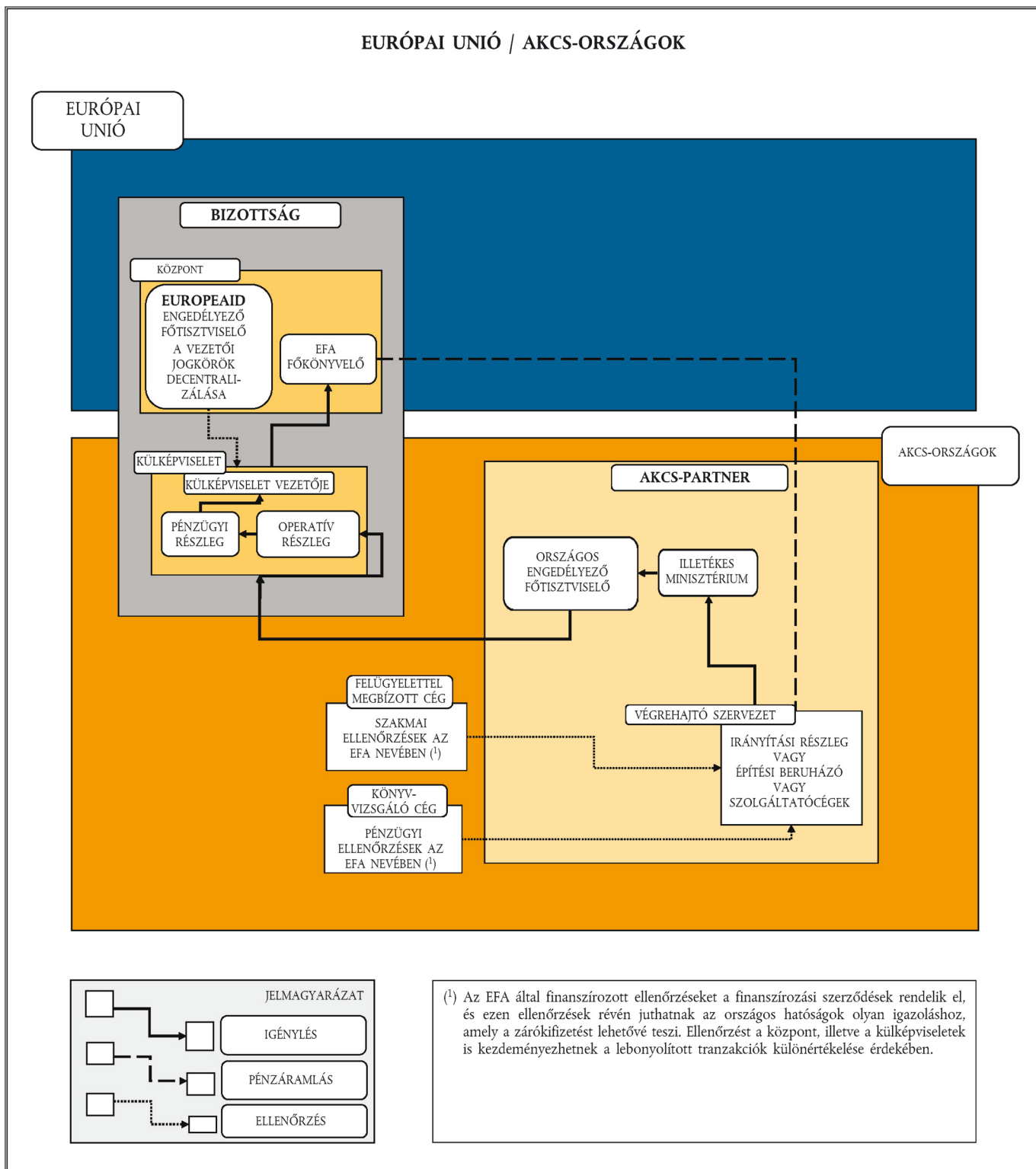
I. FEJEZET – A NYOLCADIK, KILENCEDIK ÉS TIZEDIK EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAP FELHASZNÁLÁSA

A pénzügyi műveletek végrehajtása

9. 2010-ben a nyolcadik, kilencedik és tizedik EFA végrehajtása párhuzamosan zajlott. Az EFA-szerződéseket általában nagyjából öt éves kötelezettségvállalási időszakra kötik, a kifizetések azonban hosszabb időre is elnyúlhatnak. Az 1995–2000-es időszakra vonatkozó nyolcadik EFA keretében az Európai Unió 14 625 millió euro összegben nyújt támogatást. A 2000–2007-es időszakra vonatkozó kilencedik EFA keretében az uniós támogatások összege 15 200 millió eurót tesz ki.

10. 2008. július 1-jén a 2008–2013-as kötelezettségvállalási időszakra vonatkozóan hatályba lépett a tizedik EFA, amelynek keretében az Európai Unió 22 682 millió euro összegben nyújt támogatást. Ebből az összegből 21 967 millió eurót az AKCS-országoknak, 285 millió eurót pedig a tengerentúli országoknak és területeknek (TOT) különítettek el. Az összegekbe beleértendő az Európai Beruházási Bank által az AKCS-országok részére kezelt beruházási konstrukcióba befizetett 1 500 millió euro, illetve a tengerentúli országok és területek részére kezelt beruházási konstrukcióba befizetett 30 millió euro is. Végül 430 millió eurót arra irányoztak elő, hogy az EFA programozásával és végrehajtásával kapcsolatos bizottsági költségeket fedezze.

1. ábra – A decentralizált irányítás mechanizmusa



A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

11. A tagállamoktól kapott hozzájárulások teljes összege 2010-ben 3 500 millió euro volt. A hozzájárulások lehívása továbbra is a kilencedik EFA-ból történt. 2011-ben sor fog kerülni a kilencedik EFA-ból történő utolsó lehívásra és megkezdődnek az első lehívások a tizedik EFA-ból, amelyben immár mind a 27 tagállam részt vesz.

12. A Bizottság által kezelt EFA-források összesített felhasználását és a pénzügyi műveletek végrehajtását a **2. táblázat** ismerteti. 2010-ben a globális kötelezettségvállalások bruttó összege 2 662 millió eurót tett ki (nettó összeg: 2 187 millió euro), ami 13 %-kal elmaradt a Bizottság pénzügyi végrehajtásra vonatkozó előrejelzéseitől (7). Ez főként azzal magyarázható, hogy a Bizottság úgy döntött, nem hajt végre számos, az AKCS-n belüli programhoz (8) tartozó finanszírozási határozatot és egyes V-FLEX tevékenységeket (9), illetve hogy késelmek adódtak egyrészt a tengerentúli országok és területek tizedik EFA-ra vonatkozó programozási dokumentumainak véglegesítése, másrészt a tizedik EFA-ra vonatkozó országstratégiai dokumentumok féldős felülvizsgálata során. A EuropeAid jelentése szerint a 2010-es évben vállalt egyedi kötelezettségek (10) összege 3 710 millió eurót tett ki (nettó összeg: 3 304 millió euro), ami 410 millió euróval, azaz 13 %-kal felülmúlta a pénzügyi végrehajtásra vonatkozó előrejelzéseket. Ebből azonban legalább 305 millió euro az előző években vállalt kötelezettségek adatainak korrekciójából származik.

13. Noha 8 %-kal elmaradt a célszámtól, a bruttó kifizetések összege 3 321 millió euróval (nettó összeg: 3 233 millió euro) így is rekordszintet ért el 2010-ben. A felhasználatlan kötelezettségvállalások összege 8 %-kal csökkent, 12 490 millió euróról 11 444 millió euróra, abból adódóan, hogy 2010-ben az új kötelezettségvállalásokhoz képest magas volt a kifizetések szintje. Az elévült vagy alvó, felhasználatlan kötelezettségvállalások (11) szintje további 11 %-kal nőtt, 1 217 millió euróról 1 353 millió euróra.

12. A Bizottság megerősíti, hogy szándékosan késleltetett számos olyan projektet, amelyek nem voltak elég előrehaladott állapotban, ez ad magyarázatot arra, hogy a globális kötelezettségvállalások szintje némileg alatta maradt az előrejelzéseknek.

13. A Számvevőszék állításának megfelelően a kifizetések rekordszintet értek el, ezzel csökkentve a kifizetésre váró kötelezettségvállalásokat. A Bizottság ezenfelül a nyolcadik Európai Fejlesztési Alaphoz tartozó régi projektek lezárására vonatkozó fontos feladatot is végrehajtotta.

A régóta esedékes vagy szünetelő kötelezettségvállalások növekedésére az előző évek magas szintű kötelezettségvállalása ad magyarázatot, különös tekintettel a 2007. évre, amikor megnyílt a tizedik Európai Fejlesztési Alap.

(7) A globális kötelezettségvállalások a finanszírozási határozatoktól függenek. A bruttó és a nettó összeg közötti különbség kötelezettségvállalások visszavonásából adódik.

(8) A Cotonoui Megállapodás értelmében az AKCS-n belüli együttműködés a regionális együttműködési és integrációs keretrendszer szerves része, és kiterjed minden olyan regionális műveletre, amely számos vagy az összes AKCS-állam előnyét szolgálja.

(9) Támogatás fejlődő országoknak a pénzügyi válság hatásának kezeléséhez.

(10) Ezek összege az egyes szerződésektől függ. A bruttó és a nettó összeg közötti különbség kötelezettségvállalások visszavonásából adódik.

(11) Elévült kifizetetlen kötelezettségvállalásnak tekintendők azok az összegek, amelyeket már több mint öt éve lekötöttek, de továbbra sem költöttek el. Alvó felhasználatlan kötelezettségvállalásnak minősülnek azok az összegek, amelyeket lekötöttek, de több mint két évig sem szerződésben, sem máshog nem költöttek el.

2. táblázat – Összesítés az EFA-források felhasználásáról, 2010. december 31.

