

IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL, SZERVEITŐL, HIVATALAITÓL ÉS
ÜGYNÖKSÉGEITŐL SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

SZÁMVEVŐSZÉK



Az EUMSZ 287. cikke (1) és (4) bekezdésének, illetve a legutóbb az 1081/2010/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom 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 Unió Számvevőszéke a 2012. szeptember 6-i ülésén elfogadta

a 2011-es pénzügyi évre vonatkozó

ÉVES JELENTÉSEIT.

A jelentéseket az intézményeknek a Számvevőszék észrevételeire adott válaszaival együtt megküldték a mentesítésért felelős hatóságok, illetve a többi intézmény számára.

A Számvevőszék tagjai:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (elnök), David BOSTOCK, Ioannis SARMA, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAI, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, FAZAKAS Szabolcs, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA.

ÉVES JELENTÉS A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁRÓL

(2012/C 344/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Oldal</i>
Általános bevezetés	7
1. fejezet — A megbízhatósági nyilatkozat és az azt alátámasztó információk	9
2. fejezet — Bevételek	51
3. fejezet — Mezőgazdaság: piaci beavatkozások és közvetlen támogatások	71
4. fejezet — Vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és egészségügy	95
5. fejezet — Regionális politika; energiaügy és közlekedés	119
6. fejezet — Foglalkoztatási és szociális ügyek	151
7. fejezet — Külkapcsolatok, segítségnyújtás és bővítés	167
8. fejezet — Kutatás és egyéb belső politikák	185
9. fejezet — Igazgatási és egyéb kiadások	205
10. fejezet — Az uniós költségvetés révén elért eredmények	223

ÁLTALÁNOS BEVEZETÉS

0.1. Az Európai Számvevőszék a Szerződés által az Európai Unió (EU) pénzügyeinek ellenőrzése céljából létrehozott intézmény. A Számvevőszék mint az Unió külső ellenőre az uniós polgárok pénzügyi érdekeinek független őreként lép fel, és elősegíti az Unió pénzgazdálkodásának javítását. Részletesebb tájékoztatás a Számvevőszékről annak éves tevékenységi jelentésében olvasható, amely – akárcsak a Számvevőszék egyes uniós finanszírozású programokról és bevételekről szóló különjelentései és új, illetve átdolgozott jogszabályokkal kapcsolatos véleményei – megtalálható a Számvevőszék honlapján: www.eca.europa.eu.

0.2. Ez a Számvevőszék 35. éves jelentése az uniós költségvetés végrehajtásáról. A jelentés a 2011-es pénzügyi évre vonatkozik. Az Európai Fejlesztési Alapokat különálló éves jelentés tárgyalja.

0.3. Az Unió általános költségvetéséről évente határoz a Tanács és az Európai Parlament. A Számvevőszék éves jelentése és a különjelentések képezik a zárszámadási eljárás alapját, melynek során az Európai Parlament határoz arról, hogy a Bizottság kielégítően teljesítette-e a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatait. Az éves jelentést a Számvevőszék az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal egyidejűleg a tagállamok parlamentjeinek is megküldi.

0.4. Az éves jelentésnek központi részét képezi a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata (francia rövidítéssel: a DAS) az Unió éves beszámolóinak megbízhatóságáról, illetve a tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről (a továbbiakban: a tranzakciók szabályszerűsége). A jelentés a megbízhatósági nyilatkozattal kezdődik, a további fejezetek elsősorban a nyilatkozat alapját képező ellenőrzési tevékenységről számolnak be.

0.5. A jelentés felépítése a következő:

— A megbízhatósági nyilatkozatot tartalmazó 1. fejezet összefoglalja a beszámoló megbízhatóságára, illetve a tranzakciók szabályszerűségére irányuló számvevőszéki ellenőrzések eredményeit, valamint összefoglaló jelentést ad a 2011-es költségvetési gazdálkodásról. Az 1. fejezet 1.3. melléklete nyújt tájékoztatást a 2011-es összevont beszámolóról. Ez a melléklet nagyrészt helyettesíti a korábbi éves beszámolóban található „Pénzügyi információ az általános költségvetésről” című mellékletet. A 2011. évre vonatkozó szélesebb körű pénzügyi információk a közzétett összevont beszámolóban és az Európai Bizottság által elkészített pénzügyi jelentésben találhatók. Mindkét dokumentum a következő internetcímen érhető el:

www.ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2011.

— A 2–9. fejezet külön értékelések keretében részletesebben kifejti az ellenőrzéseknek az uniós bevételekről és kiadásokról szóló megállapításait. A 2. fejezet az uniós költségvetés bevételi oldalát tárgyalja; a 3–9. fejezet hét szakpolitika-csoportot tárgyal, amelyek keretében engedélyezik és nyilvántartják az uniós költségvetésből finanszírozott kiadásokat. E szakpolitika-csoportok nagy vonalakban megfelelnek az Unió várható kiadásait több évre előre tekintve felvázoló 2007–2013. évi pénzügyi keret fejezeteinek.

— A 10. fejezet teljesítményértékelési szempontból elemzi három bizottsági főigazgató éves tevékenységi jelentését, majd a Számvevőszék 2011-ben elfogadott különjelentéseinek jelentős közös problémaköreit tárgyalja, és röviden a Bizottság értékelési jelentésére is kitér.

0.6. A külön értékelések szerkezete megváltozott. A korábbi éves jelentésekben egy közös fejezet szolgált a mezőgazdaságról és a természeti erőforrásokról; ezt a jelenlegi éves jelentésben két külön értékelés és fejezet váltja fel. Ezek a következők:

— mezőgazdaság: piac és közvetlen támogatások,

— vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és egészségügy.

0.7. Két külön értékelés és fejezet váltja fel a kohézió, energiaügy és közlekedés eddigi közös fejezetét is:

— regionális politika, energiaügy és közlekedés,

— foglalkoztatás és szociális ügyek.

0.8. A külön értékelések elsősorban a következőkön alapulnak: a tranzakciók szabályszerűségére irányuló számvevőszéki tesztek eredményei, az érintett bevételekre és kiadásokra vonatkozó fő felügyeleti és kontrollrendszerek eredményességének értékelése, valamint a Bizottság vezetői által kibocsátott teljességi nyilatkozatok megbízhatóságának vizsgálata.

0.9. A korábbi évekhez hasonlóan az éves jelentés az uniós költségvetési gazdálkodásért politikai felelősséget vállaló európai bizottsági összefoglaló jelentésre vonatkozó megjegyzéseket is tartalmaz (lásd: 1.24–1.30. bekezdés). 2011. évi összefoglaló jelentésében a Bizottság kritikai észrevételeket tett arra nézve, hogy milyen esetleges hatást gyakorolhatnak a hibabecslésre a Számvevőszék jelenlegi ellenőrzési módszerei, illetve a módszerek 2012-vel kezdődően tervezett továbbfejlesztése.

0.10. A Számvevőszék véleménye szerint ezek az észrevételek pontatlanok és koraiak. A Számvevőszék rámutat arra is, hogy az ellenőrzési koncepció és módszertan említett továbbfejlesztése abból adódik, hogy az ellenőrzési környezet folyamatosan változik, beleértve az ellenőrzött felek kiadáskezelését is. A Számvevőszék – ahogyan azt eddig is tette – a megfelelő időben átlátható módon magyarázatot fog adni módszertana esetleges továbbfejlesztéséről és annak hatásairól.

0.11. A jelentés szövege tartalmazza a Számvevőszék észrevételeire a Bizottság – illetve adott esetben más uniós intézmények és szervek – által adott válaszokat is. Megállapításai és következtetései megfogalmazásakor a Számvevőszék figyelembe veszi az ellenőrzött szervezet vonatkozó válaszait, ám külső független ellenőrként a Számvevőszék tartozik felelőséggel azért, hogy beszámoljon ellenőrzési megállapításairól és azokból következtetéseket vonjon le, s ily módon tárgyilagosan és elfogulatlanul értékelje a beszámoló megbízhatóságát és a tranzakciók szabályszerűségét.

1. FEJEZET

A megbízhatósági nyilatkozat és az azt alátámasztó információk

TARTALOMJEGYZÉK

Bekezdés

A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozata az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A független könyvvizsgáló jelentése	I–XI.
Bevezetés	1.1–1.5.
Ellenőrzési megállapítások a 2011-es pénzügyi évre vonatkozóan	1.6–1.30.
A beszámoló megbízhatósága	1.6–1.8.
A tranzakciók szabályszerűsége	1.9–1.15.
A DAS keretében adott különértékelések összefoglalója	1.9–1.13.
Összehasonlítás a korábbi évek eredményeivel	1.14–1.15.
A Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatok megbízhatósága	1.16–1.30.
Bevezetés	1.16–1.18.
A főigazgatók éves tevékenységi jelentései és teljességi nyilatkozatai	1.19–1.23.
A Bizottság összefoglaló jelentése	1.24–1.30.
Költségvetési gazdálkodás	1.31–1.38.
Költségvetési kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatok	1.32–1.34.
A kifizetési előirányzatok kihasználtsági foka év végén	1.35.
Fennálló költségvetési kötelezettségvállalások	1.36–1.38.

A SZÁMVEVŐSZÉK MEGBÍZHATÓSÁGI NYILATKOZATA AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK – A FÜGGETLEN KÖNYVVIZSGÁLÓ JELENTÉSE

I. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 287. cikke alapján a Számvevőszék ellenőrizte:

- a) egyrészt az Európai Unió összevont beszámolóját, amely a 2011. december 31-én véget ért pénzügyi évre vonatkozó összevont pénzügyi kimutatásokból ⁽¹⁾ és a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentésekből ⁽²⁾ áll;
- b) másrészt azt, hogy a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűek és szabályszerűek voltak-e.

A vezetés felelőssége

II. Az EUMSZ 310–325. cikkével és a költségvetési rendelettel összhangban a vezetés felel az Európai Unió összevont beszámolójának elkészítéséért és valós bemutatásáért, valamint a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért:

- a) A vezetésnek az Európai Unió összevont beszámolójára vonatkozó felelőssége magában foglalja az akár csalásból, akár tévedésből eredő lényeges hibáktól mentes pénzügyi kimutatások elkészítése és valós bemutatása szempontjából releváns belsőkontroll-mechanizmusok kialakítását, bevezetését és fenntartását; a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályok ⁽³⁾ alapján megfelelő számviteli politika kialakítását és alkalmazását; valamint az adott körülmények között ésszerű számviteli becslések elkészítését. A költségvetési rendelet 129. cikkének értelmében az Európai Unió összevont beszámolóját a Bizottság hagyja jóvá, miután a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője a többi intézmény és szerv által benyújtott információ alapján konszolidálta azt, és miután a konszolidált beszámolóhoz csatolt kísérő feljegyzésében nyilatkozott többek között arról, hogy ésszerű bizonyosságra tett szert arra nézve, hogy ez a beszámoló az Európai Unió pénzügyi helyzetéről minden lényeges szempontból megbízható és valós képet ad.
- b) Az, hogy a vezetés milyen módon látja el az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó felelősségét, attól függ, hogy a költségvetési rendelet milyen költségvetés-végrehajtási módot ír 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 Európai Unió beszámolójának alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéért és szabályszerűségéért a végső felelősséget a Bizottság viseli (az EUMSZ 317. cikke).

Az ellenőrök felelőssége

III. A Számvevőszék feladata, hogy ellenőrzései alapján megbízhatósági nyilatkozatot nyújtson be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a beszámoló megbízhatóságára, valamint az annak 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. Ezen standardok értelmében a Számvevőszéknek úgy kell megterveznie és végrehajtania az ellenőrzést, hogy ésszerű bizonyosságot nyerhessen arra nézve, hogy az Európai Unió összevont beszámolója mentes a lényeges hibáktól, valamint hogy a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűek és szabályszerűek.

⁽¹⁾ Az összevont pénzügyi kimutatások a következőkből állnak: a mérleg, az eredménykimutatás, a cash flow-kimutatás, a nettó eszközökben bekövetkezett változásokat feltüntető kimutatás, valamint a számviteli politika meghatározó alapelveinek összefoglalása és egyéb magyarázatok (beleértve a szegmensenkénti jelentéseket).

⁽²⁾ A költségvetés végrehajtásáról szóló költségvetési jelentések a következőkből állnak: a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentések, a költségvetési alapelvek összefoglalása és egyéb magyarázó jegyzetek.

⁽³⁾ 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 Standard Testület (IASB) által kibocsátott Nemzetközi Számviteli Standardokra (IAS)/Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardokra (IFRS) támaszkodnak. A költségvetési rendeletnek megfelelően a 2011-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 uniós környezethez igazítják, míg a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentések továbbra is elsősorban a készpénzmozgásokon alapulnak.

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 azon kockázat értékelésére, hogy vannak-e – akár csalás, akár tévedés okozta – lényeges hibák az összevont beszámolóban, illetve hogy fennáll-e az alapul szolgáló tranzakciók lényeges szabályszerűtlensége az Európai Unió jogi keretei által meghatározott követelményekhez képest. A körülményeknek megfelelő ellenőrzési eljárások megtervezése érdekében kockázatértékelése során az ellenőr tekintetbe veszi az összevont beszámoló elkészítése és valós bemutatása 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-e és a számviteli becslések ésszerűek-e, valamint kiterjed az összevont beszámoló és az éves tevékenységi jelentések általános bemutatásának értékelésére is.

V. A Bevételek tekintetében a hozzáadottérték-adó (héta) és a bruttó nemzeti jövedelem (GNI-) alapú saját források számvetőségi ellenőrzésének kiindulópontja az, hogy a Bizottság megkapja a tagállamok által elkészített makrogazdasági összesítő adatokat. Ezt követően a Számvetőszék megvizsgálja, hogy a Bizottság milyen rendszereket alkalmaz az adatok feldolgozására az adatoknak az összevont beszámolóba való bekerüléséig, illetve a tagállami hozzájárulások beérkezéséig. A hagyományos saját források esetében a Számvetőszék a vámhatóságok számláit vizsgálja és elemzi a vámkötelezettségek mozgását egészen addig, amíg az összegek a beszámolóban meg nem jelennek, és a Bizottság azokat meg nem kapja.

VI. A Számvetőszék meggyőződése, hogy a rendelkezésére álló ellenőrzési bizonyítékok elégséges és megfelelő alapot nyújtanak a megbízhatósági nyilatkozat megadásához.

A beszámoló megbízhatósága

Vélemény a beszámoló megbízhatóságáról

VII. A Számvetőszék véleménye szerint az Európai Unió összevont beszámolója minden lényeges szempontból híven, a költségvetési rendelet előírásaival és a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által elfogadott számviteli szabályokkal összhangban tükrözi az Unió 2011. december 31-i pénzügyi helyzetét, illetve az akkor véget ért évben lezajlott gazdasági események eredményét.

A beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége

Bevételek

Vélemény a beszámoló alapjául szolgáló bevételek jogszerűségéről és szabályszerűségéről

VIII. A Számvetőszék véleménye szerint a 2011. december 31-én véget ért évről szóló beszámoló alapját képező bevételek minden lényeges szempontból jogszerűek és szabályszerűek.

Kötelezettségvállalások

Vélemény a beszámoló alapjául szolgáló kötelezettségvállalások jogszerűségéről és szabályszerűségéről

IX. A Számvetőszék véleménye szerint a 2011. december 31-én véget ért évről szóló beszámoló alapját képező kötelezettségvállalások minden lényeges szempontból jogszerűek és szabályszerűek.

Kifizetések*A beszámoló alapjául szolgáló kifizetések jogszerűségéről és szabályszerűségéről adott elutasító vélemény alapja*

X. A Számvevőszék megállapította, hogy a megvizsgált felüyeleti és kontrollrendszerek összességükben részben eredményesek a beszámoló alapjául szolgáló kifizetések jogszerűségének és szabályszerűségének biztosításában. A *Mezőgazdaság: piaci beavatkozások és közvetlen támogatások*, a *Vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és egészségügy*, a *Regionális politika, energiaügy és közlekedés*, a *Foglalkoztatási és szociális ügyek*, valamint a *Kutatás és egyéb belső politikák* szakpolitika-csoportot lényeges hibaszint jellemzi. A Számvevőszék becslése szerint a beszámoló alapjául szolgáló kifizetések tekintetében a legvalószínűbb hibaarány 3,9 %.

Elutasító vélemény a beszámoló alapjául szolgáló kifizetések jogszerűségéről és szabályszerűségéről

XI. A Számvevőszék véleménye szerint a beszámoló alapjául szolgáló kifizetések jogszerűségéről és szabályszerűségéről alkotott elutasító vélemény alapjáról szóló bekezdésben ismertetett körülmények jelentősége miatt a 2011. december 31-én véget ért évre vonatkozó beszámolót megalapozó kifizetéseket lényeges hibaszint jellemzi.

2012. szeptember 6.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

elnök

Európai Számvevőszék

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBURG

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

1.1. Az éves jelentésnek ez a fejezete:

- bemutatja a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozatának, a DAS-nak ⁽⁴⁾ a háttérét, valamint összefoglalja és elemzi a megbízhatósági nyilatkozat alapjául szolgáló ellenőrzési megállapításokat és következtetéseket (lásd: 1.2-1.30. bekezdés),
- elemzi a 2011-es főbb költségvetési gazdálkodási adatokat (lásd: 1.31–1.38. bekezdés),
- bemutatja, hogyan végzi a Számvevőszék a DAS-ellenőrzéseit (lásd: **1.1. melléklet**),
- bemutatja a korábbi évek beszámolóinak megbízhatóságára vonatkozó észrevételekkel kapcsolatos bizottsági intézkedéseket. A jelentés tartalmazza a Számvevőszék korábbi éves jelentéseinek ajánlásaira adott bizottsági válaszokat is, első sorban a visszafizettetésekre és a pénzügyi korrekciókra, valamint az előfinanszírozás fokozott alkalmazására nézve (lásd: **1.2. melléklet**).

1.2. A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozatot (DAS) nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a beszámoló megbízhatóságáról, valamint az annak alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről ⁽⁵⁾.

1.3. A Számvevőszék ezt a nyilatkozatot az Unió fő tevékenységi területeire vonatkozó különértékelésekkel is kiegészítheti. Az Európai Unió beszámolójának megbízhatóságára irányuló munka célja megfelelő és elegendő bizonyíték gyűjtése arról, hogy milyen mértékben tekinthető megfelelőnek az összes bevétel, kiadás, eszköz és forrás nyilvántartása, illetve hogy az összevont beszámoló megbízható és valós képet ad-e az Unió 2011. december 31-i pénzügyi helyzetéről, valamint a tárgyévben lezajlott gazdasági események eredményeiről (lásd: 1.6–1.8. bekezdés).

⁽⁴⁾ A megbízhatósági nyilatkozat francia elnevezésének („Déclaration d'assurance”) rövidítése.

⁽⁵⁾ Lásd: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 287. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.4. A 2011-es beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók szabályszerűségére irányuló munka célja megfelelő és elegendő bizonyíték gyűjtése arról, hogy ezek a tranzakciók összhangban állnak-e a vonatkozó rendeletekkel, illetve szerződéses rendelkezésekkel, és helyesen kerültek-e kiszámításra (az eredmények áttekintéséért lásd: 1.9–1.15. bekezdés; további részletekért pedig: 2–9. fejezet).

1.5. A Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatokra – nevezetesen a főigazgatók nyilatkozataira, az egyes bizottsági részlegek éves tevékenységi jelentéseire, valamint az ezzel kapcsolatos összefoglaló jelentésre – irányuló számvevőszéki munka annak értékelését célozta, hogy ezek milyen mértékben adnak valós értékelést a pénzgazdálkodás minőségéről (beleértve a fennmaradó hibaarányt), illetve mennyiben támasztják alá az átfogó számvevőszéki bizonyosságot (lásd: 1.16–1.30. bekezdés, valamint „A rendszerek eredményessége” c. szakaszok kapcsolódó észrevételei a 2–9. fejezetben).

ELLENŐRZÉSI MEGÁLLAPÍTÁSOK A 2011-ES PÉNZÜGYI ÉVRE VONATKOZÓAN

A beszámoló megbízhatósága

1.6. A Számvevőszék észrevételei – a költségvetési rendeletnek ⁽⁶⁾ megfelelően a Bizottság számvitelért felelős tisztviselője által összeállított és a Bizottság által jóváhagyott – az Európai Unió 2011-es pénzügyi évre vonatkozó összevont beszámolójával kapcsolatosak, amely a Számvevőszékhez 2012. július 31-én érkezett be. Az összevont beszámoló részei:

- a) az összevont pénzügyi kimutatások, vagyis: az eszközök és források év végi mérlege, az eredménykimutatás az éves bevételekről és kiadásokról, a cash flow-kimutatás (hogyan érintik a számlákon történt változások a készpénzt és készpénz-egyenértékeseket), a nettó eszközökben bekövetkezett változásokat feltüntető kimutatás;
- b) valamint az ezekkel kapcsolatos jegyzetek; a költségvetés végrehajtásáról szóló – az éves bevételeket és kiadásokat tárgyaló – összevont jelentések, valamint az ezekkel kapcsolatos magyarázatok.

⁽⁶⁾ A legutóbb az 1081/2010/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 311., 2010.11.26., 9. 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 összevont beszámolót a következő pénzügyi év július 31-ig kell megküldeni (lásd: 129. cikk).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.7. A Bizottság számvitelért felelős tisztviselője teljességi nyilatkozatot küldött a Számvevőszéknek, amelyben tanúsítja, hogy az összevont beszámoló minden lényeges szempontból teljes körű és megbízható.

1.8. A Számvevőszék ellenőrzése megállapította, hogy a 2011-es összevont beszámoló mentes a lényeges hibáktól (lásd még: **1.2. melléklet**).

A tranzakciók szabályszerűsége

A DAS keretében adott különértékelések összefoglalója

1.9. A 2. fejezetben a Számvevőszék különértékelést közöl a bevételekről, a 3–9. fejezetben pedig az egyes tevékenységalapú költségvetés-tervezésű (TKT) szakpolitika-csoportokról (lásd: **1.1. táblázat**).

1.1. táblázat – 2011-es kifizetések az éves jelentés fejezetei szerint

(millió EUR)

Szakaszok (sz.), címek (c.) és fejezetek (f.) ⁽¹⁾ a 2011-es költségvetési nomenklátúra alapján, a Számvevőszék éves jelentésének fejezetei szerint	Kifizetések 2011-ben ⁽²⁾	az összes %-ában
Az éves jelentés fejezetei		
3. fejezet: Mezőgazdaság; Piac és közvetlen támogatások	43 809	33,9 %
Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (5.c., 1–3.f., 6–8)	43 809	33,9 %
4. fejezet: Vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és egészségügy	13 876	10,7 %
Vidékfejlesztés (5.c., 4–5.f.)	12 399	9,6 %
Környezetvédelem és éghajlat-politika (7.c.)	240	0,2 %
Tengeri ügyek és halászat (11.c.)	731	0,6 %
Egészségügy és fogyasztóvédelem (17.c.)	506	0,4 %
5. fejezet: Regionális politika, energiaügy és közlekedés	34 842	26,9 %
Mobilitáspolitikai és közlekedés (6.c.)	1 042	0,8 %
Regionális politika (13.c.)	32 911	25,4 %
Energiaügy (32 c.)	889	0,7 %
6. fejezet: Foglalkoztatás és szociális ügyek	10 299	8,0 %
Foglalkoztatás és szociális ügyek (4.c.)	10 299	8,0 %
7. fejezet: Külkapcsolatok, segítségnyújtás és bővítés	6 201	4,8 %
Külkapcsolatok (19.c.)	3 156	2,4 %
Fejlesztés és az AKCS-államokkal fenntartott kapcsolatok (21.c.)	1 175	0,9 %
Bővítés (22.c.)	835	0,6 %
Humanitárius segítségnyújtás (23.c.)	1 035	0,8 %
8. fejezet: Kutatás és egyéb belső politikák	10 591	8,2 %
Gazdasági és pénzügyek (1.c.)	319	0,2 %
Vállalkozás (2.c.)	1 213	0,9 %
Versenypolitika (3.c.)	0	0,0 %
Kutatás (8.c.)	4 283	3,3 %
Információs társadalom és média (9.c.)	1 357	1,0 %
Közvetlen kutatás (10.c.)	89	0,1 %
Belső piac (12.c.)	34	0,0 %
Oktatás és kultúra (15.c.)	2 283	1,8 %
Tájékoztatás (16.c.)	134	0,1 %
A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség (18.c.)	868	0,7 %
Kereskedelem (20.c.)	11	0,0 %
9. fejezet: Igazgatási és egyéb kiadások	9 777	7,6 %
Parlament (I. sz.)	1 580	1,2 %
Tanács (II. sz.)	547	0,4 %
Bizottság (III. sz.)	6 264	4,8 %
Bíróság (IV. sz.)	334	0,3 %
Számvevőszék (V. sz.)	137	0,1 %
Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (VI. sz.)	126	0,1 %
Régiók Bizottsága (VII. sz.)	91	0,1 %
Európai ombudsman (VIII. sz.)	9	0,0 %
Európai adatvédelmi biztos (IX. sz.)	7	0,0 %
Európai Külügyi Szolgálat (X. sz.)	682	0,5 %
Mindösszesen	129 395	100,0 %

⁽¹⁾ Az általános költségvetés III. szakaszának 14., valamint 24–31. – elsősorban igazgatási kiadásra vonatkozó – költségvetési címei a 9. fejezetben, az Európai Bizottságról szóló részben kerülnek bemutatásra.

⁽²⁾ Az igazgatási kiadásokat nem tartalmazzák a szakpolitika-csoportok; ezen kiadások külön kerülnek bemutatásra saját fejezetben; ez eltérésekhez vezet a 3–9. fejezettel összehasonlítva.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.10. A Számvevőszék megállapítja, hogy a Bevételek (130 000 millió EUR) ⁽⁷⁾, valamint az Igazgatási és egyéb kiadások szakpolitika-csoport kifizetései (9 777 millió EUR) lényeges hibától mentesek voltak, és hogy a megvizsgált felügyeleti és kontrollrendszerek eredményesen működtek (lásd: **1.2. táblázat**, illetve 2.35–2.36. és 9.30–9.32. bekezdés). Valamennyi szakpolitika-csoport kötelezettségvállalásai szintén lényeges hibától mentesek voltak.

1.11. A Számvevőszék megállapítja, hogy a Külső támogatás, fejlesztés és bővítés szakpolitika-csoport (6 201 millió EUR) lényeges hibától mentes volt, megvizsgált felügyeleti és kontrollrendszerei pedig csak részben voltak eredményesek. A közbenső és záró kifizetéseket azonban lényeges hibaszint jellemezte (lásd: **1.2. táblázat** és 7.26–7.27. bekezdés).

1.12. A Számvevőszék megállapítása szerint a következő szakpolitika-csoportokat jellemezték lényeges hibák: mezőgazdaság: piaci beavatkozások és közvetlen támogatások (43 801 millió EUR megtérített kiadás ⁽⁸⁾), vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és egészségügy (13 310 millió EUR megtérített kiadás ⁽⁸⁾), regionális politika, energiaügy és közlekedés (33 373 millió EUR megtérített kiadás ⁽⁸⁾), foglalkoztatási és szociális ügyek (10 171 millió EUR megtérített kiadás ⁽⁸⁾), valamint kutatás és egyéb belső politikák (10 591 millió EUR megtérített kiadás). A Számvevőszék továbbá azt állapítja meg, hogy az ezekre a szakpolitika-csoportokra vonatkozó, megvizsgált felügyeleti és kontrollrendszerek csak részben voltak eredményesek (lásd: **1.2. táblázat**, valamint 3.42–3.43., 4.51–4.52., 5.70–5.71., 6.27–6.28. és 8.37–8.38. bekezdés).

1.13. A Számvevőszék megállapítja, hogy a kifizetések összességét lényeges hibaszint jellemezte, és hogy a kifizetésekkel kapcsolatos ellenőrzött felügyeleti és kontrollrendszerek általában részben működtek eredményesen (lásd: **1.2. táblázat**).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.11. 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.

1.12–1.13. Mezőgazdaság: Piac és közvetlen támogatások: a Bizottság véleménye szerint a Számvevőszék által a 2011-es pénzügyi évre vonatkozóan megállapított legvalószínűbb hibaarány az előző évhez képest kismértékű emelkedést mutat, de egyik évről a másikra még mindig a statisztikai ingadozás szokásos tartományán belül marad, és nem utal arra, hogy a kiadások tagállamok általi kezelésének és ellenőrzésének általános minősége romlana. A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által az elmúlt években megállapított hibaarányok együtt megbízható bizonyosságot nyújtanak arra, hogy az EMGA-ra vonatkozó legvalószínűbb hibaarány viszonylag közel van a 2 %-os lényegességi küszöbhez. A vidékfejlesztéssel kapcsolatban a Bizottság véleménye a jogosulatlan kifizetések kapcsán, a tagállamok által 2011-ben szolgáltatott ellenőrzési statisztikák alapján, a helyzet romlását mutatja. Ez azt eredményezte, hogy a DG AGRI főigazgatója fenntartást bocsátott ki 2011. évi éves tevékenységi jelentésében. A helyzet kezelése érdekében korrekciós intézkedéseket határoznak meg. A mezőgazdaság terén alkalmazott felügyeleti és kontrollrendszereket illetően a Bizottság azon a véleményen van, hogy az IIER, amely az EMGA teljes kiadásának 91 %-át tette ki, általában véve eredményesen korlátozza a hibák és a szabálytalan kiadások kockázatát, továbbá emlékeztetni kíván arra, hogy a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás megfelelő védelmet nyújt az uniós költségvetésre nézve továbbra is fennálló kockázattal szemben. Lásd a 3.10., 3.14–3.15., 3.42., 4.10., 4.43., 4.51. és 4.52. bekezdésekre adott válaszokat.

⁽⁷⁾ A bevételekre vonatkozó ellenőrzés hatókörét illetően lásd: 2.9. és 2.13. bekezdés.

⁽⁸⁾ A közbenső és záró kifizetések a végső kedvezményezettnek felmerült kiadások elszámolásai alapján történnek (lásd: 3.9., 4.9., 5.27. és 6.12. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Ahogy azt az 1.3. táblázat is mutatja, a regionális politika, a közlekedés, az energiaügy, valamint a foglalkoztatás és a szociális ügyek esetében 2010-hez képest jelentősen, 7,7 %-ról 5,1 %-ra csökkent az összesített legvalószínűbb hibaarány. Ezenfelül, a harmadik egymást követő évben a korábbi Kohézió, energia és közlekedés szakpolitika-csoport valamennyi része kapcsán a hibaarány szintje (a legvalószínűbb hibaarány 6,0 % a kohéziós politika, energiaügy és közlekedés, valamint 2,2 % a foglalkoztatás kapcsán) jóval a Számvevőszék által a 2006–2008-as időszakban jelentett hibaarány alatt maradt. Ez a kedvező fejlemény a 2007–2013 közötti programozási időszak szigorított ellenőrzési előírásainak, a Bizottság hiányosságok azonosítása esetén alkalmazott megszakítások/felfüggesztések szigorú politikájának eredménye, a 2008. évi cselekvési tervvel összhangban, valamint a jelenlegi programozási időszakra vonatkozó rendeletekben szereplő egyszerűsítő intézkedések pozitív hatásának tudható be. A Bizottság a továbbiakban is a legkockázatosabb programokra és/vagy tagállamokra összpontosítja fellépését.

A kutatás és egyéb belső politikák tekintetében az ellenőrzések kockázatarányosságát és költséghatékonyágát a jogszerűséggel és szabályszerűséggel összevetve a Bizottság úgy véli, hogy irányítási és kontrollrendszerei vezetői szempontból tekintve kellő bizonyosságot nyújtanak, a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők által megfogalmazott fenntartások figyelembevételével.

Végül, különös tekintettel az uniós költségvetésre alkalmazandó költségvetési rendelet rendelkezéseire (a költségvetési rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló rendelet 22a. cikke (2) bekezdésének f) pontja, és az új költségvetési rendelet 28. cikke (2b) bekezdésének g) pontja), valamint a rendelkezésére álló források javasolt csökkentésének és a tagállamok jelenlegi intézkedéseinek fényében a Bizottság a megfelelő intézkedés meghozatala és/vagy javaslata előtt mérlegelni fogja a Számvevőszék javaslatainak költségét és hasznát.

1.2. táblázat – A tranzakciók szabályszerűségére vonatkozó megállapítások összefoglalója (2011)

Szakpolitika-csoport	Kifizetések (millió EUR)	A megvizsgált felüyleti és kontrollrendszerek értékelése ⁽²⁾	Legvalószínűbb hiba- arány (%)	Konfidenciaintervallum (%)		Hibagyako- riság ⁽³⁾ (%)	Ellenőrzési következtetések
				Alsó hibahatár	Felső hibahatár		
Mezőgazdaság: Piac és közvetlen támogatások ⁽¹⁾	43 801 ⁽⁴⁾	Részben eredményes	2,9 ⁽⁹⁾	1,1	4,7	39	Lényeges hibák jellemezték
Vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és eg.ügy ⁽¹⁾	13 310 ⁽⁵⁾	Részben eredményes	7,7 ⁽¹⁰⁾	4,5	10,9	57	Lényeges hibák jellemezték
Regionális politika, energiaügy és közlekedés ⁽¹⁾	33 373 ⁽⁶⁾	Részben eredményes	6,0	3,0	9,0	59	Lényeges hibák jellemezték
Foglalkoztatás és szociális ügyek ⁽¹⁾	10 171 ⁽⁷⁾	Részben eredményes	2,2	0,9	3,4	40	Lényeges hibák jellemezték
Külsőkapcsolatok, segítségnyújtás és bővítés	6 201	Részben eredményes	1,1	0,0	2,4	33	Lényeges hibától mentes
Kutatás és egyéb belső politikák	10 591	Részben eredményes	3,0	1,1	4,9	49	Lényeges hibák jellemezték
Igazgatási és egyéb kiadások	9 777	Eredményes	0,1	0,0	0,3	7	Lényeges hibától mentes
A teljes ellenőrzött sokaság	127 224⁽⁸⁾	Részben eredményes	3,9⁽¹¹⁾	3,0	4,8	44	Lényeges hibák jellemezték
Bevételek	130 000 ⁽¹²⁾	Eredményes	0,8	0,0	2,4	2	Lényeges hibától mentes

⁽¹⁾ A 2010-es éves jelentés közös csoportként mutatta be egyfelől a mezőgazdaság: piac és közvetlen támogatások, illetve a vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és egészségügy szakpolitika-csoportját, másfelől a regionális politika, energiaügy és közlekedés, illetve a foglalkoztatás és szociális ügyek szakpolitika-csoportját. A korábbi felosztás szerinti 2011-es összesített eredmények az **1.3. táblázatban** találhatók.

⁽²⁾ A rendszerek akkor tekintendők „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 tranzakciók hibaszintjét. Részletesen lásd: „Az ellenőrzés hatóköre és módszere”, 2–9. fejezet.

⁽³⁾ A hibagyakoriság a mintának azt a hányadát jelenti, amelyet számszerűsíthető és nem számszerűsíthető hiba jellemez. A százalékos értékek kerekítettek.

⁽⁴⁾ Megtérített költségek (lásd: 3.9. bekezdés).

⁽⁵⁾ Megtérített költségek (lásd: 4.9. bekezdés).

⁽⁶⁾ Megtérített költségek (lásd: 5.27. bekezdés).

⁽⁷⁾ Megtérített költségek (lásd: 6.12. bekezdés).

⁽⁸⁾ A tranzakciók szabályszerűsége szempontjából a 2011-es kifizetések (129 395 millió EUR – lásd: **1.1. táblázat**), illetve az ellenőrzött sokaság egészének teljes összege közötti különbség azoknak az előlegeknek felel meg, amelyekben a mezőgazdaság: piac és közvetlen támogatások (8 millió EUR); a vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és egészségügy (565 millió EUR); a regionális politika, energiaügy és közlekedés (1 469 millió EUR), valamint a foglalkoztatás és szociális ügyek (128 millió EUR) szakpolitika-csoportok részesültek (lásd: 3.9., 4.9., 5.27. és 6.12. bekezdés).

⁽⁹⁾ A korábbi évekkel ellentétben a legvalószínűbb hibaarány számításakor figyelembe vettük a kölcsönös megfeleltetési követelmények be nem tartását. Ezek a hibák a teljes legvalószínűbb hibaarányon belül kb. 0,2 százalékpontot tesznek ki (lásd: 3.9. bekezdés második francia bekezdése és 3.13. bekezdés).

⁽¹⁰⁾ A korábbi évekkel ellentétben a legvalószínűbb hibaarány számításakor figyelembe vettük a kölcsönös megfeleltetési követelmények be nem tartását. Ezek a hibák a teljes legvalószínűbb hibaarányon belül kb. 0,2 százalékpontot tesznek ki (lásd: 4.9. bekezdés második francia bekezdése és 4.16–4.18. bekezdés).

⁽¹¹⁾ A korábbi évekkel ellentétben a legvalószínűbb hibaarány számításakor figyelembe vettük a kölcsönös megfeleltetési követelményeknek a KAP-kifizetés kedvezményezettjei általi be nem tartását. Ezek a hibák a Számvevőszék által becsült teljes legvalószínűbb hibaarányon belül összesen kb. 0,1 százalékpontot tesznek ki (lásd: 9. és 10. lábjegyzet).

⁽¹²⁾ Az ellenőrzéshez a Számvevőszék bizottsági szinten a visszafizetési felszólítások olyan statisztikai mintáját vizsgálta meg, amelyben megtalálható volt a bevételek valamennyi típusa (lásd: 2.8., 2.9. és 2.13. bekezdés).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Összehasonlítás a korábbi évek eredményeivel

1.14. A Számvevőszék becslése szerint a kifizetéseket illetően a legvalószínűbb hibaarány 2011-ben a következő területeken volt magasabb, mint 2010-ben.

- Mezőgazdaság: piaci beavatkozások és közvetlen támogatások; valamint vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és egészségügy (a korábbi Mezőgazdaság és természeti erőforrások szakpolitika-csoporttal összevetve).

- Kutatás és egyéb belső politikák:

1.14.

- Mezőgazdaság: A piac és közvetlen támogatások kapcsán a Bizottság úgy véli, hogy az előző évhez képest mért kismértékű emelkedés az egyik évről a másikra még mindig a statisztikai ingadozás szokásos tartományán belül marad, és nem utal arra, hogy a kiadások tagállamok általi kezelésének és ellenőrzésének általános minősége romlana.

A vidékfejlesztés tekintetében a Bizottság egyetért azzal, hogy a helyzet romlott, bár nem annyira, mint ami a Számvevőszék jelentésében áll.

A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék következtetései a szakpolitika-csoport egészére, és nem alcsoportokra vonatkoznak.

A kutatás és egyéb belső politikák tekintetében az ellenőrzések kockázatarányosságát és költséghatékonyságát a jogszerűséggel és szabályszerűséggel összevetve a Bizottság úgy véli, hogy a kutatás és egyéb belső politikák kapcsán alkalmazandó irányítási és kontrollrendszerek vezetői szempontból tekintve kellő bizonyosságot nyújtanak, a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők által megfogalmazott fenntartások figyelembevételével.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A Regionális politika, energiaügy és közlekedés, valamint a Foglalkoztatás és szociális ügyek szakpolitika-csoportokban (a korábbi Kohézió, energiaügy és közlekedés szakpolitika-csoporttal összevetve) a Számvevőszék becslése szerint a legvalószínűbb hibaarány csökkent.

A többi szakpolitika-csoportra (külső támogatás, fejlesztés és bővítés; illetve igazgatási és egyéb kiadások) nézve a Számvevőszék becslése szerint a legvalószínűbb hibaarány állandó maradt (lásd: **1.3. táblázat**).

1.15. Összességében a Számvevőszék becslése szerinti legvalószínűbb hibaarány az összes kifizetést illetően a 2010-es szinten maradt (2011-ben 3,9 %, míg 2010-ben 3,7 % volt; lásd még: **1.3. táblázat** és **1.1. ábra**)⁽⁹⁾. A Számvevőszék megállapítása szerint a tesztelt tranzakciók mintegy kétötödében volt valamilyen hiba (míg 2010-ben az összes tranzakció egyharmadában). A Számvevőszék által talált hibák gyakorisága valamennyi szakpolitika-csoportra nézve növekedett, kivéve a korábbi Kohézió, energiaügy és közlekedés szakpolitika-csoportot, valamint az igazgatási és egyéb kiadásokat, amelyekre nézve az addigi szinten maradt (lásd: **1.3. táblázat**).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság megjegyzi, hogy a hibaarány három éve folyamatosan jóval a Számvevőszék által a 2006–2008-as időszakban jelentett hibaarány alatt marad. Ez a kedvező fejlemény a 2007–2013 közötti programozási időszak szigorított ellenőrzési előírásainak és a hiányosságok azonosítása esetén a 2008. évi cselekvési tervvel összhangban alkalmazott megszakítások/felfüggesztések szigorú politikájának eredménye. Ahogy azt az 1.3. táblázat is mutatja, a regionális politika, a közlekedés, az energiaügy, valamint a foglalkoztatás és a szociális ügyek esetében 2010-hez képest jelentősen, 7,7 %-ról 5,1 %-ra csökkent az összesített legvalószínűbb hibaarány.

1.15. A mezőgazdaság területén a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos hibák új értékelésének figyelembevétele után a Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék becslése szerinti legvalószínűbb hibaarány nagyon közel van a 2010. évihez, a számos hátrányos technikai és strukturális tényező ellenére (a többéves uniós programok kritikus fázishoz érkeztek egyre nagyobb számú összetett kifizetéssel, amelyek esetében nagyobb a hibalehetőség).

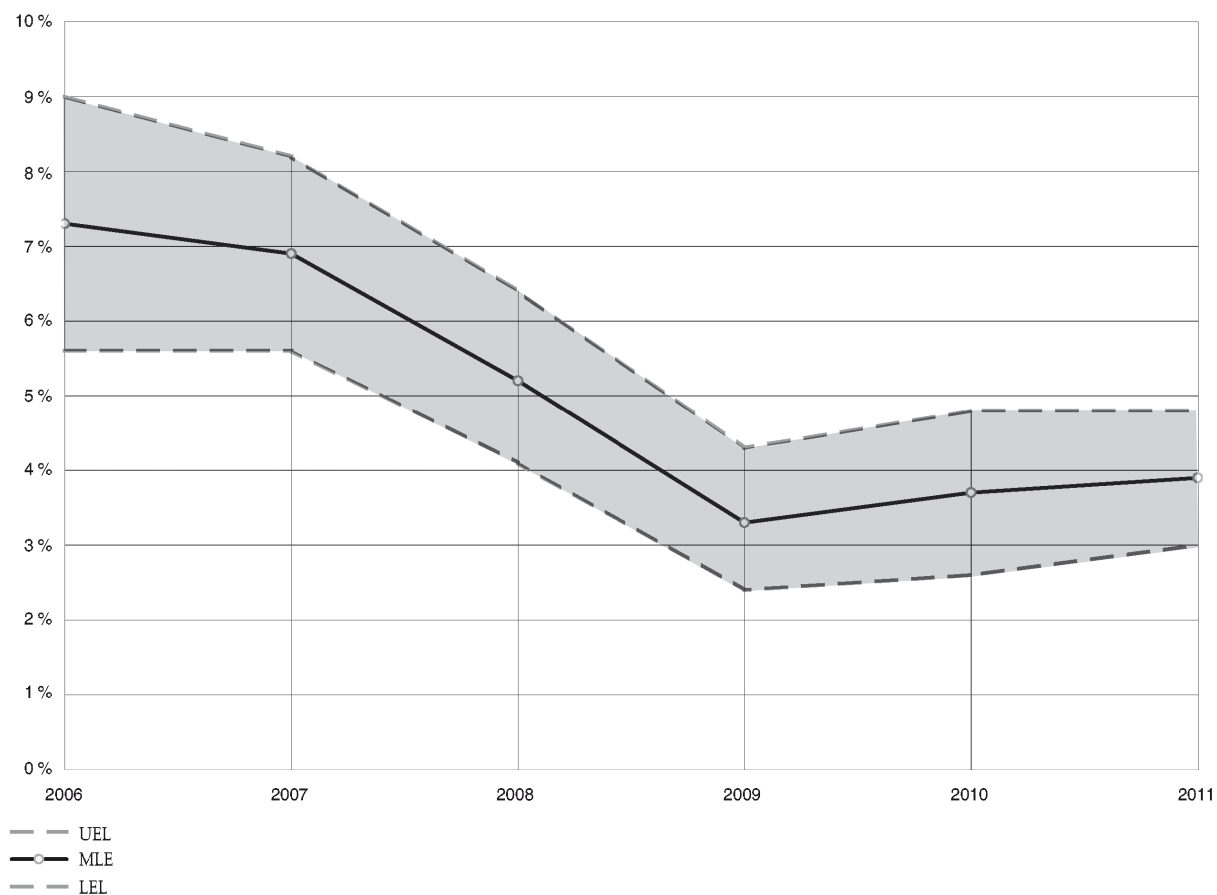
⁽⁹⁾ A korábbi évekkel ellentétben a kölcsönös megfeleltetési követelményeknek a KAP-kifizetés kedvezményezettjei általi be nem tartását figyelembe vettük a legvalószínűbb hibaarány számításakor. Ezek a hibák a Számvevőszék által becsült teljes legvalószínűbb hibaarányon belül összesen kb. 0,1 százalékpontot tesznek ki (lásd: 3.9. bekezdés második francia bekezdése, 3.13. bekezdés, 4.9. bekezdés második francia bekezdése, valamint 4.16–4.18. bekezdés).

1.3. táblázat – A 2010. és 2011. évi ellenőrzési eredmények összehasonlítása

Szakpolitika-csoport	Legvalószínűbb hibaarány (%)			Konfidenciaintervallum (%)						Hibagyakoriság (%)			Ellenőrzési következtetések	
				Alsó hibahatár			Felső hibahatár							
	2010	2011		2010	2011		2010	2011		2010	2011		2010	2011
Mezőgazdaság: Piac és közvetlen támogatások	2,3	4,0 ⁽¹⁾	2,9	0,8	2,5	1,1	3,8	5,6	4,7	37	48	39	Lényeges hibák jellemezték	Lényeges hibák jellemezték
Vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és eg.ügy			7,7			4,5			10,9					57
Regionális politika, energiaügy és közlekedés	7,7	5,1	6,0	4,7	3,2	3,0	10,7	7,1	9,0	49	50	59	Lényeges hibák jellemezték	Lényeges hibák jellemezték
Foglalkoztatás és szociális ügyek			2,2			0,9			3,4			40		Lényeges hibák jellemezték
Külkapcsolatok, segítségnyújtás és bővítés	1,7	1,1		0,1	0,0		3,3	2,4		23	33		Lényeges hibától mentes	Lényeges hibától mentes
Kutatás és egyéb belső politikák	1,4	3,0		0,6	1,1		2,1	4,9		39	49		Lényeges hibától mentes	Lényeges hibák jellemezték
Igazgatási és egyéb kiadások	0,4	0,1		0,0	0,0		1,1	0,3		7	7		Lényeges hibától mentes	Lényeges hibától mentes
A teljes ellenőrzött sokaság	3,7	3,9 ⁽²⁾		2,6	3,0		4,8	4,8		36	44		Lényeges hibák jellemezték	Lényeges hibák jellemezték
Bevételek	0,0	0,8		N/A	0,0		N/A	2,4		N/A	2		Lényeges hibától mentes	Lényeges hibától mentes

⁽¹⁾ A korábbi évekkal ellentétben a kölcsönös megfeleltetési követelmények be nem tartását figyelembe vettük a legvalószínűbb hibaarány számításakor (lásd: 3.9., 3.13., 4.9. és 4.16–4.18. bekezdés). A feltárt hibák a legvalószínűbb hibaarányon belül összesen kb. 0,2 százalékpontot tesznek ki.

⁽²⁾ A korábbi évekkal ellentétben a kölcsönös megfeleltetési követelmények be nem tartását figyelembe vettük a legvalószínűbb hibaarány számításakor. A feltárt hibák a legvalószínűbb hibaarányon belül összesen kb. 0,1 százalékpontot tesznek ki (lásd még: 1. lábjegyzet).

1.1. ábra – A Számvevőszék által becslált legvalószínűbb hibaarány (2006–2011) ⁽¹⁾

(1) A korábbi évekkel ellentétben a kölcsönös megfeleltetési követelményeknek a KAP kifizetés kedvezményezettjei általi be nem tartását 2011-re nézve figyelembe vettük a legvalószínűbb hibaarány számításakor. A feltárt hibák az összes kifizetésre vonatkozó számvevőszéki becslés szerinti legvalószínűbb hibaarányon belül összesen kb. 0,1 százalékpontot tesznek ki.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatok megbízhatósága*Bevezetés*

1.16. Az EUMSZ 317. cikkének megfelelően az uniós költségvetés végrehajtásáért a végső felelősséget a Bizottság viseli. Az uniós pénzeszközök kezelésének jelenlegi bizottsági rendszere (amelyet az Európai Parlament határozatára ⁽¹⁰⁾ reagáló, 2000 áprilisában kezdődő reform alapján alaposan áttekintettek ⁽¹¹⁾) a főigazgatók felelősségén alapul. A főigazgatóknak eredményesen működő felügyeleti és kontrollrendszereket kell létrehozniuk, amelyek megfelelnek bizonyos előre meghatározott standardoknak ⁽¹²⁾.

1.17. A bizottsági főigazgatók évente tevékenységi jelentésben számolnak be feladataik ellátásáról ⁽¹³⁾. A tevékenységi jelentést kiegészíti egy nyilatkozat többek között arról, hogy az erőforrásokat mennyiben használták fel a kijelölt célokra, és hogy a kontroll eljárások mennyiben biztosítják a tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét. A főigazgatók, amennyiben jelentős problémákat észlelnek e tekintetben, nyilatkozatukban fenntartásokkal élhetnek.

1.18. A Bizottság összefoglaló jelentésében politikai felelősséget vállal a főigazgatók vezetői teljesítményéért. Az összefoglaló jelentés a főigazgatók – az éves tevékenységi jelentésükhöz csatolt – teljességi nyilatkozataira, valamint egyéb forrásokra – pl. a belső ellenőr általános véleményére – támaszkodik. A jelentés emellett bemutatja, hogy a Bizottság milyen lépéseket tett az irányítási és kontrollrendszerekben jelentkező hiányosságok kezelésére.

⁽¹⁰⁾ Az Európai Parlament 2000. január 19-i állásfoglalása a független szakértői bizottságnak a Bizottság reformjáról szóló második jelentése kapcsán teendő intézkedésekről (HL C 304., 2000.10.24, 135. o.).

⁽¹¹⁾ A Bizottság reformja – Fehér könyv (COM(2000) 200 végleges, 2000.4.5.

⁽¹²⁾ A bizottsági belsőkontroll-standardok elsősorban a COSO elvek alapján készültek. A COSO egy önkéntes alapon szerveződő magánszervezet, amelynek célja a pénzgazdálkodás és a beszámolás minőségének javítása az üzleti etika, az eredményes belsőkontroll-mechanizmusok és a vállalatirányítás révén.

⁽¹³⁾ A „főigazgató” szó itt tágabb értelemben jelöl bármely illetékes személyt. A 48 nyilatkozatból 36-ot írt alá főigazgató, egyet főtitkár, hetet igazgató, négyet pedig részlegvezető.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

*A főigazgatók éves tevékenységi jelentései és teljességi nyilatkozatai ⁽¹⁴⁾***A kifizetések egyre nagyobb összegére vonatkoznak fenntartások**

1.19. Bár valamennyi főigazgató kijelentette, hogy a jelenleg érvényes kontroll eljárások kellő biztosítékot nyújtanak a tranzakciók szabályszerűségét illetően, azoknak a főigazgatóságoknak, illetve részlegeknek a száma, amelyek egy vagy több fenntartást fogalmaztak meg, 2011-ben mégis 16-ra nőtt (2010-ben 13-an voltak). A fenntartások száma 2011-ben 27-re nőtt (2010-ben 17 volt); legnagyobb részük, csakúgy, mint a megelőző években, a tranzakciók szabályszerűségi hiányosságaira vonatkozott. A fenntartások teljes becsült pénzügyi hatása 1 959 millió EUR-ra növekedett, ami a 2011-es kifizetések 1,5 %-ának felelt meg (2010-ben ez az összeg 423 millió EUR, vagyis a kifizetések 0,3 %-a volt) (lásd: **1.4. táblázat** és 2–9. fejezet).

⁽¹⁴⁾ Az éves tevékenységi jelentések teljesítménnyel kapcsolatos szempontjaival a 10. fejezet foglalkozik.

1.4. táblázat – A Bizottság főigazgatóságai által 2011-re vonatkozóan megfogalmazott fenntartások

(millió EUR)

DG/ részleg ⁽¹⁾	Fenntartások	A vonatkozó tevékenységalapú költségtérítés-tervezési (TKT) tevékenységekkel kapcsolatos kifizetések ⁽²⁾	A fenntartások pénzügyi hatá- sa ⁽³⁾
AGRI	1 – Súlyos hiányosságok az IIER-ben: BG és PT	Tekintélyvesztési kockázat	
	2 – Vidékfejlesztési kiadások	12 292,02	278,00
	3 – Hiányosságok a minősített biotermékek felügyeletében és ellenőrzésében	Tekintélyvesztési kockázat	
BUDG	1 – Megbízhatósági kérdések a belgiumi elszámolási és számviteli eljárások és rendszer, valamint az EU költségvetésébe befizetett hagyományos saját források helyességét illetően.	Nincs becslés	
CLIMA	1 – Jelentős biztonsági hiányosságra derült fény az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerének (ETS) nemzeti nyilvántartásaiban a 2010–2011-ben számos tagállamot érintő informatikai támadásokat követően	Tekintélyvesztési kockázat	
COMM	1 – A szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos jogszabályok esetleges megszegése	Nincs becslés	
EACEA	A 2011-es érték esetében lényegességi kockázat merül fel az élethosszig tartó tanulási program (2007–2013) 2011. évi programköltségvetéséből teljesített támogatási kifizetések hibaaránya miatt	1 189,68	4,26
EMPL	1 – Hiányosságok az ESZA operatív programok irányítási és kontrollrendszereiben (2007–2013-as időszak) BE, CZ, DE, ES, IT, LV, LT, RO, SK és UK tagállamokban, valamint a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak nyújtott, az IPA IV. alkotóelem alá tartozó program irányítási és kontrollrendszereiben	9 557,19	58,70
	2 – Az ESZA operatív programok irányítási és kontrollrendszereivel (2000–2006-os időszak) kapcsolatos olyan hiányosságok DE, FR, IT, és ES tagállamokban, amelyekre vonatkozóan a tagállami hatóságok nem hoztak megfelelő irányítási és korrekciós intézkedéseket.	437,04	0,00
ENER	1 – Az FP6 szerződések költségelszámolásainak pontosságával kapcsolatban fennmaradó hibák aránya	25,79	1,15
	2 – Az FP7 szerződések költségelszámolásainak pontosságával kapcsolatban fennmaradó hibák aránya	133,43	5,26
ENTR	1 – Az FP6 szerződések költségelszámolásainak pontossága	4,17	0,16
	2 – Az FP7 szerződések költségelszámolásainak pontossága	419,65	0,93
	3 – Az ESA által a GMES űrkomponense közös végrehajtásával, valamint az EGNOS és Galileo programok végrehajtásával kapcsolatban készített pénzügyi jelentések megbízhatósága	Nincs becslés	
HOME	1 – Fennmaradó hibaarány a tevékenységalapú költségvetésben meghatározott „Biztonság és a szabadságjogok védelme” tevékenység keretében nyújtott, nem ellenőrzött támogatások esetében	132,90	3,09
	2 – A SIS II projekt késedelmének folyamatos kockázata	Tekintélyvesztési kockázat	
INFSO	1 – Az FP7 támogatási szerződések költségelszámolásainak pontossága	1 217,06	22,60
MARE	1 – A HOPE operatív programjainak irányítási és kontrollrendszerei Németországban (1. célkitűzés)	Tekintélyvesztési kockázat	
	2a – Az EHA programok irányítási és kontrollrendszerei CZ, ES, IT, NL, RO, SK, FI és SE tagállamokban	444,42	9,11
	2b – Fedélzeti beruházásokkal kapcsolatos kiadások támogathatósága		10,71
MOVE	1 – Az FP6 szerződések költségelszámolásainak pontossága	19,29	0,86
	2 – Az FP7 szerződések költségelszámolásainak pontossága	39,68	1,23
REA	Az FP7 alá tartozó „Együttműködés” egyedi program úrkutatás és biztonságpolitikai kutatás témáival kapcsolatos uniós támogatásokra vonatkozó költségelszámolások pontossága	423,82	3,63
REGIO	1 – Az ERFA/Kohéziós Alap/IPA irányítási és kontrollrendszerei (2007–2013-as időszak) BG, CZ, DE, EE, ES, FR, IT, LV, LT, NL, AT, PL, SI, SK és UK tagállamokban, valamint területi együttműködési programokban	30 044,46	1 427,00
	2 – Az ERFA/Kohéziós Alap/IPA irányítási és kontrollrendszerei (2000–2006-os időszak) DE, IE, ES, IT és HU tagállamokban, valamint határokon átvelő programokban	Tekintélyvesztési kockázat	
RTD	1 – Az FP6 támogatások költségelszámolásainak pontossága	517,11	20,56
	2 – Az FP7 támogatások költségelszámolásainak pontossága	3 765,16	100,80
SANCO	1 – A tagállamok költségelszámolásainak pontossága az állatbetegségek felszámolására és monitoringjára irányuló programokban az élelmiszerek és takarmányok szakpolitikai területen	256,23	10,70
Total		60 919,10	1 958,75

⁽¹⁾ A Bizottság főigazgatóságainak/részlegeinek teljes felsorolását lásd az alábbi honlapon: <http://publications.europa.eu/code/hu/hu-390600.htm>.⁽²⁾ Forrás: 2011-es összevont beszámoló.⁽³⁾ Forrás: 2011-es éves tevékenységi jelentések. A REGIO és a REA minimum és maximum összegeket adott meg. Csak az utóbbiakat vettük figyelembe.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.20. Növekedett tehát mind a fenntartások és az érintett főigazgatóságok száma, mind a becsült pénzügyi hatás, ami azt tükrözi, hogy a főigazgatók bizonyos területeken – pl. vidék-fejlesztés, kohézió, 7. keretprogram (7. KP) – nagy hibakockázatot észlelnek. Ezt támasztják alá a 2011-re vonatkozó számvevőszéki ellenőrzések eredményei is (lásd: 1.10–1.15. bekezdés).