(millió EUR)

	A 2009. év végi helyzet		A költségvetés végrehajtása a 2010-es pénzügyi év során (nettó összegek)			A 2010. év végi helyzet					
	Teljes összeg	Végrehajtási arány ⁽²⁾	8. EFA ⁽³⁾	9. EFA ⁽³⁾	10. EFA	Teljes összeg	8. EFA	9. EFA	10. EFA	Teljes összeg	Végrehajtási arány ⁽²⁾
A – FORRÁSOK ⁽¹⁾	48 746		– 85	– 151	282	46	10 701	16 482	21 609	48 792	
B – FELHASZNÁLÁS											
1. Globális kötelezettségvállalások	35 591	73,0 %	– 46	– 116	2 349	2 187	10 698	16 463	10 617	37 778	77,4 %
2. Egyedi kötelezettségvállalások	29 021	59,5 %	8	476	2 820	3 304	10 507	15 683	6 134	32 324	66,2 %
3. Kifizetések	23 101	47,4 %	157	1 304	1 772	3 233	10 240	13 121	2 973	26 334	54,0 %
C – Kifizetendő összeg (B1 – B3)	12 490	25,6 %					458	3 342	7 644	11 444	23,5 %
D – Rendelkezésre álló egyenleg (A – B1)	13 155	27,0 %					3	19	10 992	11 014	22,6 %

⁽¹⁾ A nyolcadik, kilencedik és tizedik EFA-hoz eredetileg rendelt összegek, társfinanszírozás, kamat, egyéb források, valamint transferek korábbi EFA-kból.

⁽²⁾ A források százalékában.

⁽³⁾ A negatív összegek visszavont kötelezettségvállalásoknak felelnek meg.

Forrás: Számvevőszék, a pénzügyi műveletek végrehajtásáról szóló EFA-jelentések és a 2010. december 31-i pénzügyi kimutatások alapján.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A Bizottság éves jelentése a nyolcadik–tizedik Európai Fejlesztési Alap pénzügyi irányításáról

14. A tizedik EFA-ra vonatkozó pénzügyi szabályzat előírja ⁽¹²⁾, hogy a Bizottság évente készítsen jelentést az EFA pénzügyi irányításáról. A Számvevőszék véleménye szerint ez a jelentés pontosan ábrázolja, hogy mennyire valósultak meg a Bizottságnak a pénzügyi évre vonatkozó operatív céljai (különösen a pénzügyi végrehajtást és a kontrolltevékenységeket illetően), illetve hogy miként alakult a pénzügyi helyzet és milyen események gyakoroltak jelentős hatást a 2010-es év tevékenységeire. A Számvevőszék felhívja a figyelmet a 12. bekezdésben szereplő észrevételére a korábbi években költségvetési támogatásokra vállalt egyedi kötelezettségek 2010-es adatainak számviteli kiigazítására vonatkozóan.

⁽¹²⁾ 118. és 124. cikk.

II. FEJEZET – A SZÁMVEVŐSZÉK MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZATA AZ EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAPRA VONATKOZÓAN

A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata az Európai Parlament és a Tanács részére a nyolcadik, kilencedik és tizedik Európai Fejlesztési Alapról (EFA) – Független könyvvizsgálói jelentés

I. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 287. cikkének, illetve a tizedik Európai Fejlesztési Alapról szóló – és a korábbi EFA-kra is vonatkozó – pénzügyi szabályzat 141. cikkének rendelkezései alapján a Számvevőszék a következőket ellenőrizte:

- a) a nyolcadik, kilencedik és tizedik Európai Fejlesztési Alapnak a 2010. december 31-ével lezárult pénzügyi évre vonatkozó éves beszámolója, amely az összevont pénzügyi kimutatásokból⁽¹³⁾, valamint a nyolcadik, kilencedik és tizedik EFA pénzügyi műveleteinek végrehajtásáról szóló összevont jelentésekből áll; valamint
- b) az EFA jogi keretén belül végrehajtott, a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége az EFA azon forrásaira vonatkozóan, amelyek pénzügyi irányításáért a Bizottság felel⁽¹⁴⁾.

A vezetés felelőssége

II. Az EUMSZ 310–325. cikkével és a nyolcadik, kilencedik és tizedik EFA-ra vonatkozó pénzügyi szabályzattal összhangban a vezetés felel az EFA éves beszámolójának elkészítéséért és valósághű bemutatásáért, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért:

- a) A vezetés felelőssége az EFA éves beszámolójával kapcsolatban a következőket öleli fel: az akár csalásból, akár hibából eredő lényegi hibáktól mentes pénzügyi kimutatások elkészítésére és valós bemutatására vonatkozó belsőkontroll-mechanizmusok kialakítása, bevezetése és működtetése; az EFA számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok alapján megfelelő számviteli politika kiválasztása és alkalmazása⁽¹⁵⁾; valamint az adott körülmények között ésszerű számviteli becslések elkészítése. Az EFA éves beszámolóját a Bizottság hagyja jóvá.
- b) Az, hogy a vezetők hogyan gyakorolják az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos felelősségüket, attól függ, hogy az EFA-kra vonatkozó pénzügyi szabályzat az EFA végrehajtásának milyen módját írja elő. A végrehajtási feladatokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás követelményeinek megfelelően kell elvégezni, eredményes és hatékony belsőkontroll-mechanizmusok kialakításával, bevezetésével és működtetésével, 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 visszatérítését célzó bírósági eljárásokat. Az alkalmazott végrehajtási módtól függetlenül az EFA beszámolójának alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért a végső felelősséget a Bizottság viseli (az EUMSZ 317. cikke).

⁽¹³⁾ Az összevont pénzügyi kimutatások a következőkből állnak: a mérleg, az eredménykimutatás, a készpénzforgalmi kimutatás, valamint az Európai Fejlesztési Alapokba befizetendő tételek táblázata.

⁽¹⁴⁾ A tizedik EFA-ról szóló pénzügyi szabályzat 2., 3., 4. cikke, 125. cikkének (4) bekezdése és 134. cikke értelmében ez a megbízhatósági nyilatkozat nem vonatkozik az EFA forrásainak azon részére, amelyet az EBB kezel, illetve amelyért az EBB viseli a felelősséget.

⁽¹⁵⁾ 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 Standard Testület (IASB) által kiadott Nemzetközi Számviteli Standardokra (IAS)/Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardokra (IFRS) támaszkodnak. A pénzügyi szabályzatnak megfelelően a 2010-es pénzügyi évre vonatkozó összevont pénzügyi kimutatások ezen – az EFA számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott – számviteli szabályok alapján készültek, amelyek az eredményszemléletű számvitel elveit az Európai Unió sajátos környezetéhez igazítják, míg az EFA-k végrehajtásáról szóló összevont jelentések továbbra is elsősorban készpénzforgalmi szemlélet alapján készülnek.

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 a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan. A Számvevőszék az IFAC nemzetközi ellenőrzési standardjaival és etikai kódexével, valamint a legfőbb ellenőrzési intézmények nemzetközi standardjaival (INTOSAI) összhangban végezte ellenőrzését, amennyire azok az EFA-ra vonatkozóan alkalmazhatók. Ezen standardok értelmében a Számvevőszéknek úgy kell megterveznie és végrehajtania az ellenőrzést, hogy ésszerű bizonyosságot nyerhessen arra nézve, hogy az Európai Fejlesztési Alap éves beszámolója mentes a lényegi hibáktól, 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 információkról, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről. Az ellenőr megítélésén múlik, hogy milyen eljárásokat alkalmaz például annak értékelésére, hogy mekkora a lényegi hibák kockázata az összevont beszámolóban, illetve hogy fennáll-e az alapul szolgáló tranzakciók – akár csalás, akár hiba okozta – lényeges szabályszerűtlensége az EFA-k jogi keretei által meghatározott követelményekhez képest. Kockázatértékelése során az ellenőr tekintetbe veszi a végleges összevont beszámoló elkészítése és valóság-hű bemutatása szempontjából releváns belsőkontroll-mechanizmusokat, valamint az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét biztosítani hivatott felügyeleti és kontrollrendszereket, azért, hogy a körülményeknek megfelelő ellenőrzési eljárásokat tervezzen meg. Az ellenőrzés értékeli továbbá, hogy az alkalmazott számviteli alapelvek megfelelőek-e és a számviteli becslések ésszerűek-e, valamint kiterjed az 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.

A beszámoló megbízhatósága

Vélemény a beszámoló megbízhatóságáról

VI. A Számvevőszék véleménye szerint a nyolcadik, kilencedik és tizedik EFA éves beszámolója az EFA-k pénzügyi szabályzatának előírásaival és a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályokkal összhangban, minden lényegi szempontból megbízható és valós képet nyújt az EFA 2010. december 31-i pénzügyi helyzetéről, illetve az akkor véget ért évben lezajlott gazdasági események eredményéről.

A beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége

Bevételek

Vélemény a beszámolóban szereplő bevételek jogszerűségéről és szabályszerűségéről

VII. A Számvevőszék véleménye szerint a 2010. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó beszámolóban szereplő bevételek minden lényegi szempontból jogszerűek és szabályszerűek.

Kötelezettségvállalások

Vélemény a beszámolóban szereplő kötelezettségvállalások jogszerűségéről és szabályszerűségéről

VIII. A Számvevőszék véleménye szerint a 2010. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó beszámolóban szereplő kötelezettségvállalások minden lényegi szempontból jogszerűek és szabályszerűek.

Kifizetések

A beszámolóban szereplő kifizetések jogszerűségéről és szabályszerűségéről alkotott elutasító vélemény alapja

IX. A számvevőszéki ellenőrzés megállapította, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek részben eredményesek a kifizetések szabályszerűségének biztosítása terén. A Számvevőszék becslése szerint a nyolcadik, kilencedik és tizedik EFA kifizetések tekintetében a legvalószínűbb hibaarány 3,4 %.

A beszámolóban szereplő kifizetések jogszerűségéről és szabályszerűségéről alkotott elutasító vélemény

X. A Számvevőszék véleménye szerint a beszámolóban feltüntetett kifizetések jogszerűségéről és szabályszerűségéről alkotott elutasító vélemény indoklásáról szóló bekezdésben ismertetett körülmények jelentősége miatt a 2010. december 31-én véget ért pénzügyi évről szóló beszámoló alapját képező kifizetéseket lényeges hibaszint jellemzi.

2011. szeptember 1.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

elnök

Európai Számvevőszék
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBURG

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A megbízhatósági nyilatkozatot alátámasztó információk*Az ellenőrzés hatóköre és módszerei*

15. Az EFA beszámolójának megbízhatóságára vonatkozó, a megbízhatósági nyilatkozat VI. bekezdésében foglalt észrevételek a konszolidált pénzügyi kimutatások⁽¹⁶⁾ ellenőrzésén, illetve a nyolcadik, kilencedik és tizedik EFA pénzügyi műveleteinek végrehajtásáról szóló konszolidált jelentés⁽¹⁷⁾ ellenőrzésén alapulnak. Az ellenőrzés keretében teszteléssel megvizsgáltuk az összegekre és a közzétett információkra vonatkozó bizonyítékokat. Többek között értékeltük az alkalmazott számviteli alapelveket, a vezetés lényegesebb becsléseit és a konszolidált beszámoló általános bemutatását.

16. A beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók szabályszerűségére irányuló számvevőszéki ellenőrzési koncepciót és módszertant a Számvevőszéknek a költségvetés végrehajtásáról szóló 2010-es éves jelentése tartalmazza (az 1. fejezet 1.1. mellékletének 2. része). A megbízhatósági nyilatkozat VII–X. bekezdésében foglalt, az EFA tranzakcióinak szabályszerűségével kapcsolatos észrevételek az alábbiakon alapulnak:

- a) egy 195 tranzakcióból álló minta ellenőrzése. A mintában 30 egyedi kötelezettségvállalás, valamint a külképviseletek és a Bizottság központi részlegei által folyósított 165 időközi és végső kifizetés szerepelt⁽¹⁸⁾. Szükség esetén a végrehajtó szervezeteknél és a végső kedvezményezetteknel helyszíni ellenőrzésre is sor került, a pénzügyi jelentések és költségkimutatások alapját képező kifizetések ellenőrzése végett;
- b) a felügyeleti és kontrollrendszerek eredményességének értékelése a EuropeAid központi részlegeinél és a külképviseleteknél, amely a következő elemekre terjedt ki:
 - i. a kontrollkörnyezet és a belsőkontroll-standardok;
 - ii. a szerződések és kifizetések előzetes ellenőrzése az engedélyezésre jogosult tisztviselők, így többek között a nemzeti programengedélyezők által;
 - iii. monitoring és felügyelet;
 - iv. külső ellenőrzések;
 - v. belső ellenőrzés;

⁽¹⁶⁾ Lásd: a tizedik Európai Fejlesztési Alapról szóló, 2008. február 18-i pénzügyi szabályzat 122. cikke: a pénzügyi kimutatásoknak tartalmazniuk kell a mérleget, a gazdasági eredménykimutatást, a pénzforgalmi kimutatást és az Európai Fejlesztési Alapba befizetendő összegek táblázatát.

⁽¹⁷⁾ Lásd: a tizedik Európai Fejlesztési Alapról szóló, 2008. február 18-i pénzügyi szabályzat 123. cikke: a pénzügyi műveletek végrehajtására vonatkozó jelentéseknek tartalmazniuk kell olyan táblázatokat, amelyek ismertetik az előirányzatokat, a kötelezettségvállalásokat és a kifizetéseket.

⁽¹⁸⁾ EuropeAid: 128 projekt és 20, költségvetési támogatással kapcsolatos tranzakció; Humanitárius Segélyek Főigazgatósága: 7 tranzakció humanitárius segélyezési projektek keretében; Külkapcsolati Főigazgatóság: 10, igazgatási kiadásokkal kapcsolatos tranzakció.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

c) a Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatok felülvizsgálata, beleértve a EuropeAid éves tevékenységi jelentésének értékelését.

A beszámoló megbízhatósága

17. A Számvevőszék megállapítja, hogy az EFA 2010. december 31-én végződő pénzügyi évre vonatkozó beszámolója minden lényeges szempontból híven tükrözi az EFA pénzügyi helyzetét, illetve műveleteinek és pénzáramlásainak eredményeit, a vonatkozó pénzügyi szabályzat előírásaival és a számvitelért felelős tisztviselő által elfogadott alkalmazandó számviteli szabályokkal összhangban.

18. A 2009-es évhez hasonlóan azonban a EuropeAid által végzett utólagos tranzakció-ellenőrzések és a Számvevőszék saját ellenőrzései is megállapították, hogy továbbra is gyakoriak az adatrögzítési hibák⁽¹⁹⁾. Noha a pénzügyi kimutatásokra vonatkozó számvevőszéki ellenőrzés nem tárt fel olyan lényegi hibát, amely ezekre a hibákra lenne visszavezethető, ezek továbbra is aggodalomra adnak okot, mert befolyásolhatják az éves beszámoló elkészítéséhez felhasznált adatok pontosságát, különösen az egyes pénzügyi évek év végi elkülönítések⁽²⁰⁾. Ezek a hibák kihatással vannak a EuropeAid pénzgazdálkodási adatainak megbízhatóságára is.

A tranzakciók szabályszerűsége

19. A tranzakciótesztek eredményeit az **1. melléklet** foglalja össze. A kifizetésekből vett minta számvevőszéki tesztelése során a kifizetések 27 %-ánál derült fény hibára. A Számvevőszék becslése szerint a legvalószínűbb hibaarány 3,4 %⁽²¹⁾. A Számvevőszék a főbb észrevételeket alább részletesebben is kifejti.

⁽¹⁹⁾ Pl.: szerződéstípus, a szerződés induló és záró napja.

⁽²⁰⁾ A pénzügyi évek elkülönítése azt kívánja biztosítani, hogy az összes bevétel és az összes kiadás pontosan, a megfelelő számviteli időszakban legyen rögzítve.

⁽²¹⁾ A Számvevőszék reprezentatív statisztikai minta alapján becslési meg a hibaarányt. Az itt feltüntetett szám a legjobb becslés eredménye („a legvalószínűbb hibaarány”). A Számvevőszék 95 %-os konfidenciaszinttel állítja, hogy az alapsokaságban a hibaarány 1,0 % és 5,9 % (alsó és felső hibahatár) között van.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

17. A Bizottság üdvözlöi a Számvevőszék megállapítását, miszerint az EFA 2010-re vonatkozó beszámolója az előző évekhez hasonlóan lényeges hibáktól mentes.

18. A EuropeAid 2009 óta jelentős erőfeszítéseket tesz az informatikai adatrögzítés minőségének javítására. Ezt szem előtt tartva került sor 2010/2011-ben a szerződések és a Közös Külkapcsolati Információs Rendszer (CRIS) ellenőrzési moduljának jelentős felülvizsgálatára, valamint az adatminőségre vonatkozó horizontális kezdeményezésekre.

Amint arra a Számvevőszék rámutat, ez nem járt lényeges hatással a 2010-re vonatkozó éves beszámolóra.

19. A Bizottság megjegyzi, hogy az előző évben (2009-ben) a EuropeAid portfóliójának EFA részében a Számvevőszék nem talált lényeges hibát (kevesebb mint 2 %-ot), ezzel szemben a költségvetés portfóliójának becsült hibaaránya 2–5 % között volt. 2010-re vonatkozóan a EuropeAid költségvetési részét a Számvevőszék lényeges hibától mentesnek találta (1,7 %), az EFA tevékenységekkel kapcsolatos tranzakciók azonban túllépték a 2 %-os küszöböt (3,4 %). A Számvevőszék ellenőrzése alapján tehát a EuropeAid ellenőrzési struktúrájának működése az utóbbi két évben viszonylag stabilnak tűnik, és a 2009-et megelőző időszakhoz képest további javulást mutat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Bevételek

20. A Számvevőszék ellenőrzése a bevételi tranzakciók kapcsán lényegi hibát nem talált.

Kötelezettségvállalások

21. A számvevőszéki ellenőrzés megállapította, hogy a kötelezettségvállalások lényegi hibáktól mentesek. A decentralizált irányítással végrehajtott projekteknél azonban jelentős gyakorisággal (14-ből négyszer) előforduló, nem számszerűsíthető hibák jellemezték az egyedi kötelezettségvállalásokat. A hibák a pályázati szabályoknak és a szerződések aláírására jogszabályban meghatározott határidőknek a betartásához kapcsolódtak.

22. A többi irányítási mód esetében nem fordultak elő hibák az egyedi kötelezettségvállalásokban. A költségvetési támogatások esetében a Számvevőszék szerint – a Bizottság dinamikus értelmezését figyelembe véve ⁽²²⁾ – a EuropeAid megfelelően szerkesztett, áttekinthető módon bizonyította a Cotonoui Megállapodásban meghatározott jogosultsági feltételek betartását.

Kifizetések

23. A számvevőszéki ellenőrzés megállapította, hogy a kifizetéseket lényeges hibaszint jellemezte.

Projektkifizetések

24. A beszerzési szerződések kivételével számszerűsíthető és nem számszerűsíthető hibák fordultak elő valamennyi projekt-típusnál.

25. A projektkifizetések esetében feltárt számszerűsíthető hibák leginkább az alábbi típusokba sorolhatók:

- a) pontosság: számítási hibák;
- b) megalapozottsági hiba: a nyújtott szolgáltatásokat és a leszállított árukat igazoló számlák, illetve bizonylatok hiánya, a kivitelezett munkálatokat meghaladó mennyiségek elszámolása;
- c) támogathatósági hiba: a közbeszerzési eljárások megszegése, a megvalósítási időszakon kívül felmerülő, illetve a szerződésben nem szereplő tevékenységekhez vagy szolgáltatásokhoz kapcsolódó kiadások elszámolása, jogosulatlan hía-visszatérítések.

21. A Bizottság folytatja erőfeszítéseit a szerződéses eljárásról folytatott speciális képzés bővítésére a nemzeti programengedélyezők és a Bizottság szervezeti egységei részére egyaránt.

22. A Bizottság örömmel veszi a Számvevőszék elismerését az értékelési eljárás megfelelő szerkesztése és átláthatóvá tétele, valamint a jogosultsági feltételek betartása terén 2009/2010-ben tett jelentős előrehaladással kapcsolatban.

23. Lásd a 19. bekezdésre adott választ.

25.

c) A Bizottság újabb utasításokat adott a kedvezményezett országok által kivetett adók problémájával kapcsolatban. Ezek az utasítások egyszerűsítik bizonyos héaköteles számlák feldolgozásának folyamatát.