A „fennmaradó hibaarányra” vonatkozó bizottsági becslések

1.21. Minden főigazgatóságnak értékelnie kell, hogy a tranzakciókat a felügyeleti és kontrollrendszerek műveleteit követően milyen mértékben jellemzik továbbra is hibák. Ez a fennmaradó hibaarány kiszámítása révén lehetséges. A lehető legegyszerűbben fogalmazva a fennmaradó hibaarány a tranzakciókból álló reprezentatív minta vizsgálatának eredményein alapuló hibaarány, csökkentve minden, a felügyeleti és kontrollrendszerek működéséből következő korrekcióval. Ha a fennmaradó hibaarány meghaladja a 2 %-ot, a főigazgatónak az éves tevékenységi jelentéshez csatolt nyilatkozatában fenntartást kell megfogalmaznia.

1.22. A Bizottság most először, a 2011-es éves tevékenységi jelentés elkészítéséhez adott utasításokban bocsátott a főigazgatóságok rendelkezésére útmutatást arról, hogyan számítsák ki a fennmaradó hibaarányt. Ennek köszönhetően egyes nyilatkozatokban javulás volt tapasztalható, különösen a kohéziós főigazgatóságok (lásd: 5.66. és 6.25. bekezdés) és a Kutatási és Innovációs Főigazgatóság, illetve az Információs Társadalmi és Médiaügyi Főigazgatóság esetében (lásd: 8.35–8.36. bekezdés). Mindazonáltal a Számvevőszék hiányosságokat állapított meg az utasítások és azok végrehajtása terén. Egyes főigazgatóságok nem egyértelmű információkat közöltek, illetve alulbecsülték a fennmaradó hibaarány mértékét, és emiatt elmulasztották a fenntartás megfogalmazását vagy a valószínűleg kevésbé lényegesnek állították be azokat ⁽¹⁵⁾. Például:

- az útmutató nem adott kellő magyarázatot arról, hogy mit kell tenni, ha nem számítható ki megbízhatóan a fennmaradó hibaarány,
- olyan összegek is szerepeltek a számításokban, amelyek hosszú késedelem miatt még nem érkeztek be, illetve visszatérítettetésük más módon sem történt meg,

⁽¹⁵⁾ Lásd: 3.40–3.41., 4.48–4.50., 5.67–5.69., 6.24–6.26. és 7.25. bekezdés.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.20. A Bizottság a 2011. évre vonatkozó összefoglaló jelentésében mutatta be a növekedés mögötti különböző okokat. Ezek részletes ismertetése az alábbi 1.27. bekezdésben található. A regionális politika vonatkozásában a fenntartások számának növekedése főként egy szigorúbb módszertan alkalmazásának tudható be, különösen a kumulatív fennmaradó kockázat értékelésével, a Számvevőszék által a korábbi éves jelentésekben megfogalmazott megfigyelések kezelése érdekében. Most első alkalommal a programokkal kapcsolatban fenntartásokat fogalmaznak meg, amikor a kumulatív fennmaradó kockázat meghaladja a 2 %-ot.

1.21. A tranzakciók reprezentatív mintájának vizsgálata jellemzően olyan fokozott ellenőrzéseket követel meg, amelyek meghaladják a főigazgatóságok és a négy fő bővülő területen (mezőgazdaság, strukturális alapok, külső segély és kutatás) kívül eső szolgálatok rendelkezésre álló eszközeit. Az éves tevékenységi jelentésre vonatkozó állandó utasítások jelentős iránymutatást biztosítanak a garancianyújtásra vonatkozóan, amennyiben a rendelkezésre álló ellenőrzési mutatók statisztikai szempontból nem tekinthetők reprezentatívnak számos tranzakcióra vonatkozóan. A kohéziós politika tekintetében a rendelkezések előírják a tagállamok számára, hogy a programokra vagy csoportokra vonatkozó tranzakciók reprezentatív mintáit minden évben ellenőrizzék. A hibaarányokat ezt követően a bizottsági szolgálatok felülvizsgálják és megerősítik, továbbá azokat a megbízhatóság-ellenőrzési eljárás kapcsán használják fel.

1.22. A Bizottság üdvözlöi a továbbfejlesztett iránymutatása elismerését a Számvevőszék által a 2010. évi éves jelentésében megfogalmazott ajánlásokra adott válaszként.

Úgy véli, hogy a Számvevőszék által említett főigazgatóságok betartották az utasításokat és megfelelő fenntartásokat fogalmaztak meg.

- Első francia bekezdés: Az éves tevékenységi jelentésekben szereplő útmutatások konkrét, lépésről lépésre követendő iránymutatásokat tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy miként kell eljárni, amennyiben ez az információ nem áll rendelkezésre.
- Második francia bekezdés: A Bizottság útmutatásaival összhangban kizárólag a nemzeti hatóságok által hivatalosan elfogadott, és az igazoló hatóság által a könyvekben nyilvántartott pénzügyi korrekciókat vették figyelembe a fennmaradó hibaarány kiszámításakor. Feltéve, hogy e követelmények teljesülnek, a Bizottság gondoskodik arról, hogy valamennyi elfogadott pénzügyi korrekciót levonjanak az illetékes hatóságok által benyújtott következő kifizetési kérelemből.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

— a fennmaradó hibaarány kiszámításakor az eredendő különbségek ellenére több különböző típusú korrekciós intézkedést (pénzügyi korrekciók/visszavonások és visszafizetések) vettek figyelembe ⁽¹⁶⁾. Emellett az utasítások értelmében a felfüggesztéseket is be kellett számítani.

1.23. A Számvevőszék megállapítja, hogy a fennmaradó hibaarány jelenleg még nem mutatja megbízhatóan azt, hogy a tranzakciókat milyen mértékben érintik továbbra is hibák.

A Bizottság összefoglaló jelentése

1.24. Összefoglaló jelentése bevezetőjében ⁽¹⁷⁾ a Bizottság, elsősorban a főigazgatók és részlegvezetők bizonyossága és fenntartásai alapján, átfogó politikai felelősséget vállal az uniós költségvetés kezeléséért.

1.25. Az összefoglaló jelentés elsődleges forrásai az éves tevékenységi jelentések. A Bizottság megjegyzi, hogy mindegyik éves tevékenységi jelentés ésszerű bizonyosságot nyújt a mögöttes tranzakciók szabályszerűségéről. A Számvevőszék javulást tapasztalt egyes éves tevékenységi jelentéseket illetően, amelyek észlelték a magas hibakockázatot, és a tranzakciók szabályszerűségének méréséhez számszerűsíthető mutatókat rendeltek (lásd: 1.20. és 1.22. bekezdés). A Számvevőszék hangsúlyozza azonban, hogy korábban rámutatott más kérdésekre is, amelyek továbbra is megoldatlanok maradtak (lásd: 1.22. bekezdés és **1.2. melléklet**, 2. bekezdés).

1.26. Az összefoglaló jelentés a Bizottság belső ellenőrének második átfogó véleményére is támaszkodik. Az átfogó vélemény egyrészt a Belső Ellenőrzési Szolgálat és az egyes főigazgatóságok belső ellenőrzési részlegei által 2009 és 2011 között elvégzett ellenőrzéseken, valamint a felső vezetés által az éves tevékenységi jelentésekben 2011-re vonatkozóan adott bizonyosságon alapul. A tavalyi évhez képest az átfogó vélemény javult: az érintett problémákat nagyobb részletességgel tárgyalta. A vélemény továbbra is pozitív, és a legtöbb esetben az éves tevékenységi jelentésekben is szereplő fenntartásokra épít. A Számvevőszék véleménye szerint a belső ellenőr által felvetett, további figyelmet érdemlő problémákat – mint pl. a külső segítségnyújtás terén észlelt hiányosságok ⁽¹⁸⁾ – az érintett főigazgatóságoknak megfelelően kezelniük kell.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

— Harmadik francia bekezdés: A Bizottság egyetért azzal, hogy a felfüggesztéseket nem szabad befoglalni a fennmaradó hibaarányba és ezt egyik főigazgatóság sem tette meg.

1.23. A Bizottság elismeri, hogy kívánatos a fennmaradó hibaarányra vonatkozó mutató szélesebb körű és következetesebb használata. Emlékeztet ugyanakkor arra, hogy nem kívánatos ennek kizárólagos vagy általános használata. A legtöbb főigazgatóság és szolgálat egyéb mutatókra fog hagyatkozni a kockázatot összesség meghatározása során. A közepes méretű főigazgatóságok különösen kedvezőtlen arányokkal találkoznak az ellenőrzések költséghatékony-sága tekintetében.

1.25. Lásd a Bizottság 1.22. bekezdésre és az 1.2. melléklet 2. bekezdésére adott válaszát.

1.26. A belső ellenőr biztosítja az átfogó véleményéhez fűzött megjegyzések és a főigazgatók és a szolgálatvezetők által megfogalmazott fenntartások közötti koherenciát egy párbeszéden keresztül, amely az ellenőrzések következtetéseitől a megbízhatósági nyilatkozat aláírásáig tart. A vélemény az elmúlt három év során valamennyi tárgyi jellegű területen elvégzett ellenőrzési munkán alapszik.

Valamennyi kockázatot, amelyre a belső ellenőr felhívta a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők figyelmét, megfelelően kezelik az érintett főigazgatóságok olyan cselekvési tervek kidolgozása és végrehajtása révén, amelyeket szorosan nyomon követnek a főigazgatók és a Bizottság Ellenőrzésfelügyeleti Bizottsága.

⁽¹⁶⁾ Lásd: a Számvevőszék 2009-es éves jelentése, 1.32–1.50. bekezdés.

⁽¹⁷⁾ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Számvevőszéknek – a Bizottság 2011-es igazgatási eredményeinek összefoglalása, COM(2012) 281 final 2012.6.6.

⁽¹⁸⁾ A pénzgazdálkodás átfogó minőségére vonatkozó információkat a külső segítségnyújtást kezelő főigazgatóságok nem adták meg, ugyanakkor ezzel kapcsolatban nem fogalmaztak meg fenntartást (lásd: 7.25. bekezdés, illetve az EFA-ról szóló 2011-es éves jelentés 52–53. bekezdése).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.27. Azáltal, hogy növeli a fenntartással érintett kifizetések összegét, a Bizottság elismeri a magas hibakockázatot (lásd: 1.20. bekezdés). Megállapítja, hogy ez egy sor tényezőnek tudható be, többek között annak, hogy:

- a többéves végrehajtási ciklus a legtöbb 2007–2013-as programnál „elérte az utazósebességet”,
- számos kiadási területen már megbízhatóbb mutatók állnak rendelkezésre a pénzgazdálkodás minőségének mérésére,
- a mutatókhoz készült új iránymutatások értelmében az előfinanszírozások nem csökkentették az időközi és záró kifizetésekben észlelt átlagos hibaarányt.

1.28. Mindezekkel összefüggésben a Bizottság elismeri azt is, hogy további tökéletesítésre van még szükség a pénzgazdálkodás minőségére vonatkozó információk átlátható megjelenítéséhez, és ezzel kapcsolatban többek között a következő intézkedéseket javasolja:

- a vonatkozó éves tevékenységi jelentés tartalmazzon információkat a pénzügyi eszközökkel kapcsolatos tevékenységek végrehajtásáról, eredményeiről és az ezekre irányuló ellenőrzésekről,
- az érintett éves tevékenységi jelentésekben szerepeljenek olyan mutatók, amelyek a többéves kontrollstratégiák szempontjából fontosak (amint a Kohézió területén már bevett gyakorlat), az éves tevékenységi jelentésekben pedig hozzáak jobban összhangba a kohézióval foglalkozó főigazgatóságok, illetve a megosztott irányítású alapokért felelős főigazgatóságok lényegességi kritériumait,

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.27. Lásd a Bizottság 1.20. bekezdésre adott válaszát.

1.28.

- *Első francia bekezdés:* A 2011. december 13-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet módosítása, amelyet a Bizottság kezdeményezett 2011 júliusában, alaki követelményeket vezetett be az irányító hatóság számára a pénzügyi eszközökre vonatkozó jelentés kapcsán az operatív programok végrehajtásáról szóló éves és záró-jelentésekben. A Bizottság éves tevékenységi jelentésében összegezést készít az adatokról, valamint a finanszírozás és a pénzügyi eszközök végrehajtása terén elért előrelépésről. A Bizottság 2012. október 1-jéig készíti el összefoglaló jelentését.

Ezenfelül, a Számvevőszéknek a 2010. évi éves jelentésében megfogalmazott pénzügyi eszközökkel kapcsolatos tevékenységekre vonatkozó észrevételek mellett a Bizottság 2011-ben külön ellenőrzést végzett erre a területre összpontosítva, és eredményeit a Regionális Politikai Főigazgatóság (73. oldal) és a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság (45–46. oldal) éves tevékenységi jelentésében tette közzé. A Bizottság határozott szándéka az ezzel a területtel kapcsolatos ellenőrzés folytatása 2012-ben és az azt követő években.

- *Második francia bekezdés:* Az éves tevékenységi jelentésekben szereplő mutatókat, mint például a többéves stratégiákra vonatkozó kumulatív fennmaradó kockázatot a lehető legteljesebb mértékben tovább fogják harmonizálni, a strukturális támogatásokkal foglalkozó főigazgatóságokkal közösen.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

— mindazok a módosítások, amelyeket a Bizottság a 2014–2020-as időszakra a költségvetési rendeletre és az ágazati szabályozásra vonatkozóan javasolt (és amelyeket jelenleg tárgyal az Európai Parlament és a Tanács) a támogatási rendszerek jobb tervezése, a hibakockázat kezelése, a kedvezményezettek és az egyéb érintettek nehezedő adminisztratív terhek korlátozása, és a kontrollmechanizmusok működtetési költségeinek csökkentése érdekében, illetve arra vonatkozóan, hogy a megosztott irányítás szerint működő valamennyi program esetében kerüljön sor éves vezetői megbízhatósági nyilatkozatok kibocsátására.

1.29. A Számvevőszék a Bizottságnak az elszámolhatóság növelésére és a pénzgazdálkodás minőségével kapcsolatos információk átláthatóbbá tételére irányuló kezdeményezéseit jó irányba tett lépéseknek tartja. A Számvevőszék ugyanakkor a közelmúltban arra is felhívta a figyelmet, hogy noha ezek a javaslatok javíthatják a kiadások jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozó bizonyosságot, a Bizottság azt nem mutatta ki, hogyan szándékozik ezeknek az információknak a felhasználásával elérni, hogy a tranzakciók mentesek legyenek a lényegi hibáktól ⁽¹⁹⁾.

1.30. A kifizetések megszakítása és felfüggesztése hasznos eszköz lehet a szabálytalan kiadásokat eredményező hiányosságok megelőzéséhez, ezeket azonban magukat a hibákat korrigáló lépéseknek (azaz pénzügyi korrekcióknak és visszafizetéseknek) is ki kell egészíteniük. A Számvevőszék véleménye szerint a pénzügyi korrekciókra, illetve a visszafizetésekre vonatkozó adatok bemutatásakor a Bizottságnak ezeket megfelelő kontextusba kell helyezni: a tagállamoktól beérkező vonatkozó adatok továbbra sem teljes körűek vagy nem teljes körűen ellenőrzöttek, illetve validáltak, és a két korrekciós eszköz közötti eredendő különbséget, valamint azok hatását még mindig nem veszik kellően figyelembe.

KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS

1.31. Ez a szakasz egyes 2011-re vonatkozó főbb költségvetési gazdálkodási adatot elemez, nevezetesen a költségvetési kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatok végrehajtását, a kifizetési előirányzatok év végi kihasználtsági fokát és a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások szintjét („RAL”).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

— Harmadik francia bekezdés: A Bizottság célja a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó intézkedések javítása, a megfelelő folyamatosság biztosításával és a rendszerek átalakításának elkerülésével párhuzamosan. A fokozott eredményorientáltság a Bizottság egyik átfogó célja. A tervezést, végrehajtást, nyomon követést, értékelést, valamint a vizsgálati és ellenőrzési intézkedéseket kiigazították vagy átalakították, hogy ezáltal ösztönözzék vagy elősegítsék a fejlődés megvalósítását, valamint az eredmények mérését.

1.29. A Bizottság olyan egységes logikai biztosítási láncra irányuló javaslata, amely támogatja a bizottsági szolgálatok saját irányítási nyilatkozatait – amennyiben azt elfogadja a jogalkotó hatóság – jelentős előrelépésnek tekinthető, mivel ez biztosítékot nyújt az összes uniós alap valamennyi irányítási szintjén.

Az érintett bizottsági vezetők teljes mértékben figyelembe fogják venni az alapul szolgáló megbízhatósági nyilatkozatokat saját irányítási nyilatkozataik elkészítésekor, szilárd alapot biztosítva ezáltal a bizonyosság és cselekvés számára, hogy szükség esetén kezeljék az irányítási és kontrollrendszerek hiányosságait.

1.30. A Bizottság egyetért azzal, hogy a szigorú megszakítási és felfüggesztési politika hatékony eszköze a szabálytalan kiadásokat eredményező hiányosságok megelőzésének, ahogy arra a szolgálati munkadokumentum is rávilágított [SEC(2011)1179]. A Bizottság ezeket a megelőző mechanizmusokat szükség esetén szigorú pénzügyi korrekciókkal egészíti ki. A Bizottság beszámolt a tagállamok korrekciós képességének kockázatalapú ellenőrzésére vonatkozó első eredményeiről a vonatkozó éves tevékenységi jelentésekben, továbbá részletes iránymutatást nyújtott a tagállamok számára az adatokról való jelentéstétel javítása érdekében. A tagállami számadatok folyamatban lévő ellenőrzéseinek eredményét szükség esetén az iránymutatás továbbfejlesztésére fogják felhasználni, és a helyes gyakorlatot megosztják a tagállamokkal.

⁽¹⁹⁾ Lásd: az Európai Unió általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról szóló 6/2010. sz. számvevőszéki vélemény (HL C 334., 2010.12.10., 1. o.).

Költségvetési kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatok

1.32. A 2011-es uniós költségvetés előirányzatai között 142,5 milliárd EUR⁽²⁰⁾ kötelezettségvállalási előirányzat⁽²¹⁾ és 128,3 milliárd EUR⁽²²⁾ kifizetési előirányzat⁽²³⁾ szerepelt. A végrehajtó intézményeknél a végrehajtási arány magas volt: a kötelezettségvállalási előirányzatok esetében 99,3 % (csakúgy, mint 2010-ben), a kifizetési előirányzatoknál pedig 98,6 % (2010: 96,6 %) ⁽²⁴⁾. Az előirányzatok, az áthozatalok figyelembevételével nélkül, de minden tartalékot ideértve, a kötelezettségvállalások esetében 0,1 milliárd EUR-val, a kifizetések esetében pedig 7,0 milliárd EUR-val, maradtak a pénzügyi keret felső határértékei alatt.

1.33. A költségvetés végrehajtása 2011-ben általában véve 1,5 milliárd EUR-s költségvetési többlettel zárult⁽²⁵⁾ (2010-ben ez az összeg 4,5 milliárd EUR volt). Ez az elkövetkezendő év(ek)ben elvben ellensúlyozni fogja a tagállamoktól beszerezendő saját források összegét.

⁽²⁰⁾ Ide tartoznak a 2010-ről áthozott kötelezettségvállalási előirányzatok (259 millió EUR), valamint a kötelezettségvállalási előirányzatoknak a 2011 folyamán jóváhagyott hét költségvetés-módosításból adódó 284 millió EUR összegű általános növekedése. Nem tartoznak ide a célhoz kötött bevételek, amelyek összege 2011-ben 6,2 milliárd EUR-t tett ki a kötelezettségvállalások, illetve 6,7 milliárd EUR-t a kifizetések esetében. A célhoz kötött bevételeket meghatározott kiadási tételek finanszírozására kell felhasználni (lásd: a 1605/2002/EK, Euratom rendelet (költségvetési rendelet) 18. cikke). Többek között a következőkre vonatkoznak: tévesen kifizetett összegek beszédéséből származó és eredeti költségvetési soruk alá visszavezetett visszafizettetések, az EFTA-tagállamok egyes költségvetési sorokat növelő befizetései, illetve a harmadik felektől származó azon bevételek, melyeket illetően az uniós tevékenységekhez való pénzügyi hozzájárulásra vonatkozó megállapodásokat kötöttek.

⁽²¹⁾ Kötelezettségvállalásokra rendelkezésre álló összegek ebben az évben és az elkövetkezendő években.

⁽²²⁾ Ide tartoznak a 2010-ről áthozott kifizetési előirányzatok (1 582 millió EUR), valamint a kifizetési előirányzatoknak a 2011 folyamán jóváhagyott hét költségvetés-módosításból adódó 200 millió EUR összegű általános növekedése.

⁽²³⁾ Kifizetésekre rendelkezésre álló összegek ebben az évben.

⁽²⁴⁾ 2011-ben a kötelezettségvállalási előirányzatok 0,6 milliárd EUR-val (0,4 %), a kifizetési előirányzatok pedig 3,6 milliárd EUR-val (2,9 %) voltak magasabbak a 2010-es összegeknél.

⁽²⁵⁾ A költségvetési többlet (költségvetési eredmény) a költségvetés végrehajtásának következtében keletkezik. Ez a többlet azonban nem tartalék, nem halmozható fel, és nem használható fel az elkövetkező évek kiadásainak finanszírozásához.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.34. A „Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért” többéves pénzügyi kerete 1b. fejezete alá tartozó három fő támogatási alap esetében (Európai Szociális Alap [ESZA], Európai Regionális Fejlesztési Alap [ERFA] és Kohéziós Alap) azonban az év vége felé felgyorsult a tagállamok részéről a kifizetési kérelmezés. Ha a támogatások iránti megnövekedett igénytel megfelelően számoltak volna és az igényelt kifizetési előirányzatokat pl. más területeken fel nem használt összegek áthozatala révén elérhetővé tették volna, akár 5 milliárd EUR-val nagyobb összegű kifizetésre is sor kerülhetett volna ⁽²⁶⁾.

A kifizetési előirányzatok kihasználtsági foka év végén

1.35. A Számvevőszék megjegyzi, hogy bizonyos költségvetési címek alatt decemberben – az év többi részében eszközölt kifizetések teljes összegéhez képest – aránytalanul nagy összegű kifizetések történtek ⁽²⁷⁾. Az, hogy a kifizetések jelentős része ilyen szűk időszakra koncentrálódik, hátrányosan érintheti a felületei és kontrollrendszerek eredményességét, és növelheti a hibák kockázatát.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.34. Általános szabályként a jogalap előírja, hogy évente három alkalommal nyújtsanak be kifizetési kérelmeket, az utolsó kérelemnek október végéig kell beérkeznie. Ez a rendelkezés azonban nem kötelező érvényű és a tagállamok év végéig elküldhetik kérelmüket, hogy elkerüljék az automatikus visszavonásokat, amely megmagyarázza az év végén benyújtott magas számú kérelmet.

A megszakításra és felfüggesztésre vonatkozó határozatok továbbá olyan elemek, amelyeket szinte alig lehet figyelembe venni, amikor az előirányzatok előrejelzésére van szükség. A megszakítások legfeljebb hat hónapig tarthatnak a rendelet értelmében. A hiányosságnak a tagállam általi korrekciója és szükség esetén a pénzügyi korrekciók alkalmazása esetén a Bizottság feloldja a megszakítást és ennek következtében folytathatódnak a kifizetések.

A Bizottság a tagállamoknak 2012 elején írt levelében hangsúlyozta a kérelmek túlnyomó többségének október 31-ig való benyújtása fontosságát. Ez lehetővé tenné a Bizottság számára, hogy a globális átcsoportosítás mellett, költségvetés-módosítási tervezetet terjesszen a költségvetési hatóság elé a kifizetési előirányzatok növelése érdekében, hogy a benyújtott kérelmekért helyt álljanak, a ténylegesen kézhez kapott kifizetés iránti kérelmek alapján az előrejelzésekre való támaszkodás helyett.

1.35. A kifizetések egyes időszakokra való koncentrálódása attól függ, hogy a tagállamok és egyéb kedvezményezettek milyen időközönként nyújtják be költségvetési igényeiket a Bizottság számára. A Bizottság úgy véli továbbá, hogy a lábjegyzetben szereplő költségvetési tételek közül nem mindegyik jelenti a kifizetések jelentős százalékát az év végén.

⁽²⁶⁾ Az ESZA esetében a 2010-es nem teljes körű felhasználás (lásd: a Számvevőszék 2010-es éves jelentése, 1.41. bekezdés) 2011-ben többletkifizetésekhez vezetett. Ez, valamint az év vége felé felgyorsuló kifizetési kérelmezés a tényleges kifizetéseket 114 %-ra növelte az eredeti költségvetéshez képest. Az ESZA-ra irányuló kiegészítő kifizetési kérelmek fedezését főként az ERFA-ból és a Kohéziós Alapból való átcsoportosításokból biztosították. Ugyanakkor a kifizetési kérelmeknek az év vége felé az ERFA-hoz és a Kohéziós Alaphoz való előre nem látható beérkezése felborította az előzetes terveket, és a tényleges kifizetéseket olyan szintre növelte, hogy kiegészítő kifizetésekre lett volna szükség, ezekre azonban ezekből a támogatási alapokból csak akkor kerülhetett volna sor, ha az előirányzatok rendelkezésre álltak volna – lásd még: „Kísérő jelentés a Közösség beszámolójához a költségvetési és pénzgazdálkodásról” – 2011-es pénzügyi év, 42–45. o.

⁽²⁷⁾ Az év során folyósított tényleges kifizetésekhez képest magas kifizetési arány decemberben – 06. cím – Mobilitáspolitikai és közlekedés 26 % (295 millió), 17. cím – Egészségügy és fogyasztóvédelem 44 % (266 millió), 19. cím – Külkapcsolatok 31 % (1 016 millió), 21. cím – Fejlesztés és az afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) államokkal fenntartott kapcsolatok 27 % (403 millió), 22. cím – Bővítés 28 % (264 millió) és 32. cím – Energiaügy 23 % (219 millió).

Fennálló költségvetési kötelezettségvállalások

1.36. A fennálló költségvetési kötelezettségvállalások („RAL”) ⁽²⁸⁾, amelyeket még nem fizettek ki, illetve amelyek esetében a kötelezettségvállalást nem vonták vissza ⁽²⁹⁾, 13 milliárd EUR-val (6,7 %), összesen 207 milliárd EUR-ra nőttek, elsősorban a differenciált előirányzatok révén finanszírozott szakpolitika-területeken ⁽³⁰⁾. Ez a kiadások 2011-es teljesítési arányát tekintve 2,3 évnnyi differenciált kötelezettségvállalásnak, illetve 2,7 évnnyi differenciált kifizetésnek felel meg.

1.37. A legtöbb fennálló kötelezettségvállalás a Kohézió szakpolitika-csoporthoz kapcsolódik ⁽³¹⁾ (lásd: **1.2. ábra**). Ezen a területen 136 milliárd EUR-t ⁽³²⁾ (a teljes összeg kb. 65,5 %-át) tettek ki a fennálló kötelezettségvállalások; a kifizetések 2011-es teljesítési aránya mellett ezen a területen ez 2,7 évnnyi kötelezettségvállalásnak vagy 3,2 évnnyi kifizetésnek felel meg. E fennálló kötelezettségvállalások legnagyobb része (124,6 milliárd EUR, a teljes összeg 92 %-a) a jelenlegi, 2007–2013-as időszakot érinti ⁽³³⁾.

1.36–1.37. A fennálló kötelezettségvállalások nagysága a többéves programok szokásos irányítására és az új kötelezettségek általános szintjének növekedésére vezethető vissza. Ami a strukturális alapokat illeti, a fennálló kötelezettségvállalások nagysága a vonatkozó szabályozásokban meghatározott $N + 2/N + 3$ szabálynak felel meg. E szabály értelmében a fennálló kötelezettségvállalások várható szintjének 2 vagy 3 éves kötelezettségvállalással kell megegyeznie. Ennek következtében a fennálló kötelezettségvállalások helyzete szabályos, ahogy az az 1.2. ábrából is kitűnik, amely összehasonlítja a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó helyzetét a 2007–2013 közötti időszak első végrehajtásának első éveivel.

A 2011-es teljesítési arányra vonatkozó mutató érvényessége relatív a kifizetésekre vonatkozóan, az év végén rendelkezésre álló előirányzatok hiánya miatt (lásd az 1.34. bekezdés utolsó mondatát).

⁽²⁸⁾ A francia elnevezés („Reste à liquider”) rövidítése.

⁽²⁹⁾ A kiadások differenciálásának közvetlen következménye, hogy fennálló költségvetési kötelezettségvállalások keletkeznek (lásd: 30. lábjegyzet) akkor, ha a kiadásokat végrehajtó programok lebonyolítása több évbe telik, és a kötelezettségeket évekként a vonatkozó kifizetések folyósítása előtt vállalják.

⁽³⁰⁾ A költségvetés kétféle előirányzatot különböztet meg: a nem differenciált és a differenciált előirányzatokat. A nem differenciált előirányzatokat az éves jellegű tevékenységek, mint például az igazgatási kiadások finanszírozására használják. A differenciált előirányzatokat a többéves tevékenységek kezelése érdekében vezették be; az ezekhez kapcsolódó kifizetésekre a kötelezettségvállalás évében és az azt követő években kerülhet sor. A differenciált előirányzatokat elsősorban a strukturális alapok és a Kohéziós Alap esetében alkalmazzák.

⁽³¹⁾ A Kohézió terén a 2000–2006-os pénzügyi keret összesen 261 milliárd EUR kötelezettségvállalást (lásd: 2006-os beszámoló), a 2007–2013-as pénzügyi keret pedig összesen 348 milliárd EUR kötelezettségvállalást (lásd: 2011-es beszámoló) irányoz elő, azaz a növekedés 33 %.

⁽³²⁾ A Kohézióra vonatkozóan lásd: „Kísérő jelentés a Közösség beszámolójához a költségvetési és pénzgazdálkodásról – 2011-es pénzügyi év”, 28. o., 42–45. o.

⁽³³⁾ Az automatikus visszavonás szabálya ($n + 2$ szabály/ $n + 3$ szabály) a fennálló kötelezettségvállalások rendezését segíti elő. A szabály az előirányzat évét követő második/harmadik év végéig ki nem fizetett, illetve kifizetési kérelemben nem igényelt valamennyi forrás automatikus visszavonását írja elő. A „harmadik egyszerezési” csomag részeként az $n + 2/n + 3$ szabályt utoljára a Kohézió 2007-es kötelezettségvállalásainak vonatkozásában módosították (lásd: az 539/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel [HL L 158., 2010.6.24., 1. o.] módosított 1083/2006/EK tanácsi rendelet [HL L 210., 2006.7.31., 26. o.]).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

1.38. Az, hogy a felhalmozódott fennálló kötelezettségvállalások a 2007–2013-as programozási időszakban lényegesen magasabb szintet mutattak, nagyrészt a programok késői végrehajtásával magyarázható ⁽³⁴⁾. A kifizetések folyósítására a strukturális alapok vonatkozó rendeletei értelmében csak akkor kerülhetett sor, ha a Bizottság jóváhagyta a tagállami irányítási és kontrollrendszereket. A költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről szóló intézményközi megállapodás ⁽³⁵⁾ értelmében a fennálló kötelezettségvállalások és a kifizetési előirányzatok közötti egyre nagyobb különbség csökkentése érdekében biztosítani kell, hogy az elkövetkezendő években elegendő kifizetési előirányzat álljon rendelkezésre (lásd még: 1.34. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1.38. A tagállamok irányítási és kontrollrendszereinek előzetes jóváhagyási mechanizmusa, azelőtt, hogy bármilyen időközi kifizetést végrehajtottak volna, amelyet először a 2007–2013 közötti időszakban vezettek be, jelentős előrelépés a kohéziós politikára vonatkozó uniós kifizetések biztosítása tekintetében. A programozási időszak alatt a kifizetési kérelem bemutatására vonatkozó követelményeket módosították a 2007. évi kötelezettségvállalások kapcsán, és nagyobb fokú rugalmasságot vezettek be a fontosabb projektek esetében. Ezek az intézkedések csökkentették a kiadások szintjét.

A rendelkezésre álló hitelek strukturális alapokon keresztüli kihasználása 2010-ben és 2011-ben egyaránt rávilágít, hogy a fennálló költségvetési kötelezettségvállalások növekedése az év végén rendelkezésre álló költségvetési hitelek hiányának következménye is lehet (lásd szintén az 1.34. bekezdés utolsó mondatát).

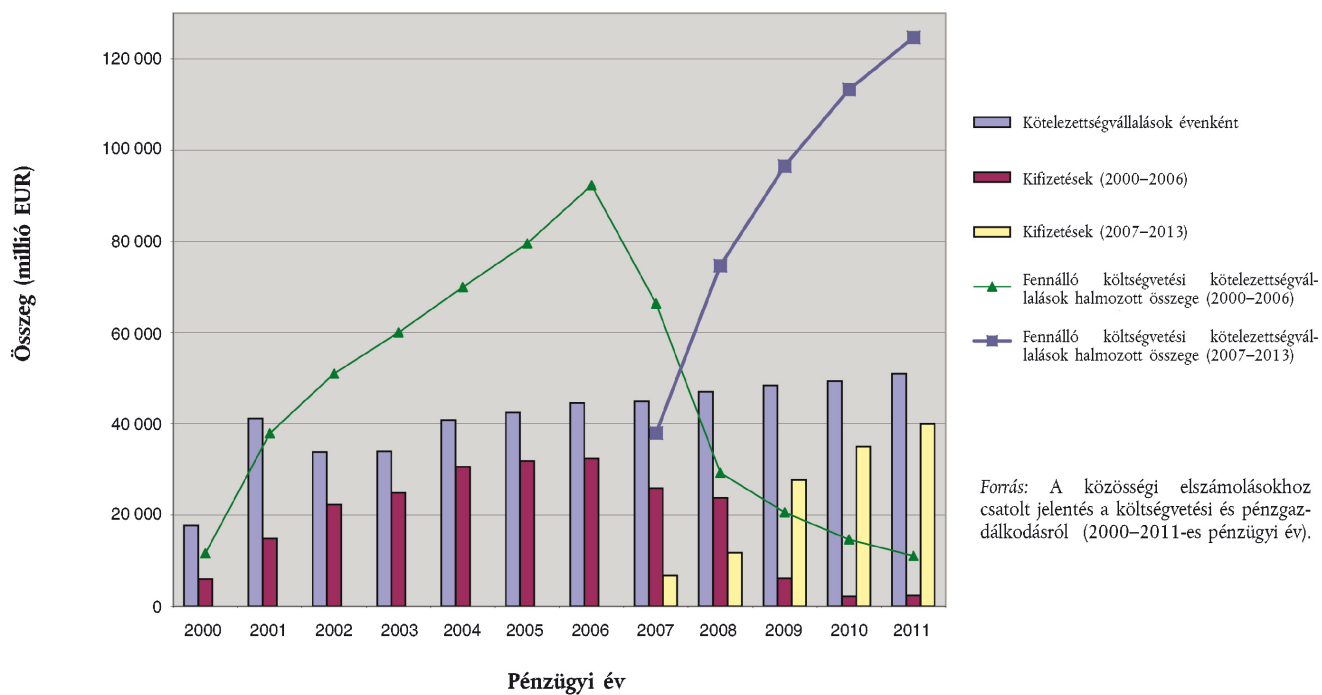
Az 1.2. ábra mutatja a pénzügyi keret programozási időszaka alatt felgyülemlett fennálló kötelezettségek valószínű igénybevételét.

A Bizottság végül egyetért azzal, hogy elegendő kifizetési irányzatot kell rendelkezésre bocsátani a következő években. A Bizottság szilárdan elkötelezett olyan költségvetési tervezetek előterjesztése mellett, amelyek lefedik a fennálló kötelezettségvállalások és kifizetési előirányzatok közötti egyre szélesedő szakadékot.

⁽³⁴⁾ Lásd: a Számvevőszék 2008-as éves jelentése, 6.8. és 6.26–6.28. bekezdés. További részletekért lásd: a Bizottság kísérő jelentése a Közösség beszámolójához a költségvetési és pénzgazdálkodásról – 2008-as pénzügyi év, 42. o., valamint a Bizottság elemzése a strukturális és kohéziós alapok 2008-as költségvetésének végrehajtásáról, 5. o. és 13–17. o.

⁽³⁵⁾ HL C 139., 2006.6.14., 1. o. Lásd még: az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló, 2007. június 7-i 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat 3. cikke (HL L 163., 2007.6.23., 17. o.).

1.2. ábra – A fennálló kötelezettségvállalások halmozott összegének alakulása a strukturális alapokat és a Kohéziós Alapot (2000–2006), illetve a kohézió területét (2007–2011) illetően



1.1. MELLÉKLET

ELLENŐRZÉSI KONCEPCIÓ ÉS MÓDSZERTAN

1. RÉSZ – A beszámoló megbízhatóságára irányuló ellenőrzés koncepciója és módszertana (pénzügyi ellenőrzés)

1. Annak megítéléséhez, hogy az összevont pénzügyi kimutatásokból és a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentésekből álló összevont beszámoló ⁽¹⁾ minden lényeges szempontból híven tükrözi-e az Európai Unió pénzügyi helyzetét, illetve a gazdasági és pénzforgalmi események év végi eredményét, a legfőbb értékelési szempontok az alábbiak:

- a) *jogszerűség és szabályszerűség*: a beszámoló elkészítése az érvényes rendelkezések szerint történik, és a költségvetési előirányzatok rendelkezésre állnak;
- b) *teljes körűség*: az adott időszakra vonatkozó összes bevételi és kiadási tranzakció, a mérleg vonatkozásában pedig az összes eszköz és az összes forrás (a mérlegen kívüli tételekkel együtt) rögzítve van a nyilvántartásokban;
- c) *a tranzakciók valódisága, illetve az eszközök és források megléte*: minden bevételi és kiadási tranzakciót a szervezetet érintő és az adott időszakra vonatkozó gazdasági esemény igazol; a mérleg fordulónapján az adott eszköz vagy forrás létezik és a beszámolót készítő gazdálkodó tulajdonában van;
- d) *számbavétel és értékelés*: a bevételi és kiadási tranzakciókat, illetve az eszközöket és forrásokat megfelelő értékkel könyvelik el a nyilvántartásokban, szem előtt tartva az óvatosság elvét;
- e) *az információk bemutatása*: a bevételi és kiadási tranzakciók, az eszközök és a források feltüntetése és leírása az alkalmazandó számviteli szabályoknak és normáknak, valamint az átláthatóság elvének megfelelően történik.

2. Az ellenőrzés a következő alapelemekre épül:

- a) a számviteli kontrollkörnyezet értékelésének aktualizálása;
- b) a főbb számviteli eljárások és az év végi könyvviteli zárás működésének ellenőrzése;
- c) a főbb számviteli adatok analitikus vizsgálata (egységesség és ésszerűség);
- d) nyilvántartások és/vagy mérlegek elemzése és egyeztetése; és
- e) kötelezettségvállalások, kifizetések és egyes mérlegtételek reprezentatív mintán alapuló tételes ellenőrzései.

2. RÉSZ – A tranzakciók szabályszerűségére irányuló ellenőrzés koncepciója és módszertana (szabályszerűségi ellenőrzés)

3. A beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók szabályszerűségének ellenőrzéséhez alkalmazott számvevőszéki módszer a következőkből áll:

- bevételi tranzakciók, illetve valamennyi kiadási terület tranzakcióinak közvetlen tesztelése (lásd: **1.1. táblázat**), szabályszerűségük mértékének megállapítására,
- annak értékelése, hogy a felügyeleti és kontrollrendszerek mennyire eredményesen szavatolják a tranzakciók szabályszerűségét.

4. Mindez kiegészül (adott esetben) még más ellenőrök munkájából származó bizonyítékokkal, valamint a bizottsági vezetői teljességi nyilatkozatok elemzésével.

Hogyan teszteli a Számvevőszék a tranzakciókat?

5. Az egyes külön értékeléseken (2–9. fejezet) belül a tranzakciók közvetlen tesztelése az érintett szakpolitika-csoport visszafizetési felszólításából (bevétel esetén), illetve kifizetéseiből vett **reprezentatív mintán** alapul ⁽²⁾. A tesztelés révén statisztikai becslés készíthető arról, hogy a vizsgált alapsokaságban a tranzakciók milyen mértékben szabálytalanok.

⁽¹⁾ Valamint az ahhoz fűzött magyarázatok.

⁽²⁾ Ezenkívül a kötelezettségvállalásokból készült egy horizontális reprezentatív minta a vonatkozó szabályok és előírások betartásának vizsgálatához.

6. A megbízható eredményhez szükséges mintanagyságot a Számvevőszék egy **ellenőrzési bizonyossági modell** segítségével határozza meg. E modell értékeli azt a kockázatot, hogy a tranzakciókban hibák fordulnak elő (eredendő kockázat), valamint azt a kockázatot, hogy a rendszerek e hibákat nem előzik meg, illetve nem tárják fel és nem javítják ki (kontrollkockázat).

7. A tesztelés a mintába felvett minden egyes tranzakció **részletes vizsgálatát** jelenti, beleértve annak meghatározását, hogy a költségigénylést vagy kifizetést helyesen számították-e ki, és az megfelelt-e a vonatkozó szabályoknak és rendelkezéseknek. A Számvevőszék a költségvetési számlákon rögzített tranzakciókból mintát véve a kifizetéseket egészen a végső kedvezményezettig követi (aki lehet pl. mezőgazdasági termelő, egy képzés szervezője, vagy egy fejlesztési támogatást nyújtó projekt felelőse), és az összes szinten megvizsgálja a vonatkozó követelmények betartását. Ha a tranzakció kiszámítása (bármelyik szinten) helytelen, vagy ha a tranzakció nem felel meg valamely jogszabályi előírásnak, illetve szerződéses rendelkezésnek, akkor úgy tekintjük, hogy **hibát** tartalmaz.

Hogyan értékeli és mutatja be a Számvevőszék a tranzakciók tesztelésének eredményeit?

8. A tranzakciókban előforduló **hibák** többféle okra vezethetők vissza, és a szabálytalanság típusától, illetve a be nem tartott szabály vagy szerződéses követelmény jellegétől függően többféle formát ölthetnek. Az egyes tranzakciókban előforduló hibák nem mindig befolyásolják a teljes kifizetett összeget.

9. A Számvevőszék a következőképpen **osztályozza a hibákat**:

- *számszerűsíthetők* vagy *nem számszerűsíthetők*, aszerint, hogy megállapítható-e az uniós költségvetésből helytelenül kifizetett, illetve kapott összeg nagysága,
- *jellegük szerint*, vagyis *támogathatósági hibák* (a kifizetés nem felel meg a támogathatósági szabályoknak), *megalapozott-sági hibák* (olyan költséget térítettek meg, amelynek felmerülése nincs bizonyítva), illetve *pontossági hibák* (helytelenül számították ki a kifizetés összegét).

10. A közbeszerzés az egyik olyan terület, ahol a Számvevőszék gyakran lel jelentős hibát. Az Unió, illetve a tagállamok közbeszerzési joga lényegében egy sor eljárási követelményt jelent. A Szerződésben alapelvként rögzített versenyelv érvényesülése érdekében a szerződéseket meg kell hirdetni, az ajánlatokat meghatározott kritériumok alapján értékelni kell, a szerződéseket nem szabad egyes küszöbértékek túl nem lépése végett mesterségesen részekre bontani stb.

11. Ellenőrzése keretében a Számvevőszék értéket rendel az egyes eljárási követelmények be nem tartásához. A Számvevőszék:

- a) „súlyosnak” tekinti az olyan hibákat, amelyek meghiúsítják a közbeszerzési szabályok azon céljainak elérését, hogy a verseny tisztességes legyen és a szerződést a legalkalmasabb pályázónak ítéljék oda ⁽³⁾;
- b) úgy számszerűsíti a közbeszerzési szabályok „súlyos” megsértésének hatását, mint ami a szerződéshez kapcsolódó kifizetés teljes értékét érinti, vagyis 100 %-os számszerűsíthető hibaként ⁽⁴⁾;
- c) a pályázati eljárás eredményét nem befolyásoló, kevésbé súlyos hibákat nem számszerűsíthető hibaként kezeli ⁽⁵⁾.

A Számvevőszék számszerűsítési eljárása különbözhet attól, amelyet a Bizottság vagy a tagállamok használnak a közbeszerzési szabályok helytelen alkalmazásának szankcionálásáról hozott döntéseikhez.

12. A hiba-előfordulás **gyakoriságának** kifejezésére a Számvevőszék megadja, hogy a minta mekkora hányadában fordulnak elő számszerűsíthető, illetve nem számszerűsíthető hibák. Ebből következtetni lehet arra, hogy milyen valószínűsíthető gyakorisággal fordulnak elő hibák a szakpolitika-csoport egészében. Ez az információ szerepel a 2–9. fejezet X.1. mellékletében, ha lényeges hibáról van szó.

13. Az általa számszerűsített hibák alapján a Számvevőszék minden egyes külön értékelésnél és a költségvetési kiadások egészére nézve is standard statisztikai módszerekkel megbecsüli a **legvalószínűbb hibaarányt** (MLE). A legvalószínűbb hibaarány a mintában talált százalékos hibaarányok súlyozott átlaga ⁽⁶⁾. A Számvevőszék – ismét standard statisztikai módszerek alkalmazva – becslést ad arra nézve is, hogy az egyes külön értékeléseknél (és a kiadások egészére nézve) 95 %-os konfidenciaszint mellett az alapsokaságot jellemző hibaarány milyen tartományba esik. Ez az alsó hiba-határ (LEL) és a felső hiba-határ (UEL) ⁽⁷⁾ közé eső tartomány (lásd: alábbi illusztráció).

⁽³⁾ Az odaitétel alapvetően két szempont szerint történhet: az ajánlat legyen vagy a legkisebb összegű vagy a legelőnyösebb.

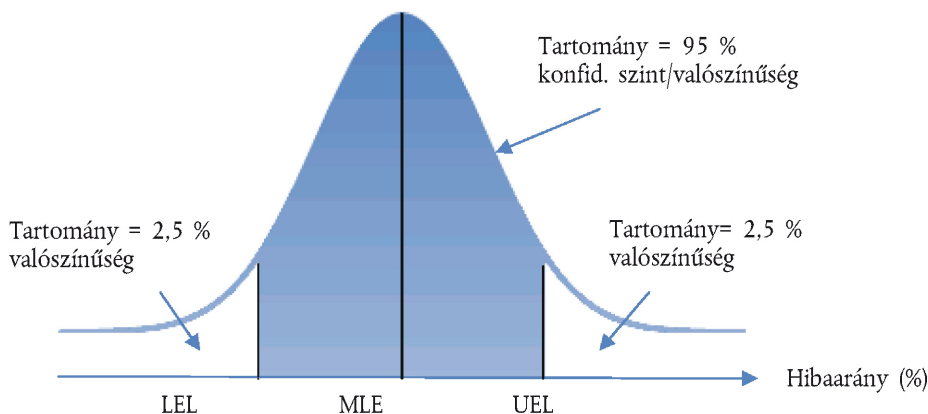
⁽⁴⁾ Példák számszerűsíthető hibákra: nem vagy csak korlátozottan zajlik verseny a fő, illetve kiegészítő szerződés elnyeréséért (hacsak a jogi keret ezt kivételképpen nem teszi kifejezetten lehetővé); oly mértékben nem megfelelően értékelik az ajánlatokat, hogy az befolyásolja a pályázat eredményét; lényegesen módosul a szerződés tartalma; a szerződést megosztják több különböző, gazdaságilag megegyező célú építkezési helyszín között.

A Számvevőszék általában más megközelítéssel él akkor, ha az uniós intézmények alkalmaznak helytelenül közbeszerzési szabályokat, annak alapján, hogy az érintett szerződések általában továbbra is érvényben maradnak. Az ilyen hibákat a Számvevőszék nem számszerűsíti a DAS-ban.

⁽⁵⁾ Példák nem számszerűsíthető hibákra: nem megfelelően, de a pályázat eredményét nem befolyásoló módon értékelik az ajánlatokat; a pályázati eljárásnak vagy az ajánlati dokumentációnak alaki hiányosságai vannak; egyes átláthatósági alaki követelményeket nem tartottak be.

⁽⁶⁾
$$MLE = \frac{1}{\sum ASI} * \sum_i \left(ASI_i * \frac{\text{error amount}_i}{\text{audited amount}_i} \right)$$
, ahol MLE a legvalószínűbb hibaarány, ASI az átlagos mintavételi intervallum, i a mintában szereplő tranzakciók számozása, error amount a hiba által érintett összeg, audited amount az ellenőrzött összeg.

⁽⁷⁾
$$LEL = MLE - t_{n,97,5} \% * \frac{s}{\sqrt{n}}$$
 és
$$UEL = MLE + t_{n,97,5} \% * \frac{s}{\sqrt{n}}$$
, ahol t a t -eloszlás tényezője, n a minta mérete, s a hibaarány százalékbán kifejezett szórása.



14. A görbe alatt árnyékolással jelölt terület százalékos értéke annak valószínűségét mutatja, hogy az alapsokaságra ténylegesen jellemző hibaaarány az alsó és a felső hibahatár közé esik.

15. Ellenőrzési munkájának tervezésekor a Számvevőszék olyan eljárások alkalmazására törekszik, amelyek révén össze tudja vetni az alapsokaságra jellemző becsült hibaaarányt a tervezés során 2 %-ban megállapított **lényegességi küszöb**bel. Ellenőrzési eredményeinek értékelésekor a Számvevőszék ehhez a lényegességi szinthez tartja magát, és ellenőri véleményének kialakításakor figyelembe veszi a hibák jellegét, összegét és összefüggéseit.

Hogyan értékeli a Számvevőszék a rendszereket, és hogyan számol be értékelése eredményeiről?

16. A Bizottság, valamint megosztott, illetve decentralizált irányítás esetén a tagállamok, illetve a kedvezményezett államok **felügyeleti és kontrollrendszereket** hoznak létre, hogy kezeljék a költségvetéshez – és ennek keretében a tranzakciók szabályszerűségéhez – kapcsolódó kockázatokat. Annak értékelése tehát, hogy a rendszerek mennyire eredményesen szavatolják a szabályszerűséget, kulcsfontosságú ellenőrzési eljárás, amely különösen hasznos a javító célú ajánlások megfogalmazásánál.

17. Az egyes szakpolitika-csoportok területén, és a bevételeket illetően is, nagyszámú egyedi rendszer működik. A Számvevőszék ezért minden évben mintavétellel szokta kiválasztani a megvizsgálandó rendszereket. A **rendszerek értékelésének** eredményeit a 2–9. fejezet X.2. mellékletében szereplő, „A rendszervizsgálat eredményei” című táblázat mutatja be. A rendszereket aszerint osztályozzuk, hogy mennyire mérsékelik a tranzakciók hibakockázatát: *eredményesen, részben eredményesen* (ha bizonyos hiányosságok csökkentik a működés eredményességét), vagy *nem eredményesen* (ha a hiányosságok annyira áthatóak, hogy ellehetetlenítik az eredményes működést).

18. Ezenkívül, ha megfelelő ellenőrzési bizonyíték birtokában van, a Számvevőszék **általános értékelést** is ad a szakpolitika-csoport rendszereiről (ezt szintén a 2–9. fejezet X.2. melléklete mutatja be), amelynél figyelembe veszi mind a kiválasztott rendszerek értékelését, mind a tranzakciók tesztelésének eredményeit.

Hogyan értékeli a Számvevőszék a Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatokat, és hogyan számol be értékelése eredményeiről?

19. A nemzetközi könyvvizsgálati standardokban előírtak szerint a Számvevőszék teljességi nyilatkozatot kap a Bizottságtól, amelyben az megerősíti, hogy kötelezettségeinek eleget tett, és megadott minden olyan információt, amely a számvevők számára releváns lehet. Ez egyben annak megerősítését is jelenti, hogy a Bizottság megadta a csalás kockázatának értékelésével kapcsolatos valamennyi információját, a tudomására jutott csalásokra vagy csalás gyanújára vonatkozó összes információt, és tájékoztatást nyújtott a törvény- vagy jogszabályszegés minden lényeges esetéről.

20. Ezenkívül a 2–9. fejezet vizsgálja az érintett főigazgatóságok éves tevékenységi jelentését is. Ezek beszámolnak a kitűzött szakpolitikai célok megvalósításáról, valamint a tranzakciók szabályszerűségét és az erőforrások hatékony és eredményes felhasználását biztosító irányítási és kontrollrendszerekről. Minden éves tevékenységi jelentés kiegészül egy főigazgatói nyilatkozattal többek között arról, hogy az erőforrásokat mennyiben használták fel a kijelölt célokra, és hogy a kontroll eljárások mennyiben biztosítják a tranzakciók szabályszerűségét ⁽⁸⁾.

21. A Számvevőszék értékeli az éves tevékenységi jelentéseket és a kísérő nyilatkozatokat, hogy megállapítsa, mennyiben adnak valós és hű képet a tranzakciók szabályszerűségével kapcsolatban a pénzügyi gazdálkodásról, valamint hogy meghatározza a kontrollrendszerek esetleges súlyos hiányosságainak kezeléséhez szükséges intézkedéseket. Ennek az értékelésnek az eredményét a 2–9. fejezetben „A rendszerek eredményessége” című szakasz tartalmazza ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ További tájékoztatás ezekről az eljárásokról, illetve linkek a legfrissebb jelentésekhez:
http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm

⁽⁹⁾ A korábbi években ennek az értékelésnek az eredményét „A Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatok megbízhatósága” című önálló szakasz tartalmazta.

Hogyan alkot a megbízhatósági nyilatkozat keretében véleményt a Számvevőszék?

22. Az Európai Unió beszámolója alapjául szolgáló tranzakciók szabályszerűségéről a megbízhatósági nyilatkozat keretében adott számvevőszéki vélemény az ezen jelentés 2–9. fejezetében leírt számvevőszéki ellenőrzési munkán, valamint a hibák átható jellegének értékelésén alapul. Az egyik legfontosabb szempont a kiadási tranzakciók tesztelésének eredménye. Összességében a legjobb számvevőszéki becslés szerint az összes 2011-es kiadás hibaaránya 3,9 %-ra tehető. A Számvevőszék 95 %-os konfidenciaszinttel állítja, hogy az alapsokaságban a hibaarány 3,0 % és 4,8 % között van. A különböző szakpolitikai területeket eltérő hibaarány jellemezte, ezek a 3–9. fejezetben szerepelnek. A Számvevőszék értékelése szerint a hibák áthatóak, és a legtöbb kiadási területet érintik. A Számvevőszék egy további horizontális minta alapján általános véleményt ad a kötelezettségvállalások szabályszerűségéről.

Szabálytalanság, csalás

23. A hibák túlnyomó többségét az uniós támogatási rendszerek gyakran összetett szabályainak helytelen alkalmazása vagy félreértelmezése okozza. Ha a Számvevőszéknek oka van gyanítani, hogy csalásra került sor, jelentést tesz az Unió csalás elleni hivatalának, az OLAF-nak, melynek feladata a kapcsolódó nyomozások lefolytatása. Ellenőrzési munkája alapján a Számvevőszék évente kb. négy esetről tesz jelentést az OLAF-nak.