⁽²²⁾ 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.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

26. A leggyakrabban előforduló nem számszerűsíthető hibák abból adódtak, hogy egyes teljesítési garanciákat⁽²³⁾ a szerződéses összegek megnövelését követően nem korrigáltak; a Külkapcsolati Főigazgatóság által jóváhagyott igazgatási kiadásoknál az engedélyezési és szerződéskötési eljárásokat nem tartották be; nem álltak rendelkezésre megfelelő bizonylatok; illetve a szerződéses szabályokat ellentmondások jellemezték.

Költségvetési támogatással kapcsolatos kifizetések

27. A Számvevőszék ellenőrzése szerint a költségvetési támogatások kifizetéseiben gyakran előforduló, nem számszerűsíthető hibákat okozott az, hogy nem volt jól szerkesztett, átlátható módon bizonyítva, hogy a támogatott kormányok megfelelő javulást értek el a közpénzkezelés terén. Ez első sorban a megfelelő értékelési keret hiányából adódott, a közpénzkezelési reformprogram ugyanis egyes támogatott kormányoknál még kidolgozás alatt állt, vagy olyan célokat fogalmazott meg, amelyek nem tükrözték a realitásokat, nem voltak egyértelműek és nem voltak fontosság szerint rangsorolva. Néhány esetben a külképviseltek közpénzkezelést értékelő jelentése nem a tárgyidőszakra kitűzött célok alapján értékelte az előrehaladást. Azt követően azonban, hogy 2010 júniusában módosított keretrendszert vezettek be a közpénzkezelés alakulásának figyelemmel követéséhez, illetve az arról való beszámolóhoz, ezek a hibák többé nem fordultak elő a 2010-es év második felére vonatkozóan megvizsgált tranzakciókban.

A rendszerek eredményessége

28. A rendszervizsgálat eredményeit a **2. melléklet** foglalja össze. A Számvevőszék megállapítása szerint a rendszerek csak részben voltak eredményesek a tranzakciók szabályszerűségének biztosítása terén.

29. A 4. bekezdésben már említettük, hogy az Európai Unió általános költségvetéséből, illetve az EFA-ból finanszírozott külső támogatási eszközök többségét⁽²⁴⁾ a EuropeAid hajtja végre. Tehát – ellenkező kitétel hiányában – a Számvevőszék azon észrevételei, amelyek a felügyeleti és kontrollrendszerek eredményességével, valamint a főigazgató éves tevékenységi jelentésének és nyilatkozatának megbízhatóságával kapcsolatosak, a EuropeAid valamennyi felelősségi területére érvényesek.

⁽²³⁾ A (vállalkozói vagy beszállítói szerződésekre vonatkozó) teljesítési garancia kártalanítja az ajánlatkérőt minden olyan kár esetében, ami abból adódik, hogy a nyertes ajánlattevő nem teljesítette szerződéses kötelezettségeit teljes körűen és megfelelően.

⁽²⁴⁾ Kivéve az előcsatlakozási támogatást, a nyugat-balkáni államoknak nyújtott támogatást, a humanitárius segítségnyújtást, a makroszintű pénzügyi támogatást, a közös kül- és biztonságpolitikát és a gyorsreagálású mechanizmust.

27. A Bizottság üdvözli a Számvevőszék azon megállapítását, miszerint nem fordultak elő hibák a közpénzkezelés bizonyítási eljárása terén, azóta, hogy 2010 júniusában bevezették a közpénzkezelés alakulásának értékelésére szolgáló módosított keretrendszert. A Bizottság szigorúan tartja magát ehhez a rendszerhez.

Kontrollkörnyezet

30. A EuropeAid-nél a kontrollkörnyezetet a Számvevőszék eredményesnek értékelte mind a külképviselők, mind a központi részlegek szintjén.

31. A EuropeAid egyértelmű kontrollstratégiával rendelkezik a hibák megelőzésére, illetve feltárására és kiigazítására, és a Bizottság belső ellenőrzési standardjait többnyire betartják. 2010-ben a EuropeAid további erőfeszítéseket tett a felügyeleti és kontrollrendszerei megerősítése érdekében. Az EFA-ról szóló 2008-as ⁽²⁵⁾ és 2009-es ⁽²⁶⁾ számvevőszéki éves jelentésre adott bizottsági válasznak megfelelően a EuropeAid kidolgozta a „EuropeAid irányítási és ellenőrzési hierarchiájának megerősítését célzó cselekvési tervet” (cselekvési terv) ⁽²⁷⁾, és megkezdte annak gyakorlatba ültetését. A terv figyelembe veszi a Számvevőszék korábbi éves jelentéseiben megfogalmazott észrevételek és ajánlások többségét, és intézkedéseket vezet be a munkaerő-felvétel és a szervezeti célok jobb összehangolására ⁽²⁸⁾. A terv gyakorlatba ültetése azonban 2010-ben még csak a kezdeti fázisban tartott.

Előzetes kontrollok

32. A Számvevőszék értékelése szerint a EuropeAid központi részlegeinél és a külképviselőken az engedélyező tisztviselők által alkalmazott előzetes kontrollok csak részben eredményesen előzik meg, illetve tárják fel és korrigálják a hibákat.

Projektek

33. Ami a projektkifizetéseket illeti, a kiadások pontosságának, megalapozottságának és támoghatóságának ellenőrzésében hiányosságok mutatkoztak (lásd: 25. bekezdés). Szerződéstípustól függően a EuropeAid előzetes ellenőrzései gyakran nagymértékben a külső programfelelősök tanúsítványaira (vállalkozói szerződéseknél), illetve (programbecslések, támogatások és díjalapú szolgáltatói szerződések esetén) külső ellenőrzésekre és költségvizsgálatokra támaszkodnak. A hibaarány azonban, amelyet a Számvevőszék a külső tanúsítványok, ellenőrzések és igazolások tárgyát képező kiadásokban feltárt, arra utal, hogy ezen utóbbiakból csupán korlátozott bizonyosság szerezhető. A támogatási szerződésekkel kapcsolatban például a Számvevőszék 12 tranzakcióban észlelt hibát, amelyeket mind külső ellenőrzések és költségvizsgálatok alapján hagytak jóvá.

31. A „EuropeAid irányítási és ellenőrzési hierarchiájának megerősítését célzó cselekvési terv” az ütemterv szerint halad, és 2011 közepén már számos intézkedést megvalósítottak. 2011. júliusában kezdte meg működését az egyik fő intézkedés keretében megvalósuló új, webalapú, évente kétszeri jelentést készítő eszköz (a külső támogatások kezeléséről szóló jelentés), amely a vezetői információs rendszerből veszi a legfontosabb teljesítménymutatókat.

33. A Bizottság nem kizárólag ezekre a költségvizsgálatokra támaszkodik bizonyosságszerzés céljából. A EuropeAid (kötelező) ellenőrzési módszertanához tartozik a projektek éves kockázatelemzése, amelynek során bizonyos tevékenységeket kockázatalapú ellenőrzésekre választanak ki, gyakran a kötelező költségvizsgálatokon felül. Továbbá a EuropeAid folytatja erőfeszítéseit a költségvizsgálatok minőségének javítására – legutóbb például kiadta a Bizottság vagy a kedvezményezett által szerződötetett ellenőrökre egyaránt kötelező szabványosított feladatmeghatározását. A külképviselőknek és a központnak is szerepe van a benyújtott költségvizsgálatok minőségének felülvizsgálatában.

⁽²⁵⁾ 54. bekezdés.

⁽²⁶⁾ Az 54. bekezdés b) pontja.

⁽²⁷⁾ A EuropeAid irányítási és ellenőrzési hierarchiájának megerősítését célzó cselekvési terv, 2010.11.19.

⁽²⁸⁾ A EuropeAid irányítási és ellenőrzési hierarchiájának megerősítését célzó cselekvési terv, 2010.11.19., 7.1. és 7.2. sz. intézkedés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Költségvetési támogatás

34. A költségvetési támogatásokat illetően jelentős előrelépés volt, hogy 2010 második felében új formátumot és új rendszert vezettek be a támogatott országok közpénzkezelő rendszereinek reformjáról szóló külképviseleti éves jelentések elkészítéséhez. Ezzel biztosítani kívánják, hogy a támogatások folyósítása a kifizetési feltételek strukturált értékelésén alapuljon. Egyes támogatott országokban azonban a közpénzkezelési reformprogram még kidolgozás alatt állt, vagy nem tartalmazott reális, egyértelmű, fontossági sorrendbe állított célokat. Emiatt nehézségeket okozott a reform alakulásának strukturált értékelése (lásd: 27. bekezdés).

Monitoring és felügyelet

35. A Számvevőszék értékelése szerint a monitoringot és a felügyeletet a EuropeAid központi részlegei eredményesen, a külképviseletek részben eredményesen látják el.

A EuropeAid központi részlegei

36. Az operatív tevékenységek és a főbb kontrollok működésének figyelemmel követéséhez a EuropeAid központi részlegei több eszközre is támaszkodnak.

37. A központi részlegek a külső támogatások kezeléséről szóló kétéves jelentések elemzése révén felügyelik a kedvezményezett országokbeli projektek megvalósulását és más kérdéseket, például a külképviseletek belsőkontroll-rendszereit és emberi erőforrásait. A 2010-ben felkeresett külképviseletek esetében a Számvevőszék úgy találta, hogy a jelentések releváns és megbízható információkat tartalmaztak. A EuropeAid cselekvési terve még tovább növeli ezeknek a jelentéseknek mint főbb kontrollmechanizmusnak a szerepét, a jelentések válnak ugyanis „a kontrollhierarchia alapkövévé, illetve a külképviseletek és a központ között az elszámoltathatóság legfontosabb eszközévé”. Ezzel összefüggésben a külképviseletek vezetőinek a 2011-es pénzügyi évben első alkalommal meg kell erősíteniük a műveletek elvégzését, valamint azok jogszerűségét és szabályszerűségét, hogy ezzel alátámasszák a főigazgató éves megbízhatósági nyilatkozatát ⁽²⁹⁾.

34. A Bizottság örömmel veszi a Számvevőszék elismerését a közpénzkezelő rendszerek reformjáról szóló éves jelentések új formátumának köszönhető előrelépésével kapcsolatban. E rendszer megszilárdulásával várhatóan egyértelműbbé válnak a célok, és megfelelő tárgyidőszakot használnak az értékeléshez.