A BESZÁMOLÓ MEGBÍZHATÓSÁGÁRA VONATKOZÓ ELŐZŐ ÉVI ÉSZREVÉTELEK NYOMON KÖVETÉSE

Korábbi években tett észrevételek	Az előrelépés számvévszéki elemzése	A Bizottság válasza
1. Előfinanszírozás, szállítók, a pénzügyi évek elkülönítésével kapcsolatos eljárások	1. Előfinanszírozás, szállítók, a pénzügyi évek elkülönítésével kapcsolatos eljárások	1. Előfinanszírozás, szállítók, a pénzügyi évek elkülönítésével kapcsolatos eljárások
Az előfinanszírozást, a szállítókat és a kapcsolódó év végi időbeli elhatárolásokat illetően 2007 óta a Számvévszék pénzügyi hatásukat tekintve általában véve nem lényegi, ám igen gyakran előforduló számviteli hibákat talált. Ez is arra mutat, hogy az alapvető számviteli adatokat egyes főigazgatóságokon tovább kell pontosítani. Az előfinanszírozási összegek könyvelésével kapcsolatban a Számvévszék ezenkívül azt is megállapította: — hogy a kinnlevő előfinanszírozások átvezetése nem mindig történik helyesen. Az átvezetést több esetben egyáltalán nem végezték el, vagy helytelen összeggel könyvelték le, — hogy egyes főigazgatóságok nem dolgozzák fel a megvalósult eredményekről és a kapcsolódó költségekről rendelkezésre álló információkat, és nem vezetik át ennek megfelelően a kapcsolódó előfinanszírozási tételeket, hanem a pénzügyi évek elkülönítésével kapcsolatos számítások során csak közelítéseket alkalmaznak,	A Bizottság tovább törekedett számviteli adatai pontosságának javítására olyan folyamatos intézkedések révén, mint a számviteli minőségi projekt és a helyi rendszerek validálása. Az előfinanszírozások és a számlák/költségigénylések reprezentatív mintáinak ellenőrzése során a Számvévszék ismét pénzügyi hatásukat tekintve általában véve nem lényegi, ám igen gyakran előforduló hibákat talált. A Bizottságnak ezért továbbra is törekednie kellene arra, hogy egyes főigazgatóságokon tovább pontosítsák az alapvető számviteli adatokat. Habár a számvitelért felelős tisztviselő törekedett arra, hogy javítson a helyzeten, a Számvévszék megállapítása szerint számos főigazgatóság sok esetben továbbra is csak becsléseket vezet be a beszámolóba akkor is, ha van megfelelő alapjuk az adott előfinanszírozások elszámolására.	A Bizottság folytatja a számviteli adatok minőségének javítására és a helyi rendszerek folyamatos frissítésre irányuló erőfeszítéseit a számviteli követelmények teljesítése érdekében. A Bizottság számviteli szolgálatai iránymutatásokat határoztak meg az előfinanszírozások elszámolására vonatkozóan, amelyeket a költségvetési rendelet felülvizsgálatának befejezését követően osztanak szét.

Korábbi években tett észrevételek	Az előrelépés számvevőszéki elemzése	A Bizottság válasza
— először a 2010-es éves jelentésben, hogy a Bizottság egyre több esetben nem rögzít megfelelően egyes kifizetéseket a mérleg eszközoldalán, különösen ami a pénzügyi konstrukciókat és az egyéb támogatási rendszereknél kifizetett előlegeket illeti.	A pénzügyi konstrukciók kérdésével már a 2010-es beszámoló is foglalkozott a tagállamok által önkéntesen szolgáltatott adatok alapján. A Bizottság a jelenlegi jogi keretek módosítását is javasolta, és megfelelő javaslatokat tett a 2013 utáni időszakra vonatkozóan a szükséges adatok átadásának kötelezővé tétele érdekében. A tagállamoknak az egyéb támogatási rendszerekhez fizetett előlegekre, valamint az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alaphoz való hozzájárulásra a 2011-es összevont beszámolóban először szerepel egy 2 512 millió EUR összegű eszköz. 2011 előtt a tagállamok nem szolgáltatottak olyan adatokat a Bizottságnak, amelyek alapján megbízható becslést lehetett volna végezni. A jelenleg rendelkezésre álló információk alapján úgy tűnik, hogy ezek az összegek nem voltak jelentősek. Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alappal kapcsolatos támogatási rendszerekhez fizetett előlegek kivételével a fent említett pénzügyi konstrukciók és az egyéb támogatási rendszerek fel nem használt összegeit a Bizottság által szolgáltatott összegek alapján, a fel nem használt összegek lineárisan becsült mértékét figyelembe véve állapították meg. A ténylegesen felhasznált összegekre vonatkozó adatok hiánya irányítási szempontból jelentősen csökkenti ennek az információnak a hasznosságát.	A pénzügyi konstrukciók és az előre kifizetett állami támogatás jogalapja, illetve a költségnyilatkozat melléklete végrehajtásra került (a 2011. december 13-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet). Ezt a módosítást követően az Európai Bizottság jogalappal rendelkezik arra, hogy a szükséges információk benyújtását kérje a tagállamoktól. A fenti információkat a 2012. évi elszámolások lezárásakor számvitel céljára fogják felhasználni. A végső kedvezményezettek számára meg nem fizetett összegek időarányos becslésen alapulnak. Mivel a DG REGIO jelenleg a hétéves programozási időszak 6. évében jár, nem javasolt a módszer módosítása. Ezt a megközelítést azonban előreláthatólag módosítani fogják a következő programozási időszak során, feltéve, hogy azt a tagállamok jóváhagyják a költségvetési rendlettel együtt. Azt követően, hogy a strukturális alapok új programozási időszakára vonatkozó jogalap érvénybe lép, a Bizottság jogosultságot nyer arra, hogy információkat kapjon a ténylegesen felhasznált összegekről, amelyeket az éves beszámoló elkészítésekor fognak felhasználni. Ezeknek az új követelményeknek javítani kell az igazgatásra vonatkozó információkat is. A Bizottság által a 2011. évi beszámolóra vonatkozóan használt módszer a leghatékonyabb, és azt már a 2010. évi beszámolók kapcsán is alkalmazták. A Bizottság szolgálatai folytatják az ebbe az irányba mutató erőfeszítéseiket. E célból a helyi rendszereket folyamatosan frissítik, például a DG AGRI és a DG REGIO által benyújtott költségigényléseket a késedelmi időn belül feldolgozzák. A szolgáltatók a pénzügyi eszközöket és a kifizetésekre vonatkozó állami támogatást szem előtt tartva hajtják végre a szabályt (lásd a fenti választ).
Ezenkívül, amint arról a Számvevőszék a 2009-es éves jelentésében beszámolt, egyes főigazgatóságok nem tartották be azt az előírást, hogy a számlákat és költségelszámolásokat a beérkezésük utáni öt munkanapon belül nyilvántartásba kell venni. A Számvevőszék 2010-es éves jelentésében is megjegyezte, hogy mivel az uniós költségvetés egyre gyakrabban folyamodik előfinanszírozáshoz és új típusú pénzügyi eszközökhöz, sürgőssé vált, hogy a Bizottság a vonatkozó számviteli szabályt felülvizsgálva megfelelő iránymutatást adjon az előfinanszírozás elismerését és elszámolását illetően.	Habár az új költségigénylések észlelhetően rövidebb idő alatt kerültek be a nyilvántartásba, egyes főigazgatóságok továbbra sem tartják be maradéktalanul azt az előírást, hogy késedelem nélkül vegyék nyilvántartásba számláikat és költségigényléseiket. A vonatkozó számviteli szabály 2012-ben történt aktualizálása figyelembe vette annak szükségességét, hogy a pénzügyi konstrukciókhoz való hozzájárulások és az egyéb támogatási rendszerekhez fizetett előlegek fel nem használt összegei eszközként elismerhetők legyenek.	

Korábbi években tett észrevételek	Az előrelépés számvevőszéki elemzése	A Bizottság válasza
2. A visszafizettetésekre és pénzügyi korrekciókra vonatkozó közzétételek 2007-es éves jelentésében a Számvevőszék már kimondta, hogy noha a Bizottság tett arra irányuló lépéseket, hogy bővebben és tartalmasabban tájékoztasson az uniós költségvetés korrekciós mechanizmusairól, ezt még nem tudja teljesen megbízhatóan megtenni, mivel nem mindig kap megbízható információkat a tagállamoktól. Megfontolandó továbbá, hogy nem kellene-e pontosítani a pénzügyi beszámolási iránymutatásokat arra vonatkozóan, hogy milyen információkat és hogyan kell szerepeltetni. A Számvevőszék a 2009-es éves jelentésében először bírálta azt, hogy egyes kiadási területek esetében a Bizottság nem bocsát rendelkezésre olyan információt, amelynek révén összevethető lenne az adott kifizetés folyósításának éve, a vonatkozó hiba kiszűrésének éve, valamint az az év, amikor a beszámolóhoz fűzött jegyzetekben nyilvánosságra hozták a kapcsolódó pénzügyi korrekciót.	2. A visszafizettetésekre és pénzügyi korrekciókra vonatkozó közzétételek A tagállamok által benyújtott adatok megbízhatóságát és teljességét érintő hiányosságok ellenére – különösen ami a kohézió területét illeti – az elmúlt években bizonyos javulás volt tapasztalható. 2011 elejétől kezdve a Bizottság ellenőrzi a kohézió területén eszközölt visszafizettetések tagállami rendszereit. A Bizottság helyszíni ellenőrzései rámutattak, hogy az adatnyilvántartási és -közlési rendszerek még nem teljesen megbízhatóak minden felkeresett tagállamban. Ezért a 2011-es pénzügyi kimutatások magyarázataiban nem szerepelnek a kohézióval kapcsolatos tagállami adatok. A számvitelért felelős tisztviselő utasításai iránymutatást adnak a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselőknek a benyújtandó adatokról. A számvevőszéki ellenőrzés javulást állapított meg az iránymutatások alkalmazásában, ám a benyújtott adatok minőségét még jobbíthatónak látja. A Bizottság továbbra sem bocsát közre olyan információt, amelynek révén össze lehetne vetni a kifizetéseket, a hibákat, a visszafizettetéseket és a pénzügyi korrekciókat. A Számvevőszék fenntartja azt az álláspontját, hogy ilyen adategyeztetést, amennyiben lehetőség van rá, mindig be kell nyújtani. Egyértelmű összefüggésbe kell hozni továbbá az éves jelentésekben szereplő összegeket – különösen ami a fennmaradó hibaarány megállapítását illeti – és a visszafizettetésekről/pénzügyi korrekciókról a beszámolóban szereplő információkat.	2. A visszafizettetésekre és pénzügyi korrekciókra vonatkozó közzétételek A mezőgazdaság vonatkozásában a Bizottság tagállami szinten elkönyvelte a fennálló tartozásokat és az ennek megfelelő értékcsökkenést, valamint a tagállamok által a 2011. évi beszámolóikban visszafizetett összegeket. A kohézió vonatkozásában a tagállamoktól kapott, visszafizettetésekre vonatkozó adatok megbízhatósága javult az elmúlt időszakokkal összehasonlítva, de a Bizottság egyetért azzal, hogy azt még tovább lehet javítani. A Bizottság e célból a minden év március 31-én végzett jelentéstételre alapozva 2011 elején megkezdte a tagállamok visszafizetési rendszereinek kockázatalapú vizsgálatát, amelynek célja, hogy javítsa a Bizottságnak szóló nemzeti pénzügyi korrekciós jelentések színvonalát és biztosítsa azok hiánytalanságát, pontosságát és időszerűségét. Az első eredményeket a strukturális támogatásokkal foglalkozó főigazgatóságok 2011. évi éves tevékenységi jelentéseiben tették közzé. A Bizottság folytatja a benyújtott adatok minőségének további javítására irányuló erőfeszítéseit. A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék kérelmeit, és hangsúlyozza, hogy erre ritkán van mód. A megosztott igazgatás keretében a pénzügyi korrekció célja nem a szabálytalan kiadások visszafizettetése (amely továbbra is a tagállamok felelőssége), hanem az uniós költségvetés védelme az ilyen jellegű szabálytalanságokkal szemben. Nem helyénvaló éppen ezért egy adott év hibaarányait ugyanazon év éves számláiban szereplő pénzügyi korrekciókhoz és az ismertetett visszafizetésekhez kapcsolni.

Korábbi években tett észrevételek	Az előrelépés számvevőszéki elemzése	A Bizottság válasza
		Ezenfelül egyrészt a pénzügyi korrekciók és a tényleges visszafizettetések időzítése, másrészt a hibaarányok közötti eltérés szintén akadályozhatja ezt az összegeztetést. Ez az utóbbi megjegyzés nemcsak a megosztott igazgatásra, hanem a közvetlen igazgatásra is vonatkozik, amely során a visszafizetési utasításokat a (többéves) támogatási időszak végét követően adják ki, vagy nem adják ki, mivel a kedvezményezett benyújt egy korrigált költségnyilatkozatot. A Bizottság megismétli megjegyzését, amely szerint az összes kiadás ellenőrzését évekkel az adott kifizetés tényleges teljesítése után végzi el, elsődlegesen a program zárásakor. A pénzügyi korrekció a tagállami kontrollrendszerek hiányosságainak feltárásából is eredhet, amely esetben nincs közvetlen kapcsolat a kifizetésekkel. Ennek következményeként nem lehetséges, és nem is lényeges összegeztetni az érintett kifizetés évét azzal az évvel, amikor a pénzügyi korrekciót közlésezik a beszámolóhoz fűzött magyarázó megjegyzésekben. Emellett a tagállamok főként megosztott igazgatás terén a hibák és szabálytalanságok megelőzésért, felderítésért és korrekciójáért felelősek. A mezőgazdaság vonatkozásában a különböző táblázatokban és a 6. megjegyzésben szereplő összegek összegeztethetőek a bizottsági szinten rendelkezésre álló vagy a tagállami nyilatkozatokban szereplő adatokkal. A regionális politika vonatkozásában az éves tevékenységi jelentésben szereplő fennmaradó hibaarányra vonatkozó összeg és az előzetes beszámolóban szereplő információk közötti kapcsolat lehetséges az előző évi jelentésre és a tagállamok által a március 31-ei előírt határidő előtt, amely az előzetes beszámoló elkészítésének a határideje is egyben. A Bizottság arra ösztönözte a tagállamokat, hogy a március 31-ei határidőt megelőzően a lehető leghamarabb jelentsék a korrekciókat be az időzí-téssel kapcsolatos probléma elkerülése érdekében.

Korábbi években tett észrevételek	Az előrelépés számvevőszéki elemzése	A Bizottság válasza
A 2010. év végén a Kohézió terén összesen 2,5 milliárd EUR összegű korrekció várt még végrehajtásra (azaz „behajtásra”, ti. arra, hogy a visszafizetés beérkezzen a Bizottsághoz, vagy arra, hogy miután a kérelemből a tagállam levonta a nem elszámolható kiadás összegét, annak alapján a Bizottság kifizetést folyósítson). A 71 %-os, alacsony végrehajtási arányt az magyarázza, hogy a 2000–2006-os programozási időszakra vonatkozóan a lezárás még folyamatban van. A 2010 végén beérkezett kifizetési kérelmek engedélyezése még nem történt meg, ezért az azokhoz kapcsolódó pénzügyi korrekciókat sem vették figyelembe a 2010-es végrehajtási adatoknál. Az összevont beszámolóhoz fűzött magyarázó jegyzetek tájékoztatnak arról, hogy egyes kifizetéseket később a Bizottság részlegei vagy a tagállamok valószínűleg helyesbítené fognak. Az viszont – noha a Számvevőszék 2005 óta többször is kérte – továbbra sem szerepel a jegyzetekben, hogy mely kiadási összegek és területek képezhetik további felülvizsgálat és záróelszámolási eljárások tárgyát.	2011 végén összesen 2,5 milliárd EUR összegű korrekció várt még végrehajtásra (72 %-os végrehajtási arány). Az összeg és a végrehajtási arány a tavalyihoz hasonló szinten maradt, mivel a 2010 végén beérkezett kifizetési kérelmek engedélyezésére még nem kerülhetett sor. A további felülvizsgálat és záróelszámolás tárgyát képező összegek továbbra sem szerepelnek az összevont beszámolóhoz fűzött jegyzetekben (ellentétben a lehetséges visszafizetések számszerűsített összegeivel).	A programok lezárása komplex eljárás, amely során a tagállamok által benyújtott számos dokumentumot ellenőriznek, és a Bizottság további információkat kérhet annak bizonyítására, hogy az adott tagállam valójában végrehajtotta az elrendelt pénzügyi korrekciókat, különösen a komplex operatív programok esetében, továbbra is elhalasztva a kifizetendő záró egyenleg kiszámítását. Ezenfelül a Bizottság csak akkor ismeri el a pénzügyi korrekciók végrehajtását, amikor a záró kifizetést megfelelően jóváhagyta az engedélyezésre jogosult tisztviselő, erre a lépésre az igazolási folyamat legvégén kerül sor. A kohézió vonatkozásában a tagállamok által jóváhagyott, azonban még végrehajtandó korrekciók összege a 2000–2006 közötti programokra vonatkozik, és a Bizottság által benyújtott záró kifizetési kérelmekben szerepel, azonban azokat a lezárási eljárás miatt még nem hagyták jóvá, amely során a Bizottságnak értékelnie kell, hogy valamennyi benyújtott információ koherens és teljes. A Számvevőszék azt javasolta a Bizottság számára, hogy azt a megfontolt megközelítést alkalmazza, hogy nem tesz jelentést a végrehajtott korrekciókról, ameddig a záró kifizetéseket nem hagyták jóvá. A költségvetési rendelet lehetővé teszi, hogy a Bizottság utólagos ellenőrzéseket végezzen bármely kiadás vonatkozásában több évvel azt követően, hogy a kérdéses kiadás ténylegesen felmerült. Az, hogy egy kiadási összeg szerepel a beszámolóban – a következő években esedékes ellenőrzések miatt – nem feltétlenül jelenti azt, hogy elfogadásra is kerül. Más különben minden költségvetési kiadást előzetesnek kellene tekinteni mindaddig, amíg sor nem került utólagos ellenőrzésre, vagy amíg el nem érkezik az említett többéves elévülés időpontja. Amennyiben a potenciális visszafizetések számszerűsíthetők, összegüket az összevont beszámolóhoz kapcsolódó 6. megjegyzésben teszi közzé a Bizottság. A mezőgazdaság vonatkozásában a pénzügyi záróelszámolási határozatot – amelyen keresztül a Bizottság megállapítja az az évi uniós költségvetésre terhelhetőként elismert kiadási összeget – körülbelül a kérdéses pénzügyi év végét követően hat hónappal hozzák meg az illetékesek. A pénzügyi záróelszámolási határozat e szerepét nem kérdőjelezi meg az a tény, hogy a későbbiekben szabályszerűségi határozatokon keresztül pénzügyi korrekciós intézkedések hozhatók a tagállamokkal szemben. Az ilyen jövőbeli szabályszerűségi határozatok nyomán az uniós finanszírozásból valószínűleg kizárható kiadások összegét a pénzügyi kimutatáshoz fűzött egyik megjegyzés tartalmazza.

Korábbi években tett észrevételek	Az előrelépés számvevőszéki elemzése	A Bizottság válasza
3. A Galileo eszközeinek átruházása	3. A Galileo eszközeinek átruházása	3. A Galileo eszközeinek átruházása
A Galileo program számára kidolgozott, kifejlesztett vagy beszerzett valamennyi eszköznek az Unióra történő átruházásáról szóló megállapodásokat még nem hajtották teljesen végre. Mivel minden 2003 óta felmerült költséget kutatási költségként kezeltek, ezek nem befolyásolták a 2010. december 31-i mérleget. A Bizottságnak azonban az eszközök eredményes védelme érdekében biztosítania kellene, hogy az átruházás megtörténtekor minden információ rendelkezésre álljon. 2010-es éves jelentésében a Számvevőszék felhívta a figyelmet az illetékes főigazgató 2010-es éves tevékenységi jelentésében tett fenntartására az Európai Űrügynökség pénzügyi beszámolási megbízhatóságára vonatkozóan.	A Bizottság együttműködik az Európai Űrügynökséggel annak érdekében, hogy – a zökkenőmentes átadást szavatolandó – az átruházás időpontjában valamennyi szükséges számviteli és műszaki információ rendelkezésre álljon. Az átruházásra a tervek szerint a pályára állítási szakasz végén, legkorábban 2012-ben kerül sor. A Bizottság időközben a Galileo projekt kapcsán 2011-ben befejezetlen beruházásként ismert el egy 219 millió eurós összeget. Az összeg a Bizottság számára 2011. október 22. óta felmerülő költségeket tükrözi (a rendszerhez tartozó első két műhold sikeres fellövésének napja). Ezt megelőzően a Bizottság úgy tekintette, hogy a projekt még kutatási szakaszban van, és ezért minden felmerült költséget kiadásként írtak le. A Számvevőszék felülvizsgálata mindazonáltal nem lényegi hiányosságokra mutatott rá a befejezetlen beruházások összegének megállapításához alkalmazott elkülönítési eljárással kapcsolatban. Az illetékes főigazgató a 2011-es éves tevékenységi jelentésében továbbra is fenntartással élt ezzel kapcsolatban, sőt, a fenntartás hatókörét is kibővítette.	A Bizottság véleménye szerint a mérlegen szereplő összegek pontosak és megbízhatóak. A Galileo-eszközök értékelésére vonatkozó számviteli módszertan és eljárások teljes mértékben összhangban vannak az uniós számviteli szabályokkal és az IPSAS-szabványokkal. Az eszközök értékét független külső számviteli szakértők segítségével, az ESA által nyújtott adatok alapján határozták meg. A Bizottság elvégezte a szükséges ellenőrzéseket az eredmény megbízhatóságának megfelelő biztosítása érdekében. A Bizottság folytatja az ESA pénzügyi beszámolóinak ellenőrzését, valamint ösztönzi és támogatja az ESA-t abban, hogy tegyen intézkedéseket a Bizottságnak készített pénzügyi beszámolók minőségének további javítására. Az Európai Űrügynökség kontrollrendszereinek külső felülvizsgálata 2012-ben ért véget kielégítő eredménnyel. A jelenleg folyamatban lévő intézkedéseket figyelembe véve, a Bizottság a problémák gyors kijavítását reméli, ami a szóban forgó fenntartás enyhítését és végső feloldását teszi majd lehetővé.

1.3. MELLÉKLET

KIVONAT A 2011-ES ÖSSZEVONT BESZÁMOLÓBÓL ⁽¹⁾

1. táblázat – Mérleg (*)

	(millió EUR)	
	2011.12.31.	2010.12.31.
Befektetett eszközök:		
Immateriális javak	149	108
Ingatlanok, gépek és berendezések	5 071	4 813
Hosszú távú befektetések:		
Tőke módszerrel elszámolt befektetések	374	492
Pénzügyi eszközök: Értékesíthető eszközök	2 272	2 063
Pénzügyi eszközök: Hosszú lejáratú kölcsönök	41 400	11 640
Hosszú lejáratú követelések és megtérülések	289	40
Hosszú lejáratú előfinanszírozás	44 723	44 118
	94 278	63 274
Forgóeszközök:		
Készletek	94	91
Rövid távú befektetések:		
Pénzügyi eszközök: Értékesíthető eszközök	3 619	2 331
Rövid lejáratú követelések és megtérülések:		
Pénzügyi eszközök: Rövid lejáratú kölcsönök	102	2 170
Egyéb követelések és megtérülések	9 477	11 331
Rövid távú előfinanszírozás	11 007	10 078
Pénzeszközök és pénzeszköz-egyenértékesek	18 935	22 063
	43 234	48 064
Eszközök összesen	137 512	111 338
Hosszú lejáratú kötelezettségek:		
Nyugdíj és más munkavállalói juttatások	(34 835)	(37 172)
Hosszú lejáratú céltartalékok	(1 495)	(1 317)
Hosszú lejáratú pénzügyi kötelezettségek	(41 179)	(11 445)
Egyéb hosszú lejáratú kötelezettségek	(2 059)	(2 104)
	(79 568)	(52 038)
Rövid lejáratú kötelezettségek:		
Rövid lejáratú céltartalékok	(270)	(214)
Rövid lejáratú pénzügyi kötelezettségek	(51)	(2 004)
Szállítói kötelezettségek	(91 473)	(84 529)
	(91 794)	(86 747)
Kötelezettségek összesen	(171 362)	(138 785)
Nettó eszközök	(33 850)	(27 447)
Tartalékok	3 608	3 484
Tagállamoktól lehívandó összegek	(37 458)	(30 931)
Nettó eszközök	(33 850)	(27 447)

(*) A mérleg szerkezete az Európai Unió összevont beszámolóját tükrözi.

⁽¹⁾ Javasoljuk, hogy tekintse át az Európai Unió 2011-es pénzügyi évére vonatkozó összevont beszámoló teljes szövegét, beleértve a hozzá tartozó összevont pénzügyi kimutatásokat és magyarázó jegyzeteket, valamint a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentéseket és magyarázatokat.

2. táblázat – Gazdasági eredménykimutatás (*)

	(millió EUR)	
	2011	2010
Működési bevételek		
Bevételek a saját forrásokból és a hozzájárulásokból	124 677	122 328
Egyéb működési bevételek	5 376	8 188
	130 053	130 516
Működési kiadások		
Igazgatási kiadások	(8 976)	(8 614)
Működési kiadások	(123 778)	(103 764)
	(132 754)	(112 378)
Többlet / (hiány) a működési tevékenységekből	(2 701)	18 138
Pénzügyi bevételek	1 491	1 178
Pénzügyi kiadások	(1 355)	(661)
Változások a nyugdíjra és munkavállalói juttatásokra vonatkozó kötelezettségekben	1 212	(1 003)
Részesedés a közös és társult vállalkozások nettó nyereségéből (veszteségéből)	(436)	(420)
A költségvetési év gazdasági eredménye	(1 789)	17 232

(*) A gazdasági eredménykimutatás szerkezete az Európai Unió összevont beszámolóját tükrözi.

3. táblázat – Cash flow-kimutatás (*)

	(millió EUR)	
	2011	2010
Az év gazdasági eredménye	(1 789)	17 232
Működési tevékenységek		
Értécsökkenési leírás	33	28
Értécsökkenés	361	358
Hosszú lejáratú kölcsönök (növekedése)/csökkenése	(29 760)	(876)
A hosszú lejáratú előfinanszírozás (növekedése)/csökkenése	(605)	(2 574)
A hosszú lejáratú követelések és megtérülések (növekedése)/csökkenése	(249)	15
Leltárkészlet (növekedése)/csökkenése	(3)	(14)
A rövid lejáratú előfinanszírozás (növekedése)/csökkenése	(929)	(642)
A rövid lejáratú követelések és megtérülések (növekedése)/csökkenése	3 922	(4 543)
Hosszú lejáratú céltartalékok növekedése/(csökkenése)	178	(152)
Hosszú lejáratú pénzügyi kötelezettségek növekedése/(csökkenése)	29 734	886
Egyéb hosszú lejáratú kötelezettségek növekedése/(csökkenése)	(45)	(74)
Rövid lejáratú céltartalékok növekedése/(csökkenése)	56	1
Rövid lejáratú pénzügyi kötelezettségek növekedése/(csökkenése)	(1 953)	1 964
Szállítók növekedése/(csökkenése)	6 944	(9 355)
Nem készpénzes bevételként vett előző évi költségvetési többlet	(4 539)	(2 254)
Egyéb nem készpénzes mozgások	(75)	(149)
Növekedés/(csökkenés) a nyugdíjra és munkavállalói juttatásokra vonatkozó kötelezettségekben	(2 337)	(70)
Befektetési tevékenységek		
Az immateriális javak és az ingatlanok, gépek és berendezések (növekedése)/csökkenése	(693)	(374)
A hosszú lejáratú befektetések (növekedése)/csökkenése	(91)	(176)
A rövid lejáratú befektetések (növekedése)/csökkenése	(1 288)	(540)
Nettó cash flow	(3 128)	(1 309)
Pénzeszközök és pénzeszköz-egyenértékesek nettó növekedése/(csökkenése)	(3 128)	(1 309)
Pénzeszközök és pénzeszköz-egyenértékesek az év kezdetén	22 063	23 372
Pénzeszközök és pénzeszköz-egyenértékesek az év végén	18 935	22 063

(*) A cash flow-kimutatás az Európai Unió összevont beszámolóját tükrözi.

4. táblázat – Kimutatás a nettó eszközállomány változásairól (*)

(millió EUR)

	Tartalékok (A)		A tagállamoktól lehívandó összegek (B)		Nettó eszközállomány = (A) + (B)
	Valósérték-tartalék	Egyéb tartalékok	Felhalmozott többlet/(hiány)	A pénzügyi év gazdasági eredménye	
2009. december 31-i egyenleg	69	3 254	(52 488)	6 887	(42 278)
A garanciaalap tartalékának változása		273	(273)		0
Valósérték-változások	(130)				(130)
Egyéb		4	(21)		(17)
A 2009. évi gazdasági eredmény allokációja		14	6 873	(6 887)	0
Tagállami hozzájárulásként elszámolt, 2009. évi költségvetési eredmény			(2 254)		(2 254)
Az év gazdasági eredménye				17 232	17 232
2010. december 31-i egyenleg	(61)	3 545	(48 163)	17 232	(27 447)
A garanciaalap tartalékának változása		165	(165)		0
Valósérték-változások	(47)				(47)
Egyéb		2	(30)		(28)
A 2010. évi gazdasági eredmény allokációja		4	17 228	(17 232)	0
Tagállami hozzájárulásként elszámolt, 2010. évi költségvetési eredmény			(4 539)		(4 539)
Az év gazdasági eredménye				(1 789)	(1 789)
2011. december 31-i egyenleg	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)

(*) A nettó eszközállomány változásairól szóló kimutatás szerkezete az Európai Unió összevont beszámolóját tükrözi.

5. táblázat – Az EU költségvetési eredménye (*)

(millió EUR)		
Európai Unió	2011	2010
A költségvetési év bevételei	130 000	127 795
A folyó év előirányzataival szembeni kifizetések	(128 043)	(121 213)
Az N+1. évre átvitt kifizetési előirányzatok	(1 019)	(2 797)
Az N-1. évről áthozott, fel nem használt kifizetési előirányzatok megszüntetése	457	741
Árfolyamkülönbségek az év során	97	23
Költségvetési eredmény (**)	1 492	4 549

(*) Az EU-költségvetési eredményről szóló táblázat az Európai Unió összevont beszámolóját tükrözi.

(**) Ebből az EFTA 2011-ben összesen (5) millió eurót, 2010-ben pedig 9 millió eurót tett ki.

2. FEJEZET

Bevételek

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	2.1–2.14.
A bevételek sajátos jellemzői	2.2–2.7.
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	2.8–2.14.
Hagyományos saját források	2.9–2.12.
Héa- és GNI-alapú saját források	2.13–2.14.
A tranzakciók szabályszerűsége	2.15–2.18.
Hagyományos saját források	2.16.
Héa- és GNI-alapú saját források	2.17.
Egyéb bevételek	2.18.
A rendszerek eredményessége	2.19–2.34.
Hagyományos saját források	2.20–2.22.
Héa-alapú saját források	2.23–2.25.
GNI-alapú saját források	2.26–2.28.
Általános és egyedi fenntartások	2.26–2.27.
A GNI-jegyzékek ellenőrzése	2.28.
Egyéb bevételek: pénzbírságok és büntetések	2.29–2.34.
Behajtás	2.29–2.31.
A biztosítékokat adó pénzügyi intézmények hitelminősítésére vonatkozó minimumkövetelmények	2.32–2.34.
Következtetések és ajánlások	2.35–2.38.
Következtetések	2.35–2.36.
Ajánlások	2.37–2.38.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

2.1. Ez a fejezet a Számvevőszék bevételekre (azaz a saját forrásokra és egyéb bevételekre) vonatkozó külön értékelését tartalmazza. A 2011. évi bevételekre vonatkozó főbb adatok a **2.1. táblázatban** szerepelnek. 91 %-kal a saját források a költségvetési kiadások finanszírozásának messze a legjelentősebb forrásai.

2.1. táblázat – Bevételek – Főbb adatok, 2011

Ktgv. cím	Bevételtípus	Megnevezés	2011. évi bevételek	
			millió EUR	%
1	Hagyományos saját források	Cukorilletékek	132	0,1
		Vámok	16 646	12,8
	Héa-alapú saját források	Héa-alapú (hozzáadottértékadó-alapú) források a folyó pénzügyi évből	14 077	10,8
		GNI-alapú saját források	GNI-alapú (bruttó nemzeti jövedelem alapú) források a folyó pénzügyi évből	87 258
	Költségvetési egyensúlyhiányok korrekciója	Brit korrekció	52	0,0
		A GNI-alapú hozzájárulás csökkentése	Hollandia és Svédország esetében	– 1
SAJÁT FORRÁSOK ÖSSZESEN			118 164	90,9
3		Többletek, egyenlegek és kiigazítások	6 370	4,9
4		Az intézményeknél és egyéb uniós szerveknél dolgozó személyektől származó bevételek	1 207	0,9
5		Az intézmények igazgatási tevékenységeiből származó bevételek	587	0,5
6		Hozzájárulások és visszatérítések az uniós/közösségi megállapodások és programok keretén belül	2 454	1,9
7		Késedelmi kamatok és pénzbírságok	1 183	0,9
8		Hitelfelvételi és hitelfolyósítási műveletek	1	0,0
9		Egyéb bevételek	34	0,0
EGYÉB BEVÉTELEK ÖSSZESEN			11 836	9,1
ÉVI ÖSSZES BEVÉTEL			130 000	100,0

Forrás: az Európai Unió 2011. évi éves beszámolója.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A bevételek sajátos jellemzői

2.2. A saját forrásoknak három kategóriája van ⁽¹⁾: a hagyományos saját források (importvámok és cukortermelési díj), a tagállamok által beszedett hozzáadottérték-adó alapján kiszámított saját források, illetve a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmén (GNI) alapuló saját források.

2.3. A hagyományos saját forrásokat a tagállamok állapítják meg és szedik be. E források háromnegyedét (16 778 millió eurót, a bevételek 12,9 %-át) befizetik az Unió költségvetésébe, míg a maradék egynegyedét visszatartják a beszedési költségek finanszírozására. Minden tagállam havonta kimutatást küld a Bizottságnak a megállapított vámokról („A-számlák”), valamint negyedévente kivonatot küld a kimutatásban nem szereplő, de megállapított vámokról („B-számlák”) ⁽²⁾. A hagyományos saját forrásokat érintő főbb kockázatok az Unió rendelkezésére bocsátott vámok teljeskörűsége, pontossága és időszerűsége jelenti.

2.4. A héa-alapú saját források (14 077 millió EUR, a bevételek 10,8 %-a) a tagállamok elméleti alapon harmonizált héa-alapjára alkalmazott egységes kulccsal számított hozzájárulások. A GNI-alapú saját források (87 258 millió EUR, a bevételek 67,1 %-a) számítása a tagállamok GNI-jére alkalmazott egységes kulccsal történik. E saját források tekintetében a szabályossággal kapcsolatban felmerülő legnagyobb kockázatot vagy az jelenti, hogy a mögöttes statisztikákat nem az uniós szabályozásnak megfelelően állítják össze, vagy az, hogy azokat nem az említett szabályozás szerint dolgozzák fel, és ennek következtében valamennyi tagállam helytelen összegű héa- vagy GNI-alapú saját forrást fizet.

⁽¹⁾ A Tanács 2007. június 7-i 2007/436/EK, Euratom határozata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről (HL L 163., 2007.6.23., 17. o.) és a legutóbb a 105/2009/EK, Euratom rendelettel (HL L 36., 2009.2.5., 1. o.) módosított, a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom határozat végrehajtásáról szóló, 2000. május 22-i 1150/2000/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 130., 2000.5.31., 1. o.).

⁽²⁾ A beszedetlen és biztosíték nélküli vámok és illetékek esetében, illetve akkor, ha az egyébként biztosítékkal szavatolt összegekkel kapcsolatban kifogás merül fel, a tagállamok a rendelkezésre bocsátást ezeken a külön számlákon való elhelyezéssel felfüggeszthetik.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

2.5. A költségvetési egyensúlyhiányokra való tekintettel az Egyesült Királyságra korrekció (az ún. „brit korrekció”) vonatkozik, amelynek értelmében e tagállam GNI-alapú hozzájárulását csökkentik ⁽³⁾. Ezenkívül a 2007–2013 közötti időszakban Németország, Hollandia, Ausztria és Svédország csökkentett héa-lehívási kulcsot alkalmaz, Hollandia és Svédország pedig az éves GNI-alapú hozzájárulások tekintetében bruttó csökkentést élvez ⁽⁴⁾. A legfőbb kockázatot az jelenti, hogy a Bizottság ezekre vonatkozó számításai hibásak, különösen a brit korrekciók bonyolult számítása tekintetében.

2.6. A hagyományos saját források, a héa-alapú saját források és az egyéb bevételek teljes összegének megállapítását követően a GNI-alapú forrásokat a költségvetés egyensúlyba hozásához használják fel. Ha egyes tagállamok a ténylegesnél kisebb (vagy nagyobb) GNI-t adnak meg, az a GNI-alapú saját források teljes összegére nincs ugyan hatással, viszont a hiba kijavításáig megnöveli (vagy csökkenti) a többi tagállam által befizetendő hozzájárulások összegét.

2.7. Az egyéb bevételek tekintetében felmerülő legfőbb kockázatok között a pénzbírságok Bizottság általi kezelése, valamint a Bizottság által a mezőgazdasági és a kohéziós kiadásokra előírt pénzügyi korrekciók szerepelnek.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

2.8. A Számvevőszék általános ellenőrzési koncepcióját és módszertanát az 1. fejezet **1.1. mellékletének 2. része** mutatja be. A bevételek ellenőrzésével kapcsolatban a következőket kell megjegyezni:

- a) Az ellenőrzéshez a Számvevőszék bizottsági szinten egy az összes bevételtípust reprezentáló 55 visszafizetési felszólításból ⁽⁵⁾ álló mintát vizsgált meg (lásd: **2.1. melléklet**).

⁽³⁾ A 2007/436/EK határozat 4. cikke. Ez a csökkentés 2011-ben mintegy 4 milliárd EUR volt. A **2.1. táblázatban** említett 52 millió EUR az árfolyamkülönbségek hatását jelenti.

⁽⁴⁾ A 2007/436/EK határozat 2. cikkének (4) és (5) bekezdése. A **2.1. táblázatban** a GNI-alapú hozzájárulások 1 millió eurós csökkenése az árfolyamkülönbségek hatása.

⁽⁵⁾ A visszafizetési felszólítás az az eljárás, amikor az engedélyezésre jogosult tisztviselő egy esedékes összeg visszaszerzése érdekében nyilvántartásba veszi a Bizottság jogosultságát.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

b) A rendszerek értékelése az alábbiakat foglalta magában:

- i. a hagyományos saját források, valamint a héa- és GNI-alapú saját források rendszerei;
- ii. a brit korrekció kiszámításának alapját képező bizottsági rendszerek (ideértve a 2007. évi végleges összeg kiszámításának vizsgálatát) ⁽⁶⁾;
- iii. a pénzbírságok és büntetések Bizottság általi kezelése;
- iv. a Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatok, különösen a Költségvetési Főigazgatóság éves tevékenységi jelentése.

Hagyományos saját források

2.9. A beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók számvevőszéki ellenőrzése nem terjedhet ki a be nem jelentett, illetve a vámfelügyeletet kikerülő importügyletekre.

2.10. A Számvevőszék értékelte a németországi, a spanyolországi és a franciaországi felügyeleti és kontrollrendszereket; ezek a tagállamok együttesen a hagyományos saját források teljes összegének több mint egyharmadát adják. Annak érdekében, hogy megfelelő bizonyosságot szerezzen a nyilvántartott összegek pontosságáról és teljességéről, a Számvevőszék vizsgálta a számviteli rendszereket, valamint ellenőrizte a hagyományos saját források alakulását azok megállapításától egészen a Bizottságnak történő elszámolásig. A Számvevőszék megvizsgálta a kedvezményes vámtételek franciaországi alkalmazásával kapcsolatos főbb kontrollmechanizmusokat, a németországi és a spanyolországi helyi vámkezelési eljárásokat, valamint a németországi, a spanyolországi és a franciaországi vámraktározást, illetve a szállítási és biztosítási költségek kezelését.

2.11. A Számvevőszék ezenkívül összevetette a 2.8. bekezdés a) pontjában említett minta hagyományos saját forrásokkal kapcsolatos hét visszafizetési felszólítását az érintett tagállamok ⁽⁷⁾ megfelelő havi kimutatásaival.

2.12. A Számvevőszék végül értékelte a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszereit, ideértve a tagállamokban végzett ellenőrzéseit, a behajthatatlan összegek leírására alkalmazott eljárást, valamint a Bizottság és a Számvevőszék korábbi megállapításainak követővizsgálatára alkalmazott eljárást.

⁽⁶⁾ Lásd: a 2010-re vonatkozó éves jelentés 2.16. bekezdése.

⁽⁷⁾ Belgium, Németország, Spanyolország és Hollandia.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Héa- és GNI-alapú saját források

2.13. A héa- és GNI-alapú saját források olyan statisztikai adatokra épülnek, amelyek alapjául közvetlenül nem ellenőrizhető tranzakciók szolgálnak. Az ellenőrzés ezért a tagállamok által összeállított makrogazdasági aggregátumok Bizottsághoz történő beérkezését tekintette kiindulópontjának, majd értékelte a Bizottság azon adatfeldolgozó rendszereit, amelyek segítségével meghatározzák a végleges költségvetési beszámolóban feltüntetendő összegeket. A számvevőszéki ellenőrzés tehát az uniós költségvetés összeállítását és a tagállami hozzájárulások helyességét vizsgálta.

2.14. A Számvevőszék értékelte a szóban forgó források kiszámításának és beszedésének helyességéről ésszerű bizonyosságot nyújtani hivatott bizottsági felügyeleti és kontroll-rendszereket. Az ellenőrzés arra is kiterjedt, hogy a Bizottság hogyan kezeli a héa-, illetve GNI-alapú forrásokra vonatkozó fenntartásokat, és hogyan ellenőrzi a tagállami GNI-jegyzékeket. A számvevőszéki ellenőrzés nem tudja megítélni a tagállamok által a Bizottságnak megküldött héa-, illetve GNI-adatok minőségét.

A TRANZAKCIÓK SZABÁLYSZERŰSÉGE

2.15. A **2.1. melléklet** a tranzakciótesztek eredményeit foglalja össze. A mintában szereplő tranzakciók számvevőszéki vizsgálatai megállapították, hogy azok 1,8 %-ában fordult elő hiba. A Számvevőszék becslése szerint a legvalószínűbb hibaarány 0,8 % ⁽⁸⁾.

2.15. Lásd a 2.18. bekezdésre adott választ.

Hagyományos saját források

2.16. A Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság visszafizetési felszólításai összességében az „A-számlákról” szóló, a tagállamok által megküldött kimutatásokat tükrözik.

Héa- és GNI-alapú saját források

2.17. A számvevőszéki ellenőrzés nem tárt fel hibát a tagállami hozzájárulások kiszámítása és befizetése tekintetében.

⁽⁸⁾ A Számvevőszék a saját becslése szerinti hibaarányt reprezentatív statisztikai mintából számítja. Az itt szereplő adat a legpontosabb becslés (vagy MLE [maximum-likelihood estimation], „legnagyobb valószínűség” becslés). A Számvevőszék 95 %-os konfidenciaszinttel állítja, hogy az alapsokaságban a hibaarány 0,0 % és 2,4 % (alsó és felső hibahatár) között van.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Egyéb bevételek

2.18. A Számvevőszék megállapította, hogy az egyéb bevételek címén vizsgált hat tranzakció közül egy hibás volt. A Számvevőszék megvizsgálta a Bizottság által az egyik tagállam számára a mezőgazdasági kiadások területén előírt pénzügyi korrekció kiszámítását (a **2.1. táblázat** 6. címe). A Számvevőszék nem kérdőjelezi meg a Bizottság által használt módszertant, ugyanakkor annak alkalmazásában talált olyan hibát, amelynek eredményeként a Bizottság alábecsülte az uniós költségvetést érő veszteséget. A pénzügyi korrekciónak a számított 21 millió euró helyett 30 millió eurónak kellett volna lennie ⁽⁹⁾.

A RENDSZEREK EREDMÉNYESSÉGE

2.19. A **2.2. melléklet** a felügyeleti és kontrollrendszerek számvevőszéki vizsgálatának eredményeit foglalja össze. A Számvevőszék hiányosságokat tárt fel a rendszerekben; ezekről az alábbiakban számol be.

Hagyományos saját források

2.20. A felkeresett tagállamokban a számvevőszéki ellenőrzés (lásd: a fenti 2.10. bekezdés) az alábbiak tekintetében tárt fel hiányosságokat a tagállami vámfelügyelet esetében:

- a) a kedvezményes vámtételek alkalmazása ⁽¹⁰⁾;
- b) a helyi vámkezelési eljárások kontrollja és utólagos ellenőrzése ⁽¹¹⁾;

2.18. A Bizottság örömmel fogadja, hogy a Számvevőszék nem kérdőjelezi meg az Unió költségvetését érő veszteség értékeléséhez használt módszertant. Az értékeléskor a Számvevőszék ajánlásának megfelelően a veszteség kiszámítására törekedtünk, és nem átalánykorrekciót alkalmaztunk.

A Számvevőszék által említett esetben a hibaarányt a tagállam számította ki a Bizottság által elfogadott módszertan és az akkor rendelkezésre álló legpontosabb információk alapján. A tagállam később további, pontosabb információkat szolgáltatott a kockázatos sokság nagyságára vonatkozóan, a Bizottság pedig úgy ítélte meg, hogy ebben az igen kései szakaszban célszerű ezt az új információt a szabályszerűségi záróelszámolás újraindítása nélkül figyelembe venni a hibaarány kiszámításához.

2.20. A Bizottság – szem előtt tartva, hogy a tagállami vámelőrzéseknek kockázatalapúnak kell lenniük – teljes körűen figyelembe fogja venni a Számvevőszék megállapításait.

- a) A Számvevőszék az 50 vizsgált behozatali vámáru-nyilatkozat közül kettőnél nem talált olyan dokumentumot, amely igazolta volna az áruk EU-ba történő közvetlen beszállítását.

A Bizottság megvizsgálja e két esetet, és megállapítja az esetleges pénzügyi következményeket.

- b) A tagállamoknak a kockázatelemzés elvégzésekor kellő figyelmet kell szentelniük az elévülésnek, egyes esetekben pedig nem írhatják elő a helyi vámkezelési eljárások háromévenkénti ellenőrzését.

⁽⁹⁾ A Bizottság 2006-ban megállapította, hogy az egyik tagállam nem naprakész ortofotókat használt. A Bizottság 1,34 %-os hibaarány-nyal számolt, amit úgy kapott, hogy hibásan vette számításba az elavult ortofotók problémája által nem érintett területeket. A Számvevőszék szerint az alkalmazandó helyes hibaarány 1,91 %-nak kellett volna lennie, ami 9 millió eurós eltérést jelent.

⁽¹⁰⁾ Franciaországban.

⁽¹¹⁾ Németországban és Spanyolországban. A Bizottság helyi vámkezelési eljárásokra irányuló saját vizsgálatai továbbá rendszerhiányosságokat tártak fel a 2011-ben vizsgált 21 tagállam közül 11-ben.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- c) a vámraktározás utólagos ellenőrzése ⁽¹²⁾;
- d) a behozatali szakaszban alkalmazott kockázatelemzés ⁽¹³⁾;
- e) a szállítási és biztosítási költségek kezelése ⁽¹⁴⁾.

A tagállami vámfelügyelet csak részben eredményes volta megnöveli annak kockázatát, hogy a hagyományos saját források beszedett összegei helytelenek lesznek.

2.21. A Számvevőszék a 2010-re vonatkozó éves jelentésében arról számolt be, hogy az egyik tagállam ⁽¹⁵⁾ „A-számlákra” vonatkozó kimutatása esetében a bejelentett hagyományos saját források összegét nem lehetett összevetni a kapcsolódó számviteli bizonylatokkal. A Költségvetési Főigazgatóság 2011-re vonatkozó éves tevékenységi jelentése jelenleg fenntartással kezeli e tagállam számviteli adatainak megbízhatóságát.

2.22. A Számvevőszék megállapította, hogy az általa, illetve a Bizottság által a korábbi években közölt beszámolók több megállapítása továbbra is szerepel e két intézmény jelentéseiben, és ezeket illetően az érintett tagállamok még mindig nem hoztak korrekciós intézkedéseket (például az 1/2010. számú „Eredményes-e az egyszerűsített importvámeljáráások kontrollja?” számvevőszéki különjelentésben ⁽¹⁶⁾ az egyszerűsített eljárásokra vonatkozóan felvetett megállapítások).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- c) A tagállamoknak a kockázatelemzés elvégzésekor kellő figyelmet kell szentelniük az elévülésnek, egyes esetekben pedig nem írhatják elő a vámraktározás háromévenkénti ellenőrzését.
- d) A Bizottság az érintett tagállamok bevonásával meg fogja vizsgálni ezt a megállapítást.
- e) A Bizottság az érintett tagállamok bevonásával meg fogja vizsgálni az egyes eseteket, és megállapítja az esetleges pénzügyi következményeket.

2.21. A Költségvetési Főigazgatóság az érintett tagállam tradicionális saját forrásokra vonatkozó elszámolási és számviteli eljárásainak és rendszereinek kapcsán három egymást követő bizottsági ellenőrzés és a Számvevőszék megállapításai alapján élt a fenntartással.

A korrekció folyamatban van. A tagállam 2011. november végén cselekvési tervet nyújtott be a végrehajtandó kiigazító intézkedésekről. A terv rövid távú (2012-es), középtávú (2012–2013-as) és hosszú távú (2013–2014-es és az azt követő évekre vonatkozó) célkitűzéseket tartalmaz. A Bizottság figyelemmel kíséri a terv végrehajtását. Az első lépés a számviteli rendszer külső ellenőrzése.

2.22. A Számvevőszék és a Bizottság megállapításait kimerítően megvizsgáljuk. A tagállamoknak időbe telhet rendszereik tökéletesítése, különösen viták felmerülésekor vagy ha rendszerszintű és strukturált változtatásokra van szükség. A Bizottság szolgálatai minden rendelkezésükre álló eszközzel biztosítják, hogy a tagállam kellő figyelmet fordítson a megállapításokra, szükséges esetben akár azt is előírják, hogy a tagállam pótolja a hiányosan befizetett tradicionális saját forrásokat. Ehhez az uniós vámjogszabályok egyértelmű, folyamatos megsértése esetén kötelezettségszegési eljárást is indíthatnak. A Bizottság az elmúlt években többször ellenőrizte az egyszerűsített eljárásokat, a vámenőrzési stratégiát és a helyi vámkezelést. 2011-ben tematikus jelentést nyújtott be a saját forrásokkal foglalkozó tanácsadó bizottságnak a vámenőrzési stratégiáról, amit 2012-ben a helyi vámkezelésről szóló tematikus jelentés követ.

⁽¹²⁾ Spanyolországban és Franciaországban.

⁽¹³⁾ Németországban és Franciaországban.

⁽¹⁴⁾ Spanyolországban és Franciaországban.

⁽¹⁵⁾ 2.15. bekezdés: Belgium.

⁽¹⁶⁾ Lásd: a Számvevőszék weboldala: <http://eca.europa.eu>.

Héa-alapú saját források

2.23. A fenntartás olyan eszköz, amellyel a tagállamok által benyújtott héa-elszámolások vitatott tételeiben a jogszabályok által előírt négyéves határidő leteltével is lehet kiigazításokat eszközölni. A fenntartások alkalmazása tehát a belső kontroll-folyamat része. A Bizottságnak és a tagállamoknak azonban törekedniük kell a vitatott tételek mielőbbi rendezésére.

2.24. 2011-ben a Bizottság 46 fenntartást léptetett érvénybe és 42-t szüntetett meg. A Bizottság szerint a nettó hatás a héa-alapú saját források mintegy 88 millió eurós csökkenése⁽¹⁷⁾. Az év végén összesen 156 fenntartás volt érvényben (lásd: **2.2. táblázat**). A Bizottság által érvénybe léptetett fenntartások közül 51 a héa-jogszabályokkal kapcsolatos kötelezettség-szegéshez kötődik. Ezek csak a kötelezettség-szegési eljárás lezárását és az érintett évekre vonatkozóan a héa-alapra gyakorolt hatás meghatározását követően szüntethetők meg.

2.25. A Bizottság folytatja a hosszú ideje érvényben lévő héa-fenntartások megszüntetésére irányuló erőfeszítéseit. A Számvevőszék meghatározása szerint azok a fenntartások ilyenek, melyek legalább tíz évvel korábbi évet érintenek, azaz a 2011 végén még mindig érvényben lévő olyan fenntartások, melyek 2002-re és az azt megelőző évekre vonatkoznak. A tárgyév végén 15 ilyen fenntartás volt – melyek közül néhány még 1995-ből származott –, míg 2010 végén 16 (a 2010-re vonatkozó éves jelentés 2.23. bekezdése).

2.24. A jelentésben feltüntetett adatok némileg eltérnek a Bizottság által az éves beszámoló idevágó mellékleteiben megadottaktól. Ennek oka, hogy a Számvevőszék és a Bizottság némileg eltérő módszerrel veszi számba a fenntartásokat. A Számvevőszék a bejelentés napját, a Bizottság pedig a kapcsolódó belső igazgatási eljárások befejezésének napját veszi alapul.

2.25. A tagállamokkal egyre gyakrabban folytatunk konzultációkat, emellett a Bizottság és a tagállamok közötti együttműködést is fokozott szintre fogjuk emelni. A Számvevőszék meghatározása szerint hosszú ideje érvényben lévő fenntartások aránya csökken – ma már kevesebb, mint az összes fenntartás 10 %-a. A fokozott együttműködés ellenére is mindig lesznek hosszú ideje érvényben lévő fenntartások, mivel egyes fenntartásokat sok szempontból kell megvizsgálni, akár elvi szinten is, és feloldásuk sem mindig sikerül rögtön az első körben. A hosszú ideje érvényben lévő fenntartások kapcsán a Számvevőszék által használt meghatározás kockázatosan nagy hangsúlyt helyez a fenntartás feloldásához látszólag szükséges időre. A Bizottság által 2011-ben bevezetett új fenntartások 75 %-a 2007-re vonatkozott, vagyis a Számvevőszék módszere alapján már csaknem félúton van ahhoz, hogy hosszú ideje érvényben levőnek minősüljön.

⁽¹⁷⁾ 8 millió eurós növekedés és 96 millió eurós csökkenés egyenlege.

2.2. táblázat – A 2011. december 31-én érvényben lévő héa-fenntartások

Tagállam	2010.12.31-én érvényben lévő fenntartások	2011-ben érvénybe léptetett fenntartások	2011-ben megszüntetett fenntartások	2011.12.31-én érvényben lévő fenntartások	Az a legkorábbi év, amelyre fenntartás vonatkozik
Belgium	0	1	0	1	2007
Bulgária	2	5	1	6	2007
Cseh Köztársaság	8	9	4	13	2004
Dánia	9	2	3	8	2005
Németország	1	5	0	6	2003
Észtország	9	1	0	10	2004
Írország	10	2	7	5	1998
Görögország	7	0	0	7	1999
Spanyolország	1	2	0	3	2003
Franciaország	6	1	0	7	2001
Olaszország	8	2	3	7	1995
Ciprus	6	0	2	4	2004
Lettország	6	0	1	5	2004
Litvánia	2	0	0	2	2005
Luxemburg	2	0	2	0	
Magyarország	4	0	0	4	2004
Málta	10	0	0	10	2004
Hollandia	8	6	5	9	2004
Ausztria	6	0	0	6	2002
Lengyelország	6	0	1	5	2004
Portugália	14	0	9	5	2003
Románia	0	5	1	4	2007
Szlovénia	0	0	0	0	
Szlovákia	0	0	0	0	
Finnország	8	3	1	10	1995
Svédország	10	2	1	11	1995
Egyesült Királyság	9	0	1	8	1998
ÖSSZESEN	152	46	42	156	

Forrás: Európai Számvevőszék.

GNI-alapú saját források

Általános és egyedi fenntartások

2.26. 2011 végén általános fenntartások⁽¹⁸⁾ voltak érvényben az EU-15 tagállamoknak 2002 és 2007 közötti, az EU-10 tagállamoknak 2004 és 2007 közötti, valamint Bulgária és Románia 2007. évi GNI-adataival kapcsolatban.

2.27. 2011 elején az 1995–2001 időszakra vonatkozóan négy egyedi GNP-fenntartás⁽¹⁹⁾ volt érvényben. A Bizottság később megszüntetett két, az Egyesült Királyságot érintő fenntartást, így 2011 végére kettőt⁽²⁰⁾ hagyott érvényben.

A GNI-jegyzékek ellenőrzése

2.28. A GNI-jegyzékek Eurostat általi ellenőrzése alapján a GNI-bizottság 2011 júliusában és októberében elfogadta az EU-25 tagállamokról szóló értékelési jelentéseket. A 2002-től 2012. január végéig terjedő időszakra vonatkozó GNI-adatok tekintetében nem szűntek meg általános fenntartások, illetve nem léptek érvénybe egyedi fenntartások (lásd: a 2010-re vonatkozó éves jelentés 2.29. bekezdése és 2.41. bekezdésének negyedik francia bekezdése).

2.26. Amint az a számvevőszéki jelentés 2.28. bekezdéséből is kivehető, a helyzet 2012 januárja után jelentősen megváltozott: általános fenntartások már csak Bulgária és Románia esetében vannak érvényben.

2.27. A Bizottság sikeresen együttműködik azzal a két tagállammal, amelyek esetében még mindig vannak fenntartások az 1995–2001-es időszak GNP-jére vonatkozóan (Görögország és az Egyesült Királyság esetében egy-egy fenntartás volt érvényben 2011 végén), hogy e fenntartások megszűnjenek.

2.28. A GNI-bizottság két, 2011 második felében tartott ülésének következtetéseiből kiindulva tavaly év végéig folytattuk a munkát a jelenlegi általános fenntartások kiváltásához szükséges egyedi fenntartások azonosítására és pontos meghatározására. 2012 elején lezárultak azok az igazgatási eljárások, amelyek segítségével mind a 25 tagállam számára egy időben el lehetett küldeni az általános fenntartások feloldásáról szóló hivatalos megerősítést és a rájuk vonatkozó egyedi fenntartásokról szóló értesítést.