⁽²⁹⁾ A EuropeAid irányítási és ellenőrzési hierarchiájának megerősítését célzó cselekvési terv, 2010.11.19., 2.1. és 2.2. sz. intézkedés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

38. A külképviseleteken végzett helyszíni ellenőrzések révén a EuropeAid központi szolgálatai felmérhetik a projektek megvalósulását, illetve a külképviseletek belső felépítésének, rendszereinek és eljárásainak megfelelőségét. Az év során végzett 14 helyszíni ellenőrzés mellett a EuropeAid elemezte a 2008-ban és 2009-ben végzett 14 helyszíni ellenőrzés eredményeit is. Az elemzés hangsúlyozza: tovább kell fejleszteni a külképviseletek operatív és pénzügyi részlegeinek kapacitásait, illetve fokozni kell a projektek monitorozását és a partnerországok elkötelezettségét.

39. 2009 végén a EuropeAid központi részlegei újabb útmutatót bocsátottak a külképviseletek rendelkezésére a helyszíni ellenőrző látogatásokhoz. Az útmutatóban kiválasztási kritériumok is szerepeltek, amelyek biztosítják mind az operatív, mind a pénzügyi szempontok megfelelő lefedését. A Számvevőszék által 2010-ben felkeresett külképviseletek többsége azonban még nem vezette be a javasolt eljárásokat (lásd: 44. bekezdés). A Számvevőszék azt is megállapította, hogy a projektek monitorozásának javítása és a partnerországok elkötelezettségének fokozása érdekében a EuropeAid központi részlegei és a külképviseletek továbbra is segítséget nyújtottak az EFA nemzeti programengedélyező irodáinak (lásd: 43. bekezdés).

40. Az ellenőrzések, amelyeket a EuropeAid a keretszerződési megállapodásban előír, értékes információkkal szolgálnak a projektek kontrollrendszerét érintő rendszerhiányosságokról, illetve a potenciálisan nem támogatható kiadások szintjéről és jellemzőiről. A EuropeAid központi részlegei minden évben megvizsgálják az ellenőrzési eredményeket és felméri az azok hasznosulását. A legtöbb megállapítás ismétlődő jellegű és pl. hiányzó vagy nem megfelelő bizonylatokkal kapcsolatos, vagy azzal, hogy a végrehajtó szervezetek helytelen közbeszerzési eljárásokat alkalmaznak. Ezzel kapcsolatban fontos eredmény, hogy 2010 végén elkészült és továbbításra került „a külső fellépésekre fordított uniós források kedvezményezettjeinek szóló pénzgazdálkodási eszköztár”, amely segíteni kívánja a végrehajtó szervezeteket a pénzgazdálkodási és támogathatósági szabályokkal kapcsolatos ismereteik elmélyítésében.

41. A EuropeAid központi részlegei a szabályok betartását utólagos tranzakciós kontrollokkal is ellenőrzik. Az utóbbi évekhez hasonlóan ezek az ellenőrzések gyakran hibaként állapították meg, hogy a EuropeAid CRIS⁽³⁰⁾ információs rendszerében szereplő adatok nem teljes körűek és nem pontosak. A megállapítások között szerepelt az is, hogy nem megfelelő a beszerzési eljárások dokumentálása. A pénzügyi kihatással járó hibák ugyanakkor többnyire előlegek indokolatlan kivezetéséből adódtak, amelyeket a szerződések lezárása előtt valószínűleg úgymint kijavítottak volna. Bár a EuropeAid az évek során továbbfejlesztette az utólagos tranzakciós kontrollok rendszerét, az még mindig nem eredményes az alaptranzakciók szabályszerűségi hibáinak feltárásában, illetve az engedélyezésre jogosult tisztviselők általi előzetes ellenőrzések hiányosságainak kiszűrésében.

39. A EuropeAid helyszíni ellenőrzésekre vonatkozó jelenlegi útmutatója nem kötelező utasítás. A EuropeAid jelenleg azt vizsgálja, hogyan rendezze jobban a felügyeletet (ennek részeként a helyszíni látogatásokat) a létszámmal és a kiküldetési költségvetéssel kapcsolatos forráshiány keretein belül, valamint a biztonsági szempontok figyelembevételével. Erre való tekintettel a EuropeAid többéves felügyeleti és értékelési tervek bevezetését, valamint a felügyeletre vonatkozó útmutatás és jelentéstétel megerősítését tervezi – nevezetesen a 2011-ben átalakított külső támogatások kezeléséről szóló – a külképviseletek által évente kétszer benyújtott – jelentésben és az új program és projektciklus-irányítási útmutatójában.

41. A EuropeAid jelenleg felülvizsgálja belső ellenőrzési struktúráját, és újra nagyító alá veszi az utólagos tranzakciós kontroll rendszer költséghatékonyosságát.

⁽³⁰⁾ Közös RELEX Információs Rendszer.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

42. A EuropeAid nem alakított ki olyan vezetői információs rendszereket, amelyekkel nyomon követhető a helyszíni ellenőrzések, a külső ellenőrzések és a költségvizsgálatok eredményeit és hasznosulását. A főigazgató és a külképviseletek vezetői ezért nehezen tudnak meggyőződni arról, hogy időben sor került-e kiigazító intézkedésekre, és különösen a feltárt hibák orvoslására. Ezenfelül a EuropeAid információs rendszerei – a „CRIS Audit” és a „CRIS Recovery Orders” (visszafizetési felszólítások) – között egyelőre nincs kapcsolat, ami megnehezíti a korrekciós intézkedések nyomon követését.

Külképviseletek

43. A korábbi évekhez hasonlóan a Számvevőszék ezúttal is rosszul dokumentált, eredménytelen ellenőrzéseket tapasztalt a legtöbb EFA kedvezményezett ország programengedélyező irodájában. A EuropeAid központi részlegei és a külképviseletek gyakran nyújtanak szakmai segítséget az ellenőrzések javításához, de ennek eredménye gyakran korlátozott, egyrészt azért, mert az országos programengedélyező irodák nem látják el kifogástalanul feladatukat, másrészt a forráshiány, illetve az alkalmazotti állomány gyakori cserélődése miatt.

44. A Számvevőszék által 2010-ben felkeresett külképviseletek többsége nem alkalmazta a EuropeAid helyszíni ellenőrző látogatásokra vonatkozó útmutatóját (lásd: 39. bekezdés). A külképviseleteknél 2008 márciusa és 2009 szeptembere között végzett 14 ellenőrző látogatás alapján ⁽³¹⁾ a EuropeAid 2010-ben arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy a külképviseletek nem rendelkeznek elegendő erőforrással, ezért gyakran csak korlátozottan tudnak ellátni egyes főbb kontrollfeladatokat, például a projektek helyszíni ellenőrzését, és azon belül különösen a pénzügyi szempontok vizsgálatát. A EuropeAid a cselekvési tervében kitér a projektfelügyelet fokozásának kérdésére ⁽³²⁾.

Külső ellenőrzések

45. A Számvevőszék a külső ellenőrzési funkciót a EuropeAid központi részlegei esetében eredményesnek, a külképviseletek esetében pedig részben eredményesnek ítéli.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

42. A szabványosított informatikai eszköz hiánya nem jelenti azt, hogy az ellenőrzés és a felügyelet megállapításait ne kísérmék figyelemmel. Minden (átruházott) felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselő figyelemmel kíséri az ellenőrzéseket, és amennyiben szükséges, visszafizetési felszólításokat bocsát ki.

A EuropeAid számításai szerint az ellenőrzés eredményeinek feldolgozására és a visszafizetési felszólítások létrehozására szolgáló rendszerelem közötti kapcsolat a vezetői információs rendszerben (CRIS) 2011 végére jön létre.

Lásd még a 31. bekezdésre és a 62. bekezdés c) pontjára adott választ.

43. Lásd a 8. bekezdésre adott választ.

44. Lásd a 39. bekezdésre és a 62. bekezdés c) pontjára adott választ.

⁽³¹⁾ EuropeAid 01: „Ellenőrző látogatások 2008 márciusa és 2009 szeptembere között: a főbb ajánlások összefoglalása”, kelt: 2010. december 17.

⁽³²⁾ A EuropeAid irányítási és ellenőrzési hierarchiájának megerősítését célzó 2010. november 19-i cselekvési terv, 6.2. sz. intézkedés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A EuropeAid központi részlegei

46. A EuropeAid központi részlegei közös módszertant dolgoztak ki az éves ellenőrzési terv elkészítéséhez, végrehajtásához és utókövetéséhez, amely mind a központi részlegekre, mind a külképviseletekre nézve kötelező. Jelentős előrelépés volt 2010-ben az 5 %-os éves ellenőrzési lefedettséget előíró közös teljesítménymutató bevezetése. A EuropeAid központi részlegei követték a módszertant.

47. A EuropeAid központi részlegei szorosan figyelemmel kísérik a külképviseletek külső ellenőrzési tevékenységeit, illetve a Bizottság által kötött ellenőrzési keretszerződés részeként végzett külső ellenőrzések minőségét. Az átfogó éves minőség-ellenőrzések hasznos információkkal szolgálnak arról, hogy milyen további javító intézkedésekre van szükség, és kiindulópontul szolgálnak a külső ellenőröknek adandó további utasításokhoz és iránymutatáshoz.

Külképviseletek

48. A külképviseletek többnyire a módszertannak megfelelően végezték el a külső ellenőrzéseket. A Számvevőszék szerint azonban egyes területeken további javulásra van szükség. Az EFA-ról szóló 2009-es számvevőszéki éves jelentésben már szerepelt ⁽³³⁾, hogy létszámhiány miatt a külképviseletek csak korlátozottan tudnak kockázatalapú ellenőrzéseket folytatni, mivel a kötelező ellenőrzések elsőbbséget élveznek. A létszámhiány az ellenőrzést követő záróelszámolási folyamat elhúzódásával járhat, aminek az a kockázata, hogy egyes jogosulatlan költségterítések már nem lesznek visszakövetelhetők.