⁽¹⁸⁾ A módosított 1150/2000/EK, Euratom rendelet 10. cikkének (7) bekezdése kimondja, hogy az adott pénzügyi évet követő negyedik év szeptember 30-a után a GNP/GNI változásai többé nem vehetők figyelembe, kivéve azon pontokat, amelyekről e határidőn belül vagy a Bizottság vagy a tagállam értesítést nyújtott be. Ezek a bizonyos pontok a fenntartások. Általános fenntartás az, ha egy tagállam adatainak egészére vonatkozik a fenntartás.

⁽¹⁹⁾ Az egyedi fenntartások a GNI (2001-ig a GNP, azt követően a GNI) egyes körülhatárolt elemeire vonatkoznak, például egyes tevékenységek bruttó hozzáadott értékére, az összes végleges fogyasztási kiadásra, a bruttó működési eredményre vagy a vegyes jövedelemre.

⁽²⁰⁾ Ezek a fenntartások Görögországra és az Egyesült Királyságra vonatkoztak, és elsősorban a módszertant és az adatok összeállítását érintették.

Egyéb bevételek: pénzbírságok és büntetések*Behajtás*

2.29. A költségvetési rendelet végrehajtási szabályai⁽²¹⁾ előírják, hogy ha az adós az esedékesség napjáig sem ideiglenes fizetést nem teljesített, sem a teljes összeget fedező biztosítékot nem nyújtott, akkor a Bizottságnak minden lehetséges eszközzel be kell hajtania a kinnlevő összeget. 2011 végén a folyamatban lévő pénzbírságoknak mintegy 2 %-át⁽²²⁾ nem fedezte sem ideiglenes fizetés, sem esedékesség utáni biztosíték.

2.30. A Számvevőszék megvizsgált egy 14 ilyen pénzbírságból álló mintát és megállapította, hogy nyolc esetben a Bizottság nem használt fel minden lehetséges eszközt a behajtásra.

2.31. Ezek az esetek kivétel nélkül olyan adósokat érintettek, akik a Bizottság állítása szerint bizonytalan pénzügyi helyzetben voltak. A Költségvetési Főigazgatóság a 2011-re vonatkozó éves tevékenységi jelentésében megállapítja, hogy nem törekszik behajtásra, ha megítélése szerint az Unió pénzügyi érdekének védelme fizetési terv tárgyalásával érvényesül a legjobban. A Bizottság javaslatot tesz a költségvetési rendelet végrehajtási szabályainak módosítására, hogy „rendkívüli körülmények között” ily módon is el lehessen járni.

2.29. A bírságok bármi áron való behajtása visszafordíthatatlan következményekkel járhat, és tönkretelheti vagy csődbe viheti a megbírságolt vállalkozásokat. A Bizottság tárgyalásokkal – részletfizetési lehetőséget biztosítva vagy biztosítékot kérve – próbálja elérni, hogy a vállalkozások befizessék a bírságokat.

E tárgyalásoknak köszönhetően a rossz pénzügyi helyzetben lévő vállalkozásokra kiszabott fedezetlen bírságok (és a késedelmi kamatok) egy része behajtható vagy biztosítékkal fedezhető, pénzügyi biztosítékkal fedezett fizetési tervek pedig a jelenlegi szabályok szerint is alkalmazhatók (lásd a 2.32. bekezdést). Egyes bírságokat azonban semmiképp sem lehet behajtani, mivel csődben lévő, bizonytalan pénzügyi helyzetű vagy Unión kívüli székhelyű vállalkozásokat érintenek.

2.30. A Számvevőszék által említett nyolc eset kapcsán a Bizottság azon a véleményen van, hogy a szóban forgó bírságok vonatkozásában időközi intézkedés vagy a 2006-os bírságkiszabási iránymutatás 35. pontja szerinti fizetésképtelenségi kérelem volt folyamatban, és/vagy a behajtás az érintett vállalkozás azonnali fizetésképtelenségét eredményezte volna, aminek következtében a Bizottság – mivel nem elsőrangú hitelező – lemondhatott volna a bírság összegéről.

E példák is mutatják, hogy a Bizottság a bizonytalan pénzügyi helyzetben lévő adósok esetében mindig a bírság behajthatóságát helyezi előtérbe, és ezért folytat tárgyalásokat a vállalkozásokkal a bírság megfizetéséről.

⁽²¹⁾ A legutóbb a 478/2007/EK, Euratom rendelettel (HL L 111., 2007.4.28., 13. o.) módosított, az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2002. december 23-i 2342/2002/EK, Euratom bizottsági rendelet (HL L 357., 2002.12.31., 1. o.) 84., 85. és 85a. cikke.

⁽²²⁾ A 13 milliárd euróból mintegy 240 millió eurót.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A biztosítékokat adó pénzügyi intézmények hitelminősítésére vonatkozó minimumkövetelmények

2.32. A költségvetési rendelet⁽²³⁾ 28a. cikke értelmében az eszközök védelme a Bizottság egyik pénzügyi irányítási célja. A pénzbírságokat fedező biztosítékok oltalma érdekében a Bizottság hitelminősítési minimumkövetelményeket ír elő a biztosítékokat nyújtó pénzügyi intézmények számára. A Számvevőszék talált olyan eseteket, ahol ezeket a követelményeket nem tartották be.

2.33. Bizottság 2011. május 13-án az említett biztosítékok tekintetében enyhítette a feltételeket, figyelembe véve a romló piaci viszonyokat. A Számvevőszék még ezen újonnan módosított feltételek betartásának elmulasztására is talált példát.

2.34. A bankszektor jelenlegi helyzetére való tekintettel a Bizottság a Költségvetési Főigazgatóság éves tevékenységi jelentésében megemlíti, hogy folyamatban van kockázatkezelési politikájának felülvizsgálata.

2.32–2.35. A Bizottság elismeri, hogy a pénzügyi környezet bizonytalansága miatt néhány – igen kis számú – esetben tényleg nem volt lehetséges az előírt szintű biztosítékok beszerzése.

2.33–2.34. Az európai pénzügyi ágazat jelenlegi helyzetében a Bizottság arra kényszerül, hogy rendszeresen felülvizsgálja az esedékes bírságokat fedező biztosítékokkal kapcsolatos kockázatkezelési politikáját. A legnagyobb bankok többségét mind a három fő hitelminősítő leminősítette, így a tagállamok nagy többségében nem lehet elfogadható minősítésű bankot találni, ami például a kkv-k számára igen megnehezíti a kívánt biztosítékok beszerzését. A piaci feltételek változása miatt a Bizottság 2011. május 13-án kénytelen volt módosítani biztosítéki előírásait.

A Számvevőszék által említett esetekben a szóban forgó biztosítékok megfeleltek a Bizottság által elfogadott, éppen érvényben lévő kockázatkezelési politikának. A garántöröket később leminősítették, ami miatt a piacon lecsökkent a feltételeknek még így is megfelelő bankok száma, a Bizottság ezért 2012 júniusában újból módosította a bankgaranciákkal kapcsolatos kockázatkezelési politikáját. A pénzügyi piacok alakulását figyelembe véve az új határozat is biztosítja a Bizottság egyedi garántörökkel szembeni összesített kitettségének megfelelő szintű diverzifikációját.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK**Következtetések**

2.35. A Számvevőszék az elvégzett ellenőrzések alapján⁽²⁴⁾ megállapítja, hogy a 2011. december 31-i fordulónappal záruló év vonatkozásában:

- a) a hagyományos saját forrásokat érintő tagállami bevallások és befizetések;

⁽²³⁾ A legutóbb az 1081/2010/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 311., 2010.11.26., 9. 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.).

⁽²⁴⁾ A 2.13. és a 2.14. bekezdésben kifejtett okok miatt ez a következtetés nem értékeli a Bizottsághoz a tagállamoktól beérkezett hea-, illetve GNI-adatok minőségét.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) a tagállamoktól kapott héa- és GNI-adatok alapján a Bizottság által kiszámított tagállami hozzájárulások;
- c) a brit korrekció kiszámítása; és
- d) az egyéb bevételek

lényeges hibától mentesek voltak.

2.36. Ellenőrzési munkája alapján a Számvevőszék megállapította, hogy a bevételek tekintetében vizsgált felügyeleti és kontrollrendszerek eredményesek. A Számvevőszék felhívja azonban a figyelmet az alábbiakra:

- a) A számvevőszéki ellenőrzések hiányosságokat tártak fel a tagállami vámfelügyelet terén (2.20. bekezdés). A Számvevőszék arra a következtetésre jutott, hogy az ellenőrzött tagállamok felügyeleti és kontrollrendszerei csak részben eredményesek a nyilvántartott hagyományos saját források teljeskörűségének és helyességének biztosításában.
- b) Hosszú ideje érvényben lévő fenntartások továbbra is léteznek a héa-alapú saját forrásokkal kapcsolatban (2.25. bekezdés).
- c) 2011 végére a Bizottság még mindig nem szüntette meg az általános fenntartásokat, és egyedi GNI-fenntartásokat léptetett érvénybe az EU-25 tagállamok vonatkozásában a 2002-től kezdődő időszakra (2.28. bekezdés).
- d) 2011 végére a Bizottság még mindig nem szüntette meg az 1995–2001 közötti időszakra vonatkozó, két fennmaradó egyedi GNP-fenntartást (2.27. bekezdés).
- e) A Számvevőszék tudomásul veszi azon okokat, amiért a behajtás nem történik meg minden esetben (2.31. bekezdés). A Bizottság javaslatot tesz a költségvetési rendelet végrehajtási szabályainak módosítására, hogy „rendkívüli körülmények között” ily módon is el lehessen járni.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.36.

- a) A Bizottság az érintett tagállamok bevonásával meg fogja vizsgálni a Számvevőszék megállapításait.
- b) A Számvevőszék meghatározása szerint hosszú ideje érvényben lévő fenntartások száma és aránya is csökken – utóbbi ma már kevesebb, mint az összes fenntartás 10 %-a. Mindig lesznek hosszú ideje érvényben lévő fenntartások, mivel a tagállamoknak sok szempontot kell megvizsgálniuk és orvosolniuk.

A tagállamokkal egyre gyakrabban folytatunk konzultációkat, emellett fokozni fogjuk a Bizottság és a tagállamok közötti együttműködést is.

- c) 2012 elején lezárultak azok az igazgatási eljárások, amelyek segítségével mind a 25 tagállam számára egy időben el lehetett küldeni az általános fenntartások feloldásáról szóló hivatalos megerősítést és a rájuk vonatkozó egyedi fenntartásokról szóló értesítést.
- d) A Bizottság sikeresen együttműködik azzal a két tagállammal, amelyek esetében még mindig vannak fenntartások az 1995–2001-es időszak GNP-jére vonatkozóan (Görögország és az Egyesült Királyság esetében egy-egy fenntartás volt érvényben 2011 végén), hogy e fenntartások megszűnjenek.
- e) A Bizottság a fellebbezéssel érintett bírságok esetében mindig a lehető legjobb fedezet (ideiglenes beszedés vagy biztosíték) biztosítására törekszik, de egyes esetekben, ha a megbírságolt vállalkozás bizonytalan pénzügyi helyzetben van, az ilyen fedezet biztosításához vezető tárgyalások hosszadalmasak lehetnek és más érdekeltek (részvényesek, anyavállalatok, bankok) bevonását is igényelhetik. Egy új szabállyal, amely kivételes esetekben biztosíték nélkül is engedélyezné a halasztott fizetés alkalmazását, akkor is lehetővé válna a bírság egy részének beszedése, ha a vállalkozás nem jut bankgaranciához.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- f) A Bizottság felülvizsgálja az esedékes pénzbírságokat és büntetéseket fedező biztosítékok megbízhatóságával kapcsolatos kockázatkezelési politikáját, hogy az tükrözze a bank-szektor helyzetét (2.34. bekezdés).

Ajánlások

2.37. A korábbi (a 2008. és a 2009. évi) éves jelentésekben megfogalmazott ajánlások hasznosulásának számvevőszéki áttekintését a **2.3. melléklet** mutatja be. A Számvevőszék az alábbiakra hívja fel a figyelmet:

- a) A Számvevőszék a korábbi éves jelentéseiben (például a 2008-ra vonatkozó éves jelentés 4.14. bekezdésében és a 2009-re vonatkozó éves jelentés 2.20. bekezdésében) megállapította, hogy a „B-számlák” alkalmazását továbbra sem találja problémamentesnek. 2011-ben a Bizottság még mindig feltárt ilyen problémákat a vizsgálataiban során.
- b) A GNI-alapú saját források tekintetében a Számvevőszék (például a 2009-re vonatkozó éves jelentés 2.38. bekezdésében) azt ajánlotta, hogy a Bizottság i. tegye egyértelművé véleményének hatókörét a tagállami GNI-adatokat értékelő jelentéseiben, és ii. a nemzeti számlák összeállításához vegye figyelembe a tagállami nemzeti statisztikai hivatalok felügyeleti és kontrollrendszereinek bizottsági értékelését. Ezeket az ajánlásokat a Bizottság nem hajtotta végre az EU-25 tagállamok GNI-adatainak értékelése során (lásd: 2.28. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- f) A kockázatkezelési politika a gazdasági és pénzügyi környezet fejleményei miatt felülvizsgálatra és módosításra szorult, de továbbra is biztosítja a pénzügyi eszközök lehető legmagasabb szintű védelmét. A hitelminősítések a kockázat mértékének jelzőszámai, de használatuk nem kizárólagos, vagy mellőzheti egyéb szempontok figyelembevételét a kockázatkezelési döntéshozatal során.

2.37.

- a) A Bizottság az ellenőrzések során minden évben megvizsgálja a B-számlákat. A B-számla, amelyen a fedezetlen és/vagy kifogásolt tartozások szerepelnek, tartalma miatt problémás jellegű, ezért a Bizottság szolgálatai minden évben megvizsgálják. Meg kell azonban jegyezni, hogy a B-számlát ma már a legtöbb tagállamban számítógépesített formában vezetik, így az indokolatlanul szerepeltetett tételek száma egyre csökken. A Bizottság megállapításainak többsége a tagállam pénzügyi felelősségét veti fel, például ha egy összeg nem hajtható be (és ezért leírják), vagy ha egy tartozást adminisztratív hiba miatt törölnek. Az ilyen esetekben a B-számla vezetése, mint olyan, nem vet fel problémát.
- b) A Bizottság úgy véli, hogy az általa alkalmazott megközelítés (a GNI-kérdőívek dokumentumalapú vizsgálata, a GNI-jegyzékek ellenőrzése a GNI-számbavételi értékelési kérdőív segítségével, és közvetlen ellenőrzésekkel kiegészítve) alkalmas a tagállami GNI-k végső értékelésére. Ebben az összefüggésben a felügyeleti és kontrollrendszerek szervezeti jellegűek, és nem szolgáltatnak konkrét adatokat a számlák megbízhatóságáról (amely leginkább a felhasznált statisztikai forrásoktól és módszerektől függ), még ha a felügyeleti és kontrollrendszerek elő is segíthetik a hibakockázat mérséklését a nemzeti számlák esetében. A Bizottság a Számvevőszék észrevételeit figyelembe véve folytatja a tagállami nemzeti számlák összeállításában használt felügyeleti és kontrollrendszerekre vonatkozó iránymutatás kidolgozását.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

2.38. Az említett áttekintés, valamint a 2011. évre vonatkozó megállapítások és következtetések alapján a Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság:

- **1. ajánlás:** ösztönözze a tagállamokat a vámfelügyelet megerősítésére, hogy minél nagyobb összegű hagyományos saját forrást szedhessenek be.
- **2. ajánlás:** folytassa a „B-számlák” helyes használatának biztosítása érdekében tett erőfeszítéseit, és továbbra is törekedjen annak biztosítására, hogy a számviteli rendszerek lehetővé tegyék a tagállami „A-számlák” teljességének és pontosságának bizonyítását.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2.38.

A Bizottság folytatja annak ellenőrzését, hogy a tagállamok a tradicionális saját források területén megfelelő kontrollkereteket működtetnek-e az EU pénzügyi érdekeinek védelmére.

A Bizottság folytatja annak ellenőrzését, hogy a B-számlákat szabályosan használják-e, és hogy a számviteli rendszerek lehetővé teszik-e a tagállamok A-számláinak hiánytalan és szabályos vezetését.

2.1. MELLÉKLET

A TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYEI – BEVÉTELEK

				2011		2010	2009	2008						
Hagyományos saját források		Héa/GNI, az 1. ktgv.cím kiigazításai		Egyéb bevételek					Összesen					
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE														
Összes tranzakció (ebből):				7	42	6	55	55	62	60				
Visszafizetési felszólítás				7	42	6	55	55	62	60				
A TESZTEK EREDMÉNYEI ⁽¹⁾ ⁽²⁾														
A tesztelt tranzakciók megoszlása, százalék (szám):														
Hibamentes				100 %	(7)	100 %	(42)	83 %	(5)	98 %	(54)	100 %	95 %	100 %
Egy vagy több hibát tartalmazó				0 %	(0)	0 %	(0)	17 %	(1)	2 %	(1)	0 %	5 %	0 %
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA														
Legvalószínűbb hibaarány									0,8 %					
Felső hibahatár									2,4 %					
Alsó hibahatár									0,0 %					

⁽¹⁾ A mintát a szakpolitika-csoporton belüli különböző kockázati profilú területekre való jobb rálátás érdekében szegmensekre bontottuk.

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

2.2. MELLÉKLET

A RENDSZERVIZSGÁLAT EREDMÉNYEI – BEVÉTELEK

A vizsgált rendszerek értékelése

Az érintett rendszer	A Bizottság ellenőrzései a tagállamokban	A Bizottság számításai / dokumentumalapú ellenőrzései és bevételgazdálkodása	A fenntartások Bizottság általi kezelése	Főbb belső kontrollok az ellenőrzött tagállamokban	Általános értékelés
Hagyományos saját források	Eredményes	Eredményes	N/A	Részben eredményes	Eredményes
Héa/GNI	Eredményes	Eredményes	Eredményes	N/A	Eredményes
Brit korrekció	n.a.	Eredményes	n.a.	n.a.	Eredményes
Pénzbírságok és büntetések	n.a.	Eredményes	n.a.	n.a.	Eredményes

A KORÁBBI AJÁNLÁSOK HASZNOSULÁSA – BEVÉTELEK

Év	A Számvevőszék ajánlása	Az előrehaladás számvevőszéki elemzése	A Bizottság válasza
2009	A GNI-alapú saját források tekintetében a Számvevőszék (2009 vonatkozásában a 2.38. bekezdésben) azt ajánlotta, hogy a Bizottság i. tegye egyértelművé véleményének hatókörét a tagállami GNI-adatokat értékelő jelentéseiben; és ii. vegye figyelembe a tagállami nemzeti statisztikai hivatalok felügyeleti és kontrollrendszereinek értékelését a nemzeti számlák összeállításához.	i. az EU-25 tagállamokra vonatkozó jelentéseiben a Bizottság az Eurostat általános következtetést alátámasztó ellenőrzési munkája hatókörének és célkitűzéseinek egyértelművé tétele nélkül értékelte a GNI-adatok minőségét és az ESA95 kézikönyvvel való összeegyeztethetőségét; ii. mivel az Eurostat még 2011-ben sem fogadott el olyan iránymutatást, amely a nemzeti számlák összeállítása tekintetében meghatározza a felügyeleti és kontrollrendszerek működésére vonatkozó bevált gyakorlatokat, a Számvevőszék véleménye szerint azokat nem lehetett megfelelően értékelni az EU-25 tagállamok GNI-adatainak végső értékelése során.	A Bizottság úgy véli, hogy az általa alkalmazott megközelítés (a GNI-kérdőívek dokumentumalapú vizsgálata, a GNI-jegyzékek ellenőrzése a GNI-számbavételi értékelési kérdőív segítségével, és közvetlen ellenőrzésekkel kiegészítve) alkalmas a tagállami GNI-k végső értékelésére. Ebben az összefüggésben a felügyeleti és kontrollrendszerek szervezeti jellegűek, és nem szolgáltatnak konkrét adatokat a számlák megbízhatóságáról (amely leginkább a felhasznált statisztikai forrásoktól és módszerektől függ), még ha a felügyeleti és kontrollrendszerek elő is segíthetik a hibakockázat mérséklését a nemzeti számlák esetében. A Bizottság a Számvevőszék észrevételeit figyelembe véve folytatja a tagállami nemzeti számlák összeállítása során használt felügyeleti és kontrollrendszerekre vonatkozó iránymutatás kidolgozását.
2009 és 2008	A Számvevőszék jelentéseiben többször szerepelt a „B-számlák” nem megfelelő használata (például a 2009-ra vonatkozó éves jelentés 2.20. bekezdésében és a 2008-re vonatkozó éves jelentés 4.14. bekezdésében)	A Bizottság évente vizsgálja a „B-számlákat”, és továbbra is talál nem megfelelő használatot.	A Bizottság folytatja annak ellenőrzését, hogy a B-számlákat szabályosan használják-e, és hogy a számviteli rendszerek lehetővé teszik-e a tagállamok A-számláinak hiánytalan és szabályos vezetését.

3. FEJEZET

Mezőgazdaság: piaci beavatkozások és közvetlen támogatások

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	3.1–3.9.
A szakpolitika-terület egyedi jellemzői	3.2–3.8.
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	3.9.
A tranzakciók szabályszerűsége	3.10–3.13.
Kölcsönös megfeleltetés	3.13.
A rendszerek eredményessége	3.14–3.41.
A tranzakciók szabályszerűségével kapcsolatos tagállami rendszerek	3.14–3.24.
A helyes kifizetést biztosító adminisztratív és kontroll eljárások, ideértve az adatbázisok minőségét is	3.18–3.22.
A fizikai helyszíni ellenőrzéseken alapuló kontrollrendszerek	3.23.
A jogosulatlan kifizetések visszafizettetését biztosító eljárások	3.24.
A Bizottság felügyeleti rendszere és a vezetői teljességi nyilatkozat	3.25–3.41.
Az irányítási és kontrollrendszerek megfelelő működésének Bizottság általi értékelése	3.27–3.39.
A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság vezetői teljességi nyilatkozata – az éves tevékenységi jelentés	3.40–3.41.
Következtetések és ajánlások	3.42–3.45.
Következtetések	3.42–3.43.
Ajánlások	3.44–3.45.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

BEVEZETÉS

3.1. Ez a fejezet a Számvevőszéknek a mezőgazdasági piaci beavatkozásokra és közvetlen támogatásokra vonatkozó külön értékelését tartalmazza, amely a 05. Mezőgazdaság és vidékfejlesztés szakpolitikai szakpolitikai területéhez tartozik. A vonatkozó tevékenységekkel és a 2011-es kiadásokkal kapcsolatos főbb adatokat a **3.1. táblázat** tartalmazza.

3.1. A **3.1. táblázatban** szereplő igazgatási kiadások tartalmazzanak EMGA-n kívüli tevékenységeket is. Az EMGA 1 költségvetési tételt (05 01 04 01) finanszíroz; az összesen 133,7 millió EUR-s igazgatási kiadásokból (05 01. alcím) 2011-ben 7,7 millió EUR összegű kifizetést teljesítettek.

3.1. táblázat: – Mezőgazdasági piaci beavatkozások és közvetlen támogatások – Főbb adatok (2011)

(millió EUR)

Ktgv. cím	Szakpolitikaterület	Megnevezés	Kifizetések	Irányítás módja
05	Az Európai Mezőgazdasági Garancia-alapból (EMGA) finanszírozott mezőgazdasági kiadás	Igazgatási kiadások ⁽¹⁾	134	Közvetlen centralizált
		Mezőgazdasági piaci intervenció	3 533	Megosztott ⁽²⁾
		Közvetlen támogatások	40 178	Megosztott
		Egyéb	98	Közvetlen centralizált/ Megosztott
			43 943	

	Összes igazgatási kiadás ⁽³⁾	134
	Összes operatív kiadás	43 809
	Ebből: — előlegek	8
	— közbenső/záró kifizetések	43 801
	Tárgyévi összes kifizetés	43 943
	Tárgyévi összes kötelezettségvállalás	43 950

⁽¹⁾ Ez az összeg az 05. címre vonatkozó összes kiadást jelenti.

⁽²⁾ Ebből az összegből 1,5 millió EUR centralizált irányítás alá tartozik (05 02 20 02 költségvetési sor).

⁽³⁾ Az igazgatási kiadások ellenőrzéséről a 9. fejezet számol be.

Forrás: az Európai Unió 2011-es előzetes éves beszámolója.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A szakpolitika-terület egyedi jellemzői

3.2. A Szerződésben meghatározottak szerint a közös agrárpolitika (KAP) célja ⁽¹⁾ a mezőgazdasági termelékenység növekedése, s ezáltal a mezőgazdasági termelők megfelelő életszínvonalának biztosítása, a piacok stabilizálása, valamint gondoskodás arról, hogy az ellátás folyamatos legyen és a fogyasztók számára elfogadható ár ellenében történjék.

3.3. A közös agrárpolitikai kiadásoknak az uniós költségvetésből történő finanszírozása elsősorban két alapon ⁽²⁾ keresztül történik: ezek az uniós közvetlen támogatások és piaci intézkedések teljes finanszírozására szolgáló Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (a továbbiakban: EMGA) ⁽³⁾, illetve a vidékfejlesztési programokat társfinanszírozó Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (a továbbiakban: EMVA). Ez a fejezet az EMGA kiadásaival foglalkozik, az EMVA-kiadásokat a 4. fejezet tárgyalja.

3.4. Az EMGA által finanszírozott főbb intézkedések a következők:

- A közvetlen támogatást biztosító „egységes támogatási rendszer” (SPS). Az SPS-kifizetések „jogosultságokon” alapulnak ⁽⁴⁾. Minden egyes jogosultság mögött egy hektár, a termelő által bejelentett támogatható földterület áll. Az SPS 2011-ben 31 082 millió EUR kiadással járt (ez a közvetlen támogatások 77 %-a).
- A szintén közvetlen támogatást biztosító „egységes területalapú támogatási rendszer” (SAPS), amelynek keretében minden mezőgazdasági földterületre támogatható hektáronként egységes összeget fizetnek ki, s amelyet jelenleg tíz, 2004-ben és 2007-ben csatlakozott tagállam ⁽⁵⁾ alkalmaz. 2011-ben 5 084 millió EUR összeg kifizetésére került sor (ez a közvetlen támogatások 13 %-a).
- Egyéb, bizonyos konkrét mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó (pl. anyatehén, gyapot stb.), közvetlen támogatási rendszerek. 2011-ben e rendszerek keretében 4 012 millió EUR összeg kifizetésére került sor (ez a közvetlen támogatások 10 %-a).
- Mezőgazdasági piaci intervenció, pl. intervenciók raktározás, export-visszatérítés, élelmiszer-programok, valamint a gyümölcs-, a zöldség- és a borágazat célzott támogatása (2011-ben összesen 3 533 millió EUR).

⁽¹⁾ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 39. cikke.

⁽²⁾ A 2005. június 21-i 1290/2005/EK tanácsi rendelet a közös agrárpolitika finanszírozásáról (HL L 209., 2005.8.11., 1. o.).

⁽³⁾ Egyes olyan intézkedések kivételével, mint a promóciós intézkedések vagy az iskolagyümölcs-program: ezek társfinanszírozottak.

⁽⁴⁾ Az egyes termelők jogosultságainak számát és értékét a tagállami hatóságok az uniós szabályozásban előírt valamelyik modell alapján számították ki.

⁽⁵⁾ Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Lengyelország, Románia és Szlovákia.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.5. Az uniós támogatások kedvezményezettjei valamennyi EMGA közvetlen támogatási rendszer ⁽⁶⁾ esetében jogilag kötelesek betartani bizonyos kölcsönös megfeleltetési előírásokat a környezetvédelemre, közegészségügyre, állat- és növényegészségügyre, illetve az állatok jólétére (jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények, JFGK), valamint a föld helyes mezőgazdasági és környezeti állapotának fenntartására (HMKÁ) ⁽⁷⁾ vonatkozóan. Ha a termelők nem tartják tiszteletben ezeket a kötelezettségeket, támogatásukat csökkentik ⁽⁸⁾.

3.6. A közös agrárpolitika kiadásait a tagállamok és a Bizottság megosztva kezelik. A kiadásokat 81 országos vagy regionális szintű kifizető ügynökség folyósítja. E kifizető ügynökségek feladata, hogy teljesítsék a kifizetéseket a kedvezményezetteknek, és ezt megelőzően közvetlenül vagy megbízott szervek útján ellenőrizték a támogatási kérelmek jogosultságát. Az EMGA közvetlen támogatásaival kapcsolatos tranzakciók szabályszerűségét elsősorban az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) biztosítja. A kifizető ügynökségek beszámolóit és kifizetési bizonylatait független ellenőrző szervezetek (igazoló szervek) vizsgálják meg, és ezekről éves igazolások és jelentések révén számolnak be a Bizottságnak.

3.7. A Bizottságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállamok a rendeletekben előírt követelményeknek megfelelő irányítási és kontrollrendszereket hoztak-e létre, és hogy e rendszerek eredményesen működnek-e.

3.8. A közvetlen támogatások esetében a szabályszerűséget érintő fő kockázatok abban rejlenek, hogy a területi támogatást nem támogatható földterületre folyósítják, hogy két vagy több kedvezményezett is támogatást kap ugyanarra a parcellára, illetve hogy a kérvényező több állatra kap állattenyésztési támogatást, mint amennyi a tulajdonában van. Ami a mezőgazdasági piaci intervenciókat illeti, a szabályszerűséget érintő fő kockázatok arra vonatkoznak, hogy az összegeket támogatásra nem jogosult vagy a valósnál magasabbnak feltüntetett költségekre folyósítják.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.5. Az uniós jogszabályok úgy rendelkeznek, hogy amennyiben az említett feltételeknek való meg nem felelést állapítanak meg, úgy büntetést kell alkalmazni a megállapítás naptári éve folyamán a mezőgazdasági termelő által benyújtott kérelmekre vonatkozóan teljesített közvetlen kifizetések teljes összegére, ha a meg nem felelés közvetlenül a mezőgazdasági termelőnek felróható cselekmény vagy mulasztás eredménye és jelentős mértékű.

3.6. A 885/2006/EK bizottsági rendelet 5. cikke értelmében az igazoló szervek a kifizető ügynökségek éves beszámolóit mellett éves szinten megvizsgálják azok belső ellenőrzési eljárásait.

⁽⁶⁾ A 73/2009/EK tanácsi rendelet 4. és 6. cikke (HL L 30., 2009.1.31., 16. o.).

⁽⁷⁾ Míg az 73/2009/EK rendelet III. mellékletében felsorolt HMKÁ-normák minden tagállamban alkalmazandók, addig a rendelet II. mellékletében felsorolt jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK) csak az EU-15 területén kötelezőek. Az EU-10 számára ezek 2009 és 2013 között, az EU-2 számára pedig 2012 és 2014 között lépnek életbe.

⁽⁸⁾ A 1122/2009/EK bizottsági rendelet (HL L 316., 2009.12.2., 65. o.) 70. és 71. cikke értelmében az alkalmazott csökkentés mértéke be nem tartott JFGK- vagy HMKÁ-követelményenként 1 % és 5 % között változik, ha az ok gondatlanság, ám szándékos be nem tartás a támogatásból való teljes kizárást vonhat maga után.

Az ellenőrzés hatóköre és módszerei

3.9. A Számvevőszék általános ellenőrzési koncepcióját és módszertanát az 1. fejezet **1.1. mellékletének 2. része** mutatja be. A mezőgazdasági piaci beavatkozások és közvetlen támogatások ellenőrzését illetően külön megjegyzendők az alábbiak:

- a Számvevőszék ellenőrzése során 180 közbenső és záró kifizetésből álló mintát vizsgált meg,
- a kölcsönös megfeleltetés tekintetében a Számvevőszék a teszteléskor egyes kiválasztott HMKÁ-előírásokra⁽⁹⁾ és jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményekre (JFGK)⁽¹⁰⁾ összpontosított. A Számvevőszék azokat az eseteket, amikor a kölcsönös megfeleltetési követelményeknek nem feleltek meg, hibaként kezelte⁽¹¹⁾. Amennyiben megállapítható volt, hogy a hiba már a támogatás kérvényezésének évében is felmerült⁽¹²⁾, azt beleszámítottuk az általános hibaarányba. Ez eltérést jelent a korábbi évekhez képest, amikor a kölcsönös megfeleltetési követelmények be nem tartását nem vettük figyelembe a hibaarány számításakor,
- a csökkentéseket és a támogatásból való kizárásokat (amelyekre abban az esetben kerül sor, ha az uniós támogatásban részesülő kedvezményezettek a tényleges földterületnél, illetve a tényleges állatszámnál nagyobbbat jelentenek be⁽¹³⁾) a Számvevőszék nem veszi figyelembe a hibaarány számításakor,

3.9.

- A legtöbb kölcsönös megfeleltetési követelményt, azaz a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket (JFGK), valamennyi uniós polgárnak be kell tartania, függetlenül attól, hogy a KAP keretében uniós támogatásban részesülő mezőgazdasági termelőről van-e szó. A kölcsönös megfeleltetési követelmények betartása nem minősül jogosultsági feltételnek, így e követelmények ellenőrzése nem tartozik az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségének és szabályszerűségének körébe. Azok a termelők, akik nem tartják tiszteletben a követelményeket, ettől még jogosultak a kifizetéseikre, az előírások be nem tartása miatt azonban szankciókban részesülnek annak súlyossága, mértéke, állandósága és ismétlődése, valamint az alapján, hogy az érintett termelő gondatlanul vagy szándékosan járt-e el. Ezt az is mutatja, hogy a kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések befejezése előtt kifizetéseket lehet teljesíteni, valamint hogy a büntetéseket nem az azon naptári év vonatkozásában teljesített kifizetésekre alkalmazzák, amikor a termelő nem teljesítette a követelményeket, hanem a tagállami hatóságok által tett megállapítások naptári éve vonatkozásában teljesített kifizetésekre. Mindezen okokból az éves tevékenységi jelentés vonatkozásában a Bizottság maga nem veszi figyelembe a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek megsértését a hibaszint kiszámításakor.

⁽⁹⁾ A nem kívánt növényzet elszaporodásának megakadályozása, teraszok megőrzése, olajfáültvények karbantartása és a minimális állatállomány-sűrűség, illetve a kaszálási kötelezettség betartása.

⁽¹⁰⁾ A nitrátirányelvre vonatkozó 4. jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmény.

⁽¹¹⁾ A kölcsönös megfeleltetési követelmények olyan alapvető jogi követelmények – és gyakran egyedi feltételek –, amelyeket a közvetlen támogatás kedvezményezettjeinek teljesíteniük kell ahhoz, hogy a közvetlen kifizetések teljes összegére jogosultak legyenek. A Számvevőszék ezért hibának tekinti az e követelményeknek való meg nem felelést.

⁽¹²⁾ A hiba számszerűsítéséhez minden jogsértés esetében a kifizetéseket csökkentő tagállami rendszer került alkalmazásra.

⁽¹³⁾ A 1122/2009/EK rendelet értelmében amennyiben a kérelmezett földterületről megállapítják, hogy több mint 3 %-kal, illetve két hektárral túligényelték, a támogatás összegét a meghatározott terület alapján számítják ki, csökkentve azt a szabálytalanul bejelentett területtől való eltérés kétszeresével. Ha a különbség több mint 20 %, az adott terménycsoportra vonatkozóan nem jár támogatás. Az állattenyésztési támogatásra hasonló rendelkezések vonatkoznak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- a rendszerértékelések az IIER rendszert vizsgálták öt SPS rendszert alkalmazó tagállam – Ausztria, Dánia, Finnország, Olaszország (Lombardia) és Spanyolország (Galícia) – és egy SAPS rendszert alkalmazó tagállam – Magyarország – kifizető ügynökségénél,
- a Számvevőszék ezenkívül megvizsgálta a kölcsönös megfeleltetési előírások tagállami szintű végrehajtását és a tagállamok által alkalmazott kontrollrendszereket. E munka eredményeiről a 4. fejezet 4.30–4.32. bekezdése számol be, de a megállapítások e fejezetre is alkalmazhatók,
- a Számvevőszék a bizonyosság növelését célzó új eljárás keretében áttekintette Románia és Bulgária igazoló szerveinek munkáját ⁽¹⁴⁾,
- a bizottsági vezetői nyilatkozatok áttekintése a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság éves tevékenységi jelentésének EMGA-val kapcsolatos kérdéseinek vizsgálatát jelentette,
- a bizottsági záróelszámolási eljárással kapcsolatban a Számvevőszék az EMGA igazoló szerveinek igazolásai közül 17-et, valamint 17 kifizető ügynökségre vonatkozó jelentést tekintett át. E munka eredményeit a 4. fejezet mutatja be (lásd: 4.36. bekezdés).

⁽¹⁴⁾ Lásd: 3.34. és 3.35. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A TRANZAKCIÓK SZABÁLYSZERŰSÉGE

3.10. A tranzakciótesztek eredményeit a **3.1. melléklet** foglalja össze. A minta számvevőszéki tesztelése a tranzakciók 39 %-nál mutatott ki hibát. A Számvevőszék becslése szerinti legvalószínűbb hibaarány 2,9 % ⁽¹⁵⁾.

3.11. A 70 hibás tranzakcióból 60 (86 %) tartalmazott számszerűsíthető hibákat, melyekből 45 (75 %) pontossági hiba, 14 (23 %) támogathatósági hiba, 1 (2 %) pedig megalapozottsági hiba volt.

3.12. A Számvevőszék által feltárt számszerűsíthető hibákat a 3.1. példa, egy nem számszerűsíthető hibát pedig a 3.2. példa mutat be. A leggyakoribb pontossági hiba a területek túligénylésével kapcsolatos, ezek döntő része egyenként kevesebb mint 5 %-os túligénylést jelent. Az ennél lényegesebb pontossági hibák olyan esetekre vonatkoznak, amikor az állandó legelő támogathatóságát helytelenül értékelték és vették nyilvántartásba a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerben (MePAR) (lásd még: 3.20. bekezdés).

3.10. A Számvevőszék által 2011-re vonatkozóan megállapított legvalószínűbb hibaarány az előző évhez képest kismértékű emelkedést mutat, de egyik évről a másikra még mindig a statisztikai ingadozás szokásos tartományán belül marad és nem utal arra, hogy a kiadások tagállamok általi kezelésének és ellenőrzésének általános minősége romlana. Ezt megerősíti, hogy a Bizottság véleménye szerint egy, a Számvevőszék által 100 %-os hibának tekintett ügy kivételes jellegű volt, és nem a rendszerben fennálló belső hiányosságra utal. A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által az elmúlt években megállapított hibaarányok együtt megbízható bizonyosságot nyújtanak arra, hogy az EMGA-ra vonatkozó legvalószínűbb hibaarány viszonylag közel van a 2 %-os lényegességi küszöbhez.

A Bizottság által a tagállamoktól kapott, valamint az igazoló szervek által jelentős mértékben ellenőrzött és hitelesített ellenőrzési statisztikákban szereplő alacsony hibaarányok ugyancsak megerősítik, hogy az EMGA-kiadásokat a 2011-es pénzügyi évben általánosságban megfelelően kezelték.

Végül a Bizottság szabályszerűségi záróelszámolási eljárásai megfelelő védelmet nyújtanak az uniós költségvetésre nézve fennálló kockázattal szemben.

Lásd még a 3.11. és 3.12. bekezdésre adott közös választ.

3.11. és 3.12. A Bizottság megjegyzi, hogy a számszerűsíthető hibák többsége pénzügyi szempontból viszonylag jelentéktelen, és főként az egyes parcellák számvevőszéki újrafelmérésében mutatkozó kismértékű eltérésekre vonatkozik (lásd a 3.12. bekezdést); a Számvevőszék által feltárt hibák közül 42 valóban nagyon kis különbségeket érint a parcellák újrafelmérésében (24 hiba található 2 % alatt).

⁽¹⁵⁾ A Számvevőszék reprezentatív statisztikai minta alapján becsüli meg a hibaarányt. Az itt feltüntetett szám a legnagyobb valószínűség elve alapján becsült érték (MLE). A Számvevőszék 95 %-os konfidenciaszinttel állítja, hogy a sokaságban a hibaarány 1,1 % és 4,7 % (alsó és felső hibahatár, LEL és UEL) között van.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.1. példa**A kérelmekben szereplő földterületek meghaladták a tényleges területeket (példa pontossági hibára)**

Az egyik tagállamban állandó legelőként nyilvántartott referenciaparcellákat teljes mértékben támogathatónak tekintettek abban az esetben is, amikor a terület döntő részét sziklák vagy sűrű bokrok borították, noha ez utóbbi nem támogatható területnek minősül. A Számvevőszék ebben a tagállamban két tranzakciót illetően állapított meg túligénylést, amelyek mértéke 28 %, illetve 36 % volt.

A közbeszerzési szabályok megsértése (példa támogatathatósági hibára)

Egy tejfogyasztást népszerűsítő promóciós intézkedést egy hazai piaci szereplőnek ítélték oda, anélkül, hogy az uniós és a tagállami jogszabályok értelmében uniós szintű pályázatot írtak volna ki. Ebből adódóan más tagállamból nem juthattak potenciális szereplők a megrendeléshez, amivel súlyosan megsértették a közbeszerzési szabályokat. Így a támogatás kifizetése is szabálytalanná vált.

Nem létező állatokra nyújtottak be kérelmet (példa megalapozottsági hibára)

Egy termelő 150 juhra vonatkozó különleges támogatásban részesült. A Számvevőszék megállapította, hogy a kedvezményezettnek nincsenek juhai. A vonatkozó kifizetés ezért szabálytalan volt.

3.2. példa – Példa nem számszerűsíthető hibára

Az egyik tagállamban az IIER adatbázisban odaitélt és nyilvántartott jogosultságok összértéke meghaladta az uniós jogszabályokban meghatározott felső határértéket ⁽¹⁶⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.1. példa**A kérelmekben szereplő földterületek meghaladták a tényleges területeket (példa pontossági hibára)**

A Bizottság tisztában van a szóban forgó tagállam legelőterületeinek támogathatóságához kapcsolódó problémákkal. Miután a nemzeti hatóságokat cselekvésre kérték fel ebben az ügyben, azok 2010 novemberében benyújtották a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszer (MePAR) fejlesztési tervét, amely többek között intézkedéseket tartalmaz a legelőparcellákra vonatkozó támogatathatósági együttható alkalmazásának végrehajtása, valamint a MePAR helyszíni mérési adatokkal történő rendszeres frissítése érdekében. A Bizottság továbbra is nyomon követi a terv nemzeti hatóságok általi végrehajtását.

A közbeszerzési szabályok megsértése (példa támogatathatósági hibára)

A Bizottság megjegyzi, hogy a tagállam nem ért egyet a Számvevőszék megállapításával. A Bizottság meg fogja vizsgálni, hogy nyomon lehet-e követni az ügyet, és ha igen, milyen módon, szükség esetén szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében, az arányosság elvét is figyelembe véve.

Nem létező állatokra nyújtottak be kérelmet (példa megalapozottsági hibára)

A nemzeti hatóságok jelenleg végzik a túlfizetett összegek visszafizetetését, ezt a Bizottság nyomon fogja követni. Ezenfelül záróelszámolási eljárást indítanak majd, hogy ellenőrizzék a tagállami irányítási és kontrollrendszer megfelelőségét.

3.2. példa – Példa nem számszerűsíthető hibára

A Bizottság megjegyzi, hogy a tagállam csökkentette a termelőknek szóló kifizetéseket, ezáltal betartotta a 73/2009/EK tanácsi rendeletben meghatározott összes közvetlen támogatási kifizetésre vonatkozó felső határértéket.

A Bizottság meg fogja vizsgálni a Számvevőszék által nyújtott információkat, és ennek alapján dönt majd a nyomon követésről.

⁽¹⁶⁾ A túllépés több mint 280 millió EUR összeget tett ki, de a jogosultságok odaitélésének alapjára vonatkozó releváns információ hiányában a Számvevőszék nem tudta számszerűsíteni, hogy mekkora volt az uniós költségvetésre gyakorolt hatás.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Kölcsönös megfeleltetés

3.13. A kiválasztott kölcsönös megfeleltetési kötelezettségekre irányuló vizsgálatok során (lásd: 3.9. bekezdés, második francia bekezdés) a Számvevőszék azon 155 kifizetésből, amelyekre ilyen kötelezettségek vonatkoznak⁽¹⁷⁾, 22 esetben⁽¹⁸⁾ talált szabálysértést. Ezek a hibák a 3.10. bekezdésben említett teljes hibaarányon belül kb. 0,2 százalékpontot tesznek ki.

A RENDSZEREK EREDMÉNYESSÉGE**A tranzakciók szabályszerűségével kapcsolatos tagállami rendszerek**

3.14. A **3.2. melléklet** az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER)⁽¹⁹⁾ számvevőszéki vizsgálatának eredményeit foglalja össze. Mind a hat kifizető ügynökség esetében a Számvevőszék úgy ítélte meg, hogy az IIER rendszerek csak részben voltak eredményesek.

3.15. A számvevőszéki ellenőrzések kimutatták, hogy az IIER eredményességét az ellenőrzött kifizető ügynökségeknél hátrányosan befolyásolja az egyes adatbázisokban tárolt adatok pontatlansága, valamint az, hogy a kifizető ügynökségek nem megfelelően dolgozzák fel a kérelmeket. Ezenkívül egyes, a korábbi éves jelentésekben már jelzett súlyos rendszerhiányosságok továbbra is fennállnak (lásd: 3.19–3.22. bekezdés).

3.13. Lásd a 3.9. bekezdésre adott választ.

3.14. és 3.15. A Bizottság úgy véli, hogy az IIER, amely az összes EMGA-kiadás 91 %-át érinti, általában véve eredményesen korlátozza a hibák és a szabálytalan kiadások kockázatát.

A Bizottság által az elmúlt évek során valamennyi tagállamban lefolytatott megfeleléségi ellenőrzések eredményei, valamint a Bizottság által a tagállamoktól kapott ellenőrzési statisztikákban szereplő alacsony hibaarány alátámasztja azt, hogy az IIER általánosan eredményes és folyamatosan fejlődik. Az igazoló szervek által ellenőrzött és hitelesített statisztikák a jogosulatlan kifizetések 2 %-os lényegességi küszöb alatt lévő szintjét mutatják.

A továbbra is fennálló hiányosságok rendszerint kevésbé súlyosak. E hiányosságok közül sok korlátozott mértékű területre, így például néhány ausztriai alpesi legelőre vonatkozik, és nem veszélyezteti súlyosan az IIER eredményességét. E hiányosságokat szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében nyomon követik, megfelelő védelmet nyújtva az uniós költségvetésre nézve fennálló kockázattal szemben.

Mivel a Számvevőszék által Ausztriában feltárt hiányosságok nem jelentősek, a Bizottság véleménye szerint az osztrák felügyeleti és kontrollrendszer eredményes.

⁽¹⁷⁾ A kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos leggyakoribb szabálysértések a következők: az állati eredetű nitrátok céljára nem áll rendelkezésre megfelelő tárolókapacitás vagy az nem elégséges, a hektáronkénti nitrátkibocsátás meghaladja az engedélyezett felső határértéket, nincs nyilvántartás a tápanyagmérlegről.

⁽¹⁸⁾ A 22 esetből 14 érintette az ellenőrzött kifizetést, a fennmaradó nyolc esetben csak jövőbeli kifizetéseket fog majd érinteni.

⁽¹⁹⁾ Ezek a megállapítások – a jogosultságokra vonatkozó megállapítások kivételével – az IIER-rendszerbe tartozó területalapú, illetve állatokkal kapcsolatos vidékfejlesztési intézkedésekre is vonatkoznak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.16. Az IIER alá tartoznak az EMGA-finanszírozású fő rendszerek, vagyis az SPS és az SAPS, valamint valamennyi területalapú és állattenyésztési támogatási rendszer. A rendszer része a mezőgazdasági üzemek és a támogatási kérelmek adatbázisa, a mezőgazdasági parcellák azonosítási, illetve az állatállomány nyilvántartási rendszerei, valamint az SPS-t alkalmazó tagállamokban a támogatási jogosultságok nyilvántartása. A rendszer számos támogathatósági ellenőrzést – köztük az adatbázisok közötti keresztellenőrzéseket is – végez.

3.17. A számvevőszéki IIER-ellenőrzés egyrészt a vonatkozó rendeletekben foglalt rendelkezések betartásának, másrészt a tranzakciók szabályszerűségét biztosítani hivatott rendszerek eredményességének az értékelésére terjedt ki, különös tekintettel az alábbi elemekre:

- a) a helyes kifizetést biztosító adminisztratív és kontroll eljárások, ideértve az adatbázisok minőségét is;
- b) a helyszíni fizikai ellenőrzéseken alapuló kontrollrendszerek;
- c) a jogosulatlan kifizetések visszafizettetését biztosító eljárások.

A helyes kifizetést biztosító adminisztratív és kontroll eljárások, ideértve az adatbázisok minőségét is

3.18. A kifizető ügynökségek adminisztratív ellenőrzései között ⁽²⁰⁾ – ahol csak lehetséges és helyénvaló – szerepelniük kell keresztellenőrzéseknek is, többek között az IIER-adatbázisokkal történő összevetéseknek. A Számvevőszék megvizsgálta, hogy teljes körűek és megbízhatóak-e az adatbázisok, hogy az ellenőrzések feltártak-e rendellenességeket, és hogy került-e sor kiigazító intézkedésekre. A rendszerekben feltárt legfőbb hiányosságokat az alábbiakban mutatjuk be.

3.19. Az uniós jogszabályok értelmében adott határidő lejárta után a termelők nem jelenthetnek be további parcellákat és minden, a kifizető ügynökség által kiszűrt rendellenesség a támogatási összeg csökkentését vonja maga után. Az igazgatási szerv azonban bármikor támogatáscsökkentés nélkül is korrigálhatja a kérelmet, amennyiben olyan következtetésnek minősülő nyilvánvaló hibáról van szó ⁽²¹⁾, amely már magában a kérelemben szereplő adatokból is egyértelműen látszik. A Számvevőszék megállapította, hogy négy kifizető ügynökség (Dánia, Finnország, Olaszország/Lombardia és Románia) nem megfelelően alkalmazta a nyilvánvaló hiba fogalmát, mivel lehetővé tették támogatásra nem jogosult, illetve kétszer kérelmezett parcellák más parcellákkal való helyettesítését, és így nem alkalmaztak támogatáscsökkentést (lásd: 3.3. példa).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.19. Ami Dániát, Finnországot és Olaszországot illeti, a nemzeti hatóságok korrekciós intézkedéseket hoztak, illetve hoznak azáltal, hogy módosítják belső utasításait és eljárásait, valamint szükség esetén visszafizettetik a túlfizetett összegeket.

Románia esetében a bizottsági szolgálatok saját ellenőrzésük során megállapították, hogy a regionális kifizető ügynökségek nem mindig alkalmazták helyesen a nyilvánvaló hiba meghatározására vonatkozó nemzeti iránymutatásokat.

⁽²⁰⁾ Az 1122/2009/EK rendelet 28. és 29. cikke.

⁽²¹⁾ Pl. számszaki hiba, a kérelemben szereplő grafikus, illetve alfanumerikus adatok következtetlensége, térképolvasási hibák stb.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.3. példa – A nyilvánvaló hiba fogalmának helytelen alkalmazása

Románia szisztematikusan helytelenül alkalmazta a nyilvánvaló hiba fogalmát. Túligénylés vagy kettős igénylés esetén a parcellákat számos esetben más, eltérő helyen található vagy eltérő nagyságú, illetve alakú parcellákkal helyettesítették. Az ilyen helyettesítések azonban nem tekinthetők nyilvánvaló hiba korrigálásának ⁽²²⁾.

3.20. A mezőgazdasági parcellaazonosító rendszer (MePAR) olyan adatbázis, amelyben a tagállam összes mezőgazdasági területe (referenciaparcellája) mellett a támogatható területeket is nyilvántartják, ami az adminisztratív keresztellenőrzések minőségének szempontjából kulcsfontosságú (lásd: 3.4. példa).

3.4. példa – Helytelen adatok a MePAR ban

Két tagállamban ⁽²³⁾ (Olaszország/Lombardia és Spanyolország/Galícia) a Számvevőszék olyan esetekre derített fényt, amikor „állandó legelőként” bejelentett referenciaparcellákat 100 %-osan támogatásra jogosultként vettek fel a MePAR-ba, pedig a területet részben vagy egészében sűrű erdőség borította, vagy más jellemzői miatt csak részben volt támogatható. A Számvevőszék azt is megállapította továbbá, hogy a MePAR adatait nem frissítették a kifizető ügynökségek helyszíni vizsgálatának eredményeivel (Magyarország, Olaszország/Lombardia és Spanyolország/Galícia).

3.21. Az SPS-támogatások folyósításához minden egyes, valamely termelő birtokában lévő jogosultságot, és az ahhoz kapcsolódó egy hektárnyi támogatható termőföldet be kell jelenteni. A Számvevőszék megállapította, hogy Ausztriában ezt az elvet bizonyos körülmények esetén nem tartják tiszteletben (lásd: 3.5. példa).

⁽²²⁾ A Számvevőszék már 2008-as éves jelentésében is megállapította (5.38. bekezdés), hogy a nyilvánvaló hiba fogalmának helytelen alkalmazása miatt Romániában 5 500 termelő összesen 2,2 millió EUR összegű SAPS támogatásban részesült.

⁽²³⁾ A Számvevőszék Spanyolországra vonatkozóan már 2008-as éves jelentésében (5.36. bekezdés), 2009-es éves jelentésében (3.38. bekezdés) és 2010-es éves jelentésében (3.31. bekezdés) is észrevételezte ezt. Olaszországot illetően a 2009-es éves jelentés 3.38. bekezdésében tett észrevételt.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.3. példa — A nyilvánvaló hiba fogalmának helytelen alkalmazása

A román hatóságok 2010 óta internetes alapú mezőgazdasági parcellaazonosító rendszert (IPA online) alkalmaznak, amelynek segítségével pontosabban meghatározható a parcellák helye. Ami a Számvevőszék 2008-as éves jelentésében Romániát érintő megállapításokra (5.38. bekezdés) való hivatkozást illeti, és amint azt már az erre vonatkozó bizottsági válaszban is megjegyezték, a Bizottság nem ért egyet a Számvevőszék véleményével a nyilvánvaló hiba koncepciójának az eltérő parcellamegadás esetén történő alkalmazását illetően.

3.20.

3.4. példa — Helytelen adatok a MePAR-ban

Az olasz hatóságok szerint a kérdés rendezése 2011 óta tart. A Bizottság ezt a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében követi nyomon.

A Bizottság tisztában van a spanyolországi legelőterületek támogathatóságához kapcsolódó problémákkal. Miután a spanyol hatóságokat cselekvésre kérték fel ebben az ügyben, azok 2010 novemberében benyújtották a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszer (MePAR) fejlesztési tervét, amely többek között intézkedéseket tartalmaz a legelőparcellákra vonatkozó támogathatósági együttható alkalmazásának végrehajtása, valamint a MePAR helyszíni mérési adatokkal történő rendszeres frissítése érdekében. A Bizottság továbbra is nyomon követi a terv nemzeti hatóságok általi végrehajtását.

A Bizottság Magyarországon is feltárt néhány esetet, ahol a MePAR-t nem frissítették a helyszíni mérések eredményei alapján, és írásban arra kérte a magyar hatóságokat, hogy intézkedjenek e tekintetben.

3.21. A Bizottság a szabályszerűségi záróelszámolásokkal összefüggésben eddig 0,214 millió EUR összegű pénzügyi korrekciót rótt ki Ausztriára a 2005-ös, 2006-os és 2007-es igénylési évben alpesi legelőkre vonatkozó jogosultságokat illetően.

Lásd még a 3.14. és a 3.15. bekezdésre adott közös választ.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.5. példa – A jogosultságok helytelen aktiválása

Ausztriában, ha egy alpesi legelőkre támogatást igénylő kérelmező nem rendelkezik elég hektárral összes jogosultsága aktiválásához, a tagállami hatóságok – az uniós jogszabályokkal ellentétes módon – csökkentik a kérelmező jogosultságainak a számát (úgy, hogy az egyezzen a hektárok számával), majd arányosan megnövelik azok értékét ⁽²⁴⁾.

3.22. Minden kifizetési jogosultságot nyilvántartásba kell venni a jogosultsági adatbázisban, és azok összértéke nem haladhatja meg az uniós jogszabályban meghatározott felső határértéket. Két tagállamban a Számvevőszék a fel nem használt jogosultságok nem megfelelő kezelése miatt (Dánia) ⁽²⁵⁾, illetve a regionális és a központi adatbázisok adatai közötti eltérések miatt (Spanyolország) ⁽²⁶⁾, pontatlan információkat talált a jogosultsági adatbázisokban.

A fizikai helyszíni ellenőrzéseken alapuló kontrollrendszerek

3.23. A támogatások összegének megfelelő meghatározásához elengedhetetlenül fontosak a jó minőségű helyszíni mérések. A Számvevőszék a kifizető ügynökségek által végzett mérések közül többet ismételt elvégzett. Három tagállamban a Számvevőszék mérési eredményei eltértek a kifizető ügynökségek által közölt adatoktól (Dániában 18-ból öt, Spanyolországban (Galícia) és Finnországban pedig 21-ből négy esetben volt eltérés).