Belső ellenőrzés

49. A Számvevőszék értékelése szerint a belső ellenőrzés eredményes.

50. A belső ellenőrzési részleg (IAC) ⁽³⁴⁾ működése megfelelt annak az alapvető célnak, hogy a főigazgató számára bizonyosságot nyújtson az alkalmazott kockázatkezelési, kontroll- és belső irányítási eljárások hatékonyságáról és eredményességéről. A 2009-ben jelentkező munkaerőhiányt felszámolták, így az IAC teljes egészében meg tudta valósítani a 2010-es munkatervét.

⁽³³⁾ 47. bekezdés.

⁽³⁴⁾ Az IAC egy bizottsági főigazgatóság egyik részlege. Irányításáért egy osztályvezető felel, aki közvetlenül a főigazgatónak számol be. A részleg feladata, hogy a főigazgatóság műveleteinek javítása érdekében független bizonyosságot nyújtson a belsőkontroll-rendszer eredményességére nézve.

46. A Bizottság örömmel veszi a Számvevőszék elismerését a EuropeAid külső ellenőrzési módszertanában évről-évre bekövetkező jelentős előrelépéssel kapcsolatban.

48. Való igaz, hogy a létszámhiány az ellenőrzést követő egyeztetések elhúzódásával járhat, de valamennyi kötelező ellenőrzési jelentést le kell adni azelőtt, hogy a Bizottság a végső kifizetést folyósítaná, ezért nagyon kicsi annak kockázata, hogy egyes költségterítések már nem lesznek visszakövetelhetők.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

51. 2010-ben a EuropeAid részlegei számára általában jóval kevesebb időt vett igénybe az, hogy válaszoljanak az ellenőrzési jelentések tervezeteire, illetve hogy végrehajtsák az IAC és a belső ellenőrzési szolgálat (IAS) ⁽³⁵⁾ ajánlásaiból adódó feladatokat. Továbbra is jelentős késedelmek jellemezték azonban a korábbi évek egyes ajánlásainak gyakorlatba ültetését, elsősorban az emberi erőforrások és az informatika területén.

A Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatok megbízhatósága

52. A Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatok vizsgálatának eredményeit a **3. melléklet** foglalja össze.

53. Az éves tevékenységi jelentés valós képet ad az alkalmazott felügyeleti és kontrollrendszerek működéséről és eredményeiről. A jelentés világos és tartalmas, elsősorban a számszerűsített mutatóknak köszönhetően. Leszögezi, hogy a több évet átfogó kontrollstruktúra kialakítását és eredményeit tekintve a EuropeAid úgy véli, hogy a portfóliójában fennmaradó hibaarány ⁽³⁶⁾ nem indokolja fenntartás megfogalmazását a főigazgatói megbízhatósági nyilatkozatban. Ezt a kijelentését azonban továbbra sem támasztja alá bizonyítékokkal.

54. Annak bemutatása érdekében, hogy a különböző fókuszú kontrollok hogyan járulnak hozzá a hibák feltáráshoz és kijavításához, a EuropeAid most első alkalommal összefoglalót tett közzé az előzetes, illetve a tranzakciókon végzett utólagos kontrollok során észlelt és kijavított hibákról ⁽³⁷⁾. Ezek az adatok azonban nem teljesek: nem nyújtanak átfogó tájékoztatást arról, hogy milyen hibákat tártak fel és javítottak ki a EuropeAid ellenőrzési keretszerződésen kívül indított ellenőrzései és költségvizsgálatai, illetve a kedvezményezettek általi ellenőrzések és költségvizsgálatok.

55. A EuropeAid még nem dolgozott ki kiemelt mutatót annak mérésére, hogy milyen becsült pénzügyi hatása van az összes előzetes és utólagos kontroll alkalmazása után fennmaradó hibáknak. Ahogy azt az EFA-ról szóló 2009-es számvevőszéki éves jelentés már jelezte ⁽³⁸⁾, ilyen mutató hiányában a EuropeAid nincs abban a helyzetben, hogy bizonyítani tudja: a hiányosságok és hibák pénzügyi hatása valóban a lényegességi küszöb alatt van. A Számvevőszék megjegyzi, hogy a EuropeAid jelenleg dolgozza ki az említett adatok előállításának módszertanát ⁽³⁹⁾.

⁽³⁵⁾ Az IAS a Bizottság egyik főigazgatósága. Vezetője a Bizottság belső ellenőre, aki a Bizottság Ellenőrzés-felügyeleti bizottságának tartozik beszámolóval. A szolgálat feladata, hogy független bizonyosságot nyújtson a belsőkontroll-rendszerek eredményességére nézve és hogy véleményekkel, tanácsadással és ajánlásokkal segítse a Bizottságot.

⁽³⁶⁾ Az összes előzetes és utólagos kontrollmechanizmus alkalmazását követően fennmaradó hibaarány.

⁽³⁷⁾ A EuropeAid 2010-es éves tevékenységi jelentése, 3.1.2.2.4. bekezdés, 30. o.

⁽³⁸⁾ 50. bekezdés.

⁽³⁹⁾ A EuropeAid 2010-es éves tevékenységi jelentése, 3.1.2.2.4. bekezdés, 30. o.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

51. Az ellenőrzések egyes ajánlásainak gyakorlatba ültetésénél bekövetkező jelentős késedelmek főleg az emberierőforrás-politikával és az informatikai rendszerrel hozhatók összefüggésbe, mindkét esetben szélsőségesen nehéz a gyors végrehajtás az éves tervezési cikluson belüli szakpolitikai váltás és megvalósításának átfutási ideje miatt. Ennek ellenére a EuropeAid valamennyi ajánlás gyakorlatba ültetését nagyon körültekintően és rendszeresen figyelemmel kíséri, egyebek mellett a hat hónapos ellenőrzés-irányításáról készített jelentése révén.

53. A Bizottság úgy véli, hogy a megbízhatóság EuropeAid éves tevékenységi jelentésében szereplő négy építőkövének minőségi és mennyiségi mutatói valóban biztosítják a szükséges bizonyítékokat a főigazgató ésszerű mértékű megbízhatóságra vonatkozó állításának alátámasztására, és a szabályszerűség vonatkozásában pontosan értékeli a EuropeAid pénzügyi irányítását.

54. Az éves tevékenységi jelentésben egyértelműen szerepel, hogy az ellenőrök által észlelt és kijavított hibák csak azokra az ellenőrökre vonatkoznak, akiket a EuropeAid ellenőrzési keretszerződése alapján bíztak meg, vagyis az évente feltárt és kiigazított hibák számszerűsített pénzügyi értéke a jelentésben szereplő összegnél jóval magasabb. A középtávú informatikai fejlesztések még a helyszínen megbízott ellenőrök által feltárt pénzügyi megállapítások központi rögzítését is lehetővé teszik majd, ezen fejlesztés költséghatékonysága azonban még alapos vizsgálatra szorul.

55. A EuropeAid a terveknek megfelelően 2010-ben elkezdte az igazgatóság portfóliójában (valamennyi ellenőrzés elvégzése után) fennmaradó hibaarány becsülésére szolgáló módszertan kifejlesztését, és 2011-ben is az ütemterv szerint folytatja munkáját. A módszertant 2011 márciusában jóváhagyták, és 2011 májusában egy kísérleti tanulmány indítására került sor a módszertan tesztelése, valamint a teljes körű megvalósítás részletes munkaprogramjának kidolgozása céljából.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

56. Ami a 2010-es pénzügyi évet illeti, a EuropeAid főigazgatója úgy nyilatkozott: ésszerű bizonyosságot szerzett arról, hogy a meglévő kontrollmechanizmusok a szükséges módon garantálják a tranzakciók szabályszerűségét. A Számvevőszék ellenőrzése nem támasztja alá ezt a kijelentést. A számvevők szerint a EuropeAid rendszerei csak részben voltak eredményesek, és a EuropeAid által az EFA-ból, illetve az Európai Unió általános költségvetéséből folyósított külkapcsolati és fejlesztési kifizetéseket összességében lényeges hibaszint jellemezte ⁽⁴⁰⁾.

57. A Számvevőszék álláspontja szerint a főigazgató nyilatkozata és éves tevékenységi jelentése csak részben ad valós képet a pénzgazdálkodás szabályszerűségi szempontjairól.

Következtetések és ajánlások

Következtetések

58. Ellenőrzési munkája alapján a Számvevőszék megállapítja, hogy az EFA 2010. december 31-én végződő pénzügyi évre vonatkozó beszámolója minden lényeges szempontból valóban tükrözi az EFA pénzügyi helyzetét, illetve az akkor véget ért évben lezajlott műveletei és pénzáramlásai eredményét, a költségvetési rendelet előírásaival és a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályokkal összhangban.

59. Az elvégzett ellenőrzések alapján a Számvevőszék a 2010. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozóan megállapítja, hogy:

- a) az EFA bevételei mentesek voltak a lényegi hibáktól;
- b) az EFA keretében vállalt egyedi kötelezettségek mentesek voltak a lényegi hibáktól, viszont gyakran fordultak elő bennük nem számszerűsíthető hibák; és
- c) az EFA kifizetéseit lényeges hibaszint jellemezte.

60. A Számvevőszék az elvégzett ellenőrzések alapján megállapítja, hogy a EuropeAid felügyeleti és kontrollrendszerei csupán részben biztosították eredményesen a kifizetések szabályszerűségét.

56. A Bizottság kidolgozta ellenőrzéseit a többéves projektek életciklusának teljes lefedésére. A Bizottság úgy véli, hogy ezek a felügyeleti és kontrollrendszerek hatékonyak, továbbá évről-évre jelentős javulást mutatnak. Az elmúlt években a Bizottság intézkedett a Számvevőszék ajánlásaival kapcsolatban. Az előrelépések többségét a Számvevőszék elismerte, amelynek eredményeként a kiemelt kontrollrendszer jelentős elemeit eredményesnek ítélte, csakúgy mint a EuropeAid 2010. évre vonatkozó kontrollkörnyezetét.

Lásd még a 19. bekezdésre adott választ.

57. Lásd az 53. bekezdésre adott választ.

59.

c) Lásd a 19. bekezdésre adott választ.

60. Lásd az 56. bekezdésre adott választ.

⁽⁴⁰⁾ Lásd: a Számvevőszék 2010-es éves jelentése az uniós költségvetés végrehajtásáról, 5. fejezet „Külső támogatás, fejlesztés és bővítés”, 5.35. és 5.36. bekezdés, valamint 5.1. melléklet.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

61. Ahogy azt az EFA-ról szóló korábbi éves jelentésekben már jeleztük, a EuropeAid átfogó kontrollstratégiát léptetett életbe, de egyes területeken továbbra is hiányosságok fordulnak elő. 2010 végén a EuropeAid elindította a „EuropeAid irányítási és ellenőrzési hierarchiájának megerősítését célzó cselekvési tervet”. A jelenlegi és korábbi számvevőszéki éves jelentések számos észrevételét és ajánlását beépítő terv jelentős javulást hozhat a EuropeAid felügyeleti és kontrollrendszereinek kialakítása és alkalmazása terén.

Ajánlások

62. A korábbi éves jelentésekben megfogalmazott ajánlások hasznosulásának számvevőszéki áttekintését a **4. melléklet** mutatja be. Ezen áttekintés, valamint a 2010-es megállapítások és következtetések alapján a Számvevőszék javasolja, hogy a EuropeAid hajtsa végre a cselekvési tervében szereplő alábbi intézkedéseket:

- a) dolgozzon ki kiemelt mutatót az összes előzetes és utólagos kontroll alkalmazása után még megmaradó hibák becsült pénzügyi hatásának kimutatására (lásd: 55. bekezdés ⁽⁴¹⁾);
- b) értékelje a különböző kontrollok költséghatékonyságát – különös tekintettel a tranzakciók utólagos ellenőrzését szolgáló rendszerre (lásd: 41. és 61. bekezdés ⁽⁴²⁾);
- c) többéves monitorozási és értékelési tervek segítségével javítsa a projektfelügyelet, és ennek részeként a helyszíni szemlék eredményességét (lásd: 44. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

61. Lásd a 31. bekezdésre adott választ.

62.

- a) A EuropeAid a terveknek megfelelően 2010-ben elkezdte az igazgatóság portfóliójában (valamennyi ellenőrzés elvégzése után) fennmaradó hibaarány becslésére szolgáló módszertan kifejlesztését, és 2011-ben is az ütemterv szerint folytatja munkáját. A módszertant 2011 márciusában jóváhagyták, és 2011 májusában egy kísérleti tanulmány indítására került sor a tesztelés, valamint a teljes körű megvalósítás részletes munkaprogramjának kidolgozása céljából.
- b) A Bizottság megkezdte az ellenőrzések költséghatékonyságára vonatkozó munkáját a EuropeAid 2010-es ellenőrzési stratégiájának szélesebb körű felülvizsgálata keretében. Ennek a munkának a felülvizsgálatára és újraindítására kerül majd sor 2011/2012-ben a költségvetési rendelet jelenleg folyó átdolgozásának végeredményétől függően.

Lásd még a 41. bekezdésre adott választ.

- c) A EuropeAid többéves felügyeleti és értékelési tervek bevezetését, valamint a felügyeletre vonatkozó útmutatás és jelentéstétel megerősítését tervezi – nevezetesen a 2011-ben átalakított külső támogatások kezeléséről szóló – a külképviseletek által évente kétszer benyújtott – jelentésben és az új program és projekt-ciklus-irányítási útmutatójában.

⁽⁴¹⁾ Lásd még: a Számvevőszék EFA-ról szóló 2009-es éves jelentése, 54. bekezdés, a) pont.

⁽⁴²⁾ Lásd még: a Számvevőszék EFA-ról szóló 2009-es éves jelentése, 54. bekezdés, b) pont.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

63. A Számvevőszék javasolja továbbá a EuropeAidnek, hogy:

- a) vizsgálja felül a külső felügyelőktől, valamint ellenőrzések és költségvizsgálatok révén kapott igazolások megbízhatóságát (lásd: 33. bekezdés);
- b) építsen ki vezetői információs rendszereket, amelyek segítségével a főigazgató és a külképviseletek vezetői szorosabban nyomon követhetik a helyszíni ellenőrzések, a külső ellenőrzések és a költségvizsgálatok eredményeinek hasznosulását (lásd: 42. bekezdés);
- c) kapcsolja össze a „CRIS Audit” és a „CRIS Recovery Orders” (visszafizetési felszólítások) információs rendszereket (lásd: 42. bekezdés);
- d) tegyen további lépéseket annak érdekében, hogy az adatokat a megfelelő időben, pontosan és teljes körűen rögzítsék a CRIS információs rendszerben (lásd: 18. és 41. bekezdés).

64. Ami a költségvetési támogatást illeti, a Számvevőszék javasolja, hogy a EuropeAid:

- a) Gondoskodjék róla, hogy a külképviseletek minden esetben az új formában, az új rendszernek megfelelően készítsék el éves beszámolójukat a támogatott országok közpénzkezelési rendszereinek reformjáról, és ezáltal jól szerkesztett, átlátható módon bizonyítsák, hogy a közpénzek kezelésében valóban haladás mutatkozik (lásd: 34. bekezdés).
- b) Szakpolitikai dialógus révén támogassa, hogy a kedvezményezett országok közpénzkezelési reformprogramjához egyértelmű értékelési keretet alakítsanak ki (lásd: 34. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

63.

- a) A Bizottság munkatársai jelenleg felülvizsgálják a külső felügyelők, ellenőrzések és költségvizsgálatok révén kapott igazolások minőségét és megbízhatóságát. Ezenfelül a Bizottság 2008-ban kötelezővé tette a 15 millió eurót meghaladó közbeszerzések tartalmi ellenőrzését, és később szabványosított feladatmeghatározást adott ki. A tartalmi ellenőrzések lefedik a projekt teljes életciklusát a tervezéstől a kivitelezésig, és a felügyelők igazolásának ellenőrzésére is kiterjednek. E változások jótékony hatásai 2010-ben még nem voltak szükségszerűen láthatók. A Bizottság jelenleg a kedvezményezettek által szerződötetett költségvizsgálatok minőségének javítását célzó lehetséges mechanizmusok kialakítását is fontolgatja.
- b) A Bizottság olyan vezetői információs rendszerek fejlesztésén dolgozik (nevezetesen az új webalapú, külképviseleti jelentési rendszer segítségével), amelyek lehetővé teszik a vezetés számára, hogy szorosabban nyomon követhessék a helyszínen rendelkezésre álló működési és pénzgazdálkodási adatokat.

Lásd továbbá a 62. bekezdés c) pontjára adott választ.

- c) A EuropeAid számításai szerint az ellenőrzés eredményeinek feldolgozására és a visszafizetési felszólítások létrehozására szolgáló rendszerelem közötti kapcsolat a vezetői információs rendszerben (CRIS) 2011 végére jön létre.
- d) A EuropeAid folytatja a 2009-ben megkezdett, az adatbevitel minőségének javulását célzó jelentős erőfeszítéseit. Ezt szem előtt tartva került sor 2010/2011-ben a szerződések és a vezetői információs rendszer (CRIS) ellenőrzési moduljának jelentős felülvizsgálatára.

64.

- a) A Bizottság biztosítani fogja, hogy szigorúan az új formátumot alkalmazzák a közpénzkezelés alakulásának értékelésére szolgáló jól szerkesztett és átláthatóvá tett rendszerének támogatására.
- b) A Bizottság elismeri annak jelentőségét, hogy a kedvezményezett országok közpénzkezelési reformprogramjához egyértelmű értékelési keretet alakítsanak ki a költségvetési támogatási műveletek kezdetétől fogva. Ezt a rendszert az illetékes hatóságokkal való rendszeres politikai párbeszéd támasztja majd alá.

1. MELLÉKLET

AZ EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAP ÁLTAL LEBONYOLÍTOTT TRANZAKCIÓK TESZTELÉSÉNEK EREDMÉNYE

2010			2009	2008	2007
Projektek	Költségvetési támogatás	Összesen			

A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE

Összes kötelezettségvállalás:	20	10	30	50	45	60
Összes kifizetés (ebből):	145	20	165	170	170	148
Előlegek	0	0	0	0	40	0
Közbenső/záró kifizetések	145	20	165	170	130	148

A KIFIZETÉSEK TESZTELÉSÉNEK EREDMÉNYEI ⁽¹⁾ ⁽²⁾

A tesztelt tranzakciókon belül azok aránya, amelyek:

Mentések a hibáktól	74 % (107)	65 % (13)	73 % (120)	78 %	76 %	63 %
Egy vagy több hibát tartalmaztak	26 % (38)	35 % (7)	27 % (45)	22 %	24 %	37 %

A hibák által érintett kifizetések elemzése

Hibatípus szerinti elemzés

Nem számszerűsíthető hibák	39 % (15)	100 % (7)	49 % (22)	65 %	61 %	49 %
Számszerűsíthető hibák	61 % (23)	0 % (0)	51 % (23)	35 %	39 %	51 %
Támogathatóság	70 % (16)	0 % (0)	70 % (16)	23 %	44 %	68 %
Megalapozottság	17 % (4)	0 % (0)	17 % (4)	23 %	38 %	21 %
Pontosság	13 % (3)	0 % (0)	13 % (3)	54 %	19 %	11 %

A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK KIFIZETÉSEKRE GYAKOROLT BECSÜLT HATÁSA

A legvalószínűbb hibaarány

	3,4 %
Alsó hibakorlát	1,0 %
Felső hibakorlát	5,9 %

⁽¹⁾ Hogy jobb betekintést nyerjünk a szakpolitika-csoport eltérő kockázati profilú területeibe, a mintát szegmensekre osztottuk fel.

⁽²⁾ A zárójelben szereplő számok a tranzakciók tényleges számát jelölik.