A jogosulatlan kifizetések visszafizettetését biztosító eljárások

3.24. A Számvevőszék megvizsgálta az ellenőrzött kifizető ügynökségek számviteli nyilvántartásait annak érdekében, hogy megállapíthassa: a visszafizettetendő összegek helyesen szerepelnek-e, és azokról megfelelően beszámoltak-e a Bizottság felé. Dániában a Számvevőszék nem tudta megfeleltetni egymásnak a beszámolóknak és a számviteli nyilvántartásokban szereplő összegeket.

⁽²⁴⁾ A Számvevőszék már a 2006-os éves jelentésében is foglalkozott ezzel a kérdéssel (5.23. bekezdés).

⁽²⁵⁾ Az uniós jogszabályok rendelkeznek arról, hogy a két egymást követő évben nem aktivált jogosultságok visszakérülnek a nemzeti tartalékba, lásd: 73/2009/EK rendelet, 42. cikk.

⁽²⁶⁾ Erről a problémáról a Számvevőszék már a 2008-as éves jelentésében is beszámolt (5.37. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.5. példa — A jogosultságok helytelen aktiválása

Lásd a 3.21. bekezdésre adott választ.

3.22. A Bizottság Dánia vonatkozásában hasonló problémákat tárt fel, és megállapodott a dán hatóságokkal, hogy ez utóbbiak megfelelő korrekciós intézkedéseket hoznak. A Bizottság a kérdést a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében nyomon követi.

3.23. A Bizottság osztja a Számvevőszék véleményét a tekintetben, hogy fontosak a jó minőségű helyszíni mérések. A bizottsági szolgálatok által lefolytatott ellenőrzések hasonló hiányosságokat állapítottak meg a helyszíni mérések minőségét illetően. E hiányosságokat szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében nyomon követik, megfelelő védelmet nyújtva az uniós költségvetésre nézve fennálló kockázattal szemben.

A bizottsági ellenőrzéseket követően a spanyol hatóságok 2010 novemberében benyújtották a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszer (MePAR) fejlesztési tervét, amely a helyszíni mérések minőségének javítását célzó intézkedéseket is tartalmazott. Ezek az intézkedések a 2012-es igénylési évtől kezdve alkalmazandók.

3.24. A Bizottság egyetért a Számvevőszék értékelésével, mely szerint az ellenőrzött 6 rendszerből 4 eredményes, 2 pedig részben eredményes volt (lásd a 3.2. mellékletet). A Bizottság továbbá úgy véli, hogy az elmúlt években javultak az adósságkezelési és -behajtási rendszerek. Ez nem utolsósorban annak köszönhető, hogy 2006-ban bevezették az úgynevezett 50/50-es szabályt, amely erős ösztönzést biztosít a tagállamoknak ahhoz, hogy a lehető legeredményesebben és leggyorsabban visszafizettessék a jogosulatlan kifizetéseket. A Bizottság ezért a 2014–2020 közötti időszakra 100 %-os szabályt javasolt (vagyis 4 vagy 8 éves csúszást követően – attól függően, hogy az ügy igazgatási vagy bírósági szakaszban tart-e – a vissza nem fizetett összegek 100 %-át az érintett tagállamra fogják terhelni) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ A (SEC(2011) 1153) dokumentum 56. cikkének (2) bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A konkrét dániai esetet illetően az igazoló szerv néhány megfeleltetési problémát is azonosított a visszafizetett összegekkel kapcsolatban, illetve a Bizottságnak a III. melléklet táblázataiban szereplő adatok és a kifizető ügynökség követelés-nyilvántartása között. A Bizottság felülvizsgálja majd az akkreditációs feltételeknek való megfelelést, valamint a létrehozott infrastruktúra- és kontrollrendszereket.

A Bizottság felügyeleti rendszere és a vezetői teljességi nyilatkozat

3.25. A Bizottság a szakpolitika-terület kiadásainak jogszerűségére és szabályszerűségére irányuló értékelését az alábbi négy szempont szerint végzi el:

- a felügyeleti és kontrollrendszerek megfelelő működésének értékelése,
- saját ellenőrzéseinek eredményei,
- a korábbi években megfogalmazott fenntartások és cselekvési tervek utóellenőrzése,
- felhatalmazás esetén a többi engedélyezésre jogosult tisztviselőtől kapott bizonyosság.

3.26. A Számvevőszék elsősorban az irányítási és kontrollrendszerek megfelelő működésére irányuló, a 2011-es éves tevékenységi jelentésben leírt bizottsági értékelést elemezte.

Az irányítási és kontrollrendszerek megfelelő működésének Bizottság általi értékelése

3.27. A tagállami szintű irányítás hatékonyságára irányuló bizottsági értékelés lényegi elemei a következők: a kifizető ügynökségek vezetőinek az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségéről és szabályszerűségéről szóló megbízhatósági nyilatkozata, és az igazoló szervek e tranzakciókra vonatkozó ellenőrzései.

3.27. Amint az a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (DG AGRI) éves tevékenységi jelentésében szerepel, a Bizottság az alábbi három csoportba sorolt megbízhatósági megállapítások és mutatók alapján vizsgálja az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét:

1. a kifizető ügynökségek működése;
2. a végső kedvezményezettek szintjén végzett ellenőrzések eredményei; valamint
3. a Bizottság megfelelőségi ellenőrzései a tagállamok irányítási és kontrollrendszereire vonatkozóan.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.28. 2011-re vonatkozóan a Bizottság jelentésében az szerepel, hogy az EMGA esetében a kifizető ügynökségek vezetői által kiadott mind a 81 megbízhatósági nyilatkozat hitelesítő véleményt tartalmazott, és egy kivétellel (Spanyolország/Kantábria) valamennyi igazoló szerv véleménye is hitelesítő volt ⁽²⁷⁾. Az igazoló szervek ellenőrzéseiket a Bizottság útmutatásai szerint végzik „normál” vagy az önkéntes alapú, „bizonyosság növelését célzó” eljárás keretében, ami további ellenőrzéseket jelent.

Normál ellenőrzési követelmények az igazoló szervek esetében

3.29. Az igazoló szervek ellenőrzik a kifizető ügynökségekre vonatkozó akkreditációs kritériumokat, értékelik a belsőkontroll-rendszert, validálják a helyszíni vizsgálati statisztikák összesítését és véleményt alkotnak a kifizető ügynökségek vezetői által kiadott megbízhatósági nyilatkozatokról.

3.30. 2011-es éves tevékenységi jelentésében a Bizottság arról számol be, hogy az igazoló szervek 91 %-a ellenőrizte az EMVA-IIER helyszíni vizsgálati statisztikák összesítését, és ezek 92 %-a vont le pozitív következtetést róluk (ami azt jelenti, hogy az összesített statisztikákban a hibaarány 2 % alatt marad). Az igazoló szervek a kifizető ügynökségek által összeállított statisztikáknak tehát csak a 84 %-át validálták.

3.31. A Bizottság útmutatásai alapján a vizsgálati statisztikák igazoló szervek általi validálása egy 20 ellenőrzési jelentésből álló minta áttekintésén alapul ⁽²⁸⁾. Az útmutatás azonban nem tárgyalja a vizsgálati statisztikák teljes körűségét, és az eredményekről való beszámolás megfelelő módjával sem foglalkozik ⁽²⁹⁾.

3.32. A helyszíni vizsgálatok minőségének értékelésével kapcsolatban a bizottsági útmutatás az igazoló szervekre hagyja a választást, hogy kísérőként szállnak-e ki a helyszíni vizsgálatokhoz, vagy inkább ismételt végrehajtják azokat. Tapasztalatai alapján a Számvevőszék úgy véli, hogy a vizsgálatok minőségét javítaná, ha az igazoló szervezeteknek rendszeresen ismételt végrehajtaniuk a korábbi ellenőrzéseket ⁽³⁰⁾.

3.30. A korábbi évekhez hasonlóan a DG AGRI éves tevékenységi jelentésében szigorúbb megközelítést fogadott el az elvégzett munka, valamint az igazoló szervek tevékenységéből levont következtetések tekintetében: a munka értékelésekor csak azt vették figyelembe, ha az igazoló szerv minden kért munkát elvégzett.

3.31. A jelentéstétel teljes körűségét illetően a bizottsági szolgálatok jelenleg fejlesztik azokat az eszközöket, amelyek teljes körű információkat nyújtanak majd, lehetővé téve a helyszíni mérési eredményekre vonatkozó általánosabb méréseket. A támogatási igények területén a 2012-es igénylési évben tesztidőszakot terveznek.

3.32. Bár a Bizottság egyetért azzal, hogy ha megfelelő időben végzik el, egy korábbi vizsgálat újbóli végrehajtása jobb értékelést nyújt a helyszíni vizsgálatok minőségéről, az ellenőrzési környezet azonban az igazoló szerv kíséretében lefolytatott ellenőrzések alapján is értékelhető. Egyes esetekben előfordulhat, hogy nem lehet a vizsgálatot megfelelő időben újból elvégezni. Ezek a korlátozások a külső ellenőrök által végzett utólagos ellenőrzések jelentős részére jellemzőek. Az ilyen helyzetekben a „kísért” ellenőrzések jó alternatívát jelentenek. Emellett a további előnnyel is járnak, hogy az ellenőrzések halmozásának elkerülésével csökkentik a termelők adminisztratív terheit.

⁽²⁷⁾ A két romániai kifizető ügynökséggel kapcsolatban nem érkezett be igazoló szervi jelentés.

⁽²⁸⁾ A bizottsági útmutató az IIER-rendszerbe tartozó területi támogatások esetében egy legalább 20 vizsgálati jelentésből álló minta áttekintését, valamint az IIER-rendszerbe tartozó állattenyésztési támogatással kapcsolatos intézkedések esetében további 20 vizsgálati jelentésből álló minta áttekintését írja elő.

⁽²⁹⁾ A véletlenszerűen kiválasztott minták és a statisztikákban megjelenő adatok közötti teljes egyezés az előfeltétele annak, hogy a kifizetések fennmaradó hibaarányára irányuló értékelés érvényes legyen.

⁽³⁰⁾ Lásd még: 2010-re vonatkozó éves jelentés, 3.46. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

3.33. Több, az igazoló szervek által kiadott jelentés azt mutatja, hogy a Bizottság az eredetileg benyújtott vizsgálati statisztikákra vonatkozóan további pontosításokat kért⁽³¹⁾ a kifizető ügynökségektől. A vizsgálati statisztikáknak az említett kérésekből adódó esetleges módosításai azonban az igazoló szervek által végzett ellenőrzések során nem kerülnek elemzésre.

A bizonyosság növelését célzó új eljárás

3.34. 2010-ben a Bizottság önkéntes alapon⁽³²⁾ a kontroll-mechanismusok új keretrendszerét vezette be, és ennek „A tranzakciók jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos bizonyosság növelése a végső kedvezményezettek szintjén az igazoló szervek munkáján keresztül” elnevezést adta. A bizonyosság növelését célzó eljárás keretében az igazoló szervnek minden egyes kifizető ügynökségre és mind a négy kiadási sokaságra vonatkozóan (EMGA-IIER, EMGA-nem IIER, EMVA-IIER és EMVA-nem IIER) újra ellenőriznie kell az adott reprezentatív mintában található olyan tranzakciókat, amelyeket a kifizető ügynökség a helyszínen ellenőrzött.

3.35. Ha a Bizottság megítélése szerint a tagállamok ezt az eljárást helyesen alkalmazzák, a záróelszámolás során elvégzett pénzügyi korrekciókat csak az igazolt vizsgálati statisztikákból származó hibaarányra vonatkozóan kell elvégezni.

Konceptcionális következetlenségek

3.36. A bizonyosság növelését célzó eljárás végső célja, hogy segítségével a Bizottság az egyes kiadási alapsokaságokban megbízható fennmaradó hibaarányt állapíthasson meg. A Számvevőszék elemezte, hogy a Bizottság milyen utasításokat ad az igazoló szerveknek a bizonyosság növelését célzó eljárás kapcsán⁽³³⁾. A tételes ellenőrzés tekintetében az utasítások egy 110–180 tranzakcióból álló mintát, és 2 %-os lényegességi küszöböt írnak elő.

3.37. A bizottsági utasítások ugyanakkor 2 %-os tűréshatárt engednek meg a kifizető ügynökség által validált támogatási összegek, és az igazoló szervek által meghatározott összegek között, illetve további 2 %-os tűréshatárt a vizsgálati statisztikák helytelen összeállítása esetén (az összeállítás a kifizető ügynökség feladata). E két tűréshatár miatt az igazoló szerv a valósnál kevesebbnek bemutatott fennmaradó hibaarányokat akár 4 százalékontos eltérés esetén is validálni tudja, ez azonban aláássa a megállapított lényegességi küszöb megbízhatóságát.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.33. A Bizottság megjegyzi, hogy az igazoló szerv által elvégzendő munkának ki kell terjednie a vizsgálati statisztikák továbbítására a jelentés elkészítéséig tartó időszakban.

3.37. Az utasítások mindkét vélemény, így a statisztikák összeállítására és az információ esetében is 2 %-os eltérést engednek meg. E két eltérés pénzügyi hatása nem halmozódik szükségszerűen.

⁽³¹⁾ Az igazoló szerv jelentése szerint a Németországra (Bajorország) vonatkozó ellenőrzési statisztikákat a Bizottság pontosítási kérései alapján hat alkalommal igazították ki, a legutóbbi végleges változat 2011. november 7-én érkezett be.

⁽³²⁾ A 2011-es pénzügyi évre vonatkozóan csak Luxemburg, Bulgária és Románia választotta a bizonyosság növelését célzó eljárást.

⁽³³⁾ AGRI/D(2010) 248617Rev1 – A rész – Ellenőrzési stratégia és AGRI/D(2010) 251540Rev1 – B rész – Beszámolás.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Végrehajtási hibák

3.38. A Számvevőszék mindkét felkeresett tagállamban (Bulgária és Románia, lásd: 3.6. példa) lényeges hiányosságokat állapított meg a bizonyosság növelését célzó eljárás végrehajtásával kapcsolatban.

3.6. példa – Hiányosságok az igazoló szervek munkájában

Bulgáriában az igazoló szerv a helyszíni ellenőrzések újbóli elvégzésével külső szolgáltatót bízott meg. A Számvevőszék által újból elvégzett ellenőrzések közül számos esetben fordult elő, hogy a külső szolgáltató helytelenül értékelte a földterület támogathatóságát. Az igazoló szerv továbbá nem észrevételezte, hogy a kifizető ügynökség nem végzett kompenzációt az egyik parcella esetében megállapított többletterület és egy másik parcellánál megállapított hiány között, noha ezt így írják elő az uniós jogszabályok. Az igazoló szerv egy másik hiányosságot sem vett észre: ahol ugyanarra a földterületre két termelő is kérelmet nyújtott be, a kifizető ügynökség az uniós jogszabályoknak ellentmondva az egyik érintett termelő által igényelt területet a referenciaparcella egy másik részében található, de nem kérelmezett egyenértékű területtel helyettesítette.

Romániában a kifizető ügynökség az igazoló szerv által kiválasztott kifizetések helyett az igazoló szervnek olyan fizetési szimulációkat mutatott be, amelyek a nem támogatható parcellákat nem tartalmazó listákról származtak. Miután azonban az igazoló szerv az ellenőrzést lezárta és a kifizetési szimulációkat validálta, a kifizetési ügynökség a nyilvánvaló hiba fogalmának helytelen alkalmazása miatt ⁽³⁴⁾ új parcellákat adott a listához, és így az igazoló szerv által validáltaknál magasabb összegeket fizetett ki. Az igazoló szerv így – a Számvevőszék által megállapított hiányosságok ellenére – a kifizetések jogszerűségéről és szabályszerűségéről hitelesítő véleményt adott ki.

3.39. A Számvevőszék összességében úgy véli, hogy az ellenőrzött igazoló szervek által a bizonyosság növelését célzó eljárás keretében végzett munka minősége nem megfelelő.

3.38.

3.6. példa — Hiányosságok az igazoló szervek munkájában

Lásd a 3.39. bekezdésre adott választ.

3.39. A Bizottság hangsúlyozni szeretné, hogy az igazoló szerv egyetlen esetben sem igazolta a statisztikákat. Következésképpen ezek a statisztikák nem kerülnek felhasználásra a 3.35. bekezdésben jelzett célokra.

A Számvevőszék megállapításait a Bizottság fel fogja vetni az érintett tagállamoknak, és e kérdésekkel foglalkozik majd az általa a jövőben készítendő útmutatásokban is.

⁽³⁴⁾ Lásd még: 3.3. példa.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság vezetői teljességi nyilatkozata – az éves tevékenységi jelentés

3.40. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2011-es éves tevékenységi jelentésében fenntartás szerepel a Bulgáriában és Portugáliában alkalmazott IIER-rendszer súlyos hiányosságai tekintetében. A Bizottság Romániával kapcsolatban azonban visszavonta az IIER-kiadással kapcsolatos korábbi fenntartását. A 3.19. bekezdésben és a 3.6. példában szereplő észrevételek alapján a Számvevőszék véleménye szerint a visszavonás túl korai volt.

3.41. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság úgy véli, hogy a kifizető ügynökségek által a véletlenszerűen kiválasztott helyszíni vizsgálatok során észlelt rendellenességek tükrözik a fennmaradó hibaarányt. A Számvevőszék az alábbiak miatt ismételt kritikákat fogalmaz meg és emlékeztet a 2010-as éves jelentésben szereplő e megközelítéssel kapcsolatos észrevételeire:

- olyan vizsgálatokon alapul, amelyekről számos kifizető ügynökség esetében mind a Bizottság saját ellenőrzései ⁽³⁵⁾, mind a számvevőszéki ellenőrzések (lásd: 3.23. bekezdés) kimutatták, hogy nem megfelelő minőségűek,
- olyan vizsgálati statisztikákon alapul, amelyek összesítése az igazoló szervek jelentései szerint hibás (lásd: 3.30. bekezdés),
- nem teljes körű, mivel nem veszi figyelembe a számvevőszéki ellenőrzések (lásd: 3.19, 3.21 and 3.22. bekezdés) és a Bizottság saját ellenőrzései alapján hiányosnak bizonyult kérelmek adminisztratív kezelése során előforduló fennmaradó hibákat ⁽³⁶⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

3.40. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a Romániára vonatkozó fenntartást az előzmények alapján, az IIER (a KAP tekintetében a legfontosabb kontrollrendszer) súlyos hiányosságai miatt bocsátották ki, uniós szinten nem vont maga után a 2 %-os lényegességi küszöb feletti pénzügyi kockázatot. A Bizottság ellenőrzései során 2012 februárjában megállapította, hogy a román cselekvési terv lezárult, azt megfelelően végrehajtották és a 2011-es igénylési év vonatkozásában a rendszer megfelelően működött. A Bizottság ezért úgy véli, hogy indokolt volt a fenntartás visszavonása függetlenül attól, hogy Romániában a hibaarány a lényegességi küszöb felett volt-e. 2012-ben a szokásos ellenőrzési program keretében sor kerül majd a felülvizsgált IIER-rendszer alkalmazásának ellenőrzésére.

3.41. A tagállamok ellenőrzési statisztikáit jelentős mértékben az igazoló szervek ellenőrzik és hitelesítik, ahogy azt a Számvevőszék 2005. évi éves jelentésében lehetőségként ajánlotta, és e munka eredményeit a DG AGRI éves tevékenységi jelentésében teszik közzé.

- A DG AGRI a hibaarányokban biztonsági ráhagyásként 25 %-os növelést alkalmazott (ami véleménye szerint bőven elegendő a Számvevőszék által említett kockázatok fedezésére) annak érdekében, hogy ily módon kezelje az említett ellenőrzési statisztikákban szereplő hibaarányok – adatbázisbeli pontatlanságokból vagy a rendellenességek hiányos nyomon követéséből adódó – esetleges alulértékeltségének kockázatát.

— Lásd a fenti választ.

— Lásd a fenti választ.

⁽³⁵⁾ Záróelszámolási jelentések: AA/2011/15 (Portugália), 3.2. bekezdés; AA/2011/09 (Finnország), 3.2.1. bekezdés; AA/2011/05 (Németország, Mecklenburg-Elő-Pomeránia), 6.2. bekezdés; AA/2011/12 (Olaszország, Emilia-Romagna), 3.4.2. bekezdés; AA/2010/16 (Románia), 3.3. bekezdés; AA/ 2011/17 (Szlovénia), 3.2. bekezdés; AA/2011/06 (Spanyolország, Navarra), 3.4. bekezdés; AA/2011/07 (Spanyolország, Kasztília és León), 3.4. bekezdés.

⁽³⁶⁾ Pl. záróelszámolási jelentések: AA/2011/01 (Bulgária), 3.3. bekezdés; AA/2010/15 (Portugália), 3.3. bekezdés; AA/2011/12 (Olaszország), 3.2. bekezdés; AA/2011/06 (Spanyolország), 3.2. bekezdés és AA/2011/13 (Litvánia), 3.3. bekezdés.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Következtetések

3.42. A Számvevőszék az elvégzett ellenőrzések alapján megállapítja, hogy a mezőgazdasági piaci beavatkozások és közvetlen támogatások 2011. december 31-én végződött évre vonatkozó kifizetéseit lényeges hibaszint jellemezte.

3.43. Az elvégzett ellenőrzés alapján a Számvevőszék megállapította, hogy a vizsgált, a mezőgazdasági piaci beavatkozásokra és közvetlen támogatásokra vonatkozó felügyeleti és kontrollrendszerek részben voltak eredményesek.

3.42. A Számvevőszék által 2011-re vonatkozóan megállapított legvalószínűbb hibaarány az előző évhez képest kismértékű emelkedést mutat, de egyik évről a másikra még mindig a statisztikai ingadozás szokásos tartományán belül marad és nem utal arra, hogy a kiadások tagállamok általi kezelésének és ellenőrzésének általános minősége romlana. Ezt megerősíti, hogy a Bizottság véleménye szerint egy, a Számvevőszék által 100 %-os hibának tekintett ügy kivételes jellegű volt, és nem a rendszerben fennálló belső hiányosságra utal. A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által az elmúlt években megállapított hibaarányok együtt megbízható bizonyosságot nyújtanak arra, hogy az EMGA-ra vonatkozó legvalószínűbb hibaarány viszonylag közel van a 2 %-os lényegességi küszöbhez.

A Bizottság által a tagállamoktól kapott, valamint az igazoló szervek által jelentős mértékben ellenőrzött és hitelesített ellenőrzési statisztikákban szereplő alacsony hibaarányok ugyancsak megerősítik, hogy az EMGA-kiadásokat a 2011-es pénzügyi évben általánosságban megfelelően kezelték.

Végül a Bizottság szabályszerűségi záróelszámolási eljárásai megfelelő védelmet nyújtanak az uniós költségvetésre nézve fennálló kockázattal szemben.

Lásd még a 3.12. bekezdésre adott választ.

3.43. A Bizottság úgy véli, hogy az IIER mint ellenőrzési rendszer általában véve eredményesen korlátozza a hibák és a szabálytalan kiadások kockázatát, és hogy a tagállamoktól beérkezett ellenőrzési statisztikák és saját ellenőrzési megállapításai alapján az IIER által fedezett, jogosulatlan közvetlen kifizetések szintje 2011-ben a 2 %-os lényegességi küszöb alatt volt. Lásd még a 3.15. bekezdésre adott választ. Ezenkívül a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás megfelelő védelmet nyújt az uniós költségvetésre nézve továbbra is fennálló kockázattal szemben.

Ajánlások

3.44. A korábbi (2008-ra és 2009-re vonatkozó) éves jelentésekben megfogalmazott ajánlások hasznosulásának számvevőszéki áttekintését a **3.3. melléklet** foglalja össze. A Számvevőszék elismeri, hogy a Bizottság tett lépéseket a MePAR-ban nyilvántartott adatok megbízhatóságának és teljes körűségének javítása érdekében, pl. valamennyi kifizető ügynökségnél kötelező jellegű minőségellenőrzést, a legsúlyosabb hiányosságokkal jellemzett tagállamokban pedig cselekvési tervet vezetett be. A Számvevőszék megjegyzi ugyanakkor: a Bizottság nem bizonyosodott meg afelől, hogy bizonyos tagállamok orvosolták-e azokat a MePAR-ban tapasztalt és az adminisztratív hiányosságokat, amelyekről a Számvevőszék a korábbi éves jelentéseiben beszámolt (lásd: 3.15. bekezdés).

3.45. A jelen vizsgálat, valamint a 2011-es megállapítások és következtetések alapján a Számvevőszék a jelenlegi programozási időszakra vonatkozóan azt javasolja, hogy a Bizottság és a tagállamok tegyen megfelelő lépéseket az alábbiak érdekében:

- **1. ajánlás:** az állandó legelők támogathatóságát mérjék fel megfelelően, főként olyan esetekben, amikor a területeket részben bokrok, cserjék, sűrű fák vagy sziklák borítják (lásd: 3.12. és 3.20. bekezdés).
- **2. ajánlás:** ahol az igazgatási és kontrollrendszerek, illetve az IER-adatbázisok hiányosságaira derült fény, ott a kifizető ügynökségek haladéktalanul orvosolják a feltárt hiányosságokat (lásd: 3.19–3.22. bekezdés).
- **3. ajánlás:** a helyszíni vizsgálatok minősége legyen elegendő a támogatható terület megbízható meghatározásához (lásd: 3.23. bekezdés).

3.44. 2010 óta a tagállamoknak meghatározott eljárások szerint évente el kell végezniük a MePAR minőségértékelését, amelynek eredményeit a Bizottság a következő években folyamatosan nyomon követi majd. Ezenfelül 2010-ben a Bizottság önkéntes alapon a kontrollmechanizmusok új keretrendszerét vezette be, és ennek „A tranzakciók jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatos bizonyosság növelése a végső kedvezményezettek szintjén az igazoló szervek munkáján keresztül” elnevezést adta. Végül több tagállam cselekvési tervet dolgozott ki, amelyek végrehajtását a Bizottság nyomon fogja követni.

3.45. Lásd még az 1.12–1.13. bekezdésre adott választ.

A Bizottság tisztában van a problémával, és olyan javaslatokat tett, amelyek célja, hogy a KAP folyamatban lévő, 2020-ig tartó reformjával összefüggésben pontosítsák a jogosultsági kritériumokat.

Jelenleg azon esetekben, ahol a Bizottság ilyen hiányosságokra akad, ajánlásokat tesz a tagállamnak a korrigálásra, valamint az EU pénzügyi érdekeinek védelme céljával a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében pénzügyi korrekciókat ró ki.

A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel, és rendszeresen ajánlásokat tesz a tagállamoknak a kontrollrendszerek javítására, valamint azok szigorúbb alkalmazásának biztosítására.

A bizottsági szolgálatok továbbá hasonló hiányosságokat állapítottak meg a helyszíni mérések minőségét illetően. E hiányosságokat szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében nyomon követik, megfelelő védelmet nyújtva az uniós költségvetésre nézve fennálló kockázattal szemben.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- **4. ajánlás:** az igazoló szervek által végzett munka megtervezése és minősége biztosítsa, hogy a kifizető ügynökségek műveleteinek jogszerűsége és szabályszerűsége megbízhatóan legyen értékelhető (lásd: 3.29. és a következő bekezdések).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az igazoló szervek által végzett helyszíni vizsgálatokat illetően a Bizottság megfelelőnek tartja azok átfogó struktúráját és beszámolási követelményeit. Következésképpen a 2012-es költségvetési év kapcsán nem tervezi az igazoló szervekre vonatkozó bizottsági iránymutatások módosítását. A Bizottság természetesen a jövőben is felügyeli az igazoló szervek munkájának minőségét.

Az igazoló szervek jelenleg azonban nem kötelesek véleményezni a műveletek jogszerűségét és szabályszerűségét. Ez pillanatnyilag csak önkéntes alapon lehetséges. A költségvetési rendeletre, valamint a KAP finanszírozásáról, irányításáról és nyomon követéséről szóló horizontális rendeletre irányuló bizottsági javaslatok alapján az igazoló szervek ⁽²⁾ az új programozási időszak kezdetétől kötelesek lesznek véleményezni a műveletek jogszerűségét és szabályszerűségét.

⁽²⁾ A közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és nyomon követéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet 9. cikke (COM(2011) 628 végleges/2).

3.1. MELLÉKLET

A MEZŐGAZDASÁGI PIACI BEAVATKOZÁSOK ÉS KÖZVETLEN TÁMOGATÁSOK TERÜLETÉN VÉGZETT TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYE

	2011	2010	2009	2008
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE				
Összes tranzakció (ebből):	180	146	148	151
Előlegek	0	0	0	0
Közbenső/záró kifizetések	180	146	148	151
A TESZTEK EREDMÉNYEI ⁽¹⁾				
A tesztelt tranzakciók megoszlása, százalék (szám)				
Hibamentes	61 % (110)	73 %	76 %	72 %
Egy vagy több hibát tartalmazó	39 % (70)	27 %	24 %	28 %
Hibát tartalmazó tranzakciók elemzése				
Hibatípus szerinti elemzés				
Nem számszerűsíthető hibák:	14 % (10)	26 %	31 %	29 %
Számszerűsíthető hibák:	86 % (60)	74 %	69 %	71 %
Támogathatóság	23 % (14)	3 %	13 %	10 %
Megalapozottság	2 % (1)	0 %	0 %	0 %
Pontosság	75 % (45)	97 %	87 %	90 %
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA				
Legvalószínűbb hibaarány	2,9 %			
Felső hibahatár (UEL)	4,7 %			
Alsó hibahatár (LEL)	1,1 %			

⁽¹⁾ A zárójelben szereplő számok a tranzakciók tényleges számát jelölik.

3.2. MELLÉKLET

A RENDSZERVIZSGÁLAT EREDMÉNYE A MEZŐGAZDASÁGI PIACI BEAVATKOZÁSOK ÉS KÖZVETLEN TÁMOGATÁSOK TERÜLETÉN

A kiválasztott felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése – EMGA

Tagállam (Kifizető ügynökség)	Támogatási rendszer	IIER-kiadás (nemzeti plafon, a 73/2009/EK rendelet VIII. mellék- lete) (1 000 EUR)	A kifizetés helyes- ségét biztosító admi- nisztratív és kontroll eljárások, beleértve az adatbá- zisok minőségét is	A helyszíni vizs- gálatok módszertana, kiválasztás, végrehaj- tás, minőség-ellen- őrzés és az egyes eredményekről való beszámolás	A jogosulatlan kifizé- tések visszafizettetési eljárásai	Általános értékelés
Ausztria	SPS	745 235	Részben eredményes 1, 9	Eredményes	Eredményes	Részben eredményes
Dánia	SPS	1 030 478	Részben eredményes 1, 4, 7, 8	Részben eredményes b	Részben eredményes A	Részben eredményes
Finnország	SPS	565 520	Részben eredményes 3, 5, 7, 8	Részben eredményes b, c	Eredményes	Részben eredményes
Magyarország	SAPS	1 073 824	Részben eredményes 2, 6, 9	Részben eredményes a, b	Részben eredményes B	Részben eredményes
Olaszország (Lom- bardia)	SPS	4 227 177	Részben eredményes 2, 5, 8	Eredményes	Eredményes	Részben eredményes
Spanyolország (Galícia)	SPS	5 108 650	Részben eredményes 1, 2, 3, 4	Részben eredményes b, c	Eredményes	Részben eredményes

1 A MePAR rendszer hiányosságai

2 A helyszíni ellenőrzések után nem frissítik a MePAR adatait

3 Nem megfelelő az ellenőrzési nyomvonal az IIER-adatbázisokban

4 Következetlenségek a jogosultsági adatbázisokban

5 Az SPS kérelmekben szereplő információk alapján nem azonosítható a meghatározandó mezőgazdasági parcellák helye

6 A korábbi évek potenciális túligényléseit csak korlátozott számban ellenőrzik visszamenőleg

7 Hiányosságok a kérelem-nyilvántartási eljárásban

8 A nyilvánvaló hibák korrigálása nem felel meg a nyilvánvaló hiba fogalmának

9 Helytelenül számították ki a kifizetés alapját

a Egy terménycsoporton belül nem kompenzálják a túligényelt és az aluligényelt területeket

b A helyszíni ellenőrzések során a területmérés nem megfelelő minőségű

c A helyszíni vizsgálati jelentések helytelen vagy hiányos adatokat tartalmaznak

A Az adólisták pontatlanok

B Hiányosságok a végrehajtási eljárások alkalmazása során

3.3. MELLÉKLET

AZ EMVA-RA VONATKOZÓ KORÁBBI AJÁNLÁSOK HASZNOSULÁSA

Év	A Számvevőszék ajánlása	Az előrehaladás számvevőszéki elemzése	A Bizottság válasza
2009	Az IIER-re vonatkozóan a Számvevőszék megállapította, hogy a nyolc ellenőrzött kifizető ügynökség közül különösen háromnál (Ciprus, Görögország, Málta) jelentős javulásra van szükség (3.72. bekezdés).	Három kifizető ügynökségnél a következő korrekciós intézkedésekre került sor: — Görögország: a hiányosságok orvoslására a hatóságok cselekvési tervet hajtottak végre. Új MePAR/FIR rendszer és felülvizsgált kérelmezési eljárás bevezetésére került sor. — Ciprus: ötéves megújítási terv került végrehajtásra. 2011-től a legújabb felvételek alapján újonnan meghatározták a referenciaparcellákat. — Málta: a kifizető ügynökség 2009-ben 2008-as ortofotók használatával frissítette a MePAR-t, és a tervek szerint a 2011-es kérelmezési évre véglegesíti a MePAR teljes frissítését a 2010-es felvételek alapján.	
	A Számvevőszék úgy vélte, hogy az igazoló szervek által elvégzendő munkára vonatkozó bizottsági iránymutatást felül kell vizsgálni a munka jellegét, a lefedettséget és a jelentési kötelezettségeket illetően, különös tekintettel a tagállamok kontroll- és vizsgálati statisztikáinak hitelesítésére irányuló munkára (3.75. bekezdés).	A Bizottság 2010-től a tagállami ellenőrzési és vizsgálati statisztikák validálására új rendszert vezetett be, és azt a „bizonyosság növelését célzó eljárásnak” nevezte el (lásd: 3.34 és 3.35. bekezdés). Az ezen eljárást választó három kifizető ügynökség közül kettőt ellenőrzött, és az ellenőrzések során kiderült, hogy a tervezésből és a végrehajtásból adódó következtetések miatt e két felkeresett kifizető ügynökség esetében ezekből az ellenőrzésekből nem nyerhető bizonyosság (vagy csak nagyon korlátozott mértékben) (lásd: 3.36. és a következő bekezdések).	A Bizottság nem ért egyet azzal, hogy a bizonyosság növelését célzó eljárást tervezésből adódó hiányosságok befolyásolják. A Bizottság továbbá ellenőrizte az igazoló szervek által a 2 érintett kifizető ügynökség ellenőrzési statisztikáihoz kapcsolódóan elvégzett munkát, és egyetért azzal, hogy e két konkrét esetben csak korlátozott bizonyosságot lehet kapni.
2009 and 2008	A Számvevőszék javasolja, hogy küszöböljék ki a feltárt rendszerhiányosságokat. Az SPS-szel és a SAPS-szal kapcsolatban a következő hiányosságokat kell a legelsőrebben orvosolni: (3.73. bekezdés (!)).		
	a) elsősorban a MePAR-ban nyilvántartott adatok megbízhatóbbá tételével és teljesebb körű bemutatásával (pl. azzal, hogy a legfrissebb ortofotókat használják) fel kell számolni azokat a rendszerhiányosságokat, amelyek nem támogatható vagy a valószínűleg nagyobb földterületek bejelentéséhez, illetve jogosultságok pontos megállapításához vezetnek;	a) A 2010-es kérelmezési évtől a 146/2010/EU bizottsági rendelet a tagállamok számára olyan előírásokat vezetett be, hogy meghatározott eljárások alapján éves rendszerességgel a MePAR/FIR rendszerre vonatkozó minőség-ellenőrzést kell végezni.	a) A Bizottság egyetért a Számvevőszék értékelésével, és a következő években is nyomon fogja követni az eredményeket.
	b) biztosítani kell, hogy valamennyi IIER-adatbázis megbízható és teljes körű ellenőrzési nyomvonallal szolgáltasson az összes módosításra nézve;	b) A számvevőszéki ajánlásra semmilyen konkrét korrekciós intézkedés nem született.	b) A Bizottság az ellenőrzések folyamán folyamatosan ajánlásokat tesz a tagállamoknak a helyzet javítására. Az éves ellenőrzési eredmények előrelépést mutatnak az adatbázisokban szereplő információ színvonalát illetően.

Év	A Számvevőszék ajánlása	Az előrehaladás számvevőszéki elemzése	A Bizottság válasza
2009 and 2008	c) egyértelművé kell tenni és be kell tartatni a szabályozást, hogy ne kaphassanak uniós közvetlen támogatást olyan igénylők, akik sem mezőgazdasági tevékenységet nem folytattak a földterületen, sem annak helyes mezőgazdasági és környezeti állapotát nem tartották fenn;	c) Az állapotfelmérés keretében a Bizottság lehetőséget adott a tagállamoknak, hogy azokat a természetes vagy jogi személyeket, akiknek a fő üzleti céljuk nem mezőgazdasági tevékenységre irányul vagy akiknek a mezőgazdasági tevékenysége jelentéktelen, kizárják a támogatásból. A Számvevőszék véleménye szerint továbbra is fennáll a veszély, hogy olyan kérelmezőknek is jut támogatás, akik soha nem használták a földet termelési célra, illetve azt nem tartották helyes mezőgazdasági és környezeti állapotban. A 2013 utáni KAP-ra vonatkozó javaslatában a Bizottság pontosította a mezőgazdasági termelő fogalmát. A Számvevőszék véleménye szerint azonban továbbra is fennáll a veszély, hogy a kifizetésekben a továbbiakban is részesülnek olyan kedvezményezettek, akik semmilyen mezőgazdasági tevékenységet nem végeznek.	c) A Számvevőszék ajánlásának megfelelően a Bizottság a 2013 utáni KAP-ra vonatkozó javaslata keretében (amelyet a jogalkotó hatóság jelenleg tárgyal) fogalommeghatározást terjesztett elő az aktív termelőkre.
	d) uniós szintű éves fenntartási minimumkövetelményeket kell meghatározni a legelők közvetlen uniós támogathatóságára vonatkozóan.	d) A jelenlegi programozási időszakban nem történt előrelépés.	d) A jelenlegi rendszer közös jogi keretet biztosít, amelyen belül a tagállamok felelősek a jó mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartására vonatkozó feltételek meghatározásáért. Ez lehetővé teszi az Unióban a mezőgazdasági területek és hagyományok sokféleségének figyelembevételét.
2008	A tranzakciók ellenőrzése és a rendszerek értékelése során feltárt hibaszint alapján a Számvevőszék a korábbi évekhez hasonlóan ismételten megállapította, hogy az IIER mint ellenőrzési rendszer általában véve eredményesen korlátozza a hibák és szabálytalan kiadások kockázatát. Ennek ellenére az ellenőrzés megállapította, hogy három tagállamban (Egyesült Királyság/Skócia, Bulgária és Románia) a kiválasztott kifizető ügynökségek munkájának jelentős javítására van szükség. (5.64. bekezdés).	A Bizottság az alábbi korrekciós intézkedéseket tette: — Bulgária esetében: a 2009–2011-es időszakra vonatkozóan cselekvési terv kidolgozására került sor, amelynek célja a nagy mértékű gondatlanságból okozott hibaarány kezelése a termelők támogatási kérelmeiben, új ortofotók felhasználása és a MePAR/FIR rendszer frissítése az új ortofotók és a helyszíni ellenőrzések eredményei alapján. — Románia esetében: a 2009–2011-es időszakra cselekvési tervet hoztak létre, melynek célja új ortofotók felhasználása és a MePAR/FIR rendszer frissítése volt az új ortofotók és a helyszíni ellenőrzések eredményei alapján. — Egyesült Királyság (Skócia): a tagállami hatóságok felülvizgálták és frissítették a MePAR/FIR rendszer adatait.	A Romániára vonatkozó cselekvési terv 2011 novemberében, a Bulgáriára vonatkozó pedig 2011 februárjában zárult le.

(¹) Hasonló ajánlásokat tartalmazott a 2008-as éves jelentés 5.65. bekezdése is.

4. FEJEZET

Vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és egészségügy

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	4.1–4.9.
A szakpolitika-csoport egyedi jellemzői	4.2–4.8.
Vidékfejlesztés	4.2–4.5.
Környezetvédelem és éghajlat-politika, tengerügyek és halászat, egészségügy és fogyasztóvédelem	4.6–4.8.
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	4.9.
A tranzakciók szabályszerűsége	4.10–4.19.
Vidékfejlesztés	4.12–4.18.
Kölcsönös megfeleltetés	4.16–4.18.
Környezetvédelem és éghajlat-politika, tengerügyek és halászat, egészségügy és fogyasztóvédelem	4.19.
A rendszerek eredményessége	4.20–4.50.
Vidékfejlesztés	4.20–4.44.
A tranzakciók szabályszerűségéhez kapcsolódó tagállami rendszerek	4.20–4.32.
A Bizottság záróelszámolási rendszere és vezetői teljességi nyilatkozata	4.33–4.44.
Környezetvédelem és éghajlat-politika, tengerügyek és halászat, egészségügy és fogyasztóvédelem	4.45–4.50.
A Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság belső kontrollrendszere	4.46.
Más főigazgatóságok vezetői teljességi nyilatkozata – az éves tevékenységi jelentések	4.47–4.50.
Következtetések és ajánlások	4.51–4.55.
Következtetések	4.51–4.52.
Ajánlások	4.53–4.55.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

4.1. Ez a fejezet a Számvevőszéknek a „vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és egészségügy” szakpolitika-csoportra vonatkozó külön értékelését tartalmazza, amely csoport a következő szakpolitikai területekből áll: vidékfejlesztés (a 05. Mezőgazdaság és vidékfejlesztés része), valamint 07. Környezetvédelem és éghajlat-politika, 11. Tengerügyek és halászat, 17. Egészségügy és fogyasztóvédelem. A vonatkozó tevékenységekkel és az azokkal összefüggő 2011. évi kiadásokkal kapcsolatos főbb adatokat a **4.1. táblázat** tartalmazza.

4.1. táblázat: – Vidékfejlesztés, környezet, halászat és egészségügy – a 2011. évre vonatkozó főbb adatok

(millió EUR)

Költségvetési cím	Szakpolitikai terület	Megnevezés	Kifizetések	Irányítás módja
05	Vidékfejlesztés	Vidékfejlesztés	12 292	Megosztott
		Előcsatlakozási támogatási intézkedések	102	Decentralizált
		A „mezőgazdaság és vidékfejlesztés” szakpolitikai terület nemzetközi vonatkozásai	5	Közvetlen centralizált
			12 399	
07	Környezetvédelem és éghajlat-politika	Igazgatási kiadások	92	Közvetlen centralizált
		Operatív kiadások	240	Közvetlen centralizált/Közvetett centralizált
			332	
11	Tengerügyek és halászat	Igazgatási kiadások	41	Közvetlen centralizált
		Operatív kiadások	731	Centralizált/megosztott
			772	
17	Egészségügy és fogyasztóvédelem	Igazgatási kiadások	117	Közvetlen centralizált
		Operatív kiadások	506	Közvetlen centralizált/Közvetett centralizált
			623	

Összes igazgatási kiadás ⁽¹⁾**250**

Összes operatív kiadás

13 876

Ebből: — előlegek

566

— közbenső/záró kifizetések

13 310

Tárgyévi összes kifizetés**14 126****Tárgyévi összes kötelezettségvállalás****16 779**⁽¹⁾ Az igazgatási kiadások ellenőrzéséről a 9. fejezet számol be.

Forrás: Az Európai Unió 2011-es éves beszámolója.

A szakpolitika-csoport egyedi jellemzői

Vidékfejlesztés

4.2. A vidékfejlesztés a közös agrárpolitika (KAP) részét képezi, amelynek átfogó célkitűzéseit és támogatási forrásait a 3. fejezet ismerteti (lásd: 3.2. és 3.3. bekezdés).

4.3. Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) a tagállamok vidékfejlesztési programjai révén különböző mértékű társfinanszírozást nyújt a vidékfejlesztési kiadásokhoz. A kiadások 45-féle intézkedésre fordíthatók, többek között területalapú intézkedésekre (úgy mint agrár-környezetvédelmi kifizetések és kompenzációs kifizetések a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területeken gazdálkodó termelőknek) és nem területalapú intézkedésekre (úgy mint a mezőgazdasági üzemek korszerűsítése, és a gazdaság és a vidéki lakosság számára nyújtott alapszolgáltatások létrehozása) (12 394 millió EUR) ⁽¹⁾.

4.4. A KAP kiadásainak igazgatásáról és ellenőrzéséről a 3. fejezet számol be (lásd: 3.6. és 3.7. bekezdés). Bizonyos EMVA támogatási programok esetében ⁽²⁾ az uniós támogatások kedvezményezettjei számára jogilag kötelező a „kölcsonös megfeleltetési” feltételek teljesítése, a 3.5. bekezdésben foglaltak szerint.

4.5. 2010. évi éves jelentésében a Számvevőszék felhívta a figyelmet, hogy a vidékfejlesztési kiadások területén különösen gyakran fordulhatnak elő hibák ⁽³⁾. A szabályszerűséget érintő legfőbb kockázatot a gyakran bonyolult szabályok és támogatási feltételek jelentik. Ezenfelül, mivel egyes programok esetében kicsi a felhasználás aránya ⁽⁴⁾, különösen a programozási időszak végéhez közeledve fennáll a veszély, hogy a kötelezettségvállalások visszavonásának elkerülése érdekében nem támogatható költségeket számolnak el.

4.4. Lásd a 3.5. bekezdésre adott választ.

4.5. A Bizottság osztja a Számvevőszék azon nézetét, hogy a vidékfejlesztési kiadások bizonyos területein különösen gyakran fordulnak elő hibák a KAP-kiadások első pilléréhez képest. A vidékfejlesztésnél előforduló viszonylagosan magasabb hibaarányokat azonban a vidékfejlesztési politika célkitűzéseinek összefüggésében kell vizsgálni, mely célkitűzéseket csak a Számvevőszék által említett bonyolultabb szabályok és támogathatósági feltételek révén lehet elérni.

⁽¹⁾ Ez az összeg magában foglalja a korábbi (2000–2006 közötti) programok befejezésére fordított kiadásokat (500 millió EUR), valamint a mezőgazdasággal és vidékfejlesztéssel kapcsolatos előcsatlakozási intézkedéseket (102 millió EUR).

⁽²⁾ Az 1698/2005/EK tanácsi rendelet 50a. cikkében foglaltak szerint (HL L 277., 2005.10.21., 1. o.).

⁽³⁾ Lásd: a Számvevőszék 2010-re vonatkozó éves jelentésének 3.18. bekezdése.

⁽⁴⁾ A 2007–2013 programozási időszak kezdete után öt évvel a megvalósítási arány (azaz a kifizetések/pénzügyi terv arány) még mindig rendkívül alacsony volt Bulgária (29,1 %), Románia (34,3 %) és Olaszország (36,2 %) esetében (a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság 2011. december 31-i adatai alapján).

Környezetvédelem és éghajlat-politika, tengerügyek és halászat, egészségügy és fogyasztóvédelem

4.6. Az uniós környezetvédelmi politika célja, hogy elősegítse a környezet minőségének, polgárai életének, valamint a természeti erőforrások ésszerű hasznosításának védelmét és javítását, többek között nemzetközi szinten. A finanszírozás tekintetében a környezetvédelmi pénzügyi eszköz (LIFE) ⁽⁵⁾ a legfontosabb program (2011-ben 184 millió EUR ráfordítás), amely a természet és biodiverzitás, a környezetvédelmi politika és irányítás, valamint az információ és kommunikáció területéhez kapcsolódó tagállami projektekhez nyújt társfinanszírozást.

4.7. A tengerügyek és halászat szakpolitikai területen a közös halászati politika a közös agrárpolitikával azonos átfogó célkitűzéseket fogalmaz meg (lásd: 3.2. bekezdés). Ennek legfőbb eszköze az Európai Halászati Alap ⁽⁶⁾ (EHA) (2011-ben 441 millió EUR ráfordítás).

4.8. Ami az egészségügy és fogyasztóvédelem területét illeti, az Unió egyaránt hozzájárul az emberek, állatok és növények egészségének védelméhez és a fogyasztói jóléthez. A kifizetések nagy részét az állatbetegségek felszámolását célzó programokra, valamint európai uniós ügynökségeknek ⁽⁷⁾ folyósítják (2011-ben 186 millió EUR, illetve 171 millió EUR).

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

4.9. A Számvevőszék általános ellenőrzési koncepcióját és módszertanát az 1. fejezet **1.1. mellékletének 2. része** mutatja be. A „vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és egészségügy” ellenőrzését illetően külön megjegyzendők az alábbiak:

4.9.

— az ellenőrzés keretében egy 178 közbenső és záró kifizetésből, ezen belül 160 vidékfejlesztési célú, valamint 18 környezetvédelmi és éghajlat-politikai, tengerügyi és halászati, illetve egészségügyi és fogyasztóvédelmi célú kifizetésből álló mintát vizsgáltunk,

⁽⁵⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 614/2007/EK rendelete (HL L 149., 2007.6.9., 1. o.).

⁽⁶⁾ A Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközt (HOPE) a jelenlegi programozási időszakra (2007–2013) az EHA váltotta fel – a Tanács 1198/2006/EK rendelete (HL L 223., 2006.8.15., 1. o.).

⁽⁷⁾ Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ, Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság, Európai Gyógyszerügynökség.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- a kölcsönös megfeleltetést illetően a Számvevőszék vizsgálata elsősorban a jó mezőgazdasági és környezeti állapotról (GAEC) vonatkozó kötelezettségek, valamint egyes olyan jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK) ⁽⁸⁾ teljesítésére összpontosított, amelyekhez kapcsolódóan az ellenőrzési látogatás időpontjában adatokat lehetett gyűjteni és következtetést lehetett levonni,
- a támogatáscsökkentéseket és kizárásokat (amelyeket a tagállamok akkor alkalmaznak, ha az uniós támogatások kedvezményezettjei a tényleges területnagyságot, állatlétszámot vagy támogatható kiadásokat meghaladó túligényt nyújtanak be ⁽⁹⁾) a Számvevőszék hibaarány-számítása nem veszi figyelembe ⁽¹⁰⁾,
- a vidékfejlesztési rendszerek értékelése során hat tagállamban: Dániában, Spanyolországban (Galícia), Olaszországban (Lombardia), Magyarországon, Ausztriában és Finnországban egy-egy kifizető ügynökséget vizsgáltunk. A tengerügyek és halászat esetében a Számvevőszék a Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság belső kontrollrendszerét vizsgálta,
- a Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatok vizsgálata a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (a vidékfejlesztéssel összefüggésben), valamint az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság, a Környezetvédelmi Főigazgatóság, a Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság, illetve az Egészség- és Fogyasztóügyi Főigazgatóság éves tevékenységi jelentéseire terjedt ki,
- ezenkívül a Bizottság pénzügyi záróelszámolási határozatai megalapozottságának értékelése érdekében a Számvevőszék megvizsgálta a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság záróelszámolási ellenőrzési munkáját, valamint az EMVA igazoló szervek 15 kifizető ügynökségre vonatkozó igazolásait és jelentéseit.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- *Lásd a 4.16–4.18. bekezdésre adott választ.*

⁽⁸⁾ A 6–8. jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmény mindegyike (az állatok azonosítása és nyilvántartása), valamint a 4. (a nitrátokról szóló irányelv) és a 18. (állatjólét) jogszabályban foglalt gazdálkodási követelménynek való megfelelés nyilvánvaló hiánya.

⁽⁹⁾ A vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2011. január 27-i 65/2011/EU bizottsági rendelet 16., 17. és 30. cikke (HL L 25., 2011.1.28., 8. o.).

⁽¹⁰⁾ Kivéve, ha a tagállamok már megállapították a szabálytalanságot, de még nem alkalmazták az abból következő csökkentést/kizárást.

A TRANZAKCIÓK SZABÁLYSZERŰSÉGE

4.10. A tranzakciótesztek eredményeit a **4.1. melléklet** foglalja össze. A minta számvevőszéki tesztelése a tranzakciók 57 %-ánál mutatott ki hibát. A Számvevőszék becslése szerinti legvalószínűbb hibaarány 7,7 % ⁽¹¹⁾.

4.11. A vidékfejlesztési kiadások tekintetében a mintában szereplő 160 tranzakció közül 93-nál (58 %) fordult elő hiba, ebből 61 (66 %) volt számszerűsíthető. A környezetvédelem és éghajlat-politika, a tengerügyek és halászat, valamint az egészségügy és fogyasztóvédelem területét illetően a mintában szereplő 18 tranzakció közül 8-nál (44 %) fordult elő hiba, ebből 2 (25 %) volt számszerűsíthető.

4.10. és 4.11. A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék által becsült legvalószínűbb hibaarányt. A Bizottság ugyan nem minden esetben ért egyet a Számvevőszék véleményével, de a tagállamok 2011. évben benyújtott ellenőrzési statisztikái alapján készített, a jogosulatlan kifizetések szintjére vonatkozó saját becslése kisebb mértékben bár, de szintén a helyzet romlásáról tanúskodik. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (a továbbiakban: DG AGRI) főigazgatója ezért a 2011. évi megbízhatósági nyilatkozatában a vidékfejlesztési kiadásokra vonatkozó fenntartását fejezte ki.

Ezt a fenntartást a Bizottság és a tagállamok által közösen meghatározandó, a helyzet rendezését célzó számos korrekciós intézkedés kíséri.

A KAP első pilléréhez viszonyítva magasabb hibaarányt a vidékfejlesztési politika célkitűzéseinek összefüggésében is kell szemlélni, mely célkitűzéseket csak a Számvevőszék által a 4.5. bekezdésben említett bonyolultabb szabályok és támogathatósági feltételek révén lehet elérni.

A Bizottság megjegyzi, hogy a számszerűsíthető hibák felének pénzügyi jelentősége elhanyagolható (5 % alatti).

Vidékefejlesztés

4.12. Az EMVA esetében a Számvevőszék a tranzakciótesztek eredményeként 26 különböző intézkedést ellenőrzött. 75 tranzakció területalapú, 85 tranzakció pedig nem területalapú intézkedésekhez kapcsolódott. A 4.10. bekezdésben említett legvalószínűbb hiba nagy része a nem területalapú intézkedések támogathatóságát érintette. A Számvevőszék továbbá nagy hibaarányt állapított meg ott, ahol a kedvezményezett állami hatóság, például önkormányzat vagy maga a kifizető ügynökség volt: az állami kedvezményezetteket érintő 34 ellenőrzött tranzakció esetében 17 hibát (50 %) talált, amelyek például nem támogatható hea elszámolásából vagy a közbeszerzési szabályok megsértéséből adódtak.

4.13. A 160 vidékfejlesztési tranzakcióból álló minta 43 agrár-környezetvédelmi programra vonatkozó kifizetést foglalt magában. A Számvevőszék megállapította, hogy 10 esetben (23 %) a mezőgazdasági termelők nem tettek eleget az általuk tett agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalásoknak. A Számvevőszék által feltárt egyik ilyen hibát a 4.1. példa ismerteti. A „mezőgazdasági üzemek korszerűsítése” megnevezésű intézkedéssel összefüggésben 21 kifizetést ellenőriztek, és a Számvevőszék nyolc esetben (38 %) talált nem támogatható kiadásokat.

4.12. A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék megállapításait, amelyeket szükség esetén figyelembe fog venni a vidékfejlesztésre vonatkozó cselekvési terv végrehajtása során, jóllehet a megállapítások nem mindig esnek egybe a tagállamoktól származó ellenőrzési statisztikákkal.

4.13.

⁽¹¹⁾ A Számvevőszék reprezentatív statisztikai minta alapján becsüli meg a hibaarányt. Az itt feltüntetett szám a legnagyobb valószínűség elve alapján becsült érték (MLE). A Számvevőszék 95 %-os konfidenciaszinttel állítja, hogy a sokaságban a hibaarány 4,5 % és 10,9 % (alsó és felső hibahatár, LEL és UEL) között van.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.1. példa – Az agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások teljesítésének hiánya (példa támogathatósági hibára)

A kedvezményezett két agrár-környezetvédelmi programhoz igényelt támogatást. Az első program esetében vállalta, hogy 14 parcellán egyméteres pufferzónában tartózkodik a növénytermesztéstől, és ezt a területet nem műveli, nem szántja, nem trágyázza és nem permetezi. Az ellenőrzés során megállapítást nyert, hogy ezt a követelményt a 14 parcella egyikén sem tartották be. A második programot illetően a mezőgazdasági termelő vállalta, hogy megfelelő gyümölcs gondozási módszereket és helyes mezőgazdasági gyakorlatokat alkalmaz, többek között megmetszi a gyümölcsfákat és ritkítja azok ágait. Az ellenőrzés során a Számvevőszék megállapította, hogy a fákat nem metszték, és a parcellák gyümölcsfákkal betelepített részét hulladékanyagok borították. Az alkalmazandó tagállami szabályok értelmében a két programra vonatkozó előírások ilyen súlyos megszegése a kifizetés egészének (100 %) megvonásával járna.