2. MELLÉKLET

AZ EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAP ÉS AZ ÁLTALÁNOS KÖLTSÉGVETÉSBŐL FINANSZÍROZOTT FEJLESZTÉSI
TÁMOGATÁSOK RENDSZEREIRE VONATKOZÓ VIZSGÁLAT EREDMÉNYE

A kiválasztott felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

Érintett rendszer	Kontrollkörnyezet	Előzetes kontrollok	Monitoring és felügyelet	Külső ellenőrzések	Belső ellenőrzések	Általános értékelés
A EuropeAid központi részlegei	Eredményes	Részben eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes	Részben eredményes
Külképviseltek	Eredményes	Részben eredményes	Részben eredményes	Részben eredményes	N/A	Részben eredményes

A felügyeleti és kontrollrendszerek általános értékelése

Általános értékelés	2010	2009	2008	2007
Részben eredményes	Részben eredményes	Részben eredményes	Részben eredményes	Részben eredményes

3. MELLÉKLET

A BIZOTTSÁG ÁLTAL KIADOTT, AZ EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAPRA ÉS AZ ÁLTALÁNOS KÖLTSÉGVETÉSBŐL
FINANSZÍROZOTT FEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOKRA VONATKOZÓ VEZETŐI TELJESSÉGI NYILATKOZATOK
VIZSGÁLATÁNAK EREDMÉNYE

A főbb érintett főigazgatóságok	A főigazgató által kiadott nyilatkozat jellege (*)	Megfogalmazott fenntartások	A Számvevőszék észrevételei	A megbízhatóság általános értékelése	
				2010	2009
AIDCO	fenntartás nélkül	N/A	A EuropeAid átfogó kontrollstratégiát léptetett életbe. Felügyeleti és kontrollrendszereinek kialakításában és alkalmazásában ismét komoly javulás tapasztalható. A Számvevőszék ellenőrzése azonban úgy találta, hogy bizonyos kontrollokban még mindig mutatkoznak hiányosságok, és a kifizetéseket lényeges hibák jellemzik.	B	B

(*) A főigazgató megbízhatósági nyilatkozatában leszögezi: kellő bizonyossággal rendelkezik afelől, hogy az alkalmazott kontrolleljáráások a szükséges módon garantálják a tranzakciók szabályszerűségét.

A: a főigazgató nyilatkozata és az éves tevékenységi jelentés korrekt értékelést ad a pénzügyi irányítás szabályszerűségéről.

B: a főigazgató nyilatkozata és az éves tevékenységi jelentés csak részben korrekt értékelést ad a pénzügyi irányítás szabályszerűségéről.

C: a főigazgató nyilatkozata és az éves tevékenységi jelentés nem ad korrekt értékelést a pénzügyi irányítás szabályszerűségéről.

AZ EURÓPAI FEJLESZTÉSI ALAPOKRA VONATKOZÓ KORÁBBI AJÁNLÁSOK HASZNOSULÁSA

Év	A Számvevőszék ajánlása	Elért eredmények	A Bizottság válasza	A Számvevőszék elemzése
2009	Az átfogó kontrollstratégia tervezett felülvizsgálata során a EuropeAid dolgozzon ki kiemelt mutatót az összes előzetes és utólagos kontroll alkalmazása után még megmaradó hibák becsült pénzügyi hatásának mérésére; ezt a mutatót például a lezárt projektek reprezentatív statisztikai mintájának vizsgálatára alapozhatná (2009-es éves jelentés, 54. bekezdés, a) pont).	A EuropeAid jelenleg vizsgálja felül általános kontrollstratégiáját; ennek során hivatkozik a „EuropeAid irányítási és ellenőrzési hierarchiájának megerősítését célzó cselekvési tervre”. A EuropeAid külső tanácsadót szerződtetett, hogy az megbízható és kivitelezhető módszertant dolgozzon ki. A EuropeAid általi elfogadásra a tervek szerint 2011 első felében fog sor kerülni.	A EuropeAid a terveknek megfelelően 2010-ben elkezdte az igazgatóság portfóliójában (valamennyi ellenőrzés elvégzése után) fennmaradó hibaarány becslésére szolgáló módszertan kifejlesztését, és 2011-ben is az ütemterv szerint folytatja munkáját. A módszertant 2011 márciusában jóváhagyták, és 2011 májusában egy kísérleti tanulmány indítására került sor a tesztelése, valamint a teljes körű megvalósítás részletes munkaprogramjának kidolgozása céljából.	A Számvevőszék tudomásul veszi a Bizottság választát.
	A EuropeAid ezen felülvizsgálat keretében értékelje a különböző kontrollok költséghatékonyságát – különös tekintettel a tranzakciók utólagos ellenőrzését szolgáló rendszerre (2009-es éves jelentés, 54. bekezdés, b) pont).	Amint azt az előző ajánlásnál is említettük, a EuropeAid jelenleg vizsgálja felül kontrollstratégiáját. A kontrollok költségéről becsült készült.	A Bizottság megkezdte a 2010-ben végrehajtott ellenőrzések költséghatékonyságával kapcsolatos munkáját. Ennek a munkának a felülvizsgálatára és újraindítására kerül majd sor 2011/2012-ben a költségvetési rendelet jelenleg folyó átdolgozásának végeredményétől függően.	A Számvevőszék tudomásul veszi a Bizottság választát.
	A EuropeAid véglegesítse és juttassa el az érintettekhez azt a pénzgazdálkodási eszköztárat, amely a végrehajtott szervezetek, a vállalkozók és a kedvezményezettek szintjén mutatkozó nagy inherens hibakockázatot azáltal kívánja kezelni, hogy elmélyíti az érintettek pénzgazdálkodási és támogathatósági szabályokkal kapcsolatos ismereteit (2009-es éves jelentés, 54. bekezdés, c) pont).	A pénzgazdálkodási eszköztár véglegesítése megtörtént, és 2010 decemberében megkezdődött az érintettekhez való eljuttatás. 2011 februárja óta az eszköztár az interneten is elérhető.	Ez az ajánlás teljes mértékben megvalósult.	A Számvevőszék tudomásul veszi a Bizottság választát.
	A EuropeAid továbbra is gondoskodjon róla, hogy a külképviseletek a megfelelő időben és teljes körűen rögzítsék adataikat a CRIS Audit rendszerben (2009-es éves jelentés, 54. bekezdés, d) pont).	A EuropeAid erőfeszítései ellenére a 2010-ben felkeresett hét külképviseletből háromnál továbbra is tartalmazott korlátozott minőségű adatokat a CRIS Audit.	A EuropeAid 2011-ben megkezdte a Közös Külkapcsolati Információs Rendszer (CRIS) ellenőrzési moduljának felülvizsgálatát. Ez a felülvizsgálat a CRIS adatminőségére vonatkozó, jelenleg folyó horizontális tevékenységgel együtt középtávon jelentős javulást hoz majd az ellenőrzési modul adatminőségi kérdéseiben.	A Számvevőszék tudomásul veszi a Bizottság választát.

Év	A Számvevőszék ajánlása	Elért eredmények	A Bizottság válasza	A Számvevőszék elemzése
2009	A CRIS Audit felépítését úgy kellene módosítani, hogy információval szolgáljon a jogosulatlanak bizonyult kiadások végösszegéről, illetve arról, hogy az ellenőrzött féllel folytatott egyeztetéseket követően milyen pénzügyi korrekciókra került sor (2009-es éves jelentés, 54. bekezdés, e) pont).	Ebben a kérdésben 2010-ben nem mutatkozott előrelépés.	Ezt az ajánlást a Számvevőszék a 2010 novemberében közzétett, a 2009. évi éves jelentésében adta ki, és a Bizottság elfogadta. Az éves tervezési ciklusba még nem integrált IT-fejlesztések átfutási ideje azonban nagyon hosszú. A CRIS audit felülvizsgálatának konceptuális és tervezési munkálatai 2011-ben ugyan megkezdődtek, de nem valószínű, hogy a rendszerszerű változások gyakorlatba való átültetésére 2012 előtt sor kerül.	A Számvevőszék tudomásul veszi a Bizottság választát.
	A EuropeAid gondoskodjon arról, hogy a teljesítményhez kötött változó részletfizetések konkrét feltételei világosan határozzák meg a mutatókat, a célokat, a számítási módszereket és az igazolások forrását (2009-es éves jelentés, 55. bekezdés, a) pont).	A tizedik EFA-ból finanszírozott költségvetési támogatásokról szóló finanszírozási megállapodások, amelyeket 2010-ben ellenőriztünk, kivétel nélkül világosan és egyértelműen meghatározták a mutatókat, a célokat, a számítási módszereket és az igazolás forrását.	Ez az ajánlás teljes mértékben megvalósult.	A Számvevőszék tudomásul veszi a Bizottság választát.
	A EuropeAid gondoskodjon róla, hogy a külképviseltek jelentéseikben jól szerkesztett és átlátható módon bizonyítsák, hogy a közpénzek kezelésében valóban haladás mutatkozik. Tegyék ezt oly módon, hogy a) határozzák meg egyértelműen azokat a kritériumokat, amelyekhez képest a haladást mérik (vagyis hogy melyek a támogatott országtól a tárgyidőszak alatt elvárt eredmények); b) mutassák be a ténylegesen elért haladást; és c) indokolják meg, hogy adott esetben miért nem haladt a tervek szerint a reformprogram (2009-es éves jelentés, 55. bekezdés, b) pont).	2010 júniusában új formátumot, és ennek részeként a közpénzkezelési reform alakulásának értékeléséhez új rendszert vezettek be a külképviseltek az éves közpénzkezelés-felügyeleti jelentés elkészítéséhez. A jól szerkesztett, átlátható értékelést segíti, hogy a kedvezményezett kormány teljesítményét egyértelmű, reális, fontossági sorrendbe állított rövid (következő 12 hónap), illetve középtávú (következő három év) célokkal vetik össze. A Számvevőszék azonban 2010-ben egyes esetekben azt tapasztalta, hogy a közpénzkezelési reformprogram / cselekvési tervek elfogadása még nem történt meg, illetve az abban foglalt célok nem voltak reálisak, egyértelműek és fontossági kategóriákba rendezettek. Ez akadályozta a jól szerkesztett, átlátható értékelést.	Ez az ajánlás teljes mértékben megvalósult. A 2010 júniusában kiadott, jelentéstételre vonatkozó útmutatáson felül a Bizottság a kedvezményezettek közpénzkezelési stratégiájának relevanciáját és megbízhatóságát értékeli, jól szerkesztett rendszert dolgozott ki, amelyet a költségvetési támogatási programok megkezdése előtt kell alkalmazni. Ez nagy hangsúlyt helyez a program időtartama alatt nyomon követhető egyértelmű bázisidőszakokat és célokat tartalmazó értékelési rendszer kialakítására. Ezt a rendszert 2011 februárjában az AKCS-küldöttségek rendelkezésére bocsátották az új programok elkészítéséhez.	A Számvevőszék tudomásul veszi a Bizottság választát.