4.14. A kedvezményezettnek az ellenőrzött tranzakciók közül 31 esetben a közbeszerzési szabályokkal összhangban kellett eljárnia. A Számvevőszék megállapította, hogy 12 esetben (39 %) e szabályok közül legalább egyet nem tartottak be (lásd: 4.2. példa).

4.2. példa – A közbeszerzési szabályok megsértése (példa támogathatósági hibára)

Az 5,1 millió EUR összegű uniós támogatás kedvezményezettje maga a kifizető ügynökség volt. Az összeget „technikai segítségnyújtási” intézkedésre nyújtották, és az a kifizető ügynökség informatikai rendszerének szervizelését és karbantartását célzó átfogóbb művelet részét érintette. A Számvevőszék megállapította, hogy az átfogó műveletre szóló, összesen 58 millió EUR összegű szerződést pályázati felhívás nélküli tárgyalásos eljárás keretében ítélték oda egy vállalatnak. A kifizető ügynökség nem készítette el az arra vonatkozó döntéséhez szükséges elemzést, illetve kötelező indokolást, hogy nyílt vagy meghívásos eljárás helyett miért ilyen eljárás keretében ítélte oda a szerződéseket.

4.15. A Számvevőszék az esetek több mint egyharmadában megállapította, hogy a tranzakciótesztelés során feltárt hiba rendszerszinten jelentkezett, azaz az ellenőrzött kifizetésen túl további kifizetéseket is érintett (lásd: 4.3. példa).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.1. példa – Az agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások teljesítésének hiánya (példa támogathatósági hibára)

A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék megállapítása az agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások nemteljesítésének – nem rendszeresen előforduló – esetére vonatkozik.

A Bizottság fel fogja kérni az illetékes igazoló szervet, hogy kísérelje figyelemmel a jogtalanul kifizetett összeg visszafizettetését.

4.14. A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék bizonyos észrevételei nemzeti közbeszerzési szabályokra vonatkoznak, amelyeket bizonyos tagállamok a Számvevőszéktől eltérően értelmeznek.

4.2. példa – A közbeszerzési szabályok megsértése (példa támogathatósági hibára)

A Bizottság megjegyzi, hogy ha az eljárást megfelelően megindokolták volna, akkor elvben jogilag lehetséges lett volna, hogy a kedvezményezettnek tárgyalásos eljárás keretében ítéljék oda a szerződést. Ilyen esetben a Bizottság – az arányosság elvének tiszteletben tartása érdekében – valószínűleg nem zárta volna ki a kiadás teljes összegét az uniós finanszírozás alól a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében.

4.15.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.3. példa – Nem támogatható héa elszámolása (példa rendszerszintű támogathatósági hibára)

Egy ellenőrzött kifizetés egy állami hatóság képzési és tájékoztatói programjához nyújtott szolgáltatásokat érintett. A hatóság a kifizetésnek a nem támogatható héát is tartalmazó teljes összegét elszámolta, amelyet az uniós költségvetés terhére maradéktalanul kifizettek. Ez a rendszerszintű hiba az e tagállamban végrehajtott vidékfejlesztési intézkedésekre fordított valamennyi kifizetést érintette, összesen 0,8 millió EUR értékben.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.3. példa – Nem támogatható héa elszámolása (példa rendszerszintű támogathatósági hibára)

A jogosulatlan kifizetések visszafizettetése érdekében a bizottsági szolgálatok a pénzügyi záróelszámolási eljárás keretében fogják figyelemmel kísérni a Számvevőszék nemzeti hatóságokkal kapcsolatos megállapításait.

Kölcsönös megfeleltetés

4.16. Amint az a 3. fejezetben olvasható (lásd: 3.9. bekezdés), a kölcsönös megfeleltetési hibák most először szerepelnek a Számvevőszék hibaarány-számításában.

4.17. A 2011. évi megbízhatósági nyilatkozat tekintetében a Számvevőszék a vizsgálat során (lásd: a 4.9. bekezdés második francia bekezdése) a kölcsönös megfeleltetés hatálya alá tartozó 73 kifizetés közül 26 esetben ⁽¹²⁾ (36 %) állapította meg a kölcsönös megfeleltetési követelmény legalább egy ízben történő megsértését. Az egyes jogsértések esetében a Számvevőszék a tagállami kifizetésecsökkentési rendszer alkalmazásával számszerűsítette a hibát. A csökkentés mértéke minden esetben 0 % és 5 % közötti volt. A feltárt hibák a 4.10. bekezdésben említett teljes hibaarány körülbelül 0,2 százalékpontnyi részét teszik ki.

4.18. A Számvevőszék külön felhívja a figyelmet az állatok azonosítására és nyilvántartására vonatkozó kölcsönös megfeleltetési követelmények végrehajtását érintő jelentős problémákra. A mintában szereplő, állattenyésztéssel foglalkozó 46 gazdaság közül 16 esetében (35 %) derült fény a követelményeknek való megfelelés hiányára.

Környezetvédelem és éghajlat-politika, tengerügyek és halászat, egészségügy és fogyasztóvédelem

4.19. Egy, a környezetvédelem és éghajlat-politika, a tengerügyek és halászat, valamint az egészségügy és fogyasztóvédelem szakpolitikai területeken feltárt hibát ismertet a 4.4. példa.

4.16–4.18. A legtöbb kölcsönös megfeleltetési követelményt, azaz a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket (JFGK), valamennyi uniós polgárnak be kell tartania, függetlenül attól, hogy a KAP keretében uniós támogatásban részesülő mezőgazdasági termelőről van-e szó. A kölcsönös megfeleltetési követelmények betartása nem minősül jogosultsági feltételnek, így e követelmények ellenőrzése nem tartozik az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűségének és szabályszerűségének körébe. Azok a termelők, akik nem tartják tiszteletben a követelményeket, ettől még jogosultak a kifizetéseikre, az előírások be nem tartása miatt azonban szankciókban részesülnek a mulasztás súlyossága, mértéke, állandósága és ismétlődése, valamint az alapján, hogy az érintett termelő gondatlanul vagy szándékosan járt-e el. Ezt az is mutatja, hogy a kölcsönös megfeleltetési ellenőrzések előtt kifizetéseket lehet teljesíteni, valamint hogy a büntetéseket nem az azon naptári év vonatkozásában teljesített kifizetésekre alkalmazzák, amikor a termelő nem teljesítette a követelményeket, hanem a tagállami hatóságok által tett megállapítások naptári éve vonatkozásában teljesített kifizetésekre. Mindezen okokból saját megbízhatósági nyilatkozata vonatkozásában a Bizottság nem veszi figyelembe a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek megsértését a hibaszint kiszámításakor.

4.19.

⁽¹²⁾ A 26 eset közül 17 az ellenőrzött kifizetést is érintette, míg a többi 9 eset csak a későbbi kifizetésekre lesz hatással.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.4. példa – A támogathatósági időszak után felmerült kiadások elszámolása

A tagállamok nemzeti hatóságai az előző naptári évre vonatkozóan április 30-ig kötelesek benyújtani a Bizottságnak az állatbetegségek felszámolását célzó programokhoz kapcsolódó kiadáselszámolásokat. Az egyik tagállam által 2010-re beadott 12,4 millió EUR összegű elszámolásban szerepelt egy 2011. április 30. után kifizetett 0,3 millió EUR összegű kiadás.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.4. példa – A támogathatósági időszak után felmerült kiadások elszámolása

A Bizottság azért döntött úgy, hogy az első részletet a pénzügyi támogatás végső összegének meghatározása előtt fizeti ki, mert a folyamatban lévő helyszíni ellenőrzés miatt a tagállam költségnyilatkozatát nem lehetett 2011-ben jóváhagyni (C(2011)9743, 1. és 2. cikk). A helyszíni ellenőrzésekre vonatkozó, szabványos ellenőrző lista tartalmaz olyan vizsgálatokat, amelyek annak ellenőrzésére szolgálnak, hogy a bejelentett költségeket április 30. után fizették-e ki.

A RENDSZEREK EREDMÉNYESSÉGE**Vidékfejlesztés**

A tranzakciók szabályszerűségéhez kapcsolódó tagállami rendszerek

4.20. A tagállami felügyeleti és kontrollrendszerek számvevőszéki vizsgálatának eredményeit a **4.2. melléklet** foglalja össze. A hat ellenőrzött vidékfejlesztési felügyeleti és kontrollrendszert illetően a Számvevőszék megállapította, hogy a kifizetések szabályszerűségének biztosítása terén az alkalmazott kontrollrendszerek egyike nem volt eredményes (Dánia), négy csak részben volt eredményes (Spanyolország [Galícia], Olaszország [Lombardia], Magyarország és Finnország), egy pedig eredményes volt (Ausztria).

4.21. A területalapú vidékfejlesztési intézkedések, például az agrár-környezetvédelmi intézkedések esetében egyes fő szempontok, például a támogatható terület ellenőrzését a 3. fejezetben (a 3.16. bekezdésben) bemutatott integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER) révén végzik. Más támogathatósági követelményekre külön erre a célra kialakított kontrollmechanizmusokat alkalmaznak⁽¹³⁾. A 3. fejezetben (3.14–3.17. bekezdés) foglaltak szerint a Számvevőszék 2011-re vonatkozóan megállapította, hogy az IIER-ek valamennyi vizsgált kifizető ügynökségnél részben voltak eredményesek.

4.22. A számvevőszéki ellenőrzés a vonatkozó szabályok rendelkezéseinek való megfelelésre és annak értékelésére terjedt ki, hogy a rendszerek eredményesen biztosítják-e a tranzakciók szabályszerűségét. A vizsgálat főként az alábbi elemekre tért ki:

- a) Igazgatási és kontroll eljárások a megfelelő kifizetés biztosítása érdekében.
- b) Helyszíni fizikai ellenőrzéseken alapuló kontrollrendszerek.

4.20. A Bizottság megjegyzi, hogy a bemutatott eredmények hasonlóak az elmúlt év eredményeihez.

4.21. A Bizottság úgy véli, hogy az IIER mint kontrollrendszer általában véve eredményesen korlátozza a hibák és a szabálytalan kiadások kockázatát.

Lásd még a Bizottság 3.14. és 3.15. bekezdésre adott válaszait.

4.22. Lásd a 4.16–4.18. bekezdésre adott közös választ.

⁽¹³⁾ A 2007–2013 programozási időszakban megvalósított vidékfejlesztési intézkedésekre vonatkozó részletes követelményeket a 65/2011/EU rendelet határozza meg.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- c) A kölcsönös megfeleltetés végrehajtását és kontrollját biztosító rendszerek.

Igazgatási és kontrolleljáráások a megfelelő kifizetés biztosítása érdekében

4.23. A kifizető ügynökségek által végzett adminisztratív ellenőrzések során meg kell vizsgálni az igénylő által benyújtott nyilatkozatok valódiságát és a támogatás nyújtásához előírt támogathatósági követelmények teljesítését.

4.24. A Számvevőszék a hat ellenőrzött tagállam közül ötben (Dánia, Olaszország [Lombardia], Magyarország, Ausztria és Finnország) hiányosságokat tárt fel a támogathatósági feltételekre és a kötelezettségvállalásokra vonatkozó adminisztratív ellenőrzések végrehajtását illetően. A 4.5. példa egy ilyen esetet mutat be. Egy tagállamban (Dánia) a Számvevőszék nem területalapú intézkedésekhez kapcsolódó, öt véletlenszerűen kiválasztott projektből álló mintát vizsgált. Az ellenőrzés során négy projekt esetében olyan támogatásra nem jogosult kiadásokra derült fény, amelyeket a kifizető ügynökség korábban nem észlelt.

4.25. A Számvevőszék továbbá megállapította, hogy a hat ellenőrzött ország közül három (Dánia, Olaszország [Lombardia] és Finnország) helytelenül alkalmazta a jogszabályban előírt csökkentéseket.

4.26. A mezőgazdasági ágazat versenyképességének javítására, például a mezőgazdasági üzemek korszerűsítésére, valamint a vidéki infrastruktúra javítására és fejlesztésére irányuló intézkedések egyik fő adminisztratív ellenőrzése ⁽¹⁴⁾ az igényelt költségek ésszerűségét hivatott vizsgálni. A tagállamok ezért kötelesek a kedvezményezettek által igényelt összegek értékelésére szolgáló megfelelő rendszereket bevezetni. A Számvevőszék megállapította, hogy ezt a szabályozási előírást a hat ellenőrzött tagállami hatóságból négy (Dánia, Spanyolország [Galícia], Olaszország [Lombardia] és Magyarország) nem eredményesen hajtotta végre. Ezt a helyzetet a tranzakcióminta is megerősíti, amelyben a Számvevőszék a 70 vizsgált tranzakció közül 21-nél (30 %) mutatott ki hibát. Már az előző évi jelentésben is hasonló megállapítás szerepelt, csak más kifizető ügynökségeknél (lásd: a Számvevőszék 2010-re vonatkozó éves jelentésének 3.35. bekezdése).

Helyszíni fizikai ellenőrzéseken alapuló kontrollrendszerek

4.27. A tagállamoknak a támogatási programok kialakításától függően a kedvezményezettek vagy a kiadások legalább 5 %-ára kiterjedő helyszíni ellenőrzéseket kell végezniük ⁽¹⁵⁾. A számvevőszéki ellenőrzés középpontjában az ilyen ellenőrzésekbe bevont kedvezményezettek kiválasztására szolgáló eljárások megfelelősége, az ellenőrzések minősége és az ellenőrzési jelentések, valamint az elvégzett korrekciók megfelelősége állt.

4.25. Az EU pénzügyi érdekeinek védelme érdekében minden esetben, amikor a Bizottság az ellenőrzések keretében az adminisztratív ellenőrzésekre vonatkozó hiányosságokat tár fel, azokat a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében követi nyomon.

4.26. A Bizottság osztja azt az álláspontot, hogy a teljes kontrollrendszer eredményességének biztosításához elengedhetetlenek a költségek ésszerűségét értékelő adminisztratív ellenőrzések. A bizottsági ellenőrző látogatások alkalmával ezen alapvető ellenőrzések lefolytatására módszeresen sor kerül. A Bizottság megjegyzi azonban, hogy Olaszország esetében a Számvevőszék megállapításai olyan összegekre (általános költségekre) vonatkoznak, amelyeket általában legfeljebb 10 %-os átalányösszeg alapján, sőt fix összegben fizetnek ki, vagy amelyeket a kedvezményezett nem tud befolyásolni (adók, minőségbiztosítási rendszer hitelesítésének költsége stb.).

4.27–4.29. A Számvevőszék által felvetett kérdések vizsgálatára is módszeresen sor kerül a bizottsági ellenőrző látogatások során. Hiányosságok feltárása esetén a Bizottság a tagállamokat pénzügyi korrekcióra kötelezi a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás révén, valamint javaslatokat tesz a kontrollrendszerek javítására.

⁽¹⁴⁾ A 65/2011/EU rendelet 24. cikke szerint.

⁽¹⁵⁾ A 65/2011/EU rendelet 12. és 25. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.28. A Számvevőszék a hat ellenőrzött tagállam közül ötben (Dánia, Spanyolország [Galícia], Olaszország [Lombardia], Magyarország és Finnország) megállapította, hogy a jogszabályi előírással ellentétben a végrehajtott ellenőrzések során nem vizsgálták meg a kedvezményezett minden olyan kötelezettségvállalását és kötelezettségét, amely a látogatás időpontjában ellenőrizhető volt.

4.29. A Számvevőszék a hat vizsgált tagállam mindegyikében megismételt négy, véletlenszerűen kiválasztott ellenőrzést. Ennek keretében a Számvevőszék ismét elvégezte a kifizető ügynökség által eredetileg elvégzett valamennyi ellenőrzést, az összes adminisztratív és helyszíni ellenőrzést is beleértve. A kifizető ügynökségek által elvégzett helyszíni ellenőrzések megismétlésekor a Számvevőszék megállapította, hogy az ellenőrzéseket nem minden esetben hajtották végre megfelelő módon. A 4.5. példa egy ilyen esetet mutat be.

4.5. példa – Nem megfelelő minőségű tagállami adminisztratív és helyszíni ellenőrzések

A Számvevőszék által Olaszországban (Lombardiában) megismételt egyik ellenőrzés egy mezőgazdasági üzemben építendő, gyümölcs és a gazdaságban előállított egyéb termékek feldolgozására alkalmas laboratóriummal, egy tárolóhelyiséggel és a gyümölcsszáritáshoz terasszal rendelkező kétemeletes épületre irányuló projektet érintett.

A kifizető ügynökség adminisztratív és helyszíni ellenőrzést követően a 221 205 EUR összegű záró kifizetési igény teljes összegét jóváhagyta.

A Számvevőszék ugyanakkor megállapította, hogy tulajdonságai alapján az épület elsősorban lakóépületnek, nem pedig mezőgazdasági épületnek minősül, ezért a kapcsolódó költségek nem voltak támogathatók. Az, hogy a nemzeti hatóságok az elszámolt kiadások teljes összegét elfogadták, az adminisztratív és helyszíni ellenőrzések rendszerét érintő lényeges hiányosságról tanúskodik.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.5. példa – Nem megfelelő minőségű tagállami adminisztratív és helyszíni ellenőrzések

A Bizottság az olasz hatóságokkal együtt a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében fogja nyomon követni az ügyet.

A kölcsönös megfeleltetés végrehajtását és kontrollját biztosító rendszerek

4.30. A kölcsönös megfeleltetési rendszerek kialakításának és alkalmazásának számvevőszéki vizsgálata számos jelentős hiányosságot tárt fel, amelyek a 3. fejezetet is érintik. A hat ellenőrzött tagállam közül egyik sem dolgozott ki vagy hajtott végre a jogszabályban meghatározott alkalmazandó követelmények összességére vonatkozó ellenőrzéseket.

4.30. A Bizottság kölcsönös megfelelési ellenőrzéseket végzett a Számvevőszék által ellenőrzött hat tagállamban (jóllehet nem ugyanazokban a spanyolországi és olaszországi régiókban), és a Bizottság is komoly hiányosságokat állapított meg a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó előírások és a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények meghatározásával és ellenőrzésével kapcsolatban. Minden olyan esetben, amikor ebben a hat tagállamban az alapokra nézve egyértelmű kockázatot állapítottak meg, a Bizottság pénzügyi korrekciót hajtott végre számos ilyen ellenőrzés során (Dánia, Magyarország, Ausztria, valamint Olaszország és Spanyolország más régiói), illetve záróelszámolási eljárás van folyamatban a hat országhoz zajló vizsgálatokkal kapcsolatban.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.31. Ezenfelül a hat ellenőrzött tagállam (Dánia, Spanyolország [Galícia], Olaszország [Lombardia], Magyarország és Finnország) közül ötben hiányosságok mutatkoztak az ellenőrzések tervezése és ütemezése terén. Egy tagállam (Olaszország [Lombardia]) például három, jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmény (JFGK) tekintetében⁽¹⁶⁾ valamennyi ellenőrzést az október és december közötti időszakban bonyolította le. Ennélfogva azokat a követelményeket, amelyeket az említett hónapoktól eltérő időszakban kellett teljesíteni – például a nitrátérzékeny területeken a szerves trágya és más nitráttartalmú anyagok földeken való használatát február 28-ig megtiltó előírást –, nem ellenőrizték eredményesen.

4.32. A Számvevőszék emellett az ellenőrzött tagállamok közül háromban (Olaszország [Lombardia], Magyarország és Finnország) megállapította, hogy az ellenőrzések végrehajtásakor a megfelelés hiánya nem minden esetben vonta maga után az előírt csökkentéseket. Az egyik tagállamban (Olaszország [Lombardia]) az állatokhoz kapcsolódó hat, jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmény tekintetében nem határoztak meg a jogszabályi kritériumokon (a megfelelés hiányának mértékén, súlyosságán és tartósságán) alapuló csökkentést. Ehelyett az érintett tagállam azt mérte fel, hogy a hiba javítható-e, illetve hogy az ellenőrzött kedvezményezett esetében először merül-e fel hiba. Ennélfogva a megfelelés hiányát többségében kis hibaként kezelték, és nem alkalmaztak csökkentést.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.31. A kölcsönös megfelelési ellenőrzések során a Bizottság módszeresen vizsgálja a helyszíni ellenőrzések tervezésére és ütemezésére vonatkozó követelmények teljesítését (megfelelő ellenőrzési szintet ért-e el a tagállam az év során, ütemezték-e át ellenőrzéseket a következő évre, betartották-e az értesítési határidőket stb.). A Bizottság is ilyen hiányosságokat tapasztalt Magyarországon, Olaszországban és más tagállamokban, és ezeket az országokat a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás során keresztül kíséri figyelemmel.

4.32. A Bizottság kiemelt figyelmet szentel a tagállamok által a kölcsönös megfeleltetés céljából létrehozott értékelési és szankciós rendszernek (a rendszer rugalmassága, a kisebb nemteljesítések megfelelő használata és figyelemmel kísérése, a túrértékek helytelen használata miatt a megfelelés hiánya nem von maga után csökkentést stb.). A Bizottság is észlelte a Számvevőszék által említett tagállamokban előforduló hiányosságokat, és az alapokra ebből következően fennálló kockázatot a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás során keresztül kíséri figyelemmel.

A Bizottság az állatokra vonatkozó, jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények kölcsönös megfelelési ellenőrzésének tekintetében is komoly hiányosságokat tapasztalt Olaszországban, amelyeket a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás során követ nyomon.

⁽¹⁶⁾ Az 1. JFGK (a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv, HL L 103., 1979.4.25., 1. o.); a 4. JFGK (a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló, 1991. december 12-i 91/676/EGK tanácsi irányelv, HL L 375., 1991.12.31., 1. o.); és az 5. JFGK (a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv, HL L 206., 1992.7.22., 7. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

*A Bizottság záróelszámolási rendszere és vezetői teljességi nyilatkozata***A Bizottság záróelszámolási eljárása**

4.33. A legtöbb mezőgazdasági kiadás igazgatását a tagállamok és a Bizottság megosztva végzik. A támogatást a tagállamok fizetik, majd azt a Bizottság (az EMVA esetében negyedévente, az EMGA esetében havonta) megtéríti. A kiadások végleges elismerése a záróelszámolási eljárásnak nevezett kétszakaszos eljárás keretében történik. A két szakasz közül az elsőben a Bizottság éves pénzügyi határozatot, majd többéves szabályszerűségi határozatokat hoz ⁽¹⁷⁾.

4.34. A Számvevőszék korábbi éves jelentéseiben és a záróelszámolási eljárásról szóló 7/2010. sz. különjelentésében ⁽¹⁸⁾ egyaránt kifogásolta, hogy a pénzügyi korrekciók nem a végső kedvezményezetteket, hanem a tagállamokat terhelik, valamint hogy a szabályszerűségi kiigazítások jelentős része általánalapú korrekció, amely nem kapcsolódik közvetlenül a szabálytalan kifizetések tényleges összegéhez. A szabályszerűségi záróelszámolási rendszer 2011-ben nem változott.

4.34. A Számvevőszék által a szabályszerűségi záróelszámolás rendszerében kifogásoltak a rendszer jellegéből adódnak. A szabályszerűségi záróelszámolás célja, hogy kizárja az uniós finanszírozásból az olyan kiadásokat, amelyeket nem az uniós szabályoknak megfelelően teljesítettek. Ezzel szemben ez a mechanizmus nem a kedvezményezettek részére teljesített szabálytalan kifizetések visszafizetésére szolgál, az ugyanis a megosztott igazgatás elve alapján a tagállamok kizárólagos felelőssége.

Ha a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás eredményeként a kedvezményezettek részére teljesített jogosulatlan kifizetéseket azonosítanak, ezeket a tagállamoknak kell az érintett kedvezményezettekkel visszafizettetniük. Még ha nincs is szükség a kedvezményezettekkel való visszafizetésre, mert a pénzügyi korrekció csak a tagállamok irányítási és kontrollrendszerének hiányosságaira, nem pedig jogosulatlan kifizetésekre vonatkozik, e korrekciók a tagállamok rendszerei javításának, és így a kedvezményezettek részére teljesített szabálytalan kifizetések megelőzésének vagy feltárásának és visszafizetésének fontos eszközt jelentik.

Az általánnyok alkalmazását a Bíróság a szabályszerűségi záróelszámolásra vonatkozó jogi szabályokkal összhangban álló megoldásként elfogadta, és azt a 2007. évi mentesítési állásfoglalásában meghatározott körülmények között az Európai Parlament is támogatta. ⁽¹⁾

Végezetül a Bizottság jelezte ⁽²⁾ a tagállamok felé, hogy amennyiben igazoló szerveik teljesen új reprezentatív mintát vesznek a kifizető ügynökség által a helyszínen vizsgált tranzakciókból, és ennek alapján megerősítik a tagállam ellenőrzési statisztikájának megbízhatóságát, akkor a Bizottság elfogadja, hogy az így adódó hibaarány jelenti a legnagyobb lehetséges kockázatot, vagyis az adott évre nézve a pénzügyi korrekciók nem lehetnek magasabbak ennél a szintnél.

⁽¹⁷⁾ A kifizető ügynökségek elszámolásait és kifizetéseit független szerv (az igazoló szerv) vizsgálja, amely a következő év februárjában számol be a Bizottságnak. Ugyanezen év április 30-ig a Bizottságnak határoznia kell az elszámolások elfogadásáról (pénzügyi elszámolási határozat) vagy további munkavégzést, illetve további információkat kell kérnie. A Bizottság ezenfelül ellenőrzésekkel igyekszik meggyőződni arról, hogy a tagállamok alkalmazták a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzésére vonatkozó uniós szabályokat (szabályszerűségi ellenőrzések). Ezen ellenőrzések alapján a Bizottság korrekciós intézkedést hozhat a tagállammal szemben, amelynek jogában áll egyeztető eljárást kérni. Ezen eljárás lefolytatása után a Bizottságnak már módjában áll szabályszerűségi határozat révén pénzügyi korrekciót alkalmazni.

⁽¹⁸⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽¹⁾ Lásd az Európai Parlament 2007. évi mentesítési állásfoglalásának 83. cikkét.

⁽²⁾ A D/413722/2009. sz. dokumentum.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.35. A záróelszámolási eljárás első szakasza a független tagállami igazoló szervek által végzett ellenőrzéseken alapul. Ezek a szervek a kifizető ügynökség elszámolásairól és belső kontrollrendszeréről szóló hitelesítési jelentést nyújtanak be a Bizottsághoz, valamint véleményezik számára a kifizető ügynökség igazgatója által kiadott megbízhatósági nyilatkozatot.

4.36. Az EMGA-val és az EMVA-val kapcsolatos 32 ilyen ellenőrzést tartalmazó minta számvetőségi áttekintéséből kiderült, hogy az igazoló szervek általánosságban szigorúan követik a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság által előírt jelentésmintát. Az igazoló szervezetek ellenőrzésük során nemzetközi könyvvizsgálati standardokat kell alkalmazniuk, ami egyúttal más források, például korábbi ellenőrzések felhasználását is magában foglalja ⁽¹⁹⁾. A Számvetősékek azonban megállapította, hogy az igazoló szervek ritkán veszik figyelembe a Bizottság vagy a Számvetősékek korábbi ellenőrzéseiben felvetett észrevételeket, például azt, hogy beszámoljanak arról, hogy a kifizető ügynökség megfelelő kiigazító intézkedéseket hajtott-e végre a meghatározott észrevételeket illetően.

4.37. A Számvetősékek megvizsgálta a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságnak az igazoló szervek jelentéseivel kapcsolatos munkáját, és megállapította, hogy az a legfontosabb kérdésekre kitérő részletes ellenőrzési listán alapul. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság azonban nem ellenőrzi, hogy az igazoló szervek jelentései figyelembe veszik-e a korábban tett észrevételeket, még akkor sem, ha azokat a Bizottság szabályszerűségi záróelszámolási eljárásának részeként határozták meg. A Bizottság iránymutatásai jelenleg nem írják elő, hogy az igazoló szervezetek ellenőrzési stratégiájukban és jelentéseikben más forrásokból, például korábbi bizottsági vagy számvetőségi ellenőrzésekből származó információkat kellene felhasználniuk. Az igazoló szervek így nem kötelesek értékelni a korábban tett megállapítások további érvényességének kockázatát vagy azok pénzügyi következményeit, illetve azt, hogy a kifizető ügynökségek orvosolták-e a feltárt problémákat.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.36. A DG AGRI iránymutatásai emlékeztetnek arra, hogy „A lényeges hibás állítás kockázatának azonosítása és felmérése a gazdálkodó egység és környezetének megismerésén keresztül” című, 315. számú nemzetközi könyvvizsgálati standard előírja az igazoló szervek számára, hogy felmérjék a kontrollok kialakítását és végrehajtását, valamint vizsgálják a gazdálkodó egység képességét a kockázatok jelentőségének becslésére, és felmérjék ezen kockázatok elszámolásokra gyakorolt lehetséges hatását.

Ezért a Bizottság úgy véli, hogy az EU ellenőreinek megállapításai, függetlenül attól, hogy azok a Számvetősékektől vagy a Bizottság ellenőrzési szolgálataitól származnak, nagyon értékes információforrásként szolgálhatnak az igazoló szervek számára a kifizető ügynökségek belső ellenőrzési rendszereinek megértéséhez és értékeléséhez. A Bizottság felhívja az igazoló szervek figyelmét arra, hogy érdemes lenne mérlegelni ezeket a megállapításokat az igazoló szervek szakértői csoportjának ülésén.

4.37. Az igazoló szervezeteknek jelenteniük kell, hogy a kifizető ügynökségek nyomon követik-e saját korábbi megállapításait, legyen szó pénzügyi hibáról vagy a rendszer hiányosságainak kiküszöbölésére irányuló ajánlásokról. Az igazoló szervek jelentéseinek áttekintésekor a Bizottság módszeresen biztosítja, hogy az igazoló szervek megfelelően foglalkozzanak a korábbi évekből származó saját megállapításaik nyomon követésével.

Ami más ellenőrök megállapításait illeti, a Bizottság úgy véli, hogy ezek is hasznos információforrások lehetnek az igazoló szervek számára az ellenőrzési stratégia tervezésekor (lásd a 4.36. bekezdésre adott választ).

A Bizottság, a Számvetősékek vagy más külső ellenőrző testület megállapításairól történő módszeres, részletekbe menő jelentés azonban nem szerepel az igazoló szervek megbízatásában.

⁽¹⁹⁾ A 200. témaszámú nemzetközi könyvvizsgálati standard (ISA) (A független könyvvizsgáló átfogó céljai és a könyvvizsgálatnak a nemzetközi könyvvizsgálati standardokkal összhangban történő végrehajtása) A 28. bekezdésében a következő olvasható: „Könyvvizsgálati bizonyíték szükséges a könyvvizsgálói vélemény és jelentés alátámasztásához. A könyvvizsgálati bizonyíték jellegét tekintve kumulatív, és elsősorban a könyvvizsgálat során végrehajtott könyvvizsgálati eljárásokból származik. Tartalmazhat ugyanakkor olyan információkat is, amelyek egyéb forrásokból, például korábbi könyvvizsgálatokból [...] származnak.”

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.38. A Számvevőszék továbbá megvizsgálta annak a tagállamnak (Dánia) az EMVA-ért felelős igazoló szerve által végzett munkát, ahol a legsúlyosabb hiányosságokat tárta fel a felügyeleti és kontrollrendszerekben. A Számvevőszék megállapította, hogy ez az igazoló szerv:

- a) a jogszabályi követelménnyel ellentétben nem teljesen független, mivel az igazoló munkát végző vállalkozás egyúttal a 65 vizsgált ügy 35 %-a esetében a kifizetés előtti jogosultság-ellenőrzésben is közreműködött;
- b) nagymértékben támaszkodott a kifizető ügynökség belső ellenőrzési osztályának munkájára, ugyanakkor nem tudott olyan dokumentációval szolgálni, amely igazolja e munka megfelelő ellenőrzését;
- c) nem ellenőrizte megfelelően, hogy a kiadások valamennyi támogathatósági feltételnek eleget tettek-e. A 11 kiválasztott ügy közül – amelyeket az igazoló szerv már korábban ellenőrzött – hét esetében a Számvevőszék az ellenőrzés alá vont EMVA-összegek 8 %-áról állapította meg, hogy az nem támogatható kiadás.

4.39. A záróelszámolási eljárás második szakasza a Bizottság által végzett ellenőrzéseken alapul. A Számvevőszék a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság által 2011-ben elvégzett 27 EMVA-ellenőrzés mindegyikét megvizsgálta, és megállapította, hogy ezek az ellenőrzések – az alább ismertetett hiányosságok mellett – általában kellő alapot biztosítanak a szabályszerűségi záróelszámolási eljáráshoz. A Bizottság saját ellenőrzései során a Számvevőszék által említettekhez hasonló hiányosságokat talált, úgymint a költségek ésszerűségével, a közbeszerzésekkel és a kiadások támogathatóságával kapcsolatos ellenőrzések hiánya.

4.40. A Bizottság szabályszerűségi ellenőrzési munkája rendszeralapú, és nem a mögöttes tranzakciók jogszerűségét vagy szabályszerűségét hivatott vizsgálni. A Bizottság a mintákat egyéni döntés alapján vagy véletlenszerűen választja ki, és több költségvetési évhez kapcsolódó kiadásokat vesz figyelembe. A Bizottság ellenőrzési munkájának tehát nem célja éves hibaarány kiszámítása.

4.41. A Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság nem minden esetben dokumentálta megfelelően az elvégzett ellenőrzéseket. A nem területalapú intézkedések 11 ellenőrzése során például nem alkalmaztak szabványosított ellenőrzési listát. Ráadásul az ellenőrzési munkát általában nem vizsgálta felül független fél.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.38.

a) és b) Az igazoló szerv működési függetlenségének megerősítése céljából a Bizottság a dán hatóságokkal együtt a pénzügyi záróelszámolási eljárás keretében követi nyomon ezt az ügyet.

c) Az igazoló szervek pénzügyi záróelszámolási eljárással kapcsolatban végzett munkája nagyrészt annak ellenőrzésére irányul, hogy az elszámolások hiánytalanok és pontosak legyenek, és megfeleljenek a valóságnak.

4.40. Lásd az 1.12–1.13. bekezdésre adott közös választ.

4.41. A Bizottság megfelelően dokumentálta az elvégzett ellenőrzéseket, azonban nem minden esetben szabványos formában. Ez annak tulajdonítható, hogy az intézkedések nagyon heterogének voltak, ráadásul a tagállamok nagyon eltérő módon hajtották végre azokat. A bizottsági szolgálatok mérlegelik annak lehetőségét, hogy minden esetben megfelelő, szabványos ellenőrzési listát használjanak.

Az ellenőrzésre vonatkozó valamennyi megállapítást és az abból következő jelentéseket véglegesítés előtt a csoportvezetők és az egységvezető átnézi és jóváhagyja.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság vezetői teljességi nyilatkozata – éves tevékenységi jelentések

4.42. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság éves tevékenységi jelentése a 2011-re vonatkozó összes EMVA-kiadásra (11,8 milliárd EUR) fenntartást tartalmaz – ebből összesen 278 millió EUR maradékösszeg kockázatos ⁽²⁰⁾. A Számvevőszék úgy véli, hogy ez a fenntartás elvben megerősíti a Számvevőszék tételes tesztelésre és rendszerellenőrzésre vonatkozó fenti észrevételeit.

4.43. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságnak az EMVA-ra vonatkozó fenntartás melletti fő érve az, hogy az általa jelentett 2,36 %-os fennmaradó hibaarány meghaladja a 2 %-os lényegességi küszöböt. A Számvevőszék felhívja a figyelmet, hogy éves tevékenységi jelentésében a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság ⁽²¹⁾:

— nem elemzi, és nem ad magyarázatot sem arra, hogy a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság által említett, az EMVA-ra vonatkozó fennmaradó hibaarány miért „nőtt jelentősen az előző évhez képest”,

— arról számol be, hogy a helyzet rendezését célzó korrekciós intézkedéseket tartalmazó tervet léptetett életbe.

4.44. A Számvevőszék továbbá megjegyzi, hogy a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság jelentésében szereplő hibaarány a tagállamok által 2010-re megadott adatokon alapul. Az, hogy a Számvevőszék a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság által említettől jóval nagyobb hibaarányt határozott meg, többek között annak tudható be, hogy ellenőrzése során a Számvevőszék megállapította, hogy a kifizető ügynökség adminisztratív és helyszíni ellenőrzéseit érintő hiányosságok miatt a tagállamok nem minden jogosulatlan kiadást észleltek és jelentettek, amint azt a 4.2. és a 4.5. példa mutatja, illetve amint az a 4.24., 4.28., 4.29. és 4.39. bekezdés elemzéséből kiderül.

4.43.

— A vidékfejlesztési intézkedéseknél előforduló magasabb hibaarány az EMGA-ból (Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból) finanszírozott, a KAP első pillérén belüli intézkedésekhez képest főleg azzal a ténnyel magyarázható, hogy néhány ilyen intézkedés, például agrár-környezetvédelmi intézkedés támogatása esetén számos, gyakran nagyon konkrét feltételnek kell teljesítenie, ami növelheti annak kockázatát, hogy a kedvezményezettek hibát követnek el, és megnehezítheti a nemzeti hatóságok ellenőrző munkáját.

A DG AGRI főigazgatója által a vidékfejlesztési kiadásokra vonatkozóan a 2011. évi éves tevékenységi jelentésben szereplő megbízhatósági nyilatkozatban tett fenntartás következményeként a bizottsági szolgálatok a tagállamokkal együtt (2012. júniusban) megkezdtek a helyzet alapos elemzését, a magasabb hibaarányok mögött meghúzódó okok feltárása és a korrekciós intézkedések meghatározása céljából.

4.44. Az alap fennmaradó kockázatának kiszámításakor a DG AGRI a hibaarányokban biztonsági ráhagyásként 25 %-ot alkalmazott annak érdekében, hogy ily módon kezelje az említett ellenőrzési statisztikákban szereplő hibaarányok – adatbázisbeli pontatlanságokból vagy a rendellenességek hiányos nyomon követéséből adódó – esetleges alulértékeltségének kockázatát. A Bizottság ezt messzemenően elegendőnek ítéli meg a Számvevőszék által említett kockázatok kivédésére.

Azt is meg kell jegyezni, hogy a tagállamok ellenőrzési statisztikáit jelentős mértékben az igazoló szervek ellenőrzik és hitelesítik, ahogy azt a Számvevőszék 2005. évi éves jelentésében lehetőséggént ajánlotta, és e munka eredményeit a DG AGRI éves tevékenységi jelentésében teszik közzé.

A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék néhány észrevétele nemzeti közbeszerzési szabályokra vonatkozik, és hogy bizonyos tagállamok ezeket a szabályokat a Számvevőszéktől eltérően értelmezik.

⁽²⁰⁾ A fenntartás nem vonatkozik a korábbi (2000–2006) programok befejezésére fordított kiadásokra (500 millió EUR), valamint a mezőgazdasággal és vidékfejlesztéssel kapcsolatos előcsatlakozási intézkedésekre (102 millió EUR).

⁽²¹⁾ A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság éves tevékenységi jelentésének 58., 59., valamint 79–81. oldala.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Környezetvédelem és éghajlat-politika, tengerügyek és halászat, egészségügy és fogyasztóvédelem

4.45. A Környezetvédelem és éghajlat-politika, a tengerügyek és halászat, valamint az egészségügy és fogyasztóvédelem szakpolitikai területek igazgatását a Bizottság célzott kontrollrendszerek segítségével végzi. A Számvevőszék a Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság belső kontrollrendszerét vizsgálta.

A Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság belső kontrollrendszere

4.46. A Számvevőszék a Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság fő költségvetési területeit illetően 30 véletlenszerűen kiválasztott kifizetést vizsgált. Az ellenőrzés során megállapította, hogy kritikus kontrollmechanizmusokat nem minden esetben dokumentáltak teljes körűen, ezért felmerül az a kockázat, hogy azokat nem is alkalmazták. Ezenfelül egy nemzetközi halászati megállapodás keretében történő fogásokat nem megfelelően követték nyomon, ami előre nem látott bizottsági kiadásokhoz vezetett, a 4.6. példában ismertetettek szerint.

4.6. példa – A halfogások nem megfelelő nyomon követése

Az Európai Unió és egy harmadik ország, a Mauritániai Iszlám Köztársaság között a 2012. július 31-ével lezáruló négy évre kötött halászati partnerségi megállapodás az Unióban nyilvántartásba vett halászhajók számára (minden év július 31-ig) évi 300 000 tonna hal fogását engedélyezi, amiért az Unió kifogott tonnánként 40 EUR hozzájárulást fizet. A megállapodáshoz tartozó jegyzőkönyv úgy rendelkezik, hogy ha az Unió további kvótára tart igényt, erről legkésőbb minden év február 15-ig tájékoztatja a nemzeti hatóságokat, és azonos tonnánkénti díjat fizet. A 2010. július 31-ig tartó évben a bizottsági szolgálatok nem megfelelően követték nyomon a partnerségi megállapodás keretében kifogott halak mennyiségét, és 2010. február 15. előtt további kvótát igényeltek a nemzeti hatóságoktól. 2010 októberében a nemzeti hatóságok arról tájékoztatták a Bizottságot, hogy a 2010. július 31-én lezáruló évben túllépte a 300 000 tonnás kvótát. A Bizottság a kvótán felüli 47 346 tonna fogástöbbletért 1,9 millió EUR-t fizetett a Mauritániai Iszlám Köztársaságnak. A fogásmennyiség pontosabb nyomon követésével a Bizottság szolgálatai esetleg megelőző intézkedések révén elejét vehették volna a többletkifizetéseknek.

4.46. Javult a fogások nyomon követése, továbbá egy riasztási mechanizmus segítségével már megelőzhető a kvóta túllépése.

4.6. példa – A halfogások nem megfelelő nyomon követése

A Bizottság elismeri, hogy volt némi késés a nyílt tengeri fogások nyomon követésében a jegyzőkönyv szerinti 2009/2010. évben (2009. augusztus 1-jétől 2010. július 31-ig), ami azzal a következménnyel járt, hogy Mauritániának 2010-ben többletkifizetéseket kellett folyósítani.

Az ügy teljes mértékben megoldódott a túllépett mennyiség (és természetesen az ahhoz kapcsolódó kifizetés) 2011/2012-re vonatkozó nyílt tengeri halászati kvótából történő levonásával. Más szavakkal, amit a 2009/2010-es időszakban halásztak és kifizettek, azt levonták a 2011/2012-es időszakból. Ily módon egyaránt teljesült a fenntarthatóság, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve.

A fogások még szorosabb nyomon követése érdekében 2010-től kezdődően lényegesen javultak továbbá a munkamódszerek. A kvóta túllépésének megelőzésére riasztási mechanizmust vezettek be (az engedélyezett fogásmennyiséget megközelítő nyílt tengeri fogásokat heti rendszerességgel ellenőrzik). 2011-ben a kvóta kimerülését követően a Bizottság 16 nappal a jegyzőkönyvi év vége előtt felfüggesztette a nyílt tengeri halászatot, miután a nyílt tengeri fogásokat heti, majd a végső időszakban napi rendszerességgel is ellenőrizte. Ugyanaz az elővigyázatossági elv uralkodott 2012-ben (a nyílt tengeri halászatot már április 23-án felfüggesztették).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Más főigazgatóságok vezetői teljességi nyilatkozata – éves tevékenységi jelentések

4.47. A Számvevőszék megvizsgálta a Környezetvédelmi Főigazgatóság, az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság, a Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság, valamint az Egészség- és Fogyasztóügyi Főigazgatóság éves tevékenységi jelentéseit és a főigazgatók Bizottságnak készített nyilatkozatait.

4.48. A Környezetvédelmi Főigazgatóság nem alkalmazott fenntartást, mivel a fennmaradó hibaarány nem haladta meg a 2 %-os lényegességi küszöböt. A Számvevőszék megjegyzi, hogy a Környezetvédelmi Főigazgatóság reprezentatív tesztlelssel nem teljes körűen alátámasztott feltételezések alapján számította ki a fennmaradó hibaarányt.

4.49. Az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság a védelmi szabályoknak az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer nemzeti jegyzékeiben feltárt jelentős megsértéséhez kapcsolódóan a jó hírnév érdekében fenntartotta a 2010. évi fenntartást. A kiadásokra, amelyek többségét közbeszerzésekre fordították, nem fogalmaztak meg fenntartást.

4.50. Az Egészség- és Fogyasztóügyi Főigazgatóság egyetlen fenntartása az élelmiszerek és takarmányok szakpolitikai területre vonatkozott azzal az indokkal, hogy a fennmaradó hibaarány 4,3 %. 2011-ben a közegészségügyi szakpolitikai területet érintő valamennyi kifizetés (a szabályozó ügynökségeknek nyújtott hozzájárulások kivételével) a közbeszerzéshez kapcsolódott. Az Egészség- és Fogyasztóügyi Főigazgatóság e kiadások tekintetében nem végzett utólagos ellenőrzést, és azt feltételezte, hogy előzetes ellenőrzései nyomán a közbeszerzési vonatkozású kiadások hibaaránya megközelítőleg 0 %.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK**Következtetések**

4.51. A Számvevőszék az elvégzett ellenőrzések alapján megállapítja, hogy a „vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és egészségügy” szakpolitika-csoport 2011. december 31-i fordulónappal záruló évre vonatkozó kifizetéseiben lényeges hibák fordultak elő.

4.48. Az éves tevékenységi jelentésre vonatkozó állandó utasításokban szereplő iránymutatással összhangban a Környezetvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: DG ENV) az utólagos ellenőrzések eredményeit a LIFE- projektek 2011-ben lebonyolított 245 helyszíni ellenőrző látogatásának elemzésével egészítette ki. Ez a tesztelés realisztikus és viszonylag szilárd alapot ad a valószínű hibaarány becsléséhez.

4.49. A Bizottság úgy véli, hogy a jelenleg érvényben levő közbeszerzési eljárások megfelelően korlátozzák a hibák és a szabálytalan kiadások kockázatát.

4.50. Az Egészség- és Fogyasztóügyi Főigazgatóság (a továbbiakban: DG SANCO) olyan közbeszerzési szerződéseket köt, amelyekre vonatkozóan a szerződésben rögzített árakat az áruk és szolgáltatások megfelelő állapotban és időben történő szállításakor kell fizetni. Miután a DG SANCO jó ár-minőség arányt ér el a vállalkozó ajánlatában, és biztosítja, hogy a vállalkozó a rendelt minőséget szállítsa, megvizsgálja, hogy a vállalkozó számláján szereplő árak azonosak-e a szerződésben rögzített árakkal. A megfelelő közbeszerzési eljárások, valamint a fizetést megelőző műszaki és pénzügyi ellenőrzések megalapozott bizonyosságot nyújtanak arra, hogy a hibaarányok nagyon alacsonyak maradnak. Ezért nem valószínű, hogy a záró kifizetések utáni kiegészítő (utólagos) ellenőrzések jelentős hibákat tárnának fel, ezért ezek az ellenőrzések túlzott adminisztratív terhet jelentenek.

4.51. A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék által becsült legvalószínűbb hibaarányt. Jóllehet a Bizottság nem minden esetben osztja a Számvevőszék véleményét, a tagállamok 2011. évben benyújtott ellenőrzési statisztikái alapján készült, a jogosulatlan kifizetések szintjére vonatkozó saját becslése kisebb mértékben bár, de szintén a helyzet romlásáról tanúskodik. 2011. évi megbízhatósági nyilatkozatában ezért a DG AGRI főigazgatója a vidékfejlesztési kiadásokra vonatkozó fenntartását fejezte ki.

Ezt a fenntartást a Bizottság és a tagállamok által közösen meghatározandó, számos korrekciós intézkedés kíséri a helyzet rendezése érdekében.

A KAP első pilléréhez viszonyítva magasabb hibaarányt a vidékfejlesztési politika célkitűzéseinek összefüggésében is kell szemlélni, mely célkitűzéseket azonban csak a Számvevőszék által a 4.5. bekezdésben említett bonyolultabb szabályok és támogathatósági feltételek révén lehet elérni.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

4.52. A Számvevőszék az elvégzett ellenőrzések alapján megállapította, hogy a „vidékfejlesztés, környezetvédelem, halászat és egészségügy” szakpolitika-csoportra vonatkozó felügyeleti és kontrollrendszerek részben voltak eredményesek.

Ajánlások

4.53. A korábbi (2008-ra és 2009-re vonatkozó) éves jelentésekben megfogalmazott ajánlások hasznosulásának számvevőszéki áttekintését a **4.3. melléklet** mutatja be. Meg kell jelezni, hogy a vidékfejlesztésre vonatkozó szabályok és feltételek további egyszerűsítésére vonatkozó számvevőszéki ajánlás továbbra is érvényes.

4.54. Az említett áttekintés, valamint a 2011. évre vonatkozó megállapítások és következtetések alapján a Számvevőszék a vidékfejlesztés területén a jelenlegi programozási időszakra vonatkozóan javasolja, hogy a Bizottság:

- **1. ajánlás:** a tagállamok szigorúbban járjanak el az adminisztratív és helyszíni vizsgálatok során, és ezáltal csökkentsék annak kockázatát, hogy támogatásra nem jogosult kiadásokat számolnak el az EU felé.
- **2. ajánlás:** a Bizottság és a tagállamok gondoskodjanak a meglévő szabályok hatékonyabb végrehajtásáról a következők tekintetében:
 - a közbeszerzési és héaszabályok, amennyiben a támogatás kedvezményezettje állami hatóság,
 - agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások és a mezőgazdasági üzemek korszerűsítésére vonatkozó támogathatósági szabályok.
- **3. ajánlás:** a Bizottság elemezze a jelentős hibaarány okait.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

4.52. A Bizottság tudomásul veszi, hogy a bemutatott eredmények hasonlóak az elmúlt év eredményeihez.

4.53. A következő programozási időszakra vonatkozó jogi keretre irányadó bizottsági javaslatok (A KAP jövője 2020-ig; COM(2011) 627 final/2) számos egyszerűsítési javaslatot tartalmaznak. A Bizottság a tagállami hatóságok felelősségének további növelését is javasolja a vidékfejlesztési programok keretében hozott intézkedések igazolhatóságának és ellenőrizhetőségének biztosítása érdekében.

4.54. Lásd az 1.12–1.13. bekezdésre adott közös választ.

A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel és módszeresen javasolja a tagállamoknak, hogy az ilyen hiányosságokat a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében orvosolják.

A meglévő szabályok végrehajtása a záróelszámolási rendszer központi kérdése. A Bizottság az alapot veszélyeztető kockázatok feltárásakor pénzügyi korrekciókat ír elő a tagállamoknak, és fejlesztési javaslatokat juttat el a nemzeti hatóságokhoz. Ez a jövőben is folytatódik, de a Számvevőszék által megjelölt problémák kiemelt figyelmet kapnak, mivel a Bizottság ugyanezekkel a problémákkal szembesült saját ellenőrzései során is.

A DG AGRI főigazgatója a vidékfejlesztésre nézve fenntartást jelentett be a 2011. évre vonatkozó éves megbízhatósági nyilatkozatában, mivel a tagállamok – a 25 %-os biztonsági ráhagyást is figyelembe véve – a lényegességi küszöböt meghaladó fennmaradó hibaarányt jelentettek. A fenntartást korrekciós intézkedések kísérik, melyek célja, hogy az érintett tagállamokkal együttműködésben feltárják a magasabb hibaarányok okait, és ezzel egyidejűleg meghatározzák a jelenlegi, valamint az elkövetkező programozási időszakban végrehajtandó konkrét intézkedéseket.

Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy a 65/2011/EU bizottsági rendelet 4. cikkének (5) bekezdése szerint a tagállamoknak fel kell tárniuk az ellenőrzések során talált problémák okait, valamint korrekciós és megelőző intézkedéseket kell végrehajtaniuk.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- **4. ajánlás:** a Bizottság a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság záróelszámolási ellenőrzéseire vonatkozó ellenőrzési stratégia kidolgozásakor vegye figyelembe a Számvevőszék megállapításait.
 - **5. ajánlás:** a Bizottság az igazoló szervekre vonatkozó iránymutatásokat bővítse ki azzal a követelménnyel, hogy e szervek kötelesek ellenőrzési stratégiájukban és jelentéseikben figyelembe venni a korábbi bizottsági és számvevőszéki ellenőrzések eredményeit.
 - **6. ajánlás:** a kölcsönös megfeleltetés tekintetében a tagállamok gondoskodjanak az állatok azonosítására és nyilvántartására vonatkozó követelmények betartásáról, és az ellenőrzéseket egyenletesebben osszák el az év során, hogy minden vonatkozó követelményt megfelelően ellenőrizzenek.
- 4.55. A Környezetvédelem és éghajlat-politika, a tenger-ügyek és halászat, valamint az egészségügy és fogyasztóvédelem szakpolitikai területeken a Számvevőszék azt ajánlja, hogy:
- **7. ajánlás:** a Bizottság megfelelőbben kövesse nyomon az Európai Unión kívüli országokkal kötött halászati partner-ségi megállapodások keretében fogott halmennyiségeket.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság kellően figyelembe veszi a Számvevőszék megállapításait, és azokat az ellenőrzési program meghatározásához szükséges központi kockázatelemzés egyik figyelembe veendő elemeként tartja számon.

A Bizottság, a Számvevőszék vagy más külső ellenőrző testület megállapításainak nyomon követéséről szóló részletes jelentési kötelezettség ugyan nem szerepel az igazoló szervek megbízatásában, azonban a Bizottság és a Számvevőszék által lefolytatott korábbi ellenőrzések megállapításai hasznosak az igazoló szervek számára a tervezési szakaszban, az ellenőrzési stratégia meghatározásakor.

A Bizottság emlékeztette az igazoló szerveket arra, hogy vegyék figyelembe ezeket a megállapításokat az igazoló szervek szakértői csoportjának következő ülésén.

A Bizottság a kölcsönös megfelelési ellenőrzések keretében módszeresen ellenőrzi, hogy a tagállamok teljesítik-e az állatok azonosítására és nyilvántartására, valamint a helyszíni ellenőrzések ütemezésére vonatkozó követelményeket.

4.55.

A fogások még szorosabb nyomon követése érdekében a munkamódszerek 2010-től kezdődően jelentős javuláson mentek keresztül. A kvóta túllépésének megelőzésére riasztási mechanizmust vezettek be (az engedélyezett fogásmennyiséget megközelítő nyílt tengeri fogásokat heti rendszerességgel ellenőrzik).

4.1. MELLÉKLET

A TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYEI – VIDÉKFEJLESZTÉS, KÖRNYEZETVÉDELEM, HALÁSZAT ÉS EGÉSZSÉGÜGY

	2011			2010	2009	2008
	Vidékfejlesztés	Körny.v., halászat és e.ügy	Összesen			
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE						
Összes tranzakció (ebből):	160	18	178	92	93	53
Előlegek	0	0	0	0	0	0
Közbenső/záró kifizetések	160	18	178	92	93	53
A TESZTEK EREDMÉNYEI (1)						
A tesztelt tranzakciók megoszlása, százalék (szám):						
Hibamentes	42 % (67)	56 % (10)	43 % (77)	48 %	67 %	55 %
Egy vagy több hibát tartalmazó	58 % (93)	44 % (8)	57 % (101)	52 %	33 %	45 %
Hibát tartalmazó tranzakciók elemzése						
Hibatípus szerinti elemzés						
Nem számszerűsíthető hibák:	34 % (32)	75 % (6)	38 % (38)	48 %	42 %	38 %
Számszerűsíthető hibák:	66 % (61)	25 % (2)	62 % (63)	52 %	58 %	62 %
Támogathatóság	69 % (42)	50 % (1)	68 % (43)	56 %	22 %	40 %
Megalapozottság	0 % (0)	50 % (1)	2 % (1)	0 %	6 %	7 %
Pontosság	31 % (19)	0 % (0)	30 % (19)	44 %	72 %	53 %
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA						
Legvalószínűbb hibaarány	7,7 %					
Felső hibahatár	10,9 %					
Alsó hibahatár	4,5 %					

⁽¹⁾ A mintát a szakpolitika-csoporton belüli különböző kockázati profilú területekre való jobb rálátás érdekében szegmensekre bontottuk.

4.2. MELLÉKLET

A RENDSZERVIZSGÁLAT EREDMÉNYEI – VIDÉKFEJLESZTÉS

A kiválasztott felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése

Tagállam (Kifizető ügynökség)	Igazgatási és kontrolljelölések	Helyszíni ellenőrzési módszertan, kiválasztás, végrehajtás, minőség-ellenőrzés és az eredmények jelentése	A kölcsönös megfeleltetés végrehajtása és kontrollja	Általános értékelés
Dánia	Nem eredményes 1, 2, 3, 4, 5	Részben eredményes A, B, C	Részben eredményes 2, A, D, a	Nem eredményes
Spanyolország (Galícia)	Részben eredményes 2, 3	Részben eredményes A, C, D	Részben eredményes 2, C, D, a	Részben eredményes
Olaszország (Lombardia)	Részben eredményes 1, 2, 3, 4	Részben eredményes A, C, D	Nem eredményes 4, A, B, C, D, a, b	Részben eredményes
Magyarország	Részben eredményes 1, 3	Részben eredményes B, C, D	Részben eredményes 2, 4, B, D, a, b	Részben eredményes
Ausztria	Részben eredményes 1, 2	Eredményes A	Eredményes a	Eredményes
Finnország	Részben eredményes 1, 2, 4	Részben eredményes 2, C, D	Részben eredményes 2, 4, A, D, a	Részben eredményes

1 A támogathatósági feltételekhez és a kötelezettségvállalásokhoz kapcsolódó nem eredményes ellenőrzések (pl. nem támogatható héa elszámolása, kettős finanszírozás).

2 Az ellenőrzések igazgatási szervezését és belső kontrollját érintő hiányosságok.

3 A támogatási kérelemben előírt költség-összerűségének értékelésére szolgáló megfelelő rendszer hiánya.

4 Helytelen számítások és kifizetések (pl. nem alkalmaztak csökkentést).

5 A II. címhez tartozó (azaz nem területalapú) intézkedéseket érintő rendszerszintű hiányosságok, amelyek támogatásra nem jogosult kiadások elfogadását eredményezik.

A Az elvégzett ellenőrzések mértékének nem kellően részletes dokumentálása.

B Az elvégzett ellenőrzések számában megfigyelhető következetlenségek.

C Nem megfelelő minőségű ellenőrzések: a megfelelés hiányát nem észlelték és/vagy nem vizsgáltak minden kötelezettségvállalást és kötelezettséget.

D Az ellenőrzések tervezése és ütemezése terén mutatkozó hiányosságok (pl. a gazdálkodási év vége után elvégzett ellenőrzések).

a Hiányos követelmények (pl. a jó mezőgazdasági és környezetvédelmi állapotra vonatkozó elégtelen nemzeti előírások, egyes jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményekre vonatkozó előírások hiánya).

b A nitrátokról szóló irányelv nem megfelelő tagállami végrehajtása.

4.3. MELLÉKLET

A KORÁBBI AJÁNLÁSOK HASZNOSULÁSA – VIDÉKFEJLESZTÉS, KÖRNYEZETVÉDELEM, HALÁSZAT ÉS EGÉSZSÉGÜGY

Év	A Számvevőszék ajánlása	Az előrehaladás számvevőszéki elemzése	A Bizottság válasza
2009	A Számvevőszék azt ajánlotta, hogy a Bizottság az érintett nemzeti hatóságokkal együtt hozzon eredményes intézkedéseket a halászati projektek nem támogatható kiadásai kifizetésének elkerülése érdekében (Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság; a 2009-re vonatkozó éves jelentés 3.76. bekezdése).	A korábbi Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz keretében alkalmazott kontrollokkal összehasonlítva a Bizottság az Európai Halászati Alap keretében megerősítette a támogatható kiadások kontrollját.	
	A Számvevőszék a bizottsági szolgálatok feladatainak egyértelmű elkülönítését, valamint az állatbetegségek felszámolását és nyomon követését célzó programokhoz a tagállamoknak nyújtott kifizetések belső kontrolljára vonatkozó megfelelő hivatalos kontrolleljáráások kidolgozását ajánlotta (Egészség- és Fogyasztóügyi Főigazgatóság, a 2009. évi éves jelentés 3.76. bekezdése).	A Bizottság szolgálatai tisztázták a feladatok elkülönítését és számos jobbító intézkedést tettek (például a 2012-es programok jogalapjának egyszerűsítése).	
2009 és 2008	A Számvevőszék ismét kijelentette, hogy a vidékfejlesztés területén fokozott erőfeszítésekre van szükség a szabályok és feltételek további egyszerűsítése érdekében (3.74. bekezdés ⁽¹⁾).	A Bizottság átdolgozta az 1975/2006/EK rendeletet, és 2011. január 1-től a 65/2011/EU rendelet lépett a helyébe. Az új rendelet bizonyos mértékben tisztázza a kontrolleljáráásokra, a kölcsönös megfeleltetésre, valamint a csökkentésekre, kizárásokra és visszatérítésekre vonatkozó rendelkezéseket. A Bizottság úgy véli, hogy ezt a célt szolgálja a 2013 utáni időszakra vonatkozó KAP, amelyben a vidékfejlesztés tekintetében egyszerűsítéseket írtak elő. A közös agrárpolitika 2014 utáni reformjára vonatkozó bizottsági jogszabályjavaslatokról szóló 1/2012. sz. véleményében a Számvevőszék elismerte a KAP rendelkezéseinek egyszerűsítésére irányuló bizottsági erőfeszítéseket, de úgy ítélte meg, hogy a szakpolitika jogi kerete továbbra is túlságosan összetett.	
2008	A Számvevőszék javasolta, hogy a Bizottság a „környezetvédelem, halászat, egészségügy és fogyasztóvédelem” szakpolitikai területeken meghatározott problémák megoldása érdekében tegyen eredményes intézkedéseket (Környezetvédelmi Főigazgatóság, Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság és Egészség- és Fogyasztóügyi Főigazgatóság; a 2008-ra vonatkozó éves jelentés 5.67. bekezdése).	A Bizottság több kezdeményezést tett a Számvevőszék által azonosított problémák megoldására (lásd: a 2009-re vonatkozó elemzés).	

⁽¹⁾ A Számvevőszék már tett hasonló ajánlásokat a 2008-ra vonatkozó éves jelentés 5.66. bekezdésében.

5. FEJEZET

Regionális politika; energiaügy és közlekedés

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	5.1–5.27.
A szakpolitika-csoport egyedi jellemzői	5.4–5.26.
Szakpolitikai célok	5.4–5.5.
Szakpolitikai eszközök	5.6–5.21.
Szabályszerűségi kockázatok	5.22–5.26.
Az ellenőrzés hatóköre és koncepciója	5.27.
A tranzakciók szabályszerűsége	5.28–5.34.
A rendszerek eredményessége	5.35–5.69.
Ellenőrző hatóságok	5.35–5.51.
Számvevőszéki vizsgálat hét ellenőrző hatóságnál	5.39–5.43.
A Bizottság által az ellenőrző hatóságok felett gyakorolt felügyelet értékelése	5.44–5.51.
A 2000–2006 programozási időszakra szóló programok lezárásának értékelése	5.52–5.64.
A Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatok megbízhatósága	5.65–5.69.
Regionális Politikai Főigazgatóság	5.66–5.67.
A Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság és az Energiaügyi Főigazgatóság	5.68–5.69.
Következtetések és ajánlások	5.70–5.73.
Következtetések	5.70–5.72.
Ajánlások	5.73.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

5.1. Ez a fejezet a Számvevőszéknek a „regionális politika, energiaügy és közlekedés” szakpolitika-csoportra vonatkozó külön értékelését tartalmazza, amely csoport a következő szakpolitikai területekből áll: 06. Mobilitás és közlekedés, 13. Regionális politika, 32. Energiaügy. Az ellenőrzés hatókörébe tartozó tevékenységekkel és a 2011-es kiadásokkal kapcsolatos főbb adatokat az **5.1. táblázat** tartalmazza.

5.1. táblázat – Regionális politika; energiaügy és közlekedés – főbb adatok, 2011

(millió EUR)

Költségvetési cím	Szakpolitikai terület	Megnevezés	Kifizetések	Itányítás módja
06	Mobilitás és közlekedés	Igazgatási kiadások	71	Közvetlen centralizált
		Szárazföldi, légi és tengeri közlekedés	150	Közvetlen és közvetett centralizált
		Transzeurópai hálózatok (TEN)	833	Közvetlen és közvetett centralizált
		Közlekedéssel kapcsolatos kutatás	59	Közvetlen centralizált
			1 113	
13	Regionális politika	Igazgatási kiadások	84	Közvetlen centralizált
		Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és más regionális tevékenységek	25 841	Megosztott
		Kohéziós Alap (KA)	6 450	Megosztott
		A strukturális politikákkal kapcsolatos előcsatlakozási tevékenységek	351	Decentralizált
		Szolidaritási Alap	269	Közvetett centralizált
			32 995	
32	Energiaügy	Igazgatási kiadások	74	Közvetlen centralizált
		Transzeurópai hálózatok (TEN)	18	Közvetlen centralizált
		Hagyományos és megújuló energiák	591	Közvetlen centralizált/közvetett centralizált/közös
		Atomenergia	121	Közvetlen centralizált/közvetett centralizált/közös
		Energetikai kutatás	159	Közvetlen centralizált
			963	
Összes igazgatási kiadás ⁽¹⁾			229	
Összes operatív kiadás			34 842	
Ebből: — előlegek			1 469	
— közbenső/záró kifizetések			33 373	
Tárgyévi összes kifizetés			35 071	
Tárgyévi összes kötelezettségvállalás			42 964	

⁽¹⁾ Az igazgatási kiadások ellenőrzéséről a 9. fejezet számol be.

Forrás: Az Európai Unió 2011-es éves beszámolója.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.2. A regionális politika finanszírozása túlnyomórészt az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) és a Kohéziós Alapból (KA) történik. Ezekre az alapokra ugyanazok a szabályok vonatkoznak (az egyes alapokra vonatkozó egyedi jogszabályokban meghatározott kivételekkel), mint az Európai Szociális Alapra (ESZA), és gyakran ugyanazok a hatóságok is kezelik őket. E fejezetben ott hivatkozunk az ESZA-ra, amely egyébként a 6. fejezet tárgya, ahol az összes alapra nézve közös témákat tárgyalunk.

5.3. A regionális politikára fordított kiadások a szakpolitika-csoport kiadásainak 94 %-át teszik ki, míg a maradék 6 % az energiaügyhöz és a közlekedéshez kapcsolódik.

A szakpolitika-csoport egyedi jellemzői

Szakpolitikai célok

Regionális politika

5.4. A regionális politika célja, hogy a különböző régiók fejlettségi szintjei közötti eltérések csökkentésével erősítse a gazdasági és társadalmi kohéziót az Európai Unióban.

Energiaügy és közlekedés

5.5. Az energia- és közlekedéspolitika célja, hogy biztonságos, fenntartható és versenyképes energetikai és közlekedési rendszereket és szolgáltatásokat biztosítson az európai polgárok és vállalkozások számára, valamint olyan innovatív megoldásokat fejlesszen ki, amelyek hozzájárulnak a közlekedés- és energiapolitika alakításához és végrehajtásához.

Szakpolitikai eszközök

Regionális politika

5.6. Az ERFA és a Kohéziós Alap a regionális politika megvalósításának legfőbb eszközei ⁽¹⁾. Az ERFA infrastruktúra-fejlesztési projekteket, a munkahelyteremtést és -megtartást célzó intézkedéseket, regionális gazdaságfejlesztési kezdeményezéseket és a kis- és középvállalkozások (kkv-k) működését támogató tevékenységeket finanszíroz ⁽²⁾. A Kohéziós Alap az uniós átlag 90 %-ánál kisebb egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelemmel rendelkező tagállamokban környezetvédelmi és közlekedési célú infrastrukturális beruházásokat támogat.

⁽¹⁾ További regionális szakpolitika eszközök közé tartozik az előcsatlakozási támogatási eszköz, amely regionális és határokon átnyúló együttműködési intézkedéseket támogat a nyugat-balkáni országokban, Törökországban és Izlandon, és a tagállamokat sújtó természeti katasztrófák esetén támogatást nyújtó uniós Szolidaritási Alap.

⁽²⁾ Az ERFA és az ESZA támogatásokkal és pénzügyi konstrukciókkal támogatja a kkv-ket. Lásd: 2/2012 sz. különjelentés – Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból támogatott pénzügyi konstrukciók kkv-k részére (<http://eca.europa.eu>)

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.7. 2011-ben az ERFA (26 milliárd EUR kifizetéssel) és a Kohéziós Alap (6 milliárd EUR kifizetéssel) a 13. költségvetési cím alatti kiadások több mint 98 %-át tették ki ⁽³⁾.

Az ERFA, a Kohéziós Alap és az ESZA kiadásainak irányítása és ellenőrzése

5.8. Az ERFA-ra, a Kohéziós Alapra és az ESZA-ra ⁽⁴⁾ közös szabályok vonatkoznak, és azok a Bizottság és a tagállamok megosztott irányítása alá tartoznak. Az egyes alapokra egyedi jogszabályok további rendelkezéseket írnak elő. Ezeket az alapokat többéves programokban használják fel.

5.9. Az egyes programozási időszakokra a Bizottság a tagállamok javaslatai alapján operatív programokat hagy jóvá, az uniós és a tagállami hozzájárulásokat is magában foglaló indikatív pénzügyi tervekkel együtt ⁽⁵⁾. Az operatív programok projektjeit magánszemélyek, egyesületek, állami vagy magánvállalkozások, illetve helyi, regionális és országos közintézmények hajtják végre.

5.10. A tagállamokban a napi igazgatási feladatokat kijelölt irányító hatóságok és közreműködő szervek végzik ⁽⁶⁾. Ide tartozik az egyes projektek kiválasztása, az elszámolt kiadásokban a hibák megelőzését, felismerését és kijavítását célzó kontrollmechanizmusok alkalmazása, valamint annak igazolása, hogy a projektet valóban végrehajtották („elsőfokú ellenőrzés”). Az igazoló hatóságok a Bizottságnak szóló kiadáselszámolás benyújtása előtt ellenőrzik, hogy az elsőfokú ellenőrzéseket eredményesen végezték-e el, és adott esetben további ellenőrzéseket végeznek.

⁽³⁾ 2011-ben 29,9 milliárd EUR, azaz 93 % a 2007–2013 programozási időszakra, míg 2,4 milliárd EUR 7 % a 2000–2006 időszakra vonatkozott.

⁽⁴⁾ Az ESZA-ra vonatkozó számvevőszéki megállapításokat és következtetéseket lásd: 6. fejezet.

⁽⁵⁾ A 2007–2013 programozási időszakra a Bizottság összesen 434 operatív programot hagyott jóvá: 317-et az ERFA/Kohéziós Alap keretében (ebből 24 operatív program tartalmazott KA-projektet), 117-et pedig az ESZA keretében.

⁽⁶⁾ A közreműködő szervek valamely irányító hatóság felügyeletével eljáró és annak nevében feladatokat ellátó állami vagy magánszervek.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.11. A tagállami ellenőrző hatóságoknak kulcsszerepük van annak biztosításában, hogy az ERFA-ból, az ESZA-ból és a Kohéziós Alapból megtérített kiadások szabályszerűek legyenek. Az ellenőrző hatóságoknak rendszerellenőrzéseket és művelet-ellenőrzéseket (azaz a projektek vagy projektcsoportok ellenőrzése) kell végrehajtaniuk, hogy ésszerű bizonyosságot nyújtsanak a programok irányítási és kontrollrendszereinek eredményes működéséről és az egyes operatív programok igazolt kiadásainak szabályszerűségéről. Az ellenőrző hatóságok éves ellenőrzési jelentésekben és éves véleményekben számolnak be ezekről az ellenőrzésekről a Bizottságnak ⁽⁷⁾.

5.12. Az egyes programozási időszakok indulásakor a Bizottság előfinanszírozási kifizetéseket folyósít a tagállamoknak ⁽⁸⁾. A projektek finanszírozása általában úgy történik, hogy a költségeket a projektgazdák kiadáselszámolásai alapján megtérítik. Az egyedi elszámolásokat a tagállami hatóságok által igazolt évközi kiadáselszámolásokban operatív programként összesítik és nyújtják be a Bizottságnak. Az uniós társfinanszírozású részt azután az uniós költségvetésből megtérítik.

5.13. A támogathatósági szabályokat nemzeti (esetenként regionális) szinten határozzák meg, az egyes alapokra vonatkozó egyedi jogszabályokban megállapított kivételeket is figyelembe véve. A szabálytalan kiadások megelőzése, kiszűrése és korrigálása, majd ezeknek a Bizottság felé történő bejelentése elsősorban a tagállamok felelőssége.

5.14. A Bizottságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállamok a jogszabályi előírásoknak megfelelő irányítási és kontrollrendszereket hoztak létre, és hogy e rendszerek eredményesen működnek ⁽⁹⁾. Ha a Bizottság megállapítja, hogy egy tagállam elmulasztotta egy szabálytalan, de már igazolt és elszámolt kiadás korrigálását, vagy az irányítási és kontrollrendszerekben súlyos hiányosságok tapasztalhatók, megszakíthatja vagy felfüggesztheti a kifizetések folyósítását ⁽¹⁰⁾. Ha a tagállam a szabálytalan kifizetést nem vonja vissza (a támogatásból kizárt kiadás helyettesíthető más elszámolható kiadással) vagy ha nem orvosolja a feltárt rendszerhibákat, a Bizottság pénzügyi korrekciókat alkalmazhat, ami az uniós finanszírozás nettó csökkentését eredményezi ⁽¹¹⁾.

5.13. A támogathatósági szabályok nemzeti szinten való megállapítása (az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 56. cikke) fontos elemét képezte a 2007–2013-as programozási időszakban bevezetett egyszerűsítésnek. Célja az volt, hogy nagyobb rugalmasságot biztosítson a tagállamoknak ahhoz, hogy a támogathatósági szabályokat a régiók és a programok sajátos igényeihez szabhassák, illetve összehangolhassák azokat az egyéb nemzeti közprogramokra vonatkozó hatályos szabályokkal.

5.14. A Bizottság a 2011-es éves tevékenységi jelentésében benyújtotta minden egyes társfinanszírozott program esetében az irányítási és kontrollrendszerek létrehozását és későbbi működését illetően nyújtott bizonyosság részletes elemzését, valamint a tagállami kontrollrendszerek átfogó értékelését.

Rendszerhiányosságok esetén a Bizottság felügyeleti szerepkörében megszakítja és/vagy felfüggeszti a kifizetéseket. Éves tevékenységi jelentésében pedig beszámol e felelősség gyakorlásáról. A Regionális Politikai Főigazgatóság jelentése szerint 2011-ben 70 esetben szaktították meg a kifizetési határidőket és 10 program esetében kezdeményeztek felfüggesztési eljárást. A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága 2011-ben 21 időközi kifizetés iránti kérelem megszakításáról és 3 további felfüggesztési határozatról számolt be.

⁽⁷⁾ Az ellenőrző hatóságoknak ezenkívül a rendszerellenőrzési jelentések példányait is be kell nyújtaniuk a Bizottsághoz. A műveletek ellenőrzéséről általában nem kell ellenőrzési jelentést küldeni a Bizottsághoz.

⁽⁸⁾ Lásd: az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 82. cikke (HL L 210., 2006.7.31., 25. o.).

⁽⁹⁾ Az 1083/2006/EK rendelet 72. cikke.

⁽¹⁰⁾ Az 1260/1999/EK tanácsi rendelet 39. cikkének (2) bekezdése (HL L 161., 1999.6.26., 1. o.); az 1083/2006/EK rendelet 91. és 92. cikke.

⁽¹¹⁾ Az 1083/2006/EK rendelet 99. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Energiaügy és közlekedés

5.15. Az Európai Unió energiapolitikájának célja, hogy hozzájáruljon ahhoz, hogy az európai polgárok és vállalkozások megfizethető energiaellátást, versenyképes árakat és fejlett technológiájú energiaszolgáltatásokat kapjanak. Támogatja a fenntartható energiatermelést, -szállítást és -fogyasztást, valamint az energiaellátás biztonságát az Európai Unión és annak tagállamain belül. Legfontosabb pénzügyi eszköze az európai energiaügyi gazdaságélénkítő program (EEGP), amely projektek számára nyújt finanszírozást, főként támogatások és szubvenciók formájában.

5.16. A közlekedéspolitika célja a belső piac fejlesztése, a verseny és az innováció fokozása, és a közlekedési hálózatok integrálása. Ezen a területen az uniós szakpolitikák elősegítik a mobilitást, a fenntartható fejlődést és a közlekedésbiztonságot. Legfőbb pénzügyi eszköze a transzeurópai hálózatokra irányuló program közlekedési komponense (TEN-T), amely nagyszabású infrastrukturális projektekhez biztosít finanszírozást.

5.17. Az energiaügy és a közlekedés területén a 06. és 32. költségvetési cím alatt folyósított kifizetések nagyságrendje 2011-ben 2 milliárd EUR volt ⁽¹²⁾.

Az energiaüggyel és közlekedéssel kapcsolatos kiadások irányítása és ellenőrzése

5.18. Az energiaügyi és közlekedési kiadásokat a Bizottság (a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság és az Energiaügyi Főigazgatóság) közvetlen vagy közvetett centralizált irányítás keretében (két végrehajtó ügynökségen és egy közös vállalkozáson keresztül ⁽¹³⁾), továbbá közös irányítás keretében (például a nukleáris leszerelési alapok vagy az európai energiatérhatékonysági pénzügyi mechanizmus (EEFF)) hajtja végre.

5.19. A Bizottság általában formális pályázati felhívások segítségével kiválasztott projekteket finanszíroz. A jóváhagyott projektekre a kifizetéseket támogatási megállapodások vagy bizottsági finanszírozási határozatok alapján a Bizottság folyósítja közvetlenül a kedvezményezetteknek. A kedvezményezettek rendszerint tagállami hatóságok, de lehetnek állami vagy magánvállalatok is. Majdnem az összes kifizetés részletekben történik: a támogatási megállapodás vagy finanszírozási határozat aláírásakor nyújtott előleget vagy előfinanszírozást a kedvezményezettek által elszámolt támogatható kiadásokat megtérítő közbenső és záró kifizetések követik.

⁽¹²⁾ Az energiaügyi és közlekedési kiadások mintegy 41 %-át a transzeurópai hálózatokra (TEN), 28 %-át a hagyományos és a megújuló energiákkal kapcsolatos projektekre fordítják, és további 11 %-ot fordítanak kutatási projektekre, amelyeket főleg a kutatási keretprogramokból finanszíroznak. A kiadások másik két fő kategóriája: szárazföldi, légi és tengeri közlekedéssel (7 %) és nukleáris energiával (6 %) kapcsolatos projektek.

⁽¹³⁾ A Transzeurópai Közlekedési Hálózat Végrehajtó Hivatala, a Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Ügynökség és a SESAR (egységes európai égbolt – légiforgalom-irányítási kutatóprojekt) Közös Vállalkozás.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.20. A kiadások bizottsági kontrolljának alapvető elemei közé tartozik a pályázatok kiválasztási és odaítélési kritériumok alapján történő értékelése, a kedvezményezetteknek nyújtott tájékoztatás és iránymutatás, valamint a projektek végrehajtásának felügyelete és ellenőrzése a kedvezményezettek által benyújtott, a pénzügyi és műszaki előrehaladásról szóló jelentések alapján. Ha a finanszírozási megállapodás előírja, a kiadáselszámolásokat független külső könyvvizsgálónak vagy illetékes tagállami szervnek kell igazolnia.

5.21. A Bizottság ezenkívül utólagos ellenőrzéseket is végez, hogy feltárja és kijavítsa az olyan hibákat, amelyeket a korábbi kontrollmechanizmusok esetleg nem küszöböltek ki, és hogy ésszerű bizonyosságot adjon a kiadások szabályszerűségéről.

*Szabályszerűségi kockázatok***Regionális politika**

5.22. Az ERFA-ból és a Kohéziós Alapból finanszírozott kiadásoknál a fő kockázat az olyan projektek finanszírozása, melyek nem felelnek meg az uniós és tagállami közbeszerzési szabályoknak, vagy amelyek nem teljesítik az uniós jogszabályokban vagy az operatív programokban előírt támogathatósági feltételeket. Az a kockázat is fennáll, hogy a kedvezményezettek egyes nem támogatható költségeket is elszámolnak.

5.23. Az operatív programok megvalósításakor a tagállami hatóságok egymásnak ellentmondó prioritásokkal szembesülnek. Egyfelől a kiadásokra megfelelő szabályszerűségi kontrollmechanizmusokat kell alkalmazni, míg másfelől biztosítani kell a rendelkezésre bocsátott uniós pénzeszközök időben történő felhasználását. A gyakorlatban a program időben történő megvalósításának igénye szemben állhat a masszív kontrollmechanizmusok következetes alkalmazásával.

5.24. Ha a Bizottság vagy a tagállam különböző szintű kontrollmechanizmusai nem fedik fel és nem korrigálják a szabálytalanságokat, akkor az az uniós költségvetésből támogatásra nem jogosult kiadások megtérítéséhez vezet.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.22. A Bizottság „A kohéziós politikában előforduló hibák elemzése, 2006–2009” című szolgálati munkadokumentumában (SEC(2011)1179, 2011.10.5.) leírtaknak megfelelően egyetért ezzel az értékeléssel. A munkadokumentumban a Bizottság konkrét intézkedéseket jelöl ki az említett kockázatok csökkentésére (különösen kiegészítő iránymutatás és képzés az irányító hatóságok számára az azonosított kockázatok kapcsán, a pénzügyi korrekciók időbeni végrehajtása, megszakítási és felfüggesztési eljárások, célirányosabb ellenőrzési tevékenység a legnagyobb kockázatokkal járó területeken).

5.23. A Bizottság osztja azon álláspontot, hogy a hatékony irányítási és kontrollrendszer lehetővé teszi a jogszerű és szabályszerű kiadások igazolását és ezzel egyidejűleg biztosítja az alapok időben történő felhasználását.

5.24. Mivel az irányítási és kontrollrendszerek többéves jellegűek, előfordulhat, hogy a Bizottság által teljesített kifizetési igény, amelynek kapcsán később túlfizetést tártak fel, az igazolás időpontjában még nem haladt át a nemzeti és az uniós ellenőrzési lánc egészén.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Energiaügy és közlekedés

5.25. Az energiaügyi és közlekedési kiadásoknál a fő kockázat az, hogy a kedvezményezettek által a költségelszámolásban bejelentett, támogatásra nem jogosult költségeket a Bizottság nem ismeri fel a költségek megtérítése előtt. Hasonlóan az ERFA és a Kohéziós Alap esetéhez, itt is fennáll a közbeszerzési szabályok megsértésének kockázata. A TEN-T esetében e kockázatoknak az uniós költségvetésre gyakorolt lehetséges hatását korlátozza az, hogy a támogatható költségek gyakran meghaladják a finanszírozási megállapodásokban meghatározott felső határértéket.

5.26. A kifizetések jelentős részének egy szűk időszakra való koncentrálódása hátrányosan érintheti a felügyeleti és kontrollrendszerek eredményességét és növelheti a hibák kockázatát (lásd: 1.35. bekezdés). 2011-ben az EEGP-kifizetések 32 %-a (érték szerint) decemberben történt. A programnak célja továbbá, hogy a pénzeszközöket gyorsan folyósítsák, ami szintén hátrányosan befolyásolhatja a megfelelő kontrollmechanizmusok alkalmazását.

Az ellenőrzés hatóköre és koncepciója

5.27. A Számvevőszék általános ellenőrzési koncepcióját és módszertanát az 1. fejezet **1.1. mellékletének 2. része** mutatja be. A „regionális politika, energiaügy és közlekedés” szakpolitika-csoport ellenőrzését illetően megjegyzendőek az alábbiak:

- a) a Számvevőszék ellenőrzése során 180 közbenső és záró kifizetésből ⁽¹⁴⁾ álló mintát vizsgált a tagállamoknál és a Bizottságnál;
- b) a rendszerek értékelése a következőkre terjedt ki:

— az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap ellenőrző hatóságai a 2007–2013 programozási időszakban ⁽¹⁵⁾,

⁽¹⁴⁾ A minta 180 kifizetésből áll, amelyeket 129 ERFA-, 39 KA-, 8 energiaügyi és 4 közlekedési projekthez folyósítottak. Az ERFA-/KA-projektekre fordított kifizetésekből 148 a 2007–2013 programozási időszakra, 20 pedig a 2000–2006 időszakra vonatkozik. A mintavétel az összes kifizetésből történt, az előlegek kivételével, amelyek összege 2011-ben 1,4 milliárd eurót tett ki.

⁽¹⁵⁾ A Számvevőszék ellenőrző hatóságokra vonatkozó ellenőrzése a következőkből állt: a) hét ellenőrző hatóságból (és adott esetben megbízott ellenőrző szervből) álló minta vizsgálata hét tagállamban (Cseh Köztársaság, Görögország, Olaszország (Szicília), Lettország, Magyarország, Portugália és Románia); és b) a Bizottság által az ellenőrző hatóságok felett gyakorolt felügyeleti tevékenységek egészének vizsgálata. Lásd: a 2010-re vonatkozó éves jelentés, 4.37–4.44. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- a 2000–2006 programozási időszakra vonatkozó programlezárások tekintetében a Bizottságnál és tagállami szinten alkalmazott eljárások,
- a Regionális Politikai Főigazgatóság, a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság és az Energiaügyi Főigazgatóság éves tevékenységi jelentésében szereplő bizottsági vezetői teljességi nyilatkozatok vizsgálata.

A TRANZAKCIÓK SZABÁLYSZERŰSÉGE

5.28. A tranzakciótesztek eredményeit az **5.1. melléklet** foglalja össze. A 180 ellenőrzött kifizetésből álló minta számvevőszéki tesztelése a tranzakciók 59 %-ánál mutatott ki hibát. A Számvevőszék becslése szerinti legvalószínűbb hibaarány 6,0 % ⁽¹⁶⁾.

5.29. A Számvevőszék úgy véli, hogy a regionális politika terén a hibát tartalmazó tranzakciók 62 %-ánál a tagállami hatóságok elegendő információval rendelkeztek ahhoz, hogy a hibák legalább egy részét még a kiadások Bizottság felé történő igazolása előtt kiszűrjék és kijavítsák.

5.30. A regionális politika terén a tagállami hatóságok által végzendő ellenőrzéseknél, különösen az irányító hatóságok és a közreműködő szervek által végzett „elsőfokú ellenőrzésekben” mutatkoztak hiányosságok.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.28. A Bizottság megjegyzi, hogy a hibaarány három éve folyamatosan jóval a Számvevőszék által a 2006–2008-as időszakban jelentett hibaarány alatti (a legvalószínűbb hibaarány 6,0 %). Ez a pozitív fejlemény a 2007–2013-as programozási időszak szigorított ellenőrzési előírásainak és az elégtelenségek feltárása esetén alkalmazott szigorú megszakítási/felfüggesztési politikának köszönhető, ami összhangban áll a 2008. évi cselekvési tervvel.

Ahogy azt az 1. fejezet **1.3. táblázata** is mutatja, a regionális politika, a közlekedés, az energiaügy, valamint a foglalkoztatás és a szociális ügyek esetében 2010-hez képest jelentősen, 7,7%-ról 5,1%-ra csökkent az összesített legvalószínűbb hibaarány.

A Bizottság a továbbiakban is a legkockázatosabb programokra és/vagy tagállamokra összpontosítja fellépését.

5.29. A Bizottság szigorúan nyomon követi a szóban forgó eseteket annak érdekében, hogy az érintett rendszerek a jövőben még az igazolás előtt hatékonyabban kiszűrjék a hibákat.

Az irányító hatóságoknak még a kiadások igazolása előtt minden kedvezményezett igény kapcsán okmányellenőrzést kell végezniük. A műveletek helyszíni ellenőrzésére azonban a projektvégrehajtás későbbi szakaszaiban is sor kerülhet, az igazolás után, egészen a zárásig, ami világossá teszi, hogy korábban miért nem tárták fel a Számvevőszék mintája alapján fellelt hibák egy részét (lásd még a Bizottság 5.22. és 5.24. bekezdésre adott válaszát). A kontrollrendszerek hibaarány-csökkentő hatása általában csak a későbbi évek során, az összes ellenőrzési szint végrehajtása után nyilvánul meg.

⁽¹⁶⁾ A Számvevőszék reprezentatív statisztikai minta alapján becsüli meg a hibaarányt. Az itt feltüntetett szám a legnagyobb valószínűség elve alapján becsült érték (MLE). A Számvevőszék 95 %-os konfidenciaszinttel állítja, hogy a sokaságban a hibaarány 3,0 % és 9,0 % (alsó és felső hibahatár, LEL és UEL) között van.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A közbeszerzési szabályok megsértése fordult elő a tranzakciók egynegyedénél

5.31. Az előző évek ellenőrzései kimutatták, hogy a közbeszerzési eljárásoknál különösen gyakran fordulhatnak elő hibák ⁽¹⁷⁾. 2011-ben a Számvevőszék – a Bizottság felé igazolt 180 tranzakcióra elsámlolt kiadások alapjául szolgáló – 298 kivitelezésre és szolgáltatásra irányuló közbeszerzési eljárást ellenőrzött ⁽¹⁸⁾. Az ellenőrzött közbeszerzések összesített szerződéses értéke 6,7 milliárd euróra becsülhető ⁽¹⁹⁾.

5.32. A Számvevőszék az ellenőrzött 180 tranzakció 25 %-ánál talált olyan eseteket, ahol megsértették az uniós és tagállami közbeszerzési szabályokat. Súlyos szabálysértéseket az ellenőrzött tranzakciók 9 %-ánál tárt fel (lásd: 5.1. példa). Ezek a hibák az összes számszerűsíthető hiba 44 %-át és a szakpolitika-csoportra vonatkozó becsült hibaarány hozzávetőleg 58 %-át teszik ki.

5.31. A közbeszerzési hibák a belső piaci szabályok nemteljesítéséhez kapcsolódnak, és mint ahogy azt e jelentés többi fejezete is mutatja, nem kifejezetten a kohéziós politikára jellemzőek.

5.32. A Bizottság és a Számvevőszék azonos módon vizsgálja a közbeszerzési szabályok betartását, a Bizottság ugyanakkor a kohéziós politikában arányos átalánykorrekciók alkalmazásával kezeli az uniós költségvetést érintő kár kockázatát, figyelembe véve a szabálytalanságok jellegét és súlyosságát.

A Bizottság és a legtöbb nemzeti hatóság ezeket az átalányrátákat alkalmazza a közbeszerzési szabályok megsértése miatt kirótt pénzügyi korrekcióknál, a Számvevőszék által feltárt összes közbeszerzési hiba nyomon követése esetében is.

5.1. példa – A közbeszerzési szabályok súlyos megsértése

- a) *Szerződés indokolatlan közvetlen odaítélése:* Egy gázvezeték-építésre szóló EEGP-projekt esetében a projekt második és harmadik szakaszában történő munkavégzésre vonatkozó szerződéseket pályáztatás nélkül annak a konzorciumnak ítélték, amely öt évvel korábban már elnyert egy szerződést a csővezeték-építés első szakaszára. Ez ellentmond a vonatkozó uniós és tagállami közbeszerzési jogszabályoknak.
- b) *Kiegészítő munkák közvetlen odaítélése úgy, hogy nem voltak előre nem látható körülmények:* Egy útépítésre irányuló KA-projekt esetében az eredeti terv jóváhagyása utáni módosítások miatti kiegészítő munkákra vonatkozó szerződést közvetlenül ugyanannak a vállalkozónak ítélték. A kiegészítő munkák nem előre nem látható körülmények miatt váltak szükségessé, így fennállt a közbeszerzési szabályok megsértése.

⁽¹⁷⁾ Lásd: Európai Bizottság: A kohéziós politikában előforduló hibák elemzése, 2006–2009 (SEC(2011)1179, 2011.10.5.).

⁽¹⁸⁾ A Számvevőszék által ellenőrzött 298 közbeszerzési eljárás 41 %-ánál a szerződésérték meghaladta azt a küszöbértéket, amely felett már a tagállami jogba áttöltött uniós közbeszerzési szabályokat kell alkalmazni.

⁽¹⁹⁾ Ez az összeg az odaítélt szerződésekre vonatkozó összes kiadást jelenti, amelyek egy részét az ellenőrzött költségelszámolások alapján igazolták.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- c) *Szerződés odaítélése egyetlen ajánlattevőnek úgy, hogy tárgyalásokkal nem sikerült a kívánt árcsökkentést elérni:* Egy iszapkezelő létesítmény építésére irányuló KA-projekt esetében csak egy ajánlat érkezett be. A kedvezményezett úgy ítélte meg, hogy az ajánlat a becsült költségvetés több mint kétszeresét kitevő ár miatt elfogadhatatlan. A kedvezményezett ezután tárgyalásokat kezdett az egyetlen ajánlattevővel. A tárgyalásokat követően a szerződést odaítélték úgy, hogy az ajánlott ár csak 1 %-kal csökkent. Tekintve a jobb ár elérését célzó tárgyalások sikertelenségét, a kedvezményezettnek úgy kellett volna döntenie, hogy a pályázat sikertelen volt.
- d) *Pályázatok mesterséges megosztása:* Egy tagállami minisztérium számára nyújtandó tanácsadási szolgáltatásra irányuló ERFA-projekt esetében több kisebb értékű szerződést közvetlenül ítéltek oda hasonló vagy azonos szolgáltatásokra. Az uniós és a tagállami közbeszerzési jogszabályok szerint ezeket a szolgáltatásokat egyetlen szolgáltatásként kellett volna beszerezni; mivel az egyesített értékük így meghaladott volna egy adott küszöbértéket, szerződést csak közbeszerzési eljárással lehetett volna odaítélni, lehetővé téve, hogy több pályázó adhasson be ajánlatot.
- e) *Jelentős változások egy szerződés műszaki tartalmában:* Egy új metróvonal építésére irányuló KA-projekt esetében egy kapcsolódó szolgáltatási szerződés tartalmát és költségvetését jelentősen megváltoztatták azzal, hogy olyan szakértőket vontak be a munkába, akik a szerződésben eredetileg nem szerepeltek. Az elvégzendő többletfeladatok nem előre nem látható körülmények miatt váltak szükségessé, hanem amiatt, ahogyan az ajánlatkérő megtervezte a projektet.

5.33. A Számvevőszék ezenkívül az ellenőrzött 180 tranzakció további 16 %-ánál talált a pályázati és szerződéskötési eljárásokkal kapcsolatos más nem számszerűsíthető hibákat. Ilyen hibák voltak a tájékoztatásra és a nyilvánosság biztosítására vonatkozó előírások megszegései (például a pályázat eredményéről szóló értesítések késői közzététele), a pályázati kiírás hiányosságai és az ajánlatok értékelésének eljárásbeli hiányosságai. Ezek a hibák nem növelik a Számvevőszék becslése szerinti hibaarányt (lásd: 5.28. bekezdés) ⁽²⁰⁾.

5.33. A Bizottság nyomon követi a Számvevőszék által jelentett összes hibát, és – adott esetben, illetve amennyiben az jogilag lehetséges – pénzügyi korrekciót fog alkalmazni.

⁽²⁰⁾ A Számvevőszéknek a közbeszerzési hibák számszerűsítésével kapcsolatos módszereiről további információk az **1.1. melléklet** 10. és 11. pontjában találhatók.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A támogatásra nem jogosult költségek a Számvevőszék által feltárt összes számszerűsíthető hiba több mint felét teszik ki.

5.34. A Számvevőszék megállapította, hogy az ellenőrzött tranzakciók 12 %-ánál támogatásra nem jogosult költségeket számoltak el. Ezek az összes számszerűsíthető hiba 56 %-át és a szakpolitika-csoportra vonatkozó becsült hibaarány hozzávetőleg 42 %-át teszik ki (lásd: 5.2. példa).

5.34. A Bizottság biztosítani kívánja, hogy a kedvezményezettek és a programirányító hatóságok jól ismerjék a támogathatóság szabályait, ami történhet képzés és iránymutatás útján, továbbá a regionális politika esetében az irányító hatóságoknak tovább kellene adni mindezen tudást a pénzeszközök kezelésével foglalkozó összes szerv számára. A regionális politika esetében, amikor a Bizottság a programok szintjén összetett szabályokat állapít meg, egyben ajánlást tesz a tagállamok felé a szabályok egyszerűsítésére.

A Bizottság a továbbiakban is a kockázatokkal érintett programhatóságokra összpontosítja fellépéseit (lásd még az 5.24. és 5.28. bekezdésre adott választ).

5.2. példa – Támogatásra nem jogosult költségek

- a) *Eltérés a projektjövahagyó döntéstől:* A kkv-k pénzügyi támogatását célzó, az ERFA-ból finanszírozott egyik pénzügyi konstrukció finanszírozást biztosított nagyobb vállalkozásoknak is. A projektjövahagyó tagállami döntés szerint ez nem volt megengedhető.
- b) *Nem vették számításba az ERFA-finanszírozásból lecserélt régi gépek eladásából származó bevételt:* Egy fémfeldolgozó gépek vásárlására irányuló ERFA-projekt esetében a lecserélt régi gépekből származó bevételt figyelembe kellett volna venni, és ez csökkentette volna az új gépek vásárlására elszámolt kiadást.
- c) *A tagállami támogathatósági szabályok egyes rendelkezéseinek megsértése:* Egy autópálya-építésre irányuló KA-projekt esetében megtérítették a pénzügyi és biztosítási szolgáltatásokkal kapcsolatos költségeket. A tagállami támogathatósági szabályok értelmében azonban az ilyen költségek nem támogathatók.
- d) *Támogatásra nem jogosult költség többszörös elszámolása egy projektre:* Egy alagútépítést előkészítő tanulmányokra irányuló TEN-T-projekt esetében egy számlát kétszer számoltak el. Ezenkívül hiányoztak közbeszerzési eljárási alapidokumentumok is (mint például az értékelő bizottság jelentése és a pályázó nyertes ajánlata). Tekintve azonban, hogy az elszámolt összes költség jelentősen meghaladta az uniós hozzájárulás felső határértékét, ennek a túligénylésnek nem volt hatása az uniós költségvetésre (lásd: 5.25. bekezdés).

A RENDSZEREK EREDMÉNYESSÉGE

Ellenőrző hatóságok

5.35. Az ERFA-ra, ESZA-ra és a KA-ra a 2007–2013 programozási időszakban vonatkozó szabályokat megállapító jogszabályok jelentősen megváltoztatták a tagállami ellenőrző hatóságok szerepét és felelősségeit ⁽²¹⁾.

5.36. A 2007–2013 programozási időszak 434 operatív programjához a 27 tagállamban 112 ellenőrző hatóságot hoztak létre. Ezeknek több mint a fele mindhárom alap (azaz az ERFA, az ESZA és a KA) operatív programjainak ellenőrzéséért felelős a saját régiójában, míg a többi ellenőrző hatóság csak az egyik alaptól finanszírozott egyedi operatív programokat ⁽²²⁾ ellenőriz.

5.37. Az éves ellenőrzési jelentések és az éves vélemények tájékoztatást adnak az ERFA-ból, az ESZA-ból és a Kohéziós Alapból a 2007–2013 programozási időszakban felhasznált uniós kiadások szabályosságáról ⁽²³⁾. Az információk pontosságának és megbízhatóságának eredményes ellenőrzése szükséges ahhoz, hogy az ellenőrző hatóság által az éves ellenőrzési jelentésben megadott eredményeket a Bizottság a bizonyosság egyik fő forrásaként tudja használni. 2011-ben az ERFA-ról és a Kohéziós Alapról összesen 204 éves ellenőrzési jelentést és éves véleményt ⁽²⁴⁾, az ESZA-ról pedig 117 éves ellenőrzési jelentést és éves véleményt adtak be a Bizottsághoz.

5.35. Az ellenőrző hatóságok már a programozási időszaktól és a rendszerek felállításától kezdődően csakugyan központi szerepet játszanak a megbízhatósági eljárásban. Az ellenőrző hatóságok azt követően minden évben az irányítási és kontrollrendszereken, valamint az ellenőrzési stratégiának megfelelően végrehajtott műveletek statisztikai mintáin elvégzett ellenőrzések alapján ellenőri véleményt készítenek a Bizottságnak az irányítási és kontrollrendszerek működéséről. Emiatt a Bizottság szorosan együttműködik az ellenőrző hatóságokkal, illetve koordinálja azokat, továbbá – a lent leírtaknak megfelelően – 2009 óta felülvizsgálja módszertanaikat és auditeredményeiket. Ez a megközelítés – azzal, hogy a Bizottság újból elvégezte a nemzeti hatóságok ellenőrzési munkáját – az ellenőrző hatóságok felé tett tanácsok, iránymutatások és ajánlások révén hozzájárult a kapacitásépítéshez. A rendelet lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a beszámolói megbízhatóságát illetően meghatározott feltételek mellett egy ellenőrző hatóság munkájára támaszkodjon (73. cikk).

5.37. A Regionális Politikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága 2011-es éves tevékenységi jelentésében részletesen értékelte az ellenőrző hatóságok 2011-es éves ellenőrzési jelentéseiben közölt ellenőrzési információk és eredmények pontosságát és megbízhatóságát (lásd a Regionális Politikai Főigazgatóság 2011-es éves tevékenységi jelentésének 63–66. oldalát és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága 2011-es éves tevékenységi jelentésének 42–45. oldalát).

⁽²¹⁾ A ellenőrző hatóságok váltották fel a „10. cikk szerinti ellenőrzésekkért” és a „15. cikk szerinti zárónyilatkozatokért” felelős kontrollhatóságokat. Lásd: a 438/2001/EK bizottsági rendelet 10. és 15. cikke (HL L 63., 2001.3.3., 21. o.).

⁽²²⁾ Az ellenőrző hatóságok közül 63 mindhárom alappal foglalkozik. 18 ellenőrző hatóság csak az ERFA-hoz, illetve Kohéziós Alaphoz tartozó operatív programokkal, 31 ellenőrző hatóság pedig csak az ESZA-hoz tartozó operatív programokkal foglalkozik.

⁽²³⁾ Az egyes ellenőrző hatóságok egy vagy több éves ellenőrzési jelentést készíthetnek, amelyek ugyanakkor egy vagy több operatív programra is vonatkozhatnak.

⁽²⁴⁾ Az éves ellenőrzési jelentések és ellenőrzési vélemények az ellenőrző hatóságok által az Unió előző pénzügyi évében a Bizottság felé igazolt kiadásokkal kapcsolatban végzett ellenőrzések megállapításain alapulnak (lásd: az 1083/2006/EK rendelet 62. cikke (1) bekezdésének d) pontja).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.38. 2011-et illetően a Számvevőszék saját maga is vizsgált hét ellenőrző hatóságot, és értékelte a Bizottságnak az ellenőrző hatóságok felügyeletére irányuló munkáját ⁽²⁵⁾.

Számvevőszéki vizsgálat hét ellenőrző hatóságnál

5.39. Az egyes alapkövetelmények teljesülésének vizsgálatát és a vizsgált ellenőrző hatóságok általános értékelését az **5.2. melléklet** foglalja össze. Egy átfogó következtetés kialakításához a Számvevőszék külön figyelmet fordított az éves ellenőrzési jelentésekre és az éves véleményekre, valamint az ellenőrzési hatóság munkájának arra a részére, amely közvetlen és jelentős hatással van az ezekben szereplő következtetésekre ⁽²⁶⁾.

5.40. A Számvevőszék a mintába tartozó hét ellenőrző hatóság mindegyikénél vizsgálta a következőket:

- a) szervezeti felépítés és ellenőrzési módszertan;
- b) legfeljebb négy rendszerellenőrzés munkadokumentumai;
- c) legfeljebb 25 művelet-ellenőrzésből álló minta munkadokumentumai, a 25-ből legalább öt ellenőrzés ismételt elvégzésével; és
- d) a 2011-es éves ellenőrzési jelentések és éves vélemények, a kapcsolódó munkadokumentumokkal együtt.

5.41. A hét vizsgált ellenőrző hatóságból a Számvevőszék négyet „eredményes”-nek értékelt. Ennél a négy ellenőrző hatóságnál az éves ellenőrzési jelentés és az éves vélemény megbízhatónak tekinthető, és az összes vagy a legtöbb alapkövetelmény teljesült.

5.42. A másik három ellenőrző hatóság esetében:

- a) két ellenőrző hatóság az értékelés szerint „részben eredményes”, mert problémák merültek fel néhány alapkövetelmény teljesítésével kapcsolatban, és az éves ellenőrzési jelentésben szereplő hibaarány a valósnál kisebb volt; és

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.38. A regionális politika területén a Bizottság olyan teljes és részleges ellenőrzéseket végzett, amelyek során 2011 végéig felülvizsgálja 34 ellenőrző hatóság munkáját (ebből 29-et lezárt és 5 folyamatban van) és emellett évente aktualizálja a 2009. évi kockázatelemzést.

5.39. A Bizottság a nemzeti ellenőrző hatóságok értékeléséhez figyelembe fogja venni a Számvevőszék megállapításait, hogy előmozdítsa a még arra rászoruló területek tökéletesítését, és hogy a jövőben is biztosítsa az egységes ellenőrzés feltételeit.

5.40. A Bizottság megjegyzi, hogy az ellenőrző hatóságok munkájának felülvizsgálatakor alkalmazott ellenőrzési módszertan összhangban áll a Számvevőszék módszertanával.

5.41. A Bizottság e négy ellenőrző hatóság vonatkozásában egyetért a Számvevőszék értékelésével, illetve saját ellenőrzése során is hasonló következtetésekre jutott.

5.42. A Bizottság egyetért a Számvevőszék értékelésével és meghozza a korrekciós és megelőző intézkedéseket.

- a) A két „részben eredményesnek” értékelt ellenőrző hatóságot illetően a Bizottság az egyik esetben saját bizonyosságát illetően elfogadta a jelentésben szereplő ellenőri véleményt, mivel az minősített volt. A másik esetben a Bizottság – az éves tevékenységi jelentésekben jelzetteknek megfelelően – a megbízhatósági eljárásában azonosította és javította a hibák helytelen extrapolációját.

⁽²⁵⁾ A Bizottság értékelése egy belső kockázatosztályozáson és az ellenőrző hatóság által ellenőrzött operatív programokhoz nyújtott uniós társfinanszírozás teljes összegén alapul. 2010-ben a Számvevőszék nyolc ellenőrző hatóságnál végzett részletes értékelést. Lásd: a 2010-re vonatkozó éves jelentés, 4.37–4.44. bekezdés.

⁽²⁶⁾ Mint az **5.2. mellékletből** is kitűnik, az ellenőrző hatóságok „nem eredményes” értékelést kaptak, ha a Számvevőszék jelentős hiányosságokat észlelt az éves ellenőrző jelentésben, illetve az éves véleményben, vagy ha olyan átható hiányosság volt az ellenőrző hatóság munkájának alapvető elemeiben, amely aláasta az éves ellenőrzési jelentés és az éves vélemény megbízhatóságát.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

b) egy ellenőrző hatóság az értékelés szerint „nem eredményes”, mert súlyos problémák merültek fel majdnem az összes alapkövetelmény teljesítésével kapcsolatban, és ennek eredményeként az éves ellenőrzési jelentésben szereplő hibaarány megbízhatatlannak tekintendő. A Bizottság ugyanezeket a problémákat észlelte ennél az ellenőrző hatóságnál, továbbá vizsgálta az ellenőrző hatóság által ellenőrzött operatív programok irányítási és kontrollrendszereinek más vonatkozásait is (lásd: 5.49. bekezdés, b) pont).

5.43. A Számvevőszék szerint a következő területeken van lehetőség jobbításra:

a) négy ellenőrző hatóság esetében az ellenőrzéshez használt ellenőrzési listák nem fedték le kellőképpen a kiadások szabályosságával kapcsolatos főbb kockázatokat. Ez főleg a vizsgálatok hatókörére és az ellenőrzések mértékére vonatkozik a közbeszerzést, az állami támogatásra vonatkozó szabályokat, a bevélettermelő projekteket és a projekt-kiválasztási eljárásokat illetően. A pénzügyi konstrukciók esetében a Bizottság által kiadott iránymutatást még nem építették be az ellenőrző hatóságok által az ellenőrzéshez használt ellenőrzési listákba;

b) két ellenőrző hatóságnál a rendszer-, illetve művelet-ellenőrzések minőség-ellenőrzése nem felelt meg a saját ellenőrzési kézikönyvüknek, két másik ellenőrző hatóságnál pedig a minőség-ellenőrzés nem volt dokumentálva; és

c) két ellenőrző hatóságnál az ellenőrizendő projektekből történő mintavétel módszerei nem feleltek meg az Alapok Koordinációs Bizottsága⁽²⁷⁾ (COCOF) által meghatározott iránymutatásnak, vagy pedig a mintavételi módszereket az ellenőrző hatóság helytelenül alkalmazta, ami azt jelentette, hogy ellenőrzéseik eredményeit nem lehetett előírászerűen extrapolálni.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.43.

a) A Bizottság az ellenőrző hatóságok 2009–2011 közötti átfogó vizsgálata során azt is megállapította, hogy egyes esetekben és adott témakörökben szigorítani kell a nemzeti ellenőrző hatóságok által a műveleti ellenőrzésekhez használt ellenőrző listákat. A nyomon követés keretében a Bizottság 2011 októberében megosztotta a tagállami ellenőrző hatóságokkal a műveleti ellenőrzésekhez használt saját ellenőrző listáit.

Ezek az ellenőrző listák lefedik a Számvevőszék által felvetett témaköröket: közbeszerzés, állami támogatásokra vonatkozó szabályok, bevélettermelő projektek és projektválasztási eljárások. A közbeszerzést illetően a Bizottság a tagállamok számára hozzáférhetővé tette az előző években a kohézió kapcsán elvégzett uniós ellenőrzések során feltárt típushibák elemzését, és hozzálátott az ilyen hibák orvoslására és megelőzésére szolgáló legjobb gyakorlatok és lehetséges tagállami megoldások feltérképezéséhez (lásd még a 6.29. bekezdés a) pontját).

c) Ellenőrzései során a Bizottság hasonló hiányosságokat állapított meg, és fokozza a mintavétellel kapcsolatos iránymutatásra irányuló erőfeszítéseit.

⁽²⁷⁾ A COCOF az Európai Bizottság egyik állandó bizottsága. Feladata, hogy megvitassák az ERFA-t, az ESZA-t és a Kohéziós Alapot szabályozó jogszabályok alkalmazásával kapcsolatos ügyeket. Ülésein az Európai Bizottság elnököl és a tagállamok tisztviselői vesznek részt.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság által az ellenőrző hatóságok felett gyakorolt felügyelet értékelése

5.44. 2011-ben a Bizottság több kiválasztott ellenőrző hatóságnál ⁽²⁸⁾ kérdezőes vizsgálatokat végzett, valamint dokumentumalapú ellenőrzéssel értékelte auditstratégiájuk megvalósítását és az éves ellenőrző jelentéseikben megadott hibaarányok megbízhatóságát.

A Bizottság által több ellenőrző hatóságnál végzett kérdezőes vizsgálat értékelése

5.45. A Számvevőszék áttekintette a bizottsági munkadokumentumokat és alátámasztó dokumentumokat a Regionális Politikai Főigazgatóság esetében 39 operatív programért felelős 14 ellenőrző hatóságra vonatkozóan, a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Összetartozás Főigazgatósága esetében pedig hét operatív programért felelős hét ellenőrző hatóságra vonatkozóan ⁽²⁹⁾.

5.46. A Bizottság hasonló hiányosságokat állapított meg, mint a Számvevőszék ellenőrző hatóságokra vonatkozó saját vizsgálatai (lásd: 5.42. és 5.43. bekezdés).

5.47. A Számvevőszék megállapította, hogy minden olyan esetben, amikor a Bizottság konkrét hiányosságot állapított meg, a tagállamok értesítést kaptak a megteendő korrekciós intézkedésekről.

5.44. A 2009–2011 közötti időszakban a Bizottság 127 ellenőrzési missziót hajtott végre 34 ERFA-val/Kohéziós Alappal foglalkozó ellenőrző hatóságnál és 78 ellenőrzési missziót 67 ESZA-val foglalkozó ellenőrző hatóságnál. 2011 végéig 29 ERFA-val/Kohéziós Alappal foglalkozó ellenőrző hatóság és 67 ESZA-val foglalkozó ellenőrző hatóság esetében végeztek rendszerellenőrzésre, ellenőrzési módszertanra, megismételt rendszer- és műveletellenőrzésekre vonatkozó dokumentumalapú és helyszínen végzett ellenőrzési munkálato-

A Bizottság szükség esetén helyszíni tényfeltáró misszióval kiegészített dokumentumalapú ellenőrzés keretében értékelte az ellenőrzési stratégia végrehajtását és az éves ellenőrzési jelentésekben az összes ellenőrző hatóságra vonatkozóan jelentett hibaarány megbízhatóságát.

5.46. A Bizottság egyetért a Számvevőszék értékelésével az ellenőrző hatóságok munkájának megfelelőségét és hatékonyságát illetően.

5.47. Az ellenőrző hatóságok átfogó vizsgálata keretében a Bizottság szükség esetén megküldte az ellenőrző hatóságoknak az azonosított hiányosságok orvoslásául szolgáló célirányos ajánlásait.

Ez hozzájárult az ellenőrzött ellenőrző hatóságok munkájának és az auditeredmények minőségének a javítását eredményező átfogó kapacitásépítéshez, ami olykor lehetővé tette, hogy a Bizottság megállapításokat köthesse a 73. cikk értelmében és további tanulságokat vonhasson le, illetve valamennyi ellenőrző hatóság körében népszerűsíthesse a bevált gyakorlatokat.

⁽²⁸⁾ 2011-ben a Regionális Politikai Főigazgatóság 14 ellenőrző hatóságnál végzett vizsgálatot az ERFA és a Kohéziós Alap tekintetében. A Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Összetartozás Főigazgatósága 42 operatív programnál végzett egyedi vizsgálatot az ESZA-t illetően. Ez tartalmazta a vizsgált operatív programokért felelős ellenőrző hatóságok vizsgálatát is.

⁽²⁹⁾ A Regionális Politikai Főigazgatóság esetében ez a 14 ellenőrző hatóság, a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Összetartozás Főigazgatósága esetében pedig a 7 ellenőrző hatóság azokon felül értendő, amelyeket a Számvevőszék 2010-ben vizsgált (lásd: a 2010-re vonatkozó éves jelentés, 4.42. bekezdés).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Az éves ellenőrzési jelentések dokumentumalapú bizottsági vizsgálatának értékelése

5.48. A Bizottság mind a 112 éves ellenőrzési jelentés esetében ellenőrizte, hogy az éves ellenőrzési jelentések és az éves vélemények megfeleltek-e a tartalmi és formai jogszabályi előírásoknak. Ennek módja az ellenőrző hatóságok által az irányító és kontrollrendszerek működéséről adott információk elemzése és a jelentésben megadott hibaarány számításának ellenőrzése volt. A vizsgálat figyelembe vett más, az operatív programokhoz kialakított felügyeleti és kontrollrendszerekről a Bizottság rendelkezésére álló információkat is.

5.49. 2011-et illetően a Bizottság úgy vélte, hogy az ellenőrző hatóságok által az éves ellenőrzési jelentésekben megadott hibaarányok:

- a) a 434 operatív programból 363 esetében megbízhatóak (84 %). Ez a 363 operatív program teszi ki a 2007–2013 programozási időszakban becslés szerint felmerülő kiadások 67 %-át;
- b) 71 esetében nem megbízhatóak (16 %). Ez a 71 operatív program teszi ki a 2007–2013 programozási időszakban becslés szerint felmerülő kiadások 33 %-át. Ezeknél az operatív programoknál a Bizottság az irányító és kontrollrendszerek működéséről készített saját értékelése alapján újra kiszámította a hibaarányt vagy rögzített hibaarányt alkalmazott. A Regionális Politikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Összetartozás Főigazgatósága ezeket a korrigált hibaarányokat használta az éves tevékenységi jelentésükben megadott „kockázatos kifizetés” minősítésű összegek becslésére⁽³⁰⁾ (lásd: 5.66 és 6.24. bekezdés)

5.50. Mindent egybevetve a Számvevőszék úgy véli, hogy a Bizottság által alkalmazott koncepció elvben megfelelő. A Bizottságnak azonban csak korlátozott lehetősége van arra, hogy validálja és szükség esetén korrigálja a tagállami ellenőrző hatóságok éves ellenőrzési jelentésében megadott hibaarányokat, mivel az ellenőrző hatóságok számára nem írják elő a jogszabályok, hogy tájékoztatniuk kell a Bizottságot a művellet-ellenőrzéseikről. A 2011-es éves ellenőrzési jelentések esetében ezért a Regionális Politikai Főigazgatóság tényfeltáró missziókat szervezett 11 tagállamban 12 ellenőrző hatósághoz, hogy tisztázzák, hogyan történt az éves ellenőrzési jelentésben szereplő hibaarány kiszámítása. Ehhez hasonlóan a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Összetartozás Főigazgatósága az éves ellenőrzési jelentések áttekintése után 12 operatív programnál kiegészítő vizsgálatokat végzett.

⁽³⁰⁾ Lásd: Regionális Politikai Főigazgatóság éves tevékenységi jelentése, „Megosztott igazgatás: a tagállami kontrollrendszerek értékelése” című táblázat, 121. o., és Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Összetartozás Főigazgatóságának éves tevékenységi jelentése, 76. o.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.48. Az éves ellenőrzési jelentések és ellenőrzési vélemények elemzése szerteágazó feladatnak számít minden év elején. A Bizottság ennek során természetesen figyelembe veszi az ellenőrző hatóságoktól az év folyamán beérkezett összes nemzeti audit eredményét, továbbá egyéb bizottsági és számvevőszéki ellenőrzések eredményeit is. Emellett 2012-ben a Bizottság szolgálatai 11 tagállamban helyszíni tényfeltáró missziót végeztek, hogy a benyújtott éves ellenőrzési jelentések és különösen a hibaarány-számítási módszertan kapcsán további bizonyítékokat szerezzenek/tisztázzák azokat. A vizsgálat eredményei az éves tevékenységi jelentésben említetteknek megfelelően fontos forrásnak számítanak a megbízhatósági eljárásban.

5.49.

- b) Az, hogy a Bizottság újra ki tudta számítani a hibaarányt, annyit jelent, hogy utólagos, megbízható információhoz jutott vagy magukban az éves ellenőrzési jelentésekben vagy az ellenőrző hatósággal folytatott megbeszélés után. A Bizottság megküldte ezeket az újrászámított hibaarányokat az érintett ellenőrző hatóságnak, amely annak alapján megbízhatóbb információkat tud majd szolgáltatni a következő eljárás alkalmával.

Ez az oka annak, hogy a Bizottság az egyes éves tevékenységi jelentésekben külön ismerteti az újrászámítható és a nem megbízható hibaarányokat. Kizárólag a nem megbízható hibaarányok esetében a kockázatot átalányráták alapján becsülik meg. 2011-ben ez a kifizetések 9 %-át tette ki a Regionális Politikai Főigazgatóság esetében és 7 %-át a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága esetében.

5.50. A Bizottság immár a második egymást követő évben üdvözli a Számvevőszék értékelését, hiszen az éves ellenőrzési jelentés és az ellenőrzési vélemény elemzése kulcsfontosságú eleme a megbízhatósági eljárásnak az éves tevékenységi jelentésekben. A Regionális Politikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága által szervezett tényfeltáró missziók – az azonosított aggályok, illetve kockázatok alapján – lehetővé tették a jelentett hibaarányok megbízhatóságának javítását, illetve néhány esetben megfelelő alapot szolgáltatottak a hibaarányok ellenőrző hatósággal közösen egyeztetett újrászámításához.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.51. A Számvevőszék véleménye szerint a Bizottság, saját értékelése alapján, megfelelő következtetéseket vont le az éves ellenőrzési jelentésekre irányuló vizsgálataiból és a jelentésekben szereplő hibaarányokat szükség esetén korrigálta.

A 2000–2006 programozási időszakra szóló programok lezárásának értékelése

5.52. Az egyes programozási időszakokra vonatkozó kifizetések az adott időszak vége után általában még néhány évig folytatódnak. A 2000–2006 programozási időszakot illetően a végső kedvezményezetteknek engedélyezték, hogy (néhány kivétellel) 2009 júniusának végéig elszámoljanak kiadásokat.

5.53. Egy operatív program lezárása a programra fennálló uniós költségvetési kötelezettségvállalások pénzügyi rendezését jelenti, ami történhet a tagállamnak járó záróegyenleg kifizetésével, a fel nem használt egyenleg visszavonásával, vagy a jogosulatlanul kifizetett összegek visszatérítésével.

5.54. A Számvevőszék egy különjelentésében nemrég felhívta a figyelmet arra, hogy az olyan programoknál, ahol a Bizottság nem bízhat meg teljes mértékben az irányítási és kontrollrendszerek eredményes működésében, a Bizottságnak el kell végeznie a programok fennmaradó hibakockázatának végleges értékelését a folyamatban lévő lezárási eljárás során ⁽³¹⁾.

5.55. Az egyes programok lezáráshoz a tagállamoknak három dokumentumot kell benyújtaniuk a Bizottsághoz:

- a) az irányító hatóság által készített *záró végrehajtási jelentés* arról, hogy milyen mértékben teljesültek a program céljai, és milyen pénzügyi forrásokat használtak fel;
- b) a *projektlezáró szerv nyilatkozata*, amely összefoglalja a programozási időszak során elvégzett ellenőrzések következtetéseit, valamint értékeli a záró kifizetésre irányuló kérelem érvényességét és azon tranzakciók szabályszerűségét, amelyekre az igazolt kiadásnylatkozat kiterjed;
- c) a kifizető hatóság által készített *igazolt kiadásnylatkozat*, valamint záró kifizetésre irányuló kérelem, amennyiben a záróegyenleg a tagállam számára pozitív.

5.54. A 2000–2006-os program tekintetében a Bizottság az évek során a szolgálatai által elvégzett lényegi ellenőrzési munkálatokra építi beszámolóí megbízhatóságát.

Ennek eredményeképpen a Bizottság szolgálatai által az egyes tagállamokhoz kapcsolódó auditeredményeket és kockázatokat illetően megszerzett széles körű ismeretek szilárd alappal szolgálnak a zárónyilatkozatok elemzéséhez.

⁽³¹⁾ A 3/2012. sz. különjelentés: „Strukturális alapok – Sikeresen kezelte-e a Bizottság a tagállamok irányítási és kontrollrendszeriben megállapított hiányosságokat?”, 65. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.56. A záró végrehajtási jelentés jóváhagyása és a projekt-lezáró dokumentumok felülvizsgálata után a Bizottság határoz a véglegesen kifizetendő, visszatérítendő vagy visszavonandó összegről. Ha a Bizottság által validált végleges hibaarány meghaladja az összes támogatható kiadás 2 %-át, akkor a Bizottság a záróegyenleg kifizetése, illetve visszatérítés kérése előtt pénzügyi korrekciót ír elő.

5.57. A lezárás csak akkor lehet eredményes, ha a zárónyilatkozatok megbízhatóak, és ha a Bizottság reagál az ezekben a dokumentumokban előforduló minden jelentős hiányosságra. A Számvevőszék értékelte, hogy a tagállamok által szolgáltatott lezárási dokumentumok megbízhatóak-e, és hogy a Bizottság megfelelően kezelte-e a dokumentumokat.

5.58. A Számvevőszék vizsgálata a lezárási folyamat kezdeti szakaszára terjedt ki és a következőkön alapult:

- a) a Regionális Politikai Főigazgatóság és a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Összetartozás Főigazgatósága eljárásainak, kézikönyveinek, ellenőrzési listáinak, monitoring- és beszámolási eszközeinek áttekintése;
- b) nyolc tagállamban ⁽³²⁾ folyó, az ellenőrzés időpontjában hivatalosan még nem lezárt 31 operatív programból (mind ERFA, mind ESZA) álló mintára vonatkozóan a lezárási dokumentumok bizottsági értékelésének vizsgálata,
- c) két tagállamban kilenc projektlezáró szervnél végzett vizsgálat, a mintában szereplő 31 program közül 14-re nézve, beleértve a lezárási dokumentumokban szereplő információkat alátámasztó adatok elemzését.

5.59. A Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság a tagállamokkal együttműködve tett olyan lépéseket, mint például az iránymutatások minél hamarabb történő kiadása és a lezárási problémák rendszeres megtárgyalása, amelyek azt célozták, hogy a lezárási folyamat a korábbi programozási időszakokhoz képest jobban elő legyen készítve.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.56. A 2000–2006-os szabályozási keretben a tagállamoknak a kockázatok alapján kiválasztott műveletmintát kellett ellenőrizniük, aminek során biztosítaniuk kellett a főbb szervek és kedvezményezettek reprezentativitását.

A lezárásáért felelős szerv által a lezáráskor jelentett hibaarányt ezért alaposan elemezni kell: a hibagyakoriság és a fennmaradó kockázatok megállapításához a tagállamok és a Bizottság által a végrehajtás során hozott összes korrekciós intézkedést figyelembe kell venni, még az esetleges további korrekciók értékelése előtt (lásd a programok zárására vonatkozó bizottsági iránymutatások **2. mellékletének** 3.6., 3.7. és 4.2. bekezdését).

Amennyiben a Bizottság ezen elemzés alapján 2 % feletti fennmaradó kockázatot állapít meg, pénzügyi korrekciót alkalmaz.

5.57. és 5.58. A Számvevőszék mintájában a tagállamok által benyújtott lezárási dokumentumokról készített előzetes bizottsági értékelést vizsgálta meg, mivel a Számvevőszék ellenőrzésekor kezdődött csak meg az érintett programok lezárása. A Bizottság a számvevőszéki ellenőrzés előtt azonosította és elemezte a Számvevőszék által a zárónyilatkozatok kapcsán jelentett hiányosságokat. A hiányosságokat a Bizottság a lezárási folyamat során, a számvevőszéki ellenőrzést követően kezelte, valamint a lezárási dokumentumok előzetes értékelése után kiegészítő ellenőrzési munkát végzett, illetve végez annak érdekében, hogy szükség esetén megállapíthassa a fennmaradó kockázatot. A Bizottság adott esetben pénzügyi korrekciókat alkalmazott.

5.59. A 2000–2006-os programozási időszak végrehajtása során a Bizottság egészen a lezárási folyamatig szorosan nyomon követte az irányítási és kontrollrendszereket, illetve az ellenőrzési munkát.

⁽³²⁾ Németország, Írország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Hollandia, Ausztria és az Egyesült Királyság. Olaszországban az ellenőrzés az olasz számvevőszékkel (*Corte dei Conti Italiana*) összehangolva történt a *Corte dei Conti Italiana* elnöke és az Európai Számvevőszék elnöke által aláírt egyetértési megállapodás, valamint együttes nyilatkozat alapján. Ennél az ellenőrzésnél az együttműködés lényegében ellenőrzési bizonyítékok gyűjtésére irányuló tevékenységeket jelentett.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.60. A Számvevőszék azonban olyan hiányosságokat talált, melyek megkérdőjelezték a tagállamok által a Bizottságnak beadott egyes lezárási dokumentumok megbízhatóságát, és rámutatott a lezárási dokumentumok induló értékeléséhez használt bizottsági eljárások hiányosságaira. Az, hogy a tagállamok nem megbízható dokumentumokat adnak be, felesleges nyomást gyakorol a Bizottságra, mivel többletmunkát kell végeznie ahhoz, hogy biztosítsa a programok fennmaradó lényeges hibák nélküli lezárását.

5.61. A Számvevőszék által ellenőrzött egyes lezárási dokumentumoknál a következő problémák merültek fel:

- a) a zárónyilatkozatok szempontjából alapvető fontosságú második szintű tagállami ellenőrzésekben számos konkrét hiányosság mutatkozott;
- b) egyes zárónyilatkozatok hiányos információkat tartalmaztak;
- c) néhány tagállamban a programok lezárásáért felelős szervek a végleges hibaarányok indokolatlan csökkentését tartalmazó nyilatkozatokat és az ellenőrzések eredményeinek ellentmondó véleményeket adtak be (lásd: **5.2. táblázat**).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A 2000–2006 közötti programok lezárási folyamatának javítása céljából a lezárási folyamat elején, 2006 augusztusában közzétették a strukturális alapok által nyújtott támogatások lezárásával kapcsolatos, tagállamokhoz intézett iránymutatásokat. A Bizottság a rendszeres éves kétoldalú találkozókra megvitatta a tagállamok kontrollhatóságaival a lezárással kapcsolatos kérdéseket. 2008 szeptemberében és 2009 decemberében a Bizottság szemináriumokat rendezett a tagállamokkal a témában, összeállította a „gyakran feltett kérdések” listáját és szakmai találkozókat tartott a zárónyilatkozatok elkészítéséért felelős szervekkel.

5.60. A Bizottság úgy véli, hogy a számvevőszéki ellenőrzést megelőzően a nemzetközi könyvvizsgálati standardoknak megfelelően értékelte az összes esetet, és megfelelően kezelte az összes azonosított kockázatot.

5.61.

- a) A Bizottság a Számvevőszék észrevételében szereplő 10 eset közül 5 esetben osztja a Számvevőszék értékelését.

A Számvevőszék észrevétele rendszerint a Bizottság által az ellenőrzés idején végzett zárónyilatkozat-elemzésen alapul. Azt követően a Bizottság megtette a megfelelő intézkedéseket a problémák kezelésére és a fennmaradó kockázatok enyhítésére. A többi esetben a Bizottság úgy tartja, hogy megfelelően elvégezték a második szintű ellenőrzéseket és azokról a zárónyilatkozatokban megfelelően beszámoltak.

- b) A Bizottság ellenőrzése során – a számvevőszéki észrevételen említett – két esetben ugyanezeket a problémákat állapította meg. A lezáráskor a Bizottság megfelelő pénzügyi korrekciót fog javasolni.

A maradék két esetet illetően a bizottsági szolgálatok az átfogó elemzést követően értékelték a zárónyilatkozatban szereplő teljes információt.

- c) Az **5.2. táblázatban** említett három esetben a Bizottság úgy véli, hogy a hibaarányok csökkentései kellőképpen indokoltak.

A Bizottság szolgálatai nemzetközi könyvvizsgálati standardoknak megfelelően értékelték a lezárásáért felelős szerv ellenőrzési véleményeit. Ezen értékelés során figyelembe vették az összes rendelkezésre álló auditeredményt és bizonyítékot, valamint az ellenőrzött mintában feltárt egyedi hibákat meghaladó, tagállamok által alkalmazott önkorrekciót. A Bizottság szolgálatai minden esetben meghozták a problémák kezeléséhez szükséges intézkedéseket, ideértve a lezárási folyamat megszakítását, további információk bekérését és egy – szükség esetén – pénzügyi korrekció alkalmazásához vezető folyamat megindítását.

5.2. táblázat – A zárónyilatkozatokban szereplő végleges hibaarányok indokolatlan csökkentésének hatása

Operatív program	Teljes igazolt összeg (EUR)	Hibaarány az atipikus hibák kizárása előtt	A nyilatkozatban szereplő hibaarány
Steiermark, ERFA, 2. célkitűzés	1 643 131 021	2,9 %	0,7 %
West Midlands, ERFA, 2. célkitűzés	2 131 670 207	10,6 %	6,47 %
Merseyside, ERFA, 1. célkitűzés	2 495 941 228	2,8 %	1,1 %
Szicília, ERFA, 1. célkitűzés	5 557 834 587	11,0 %	1,2 %
Spanyolország, Helyi fejlesztés, ERFA, 1. célkitűzés	1 644 137 526	6,7 %	1,2 %

Megjegyzés: Két további esetben (Franciaország, ESZA, 3. célkitűzés és Egyesült Királyság, Nyugat-Wales és a Völgyvidék (the Valleys), ERFA, 1. célkitűzés) a csökkentés hatását a lezárási dokumentumokban szereplő információkból nem lehetett számszerűsíteni. A spanyol ERFA-programban történt csökkentés a helyi közigazgatás által megvalósított részt érinti, és a program összkiadásának körülbelül 25 %-át jelenti.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.62. A Számvevőszék által a tagállamok beadott zárónyilatkozataiban talált különböző problémák megnehezítik, hogy a Bizottság értékelje a nyilatkozatokat és az azok alapjául szolgáló információkat. Az ellenőrzött esetekben a Bizottság értékelését befolyásolták az eljárásbeli hiányosságok – különösen a szolgálatok közötti kapcsolattartás, valamint a lezárási eljárás nyomon követése és az eljárásról szóló beszámolás tekintetében –, továbbá a Bizottság ellenőrzéseiben tapasztalható hiányosságok.

5.63. A Számvevőszék arra is felhívja a figyelmet, hogy a programozási időszak folyamán pénzügyi korrekció alá eső hat ellenőrzött programból négynél a későbbiekben a hibaarányok továbbra is nagyok maradtak, ami azt mutatja, hogy az irányítási és kontrollrendszerek hiányosságai nem szűntek meg. A Bizottságnak így többletmunkát kellene végeznie ahhoz, hogy lezáráskor megfelelő bizonyosságot szerezhesen.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.62. A Bizottság úgy tartja, hogy az általa alkalmazott lezárási eljárás lehetővé tette a lezáráskor fennmaradó lényeges kockázatok azonosítását, amelyeket kiegészítő ellenőrzéssel és/vagy megfelelő pénzügyi korrekciók alkalmazásával orvosolt is.

A bizottsági szolgálatok közötti konzultációkra – az elfogadott és létrehozott eljárásoknak megfelelően – rendszeresen sor került, kivéve azon néhány esetet, ahol az azonosított hiányosságok egyéb szolgálatokkal szembeni bizalmas kezelése semmilyen kockázatot sem jelentett. A Bizottság hangsúlyozza, hogy idővel javult a jelentések minősége, hiszen a folyamatban lévő elemzéssel kapcsolatban egyre több minőségi információ állt rendelkezésre. A Bizottság megjegyzi, hogy a főigazgatóságokon belüli különböző szolgálatok végezték el a Számvevőszék által hiányszónak nevezett ellenőrzéseket.

5.63. A Bizottság sajnálattal állapítja meg, hogy a 4 említett program esetében a programozási időszakon belül végrehajtott pénzügyi korrekciók ellenére is magas a lezáráskor tapasztalt fennmaradó kockázat. Ennélfogva a Bizottság – az ez idáig végrehajtott pénzügyi korrekciók ellenére – minden program esetében rendszeresen értékeli a lezáráskor tapasztalt fennmaradó kockázatot, továbbá további ellenőrzéseket végez a kockázat mérséklése érdekében.

A Bizottság emellett a lezárási ellenőrzésekbe továbbra is problémás programokat is bevont, lehetővé téve, hogy e programok esetében is magas bizonyossági szintet lehessen elérni a lezáráskor.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.64. Figyelembe véve a Számvevőszék által azonosított problémákat, különösen a végleges hibaarányok indokolatlan csökkentését tekintve, a Számvevőszék úgy véli, hogy a vizsgált 31 programból öt esetben fennáll annak kockázata, hogy a lezárás nem megbízható lezárási dokumentumokon fog alapulni, ha a Bizottság a későbbi szakaszokban nem teszi meg a szükséges intézkedéseket.

A Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatok megbízhatósága

5.65. A Számvevőszék értékelte a Regionális Politikai Főigazgatóság, a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság és az Energiaügyi Főigazgatóság 2011-es éves tevékenységi jelentéseit és az ezekhez csatolt nyilatkozatokat. A 2011-ben engedélyezett kifizetések szabályossága tekintetében a Számvevőszék:

- a) külön értékelte az éves tevékenységi tervekben szereplő fenntartásokat;
- b) külön ellenőrizte a fennmaradó hibaarányra és a „kockázatos kifizetés” minősítésű összegekre vonatkozó bizottsági számítások konzisztenciáját és pontosságát.

Regionális Politikai Főigazgatóság

5.66. A Regionális Politikai Főigazgatóság becslése szerint a 2007–2013 programozási időszakra 2011-ben engedélyezett közbenső kifizetések (ez utóbbi összesen közelítőleg 29,8 milliárd EUR) legalább 3,1 %-ánál és legfeljebb 6,8 %-ánál merült fel hiba kockázata. A „kockázatos kifizetés” ezen értékelése tartalmazza az összes operatív programot; a fenntartás alá esőket, és a fenntartás alá nem esőket is. A Regionális Politikai Főigazgatóság által fenntartás alá vont operatív programok száma 2010-ről 2011-re 98-ról 123-ra nőtt. Ez annak volt köszönhető, hogy a Bizottság szigorúbb értékelést alkalmazott. A Regionális Politikai Főigazgatóság pénzügyi fenntartásainak mértéke összességében az év folyamán engedélyezett összes kifizetési előirányzat 31 %-át jelentette. Az éves tevékenységi jelentés szerint ezeknek a fenntartásoknak a hatása a Regionális Politikai Főigazgatóság által 2011-ben engedélyezett kifizetések legalább 1,9 %-át és legfeljebb 4,3 %-át jelentette.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.64. A Bizottság szerint a számvevőszéki értékelésben említett valamennyi esetben megfelelően kezelik a fennmaradó kockázatokat az aktuális lezárási folyamatban. A Bizottság szolgálatai elvégezték a lezárási dokumentumok átfogó értékelését és meghozták az azonosított problémák kezeléséhez szükséges intézkedéseket, ideértve a lezárási folyamat megszakítását, további információk bekérését, a lezárási ellenőrzések elvégzését és néhány programnál adott esetben pénzügyi korrekciók alkalmazását (lásd még a Bizottság 5.61. bekezdés c) pontjára adott választát).

5.66. A Bizottság üdvözlöi, hogy a Számvevőszék említést tett a kockázatos összegekkel kapcsolatos szigorúbb bizottsági értékelésre. A Bizottság ezzel a Számvevőszék korábbi éves jelentéseiben tett észrevételekre kívánt választ adni.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

5.67. A Számvevőszék megjegyzi, hogy a Regionális Politikai Főigazgatóság a 2000–2006 programozási időszak olyan operatív programjaira is alkalmazott fenntartásokat, amelyeknél a tagállam még nem orvosolta megfelelően a lezárási folyamat során azonosított hiányosságokat. A Bizottság nem számszerűsítette ezeket a fenntartásokat (a Bizottság ezeket „reputációs” fenntartásoknak nevezi). Mint a Számvevőszék ellenőrzései mutatják, fennmaradt annak kockázata, hogy a lezárási megbízhatatlan lezárási dokumentumokra alapul, ami elégtelen pénzügyi korrekciókhoz vezet (lásd: 5.60–5.61. bekezdés, valamint 3/2012 sz. különjelentés, 65–67. bekezdés).

A Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság, és az Energiaügyi Főigazgatóság

5.68. A Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság és az Energiaügyi Főigazgatóság becslése szerint a hatodik és hetedik kutatási és technológiai fejlesztési keretprogrammal kapcsolatban 2011-ben engedélyezett kifizetések közelítőleg 4,5 %-ánál merült fel hiba. Ennek megfelelően mindkét főigazgatóság fenntartás alá vonta mindkét kiadási programot. A Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság és az Energiaügyi Főigazgatóság fenntartásai összességükben az év folyamán engedélyezett összes kifizetési előirányzat 25,7 %-át, illetve 18,8 %-át fedik le. E két fenntartás együttes hatása a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság, és az Energiaügyi Főigazgatóság által 2011-ben engedélyezett kifizetések 0,9 %-át, illetve 0,8 %-át jelentette.

5.69. A Számvevőszék felhívja a figyelmet a következő problémákra:

- a) Mind a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság esetében, mind az Energiaügyi Főigazgatóság esetében a Számvevőszék úgy véli, hogy a „kockázatos kifizetések” összegét alábecsülték a kiadásoknak a hetedik keretprogrammal kapcsolatos részénél. A hetedik keretprogramra (FP7) vonatkozó fenntartás mindkét esetben a Kutatási Főigazgatóság és az Információs Társadalmi Főigazgatóság által végzett ellenőrzések eredményein alapul. A Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság, valamint az Energiaügyi Főigazgatóság által a hetedik keretprogram projektjeinél végzett ellenőrzések azonban a keretprogram egészére becsült hibaaránynál jelentősen nagyobb hibaarányokat mutattak.
- b) Az Energiaügyi Főigazgatóság esetében a Számvevőszék úgy véli, hogy az EEGP-vel kapcsolatban 2011-ben végzett ellenőrzések hatóköre a közbeszerzést illetően elégtelen volt.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

5.67. Az 5.62. bekezdésre adott válaszban leírtaknak megfelelően, a Bizottság úgy tartja, hogy az általa alkalmazott lezárási eljárás lehetővé tette a lezáráskor fennálló lényeges kockázatok azonosítását. A Bizottság számára enyhítő intézkedések állnak rendelkezésre a lezáráskor azonosított kockázatok kezeléséhez. Kockázateértékelése alapján a Bizottság specifikus lezárási ellenőrzéseket hajtott végre a zárónyilatkozatok minőségének ellenőrzése és érvényesítése céljából.

A támogatások lezárásáért felelős szerv által szolgáltatott információk az összes (nemzeti, számvevőszéki és bizottsági) ellenőrzési forrásból származó kumulatív ellenőrzési információkon alapulnak, ideértve a szükség esetén a támogatások lezárásáért felelős szerv által a lezáráskor végrehajtott további ellenőrzéseket is.

5.69.

- a) A Bizottság úgy véli, hogy a hetedik keretprogram kockázatos összegének számszerűsítésekor a legjobb rendelkezésre álló információ felhasználásával mindkét főigazgatóság követte az állandó iránymutatásokat.

Mivel az Energiaügyi Főigazgatóság és a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság kevés hetedik keretprogram szerinti projektet kezel, így ez a két főigazgatóság alacsony számú ellenőrzést végzett a hetedik keretprogram keretében. Mivel ez nem bizonyult kellő mértékben reprezentatívnak, a Bizottság úgy vélte, hogy helyénvaló a Kutatási Főigazgatóság és a Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága által a hetedik keretprogram keretében jóval nagyobb számban végzett, véletlenszerűen kiválasztott reprezentatív ellenőrzések eredményeit használni.

A Bizottság kutatási projekteket kezelő főigazgatóságai 2012-től a hetedik keretprogrammal kapcsolatosan közös reprezentatív ellenőrzési mintával rendelkeznek majd.

- b) A Bizottság az EEGP-források mind a 65 kedvezményezettjének ellenőrzése során figyelembe fogja venni a Számvevőszék észrevételeit az EEGP teljes időtartama alatt.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Következtetések

5.70. A Számvevőszék az elvégzett ellenőrzések alapján megállapítja, hogy a „regionális politika, energiaügy és közlekedés” szakpolitika-csoport 2011. december 31-i fordulónappal záruló évre vonatkozó közbenső és záró kifizetéseiben lényeges hiba fordult elő.

5.71. A Számvevőszék a vizsgált felügyeleti és kontrollrendszereken végzett ellenőrzések alapján megállapította, hogy:

- a) az ellenőrző hatóságok részben voltak eredményesek abban, hogy biztosítsák a 2007–2013 programozási időszak ERFA-, ESZA- és KA-műveleteinek szabályszerűségét;
- b) a Bizottság és a tagállamok eljárásai részben voltak eredményesek a 2007–2013 programozási időszakot érintő lezárási folyamatok első szakaszának végrehajtása tekintetében.

5.72. A számvevőszéki ellenőrzések kimutatták, hogy nincs bizonyosság arra nézve, hogy a pénzügyi korrekció mechanizmusai az összes operatív program esetében megfelelő módon kompenzálják a feltárt hibákat, és hogy az összes lényeges probléma rendezése megtörténik. Arra sincs bizonyíték, hogy a pénzügyi korrekciók mechanizmusai feltétlenül és maradandóan javítanak a rendszereket oly módon, hogy megakadályozzák a feltárt hibák ismételt előfordulását⁽³³⁾.

5.70. A Bizottság megjegyzi, hogy az előző évhez képest jelentősen csökkent a hibaarány, ami megerősíti az immár három éve tartó pozitív tendenciát.

A Bizottság úgy véli, hogy mindez különösen az elégtelenségek feltárása esetén alkalmazott szigorú megszakítási/felfüggesztési politikának köszönhető, ami összhangban áll a 2008. évi cselekvési tervvel.

A Bizottság adott esetben pénzügyi korrekciók alkalmazásával intézkedéseket hoz a Számvevőszék által feltárt hibák korrekciójára és a továbbiakban a legkockázatosabb programokra és/vagy tagállamokra összpontosít⁽¹⁾.

5.71.

- a) A Bizottság hangsúlyozza, hogy – amint az a számvevőszéki értékelés 5.41. bekezdéséből és a bizottsági ellenőrzések eredményeiből is kitűnik – programonként és tagállamonként eltérő az ellenőrző hatóságok munkájának hatékonysága és minősége. Az 1083/2006/EK rendelet 73. cikke értelmében a Bizottság 2012 júliusától hivatalosan 13 ERFA-val/Kohéziós Alappal foglalkozó ellenőrző hatóság és 9 ESZA ellenőrző hatóság munkájára támaszkodik. A Bizottság tovább folytatja a többi ellenőrző hatóság munkájának a felülvizsgálatát és figyelemmel kíséri a 73. cikk szerinti tájékoztató levél tárgyát képező programok alakulását.
- b) A Bizottság úgy véli, hogy szilárd eljárásokat és útmutatásokat alakított ki a lezárási folyamatot illetően, továbbá a legtöbb tagállam részéről végzett szakszerű és tekintélyes munka lehetővé tette a programok lezárását, illetve a beszámolók megbízhatóságának a lezárás pillanatában történő fokozását. A Bizottság úgy gondolta, hogy átfogó munkát végzett a lezárásról is: alaposan elemezte az összes lezárási dokumentumot, szükség esetén olyan kiegészítő ellenőrzéseket és vizsgálatokat végzett, amelyek a lezáráskor több esetben pótlólagos pénzügyi korrekciókhoz vezettek a fennmaradó kockázatok csökkentése érdekében.

5.72. A kiadások és az ellenőrzési ciklus többéves jellege magában foglalja a lezárási folyamatot, amelynek során utolsó ellenőrzéseket végeznek a kiadás jogszerűségét és szabályszerűségét illetően és szükséges esetén végleges korrekciókra kerül sor.

A 2000–2006-os időszakhoz képest megerősítésre kerül a 2007–2013 közötti programok lezárási folyamata különösen a reprezentatív statisztikai minta éves ellenőrzésére és az éves véleményekre vonatkozó fokozott előírások révén.

⁽³³⁾ Lásd: a 2010-re vonatkozó éves jelentés, 1.25. bekezdés; 3/2012 sz. különjelentés.

⁽¹⁾ „A kohéziós politikában előforduló hibák elemzése, 2006–2009” című szolgálati munkadokumentumban (SEC(2011)1179, 2011.10.5.) és a Regionális Politikai Főigazgatóság 2011. évi éves tevékenységi jelentésében leírtaknak megfelelően.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Ajánlások

5.73. A Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság:

— **1. ajánlás:** tegye eredményesebbé a szankcionálási rendszereket azzal, hogy megnöveli a pénzügyi korrekciók hatását és szűkíti annak lehetőségét, hogy a támogatásra nem jogosult kiadások helyébe más kiadások lépjenek – ahogy ezt a Bizottság a kohézió területén a következő programozási időszakra már javasolta. Alapfeltételnek kellene tekintetni, hogy az éves beszámoló beadását követően észlelt szabálytalanság nettó pénzügyi korrekciót von maga után.

— **2. ajánlás:** követelje meg az uniós finanszírozásra vonatkozó támogathatósági előírások szigorú betartását, különösen az uniós és tagállami közbeszerzési szabályok megfelelő alkalmazását.

Ezen túlmenően, néhány operatív program esetében a Bizottság ellenőrzései rámutattak arra, hogy a programhatóságoknak az alkalmazott korrekciók ellenére még javítaniuk kell irányítási és kontrollrendszeriken. Az ilyen esetekben a Bizottság további intézkedéseket – például megszakítást, illetve felfüggesztést – alkalmaz.

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó jogi keretben a Bizottság javasolta, hogy növeljék a nettó pénzügyi korrekciók alkalmazásának a lehetőségét.

Lásd az 1.12–1.13. bekezdésre adott közös választ.

5.73.

A Bizottság véleménye szerint a tagállamoknak joguk kellene, hogy legyen arra, hogy a kohéziós támogatások felhasználásának optimalizálása érdekében jogszerű és szabályos kiadásokkal helyettesítsék az általuk feltárt nem támogatható kiadásokat. Ez hozzájárul a kohéziós támogatások értékének növeléséhez, és biztosítja a tagállami szintű ellenőrzések hatékonyságát. A Bizottság 2014–2020-as szabályozási keretre vonatkozó javaslata arról rendelkezik, hogy „amennyiben a Bizottság vagy az Európai Számvevőszék a Bizottság számára elküldött éves beszámolókat érintő szabálytalanságot tár fel, az ennek kapcsán meghatározott pénzügyi korrekció csökkenti az alapkiből az operatív programhoz nyújtott támogatás mértékét (137.6. cikk)”, ami korlátozza a folyamatban lévő pénzügyi évre vonatkozó visszavonás/helyettesítés lehetőségét. E rendelkezés célja annak ösztönzése, hogy az éves hitelesített beszámolóban jogszerű és szabályos kiadásokat szerepeltessenek a hatóságok.

A Bizottság jelentős erőfeszítéseket tett a támogathatósági feltételek szigorú betartásának és a közbeszerzési szabályok megfelelő alkalmazásának biztosítása érdekében. Például:

— A regionális politika esetében képzést és iránymutatást nyújtott a támogathatósági szabályokról a programirányító hatóságoknak, hogy azok továbbadják a megszerzett tudást a pénzeszközök kezelésével foglalkozó összes szerv számára. Mindemellett, amikor a Bizottság a programok szintjén összetett szabályokat állapít meg, egyben ajánlást tesz a szabályok egyszerűsítésére. A Bizottság a tagállamok számára hozzáférhetővé tette az előző években a kohéziós politika kapcsán elvégzett uniós ellenőrzések során feltárt közbeszerzési típushibák elemzését, és hozzálátott az ilyen hibák orvoslására és megelőzésére szolgáló legjobb gyakorlatok és lehetséges tagállami megoldások feltérképezéséhez.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- **3. ajánlás:** orvosolja az ERFA és a Kohéziós Alap irányító hatóságainak és közreműködő szerveinek szintjén végzett „elsőfokú ellenőrzések” hiányosságait, adott esetben képzés és konkrét útmutatók segítségével.

- **4. ajánlás:** a kohézió területén az ellenőrző hatóságok kontrollrendszerei tekintetében:

- adjon az ellenőrző hatóságoknak további iránymutatást a jelenlegi programozási időszakra vonatkozóan, különösen a mintavétellel, a projektellenőrzések során alkalmazandó ellenőrzési hatókörrel, és a minőség-ellenőrzéssel kapcsolatban,

- ösztönözze az ellenőrző hatóságokat, hogy az irányító hatóságok és a közreműködő szervek által végzett „elsőfokú ellenőrzéseket” illetően végezzenek egyedi rendszerellenőrzéseket.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- A TEN-T program esetében a teljes finanszírozási folyamat során megkövetelik a támogathatósági feltételek szigorú betartását, a pályázati útmutató például egyértelmű utasításokat tartalmaz az említett feltételek teljesítését illetően. Az időközi és záró kifizetések alkalmával mintavételes ellenőrzéssel vizsgálják a szabályok betartását.

A Bizottság iránymutatást adott a tagállamoknak azt illetően, hogy az irányító hatóságoknak hogyan kellene meghatározni és végrehajtani az igazgatási ellenőrzéseiket.

A Bizottság emellett 2009-ben átfogó iránymutatást dolgozott ki az elsőfokú ellenőrzésekről, és önértékelési eszközt bocsátott az irányító hatóságok rendelkezésére, mely hozzájárul működésük tökéletesítéséhez. A Bizottság ellenőrző listákat is kidolgozott az igazgatási vizsgálatok ellenőrzéséhez, és 2011-ben el is juttatta ezeket az ellenőrző hatóságokhoz, melyeket referenciaként maguk az irányító hatóságok is használhatnak.

- A Bizottság a programozási időszak kezdete óta részletes technikai iránymutatást adott, képzéseket szervezett és szakmai találkozót tartott a nemzeti ellenőrző hatóságok ellenőreinek. Emellett továbbra is érvényesek a műveleti ellenőrzések hatóköre és mértéke kapcsán a 2000–2006-os programozási időszakban kiadott iránymutatások, mivel a két időszak ilyen ellenőrzései nem különböznek jelentősen egymástól. A mintavételt illetően a Bizottság 2012 júniusában külön munkaértekezletet szervezett.

- A Bizottság aktívan végrehajtja ezen ajánlást, és erre a későbbiekben is ügyelni fog. Amikor a Bizottság (különböző nemzeti vagy uniós szintű ellenőrzések révén) irányítás-ellenőrzési hiányosságokat állapít meg, felkéri az ellenőrző hatóságot ellenőrzési stratégiájának és ellenőrzési tervének oly módon történő felülvizsgálatára, hogy azok magukban foglalják az irányításellenőrzések célzott auditját, vagy a felülvizsgált kockázatelemzéseket követően (a „bridging the assurance gap” ellenőrzési vizsgálat keretében) a Bizottság közvetlenül maga végzi el az ilyen ellenőrzéseket. Ezen túlmenően, az irányításellenőrzés működésének az összes társfinanszírozott programon végrehajtott, az összes rendelkezésre álló ellenőrzési eredményre épülő értékelése alapján a Bizottság 2011 októberében arra ösztönözte az ellenőrző hatóságokat, hogy fordítsanak különös figyelmet az elsőfokú ellenőrzéseket illetően végzett rendszerellenőrzésekre (lásd nemzeti és uniós ellenőrk csoportja [„Homologues Group”], az ellenőrző hatóságok szerepe az irányításellenőrzések javítása témában célirányos munkaértekezlet).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- **5. ajánlás:** a kohézió területén a többéves programok lezárási eljárásának hatékonyabbá tételéhez:
 - emlékeztesse a tagállamokat, hogy biztosítaniuk kell a 2007–2013-as programokra benyújtott zárónyilatkozatok megbízhatóságát,
 - vizsgálja meg a 2000–2006-os programok lezárásához beadott zárónyilatkozatokban a Számvevőszék által feltárt konkrét hiányosságokat,
 - vizsgálja meg, hogy ezek a problémák előfordulnak-e más operatív programoknál is, és szükség esetén alkalmazzon pénzügyi korrekciókat,
 - biztosítsa, hogy a folyamatban lévő lezárási ellenőrzések megfelelően kezeljék a Számvevőszék által felvetett problémákat.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- A 2007–2013-as szabályozási keret az ellenőrző hatóságok hivatalos ellenőrzési véleményeire nézve kedvező, teljesen eltérő követelményekről rendelkezik az éves alapú, reprezentatív statisztikai mintát illetően. Mindez szilárd alapot biztosít majd a zárónyilatkozatok számára, ami lehetővé teszi a programvégrehajtás alatti összes korrekció elvégzése után a fennmaradó kockázat azonosítását. Meg kell jegyezni továbbá, hogy a 2007–2013-as programok lezárására vonatkozó iránymutatásokat az alapok koordinációs bizottságának (COCOF) 2012. júniusi ülésén ismertették a tagállamokkal.
- A Bizottság azonosította és kezeli ezeket a hiányosságokat.
- Általánosságban elmondható, hogy a Bizottság minden egyes zárónyilatkozatot alaposan elemez és levonja a következtetéseket, amelyek adott esetben pénzügyi korrekciók alkalmazásával is járhatnak.
- A Bizottság bizonyos abban, hogy lezárási folyamata lehetővé teszi, hogy szükség esetén a lezáráskor megfelelő pénzügyi korrekciót alkalmazzon, amint a bizottsági szolgálatok elvégezték az összes beérkezett záródokumentum és kért kiegészítő információ előírt értékelését. Ennek során figyelembe veszi a lezárási ellenőrzés alkalmával összegyűjtött bizonyítékokat is.

5.1. MELLÉKLET

A TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYE – REGIONÁLIS POLITIKA, ENERGIAÜGY ÉS KÖZLEKEDÉS

	2011					2010	2009	2008
	ERFA	KA	Energiaügy	Közlekedés	Összesen			
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE								
Összes tranzakció (ebből):	129	39	8	4	180	177	165	140
Előlegek	0	0	0	0	0	0	20	9
Közbenső/záró kifizetések	129	39	8	4	180	177	145	131
A TESZTEK EREDMÉNYEI ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
A tesztelt tranzakciók megoszlása, százalék (szám)								
Hibamentes	49 % (63)	18 % (7)	38 % (3)	0 % (0)	41 % (73)	43 %	64 %	49 %
Egy vagy több hibát tartalmazó	51 % (66)	82 % (32)	62 % (5)	100 % (4)	59 % (107)	57 %	36 %	51 %
Hibát tartalmazó tranzakciók elemzése								
Kiadástípus szerinti elemzés								
Előlegek	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3 %	0 %
Közbenső/záró kifizetések							97 %	100 %
Hibatípus szerinti elemzés								
Nem számszerűsíthető hibák:	58 % (38)	81 % (26)	20 % (1)	75 % (3)	64 % (68)	60 %	59 %	41 %
Számszerűsíthető hibák:	42 % (28)	19 % (6)	80 % (4)	25 % (1)	36 % (39)	40 %	41 %	59 %
Támogathatóság	96 % (27)	100 % (6)	100 % (4)	0 % (0)	94 % (37)	97 %	71 %	93 %
Megalapozottság	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (1)	3 % (1)	0 %	0 %	0 %
Pontosság	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	3 %	29 %	7 %
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA								
Legvalószínűbb hibaarány					6,0 %			
Felső hibahatár (UEL)					9,0 %			
Alsó hibahatár (LEL)					3,0 %			

⁽¹⁾ A mintát a szakpolitika-csoporton belüli különböző kockázati profilú területekre való jobb rálátás érdekében szegmensekre bontottuk.

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

A RENDSZERVIZSGÁLAT EREDMÉNYEI – KOHÉZIÓS POLITIKA (REGIONÁLIS POLITIKA, VALAMINT FOGLALKOZTATÁS, SZOCIÁLIS ÜGYEK ÉS TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁS)

A kiválasztott felügyeleti és kontrollrendszerek értékelése: Ellenőrző hatóságok – a szabályszerűségi alapkövetelmények teljesülése és eredményesség a műveletek szabályszerűségének biztosítása terén

A Számvevőszék által vizsgált alapkövetelmények		Cseh Köztársaság Ellenőrző hatóság – EREFA/ KA/ESZA	Görögország Ellenőrző hatóság – EREFA/ KA/ESZA	Olaszország-Szicília Ellenőrző hatóság – EREFA/ KA/ESZA	Lettország Ellenőrző hatóság – EREFA/ KA/ESZA	Magyarország Ellenőrző hatóság – EREFA/ KA/ESZA	Portugália Ellenőrző hatóság – EREFA/ KA/ESZA	Románia Ellenőrző hatóság – EREFA/ KA/ESZA
Általános szempontok	Az operatív program irányítási és kontrollrendszereinek kialakítása biztosítja a funkciók megfelelő meghatározását, megosztását és elkülönítését az ellenőrző hatóságon belül, illetve az ellenőrző hatóság és más illetékes irányító és kontrollszervek között	Nem teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül
Az ellenőrzési kézikönyv tartalma	Van ellenőrzési kézikönyv (mind a rendszerellenőrzésekhez, mind a művelet-ellenőrzésekhez), amely megfelel a nemzetközileg elfogadott ellenőrzési standardoknak és egyértelműen leírja az ellenőrzési eljárásokat	Részben teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül
A rendszerellenőrzések ellenőrzési módszertana	Az ellenőrző hatóságnak az irányítási és kontrollrendszerek eredményes működésének értékelésére szolgáló ellenőrző tevékenysége olyan kérdéseket tartalmazó ellenőrzési listán alapszik, amelyek ellenőrzik az (irányító hatóságokra, közreműködő szervekre és igazoló hatóságokra) vonatkozó szabályok alapkövetelményeinek teljesülését, valamint az ennek értékelésére használandó megfelelő kritériumokat, minden egyes alapkövetelményre	Részben teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül
A rendszerellenőrzések vizsgálata	Az ellenőrző hatóság ellenőrzési tervét az időszakra jóváhagyott ellenőrzési stratégia szerint hajtották végre, a rendszerellenőrzéseket az ellenőrző hatóság által meghatározott módszertannal végezték, és a rendszerellenőrzések összes fázisát megfelelően dokumentálták	Nem eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes

A Számvevőszék által vizsgált alapkövetelmények		Cseh Köztársaság Ellenőrző hatóság – ERFA/ KA/ESZA	Görögország Ellenőrző hatóság – ERFA/ KA/ESZA	Olaszország-Szicília Ellenőrző hatóság – ERFA/ KA/ESZA	Lettország Ellenőrző hatóság – ERFA/ KA/ESZA	Magyarország Ellenőrző hatóság – ERFA/ KA/ESZA	Portugália Ellenőrző hatóság – ERFA/ KA/ESZA	Románia Ellenőrző hatóság – ERFA/ KA/ESZA
A művelet-ellenőrzések mintavételi módszertana	A művelet-ellenőrzésekhez megfelelő mintavételi módszertant határoztak meg a vizsgált időszak műveleteiből vett ellenőrizendő minta összeállítására	Részben teljesül	Teljesül	Részben teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül
Mintavétel a művelet-ellenőrzésekhez	A művelet-ellenőrzésekhez a meghatározott mintavételi módszertant használták a vizsgált időszak műveleteiből vett ellenőrizendő minta összeállítására	Részben eredményes	Eredményes	Részben eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes
A művelet-ellenőrzések ellenőrzési módszertana	Az ellenőrző hatóságnak a műveletek szabályszerűségének vizsgálatára szolgáló ellenőrző tevékenysége olyan kérdéseket tartalmazó ellenőrzési listán alapszik, amelyek kellő részletességgel ellenőrzik a vonatkozó szabályok alapkövetelményeinek teljesülését ahhoz, hogy a kapcsolódó kockázatokat kezelni lehessen	Nem teljesül	Részben teljesül	Teljesül	Teljesül	Részben teljesül	Teljesül	Részben teljesül
A művelet-ellenőrzések vizsgálata	A művelet-ellenőrzéseket az időszakra kiválasztott mintának megfelelően hajtották végre, az ellenőrző hatóság által meghatározott módszertannal végezték, és a művelet-ellenőrzések összes fázisát megfelelően dokumentálták	Részben eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes	Részben eredményes
Művelet-ellenőrzések megismétlése	Az ellenőrző hatóság művelet-ellenőrzéseinek számvevőszéki megismétlése az ellenőrző hatóságnak a Bizottsággal közölt megállapításaihoz hasonló megállapításokat eredményezett	Nem eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes

A Számvevőszék által vizsgált alapkövetelmények		Cseh Köztársaság Ellenőrző hatóság – ERFA/ KA/ESZA	Görögország Ellenőrző hatóság – ERFA/ KA/ESZA	Olaszország-Szicília Ellenőrző hatóság – ERFA/ KA/ESZA	Lettország Ellenőrző hatóság – ERFA/ KA/ESZA	Magyarország Ellenőrző hatóság – ERFA/ KA/ESZA	Portugália Ellenőrző hatóság – ERFA/ KA/ESZA	Románia Ellenőrző hatóság – ERFA/ KA/ESZA
Éves ellenőrzési jelentés és ellenőrzési vélemény	Az éves ellenőrzési jelentések és ellenőrzési vélemények a szabályszerűségi követelményeknek, valamint a Bizottság és a tagállamok közötti megállapodás szerinti iránymutatásoknak megfelelően készültek, és a jelentés és a vélemény konzisztens az ellenőrző hatóság által elvégzett rendszer- és művelet-ellenőrzések eredményeivel	Nem teljesül	Teljesül	Részben teljesül	Teljesül	Teljesül	Teljesül	Részben teljesül
Általános értékelés ⁽¹⁾		Nem eredményes	Eredményes	Részben eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes	Részben eredményes

⁽¹⁾ Az ellenőrző hatóságok tavalyi vizsgálatánál (lásd: 2010-re vonatkozó éves jelentés, 4.2. melléklet), az ellenőrző hatóságnak a vizsgált konkrét alapkövetelmények értékelése alapján történő átfogó értékeléséhez a következő kritériumokat használtuk:

- „Eredményes”: Az „Éves ellenőrzési jelentés és éves vélemény” alapkövetelmény értékelése „Teljesül”, és a „Rendszerellenőrzések vizsgálata”, a „Mintavétel”, a „Művelet-ellenőrzések vizsgálata” és a „Művelet-ellenőrzések megismétlése” alapkövetelmények értékelése „Eredményes”.
- „Részben eredményes”: Az „Éves ellenőrzési jelentés és éves vélemény” alapkövetelmény értékelése leglább „Részben teljesül”, és a „Rendszerellenőrzések vizsgálata”, a „Mintavétel”, a „Művelet-ellenőrzések vizsgálata” és a „Művelet-ellenőrzések megismétlése” alapkövetelmények értékelése legalább „Részben eredményes”.
- „Nem eredményes”: Az „Éves ellenőrzési jelentés és éves vélemény” alapkövetelmény értékelése „Nem teljesül”, vagy a „Rendszerellenőrzések vizsgálata”, a „Mintavétel”, a „Művelet-ellenőrzések vizsgálata” és a „Művelet-ellenőrzések megismétlése” alapkövetelmények közül legalább az egyik értékelése „Nem eredményes”.

6. FEJEZET

Foglalkoztatási és szociális ügyek

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	6.1–6.12.
A szakpolitika-csoport egyedi jellemzői	6.3–6.11.
Szakpolitikai célkitűzések	6.3.
Szakpolitikai eszközök	6.4–6.9.
Szabályszerűségi kockázatok	6.10–6.11.
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	6.12.
A tranzakciók szabályszerűsége	6.13–6.18.
A rendszerek eredményessége	6.19–6.26.
Két ellenőrzési hatóság részletes vizsgálata	6.19–6.20.
A Bizottság által az ellenőrző hatóságok felett gyakorolt felügyelet értékelése	6.21–6.23.
A Bizottság vezetői teljességi nyilatkozatainak megbízhatósága	6.24–6.26.
Következtetések és ajánlások	6.27–6.30.
Következtetések	6.27–6.28.
Ajánlások	6.29–6.30.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

6.1. Ez a fejezet a Számvevőszéknek a 04. Foglalkoztatási és szociális ügyek szakpolitika-csoportra vonatkozó megállapításait tartalmazza. A vonatkozó tevékenységekkel és a 2011-es kiadásokkal kapcsolatos főbb adatokat a **6.1. táblázat** tartalmazza.

6.2. A foglalkoztatási és szociális politika fő finanszírozási forrása az Európai Szociális Alap (ESZA), amelyre ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint az 5. fejezetben tárgyalt Európai Regionális Fejlesztési Alapra (ERFA) és a Kohéziós Alapra (KA). Az ESZA-ra vonatkozó további rendelkezéseket egyedi jogszabály határozza meg. E fejezetben ott hivatkozunk az 5. fejezetre, ahol mindhárom alapra nézve közös témákat tárgyalunk.

6.1. táblázat – Foglalkoztatási és szociális ügyek – Főbb adatok (2011)

(millió EUR)

Ktgv. cím	Szakpolitikai terület	Megnevezés	Kifizetések	Gazdálkodás módja
04	Foglalkoztatási és szociális ügyek	Igazgatási kiadások	93	Közvetlen centralizált
		Európai Szociális Alap	9 966	Megosztott
		Munkavégzés Európában: szociális párbeszéd és mobilitás	59	Közvetlen centralizált
		Foglalkoztatás, társadalmi szolidaritás és a nemek közötti egyenlőség	132	Közvetlen centralizált
		A globalizációhoz való alkalmazkodás elősegítését célzó európai alap	114	Megosztott
		Előcsatlakozási Támogatási Eszköz	28	Decentralizált
		10 392		
Összes igazgatási kiadás (1)			93	
Összes operatív kiadás			10 299	
Ebből: — előlegek			128	
— közbenső/záró kifizetések			10 171	
Tárgyévi összes kifizetés			10 392	
Tárgyévi összes kötelezettségvállalás			11 638	

(¹) Az igazgatási kiadások ellenőrzéséről a 9. fejezet számol be.

Forrás: az Európai Unió 2011-es évről szóló éves beszámolója.

A szakpolitika-csoport egyedi jellemzői

Szakpolitikai célkitűzések

6.3. A „foglalkoztatási és szociális ügyek” szakpolitika-csoport az EU kohéziós politikájának részét képezi, célja, hogy a különböző régiók fejlettségi szintjei közötti eltérés csökkentése révén erősítse a gazdasági és társadalmi kohéziót az Európai Unióban. Az EU foglalkoztatási és szociális szakpolitikájának fő céljai a munkanélküliség csökkentése, az emberi erőforrások fejlesztése és a munkaerő-piaci beilleszkedés elősegítése.

Szakpolitikai eszközök

6.4. A foglalkoztatási és szociális politika végrehajtásának fő eszköze a szakpolitikai terület kiadásainak 97 %-át kitevő Európai Szociális Alap (ESZA). Az ESZA képzés és más foglalkoztatási intézkedések keretében támogat humántőke-beruházásokat.

6.5. E szakpolitikai terület további kiadásai között szerepelnek a szociális és foglalkoztatási intézkedéseket végrehajtó szervezetek számára nyújtott szubvenciók. Ez magában foglalja a Bizottság és a tagállamok között az európai foglalkoztatási stratégia végrehajtása terén folytatott együttműködés fejlesztését célzó Európai Foglalkoztatási Szolgálat (EURES) hálózat, valamint a szakpolitika végrehajtását tanulmányok, elemzések és más intézkedések útján elősegítő Progress program támogatását.

6.6. A finanszírozásból számos uniós ügynökség, például a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete, az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért, valamint az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség is részesül.

6.7. Az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (EGAA) azoknak az elbocsátott munkavállalóknak nyújt támogatást az Unióban, akik a világkereskedelemben bekövetkezett fő strukturális változások vagy a gazdasági válság következtében veszítették el munkájukat. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) a tagjelölt országoknak nyújt támogatást az emberi erőforrások fejlesztése területén.

A kiadások irányítása és ellenőrzése

6.8. Az ESZA kiadásai a Bizottság és a tagállamok megosztott irányítása alá tartoznak. Az ESZA működését a kohéziós kiadások egészére vonatkozó, az előző fejezetben (5.8–5.14. bekezdés) leírt irányítási és kontrollrendszerek szabályozzák.

6.9. Az EGAA felhasználása is megosztott irányítás alatt történik. Az EGAA esetében a költségvetési hatóság dönt az előirányzatokról, majd a Bizottság bírálja el a tagállamok által benyújtott támogatási kérelmeket és hagyja jóvá a kifizetéseket. Az IPA-eszköz végrehajtása decentralizált irányítással, míg a többi szociális és foglalkoztatási kiadás végrehajtása közvetlen centralizált irányítással történik.

6.8. Az 5.8. bekezdésben leírtaknak megfelelően ugyan közös szabályok vannak érvényben az ESZA, az ERFA és a Kohéziós Alap irányítási és kontrollrendszereire, a gyakorlatban az ESZA legtöbb operatív programja saját külön hatóságokkal és kontrollrendszerekkel bír.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Szabályszerűségi kockázatok

6.10. Az ESZA-kiadások főbb kockázatai a humántőke-beruházások (pl. képzések) immateriális jellegéből és a társfinanszírozott intézkedések körének változatosságából adódnak, valamint abból, hogy a projektek végrehajtásába több, sok esetben kis partnert vonnak be. E tényezők következtében támogatásra nem jogosult költségeket fogadnak el, vagy az igények pontosságát érintő számítási hibák merülnek fel, és ezeket az általuk alkalmazott rendszerek nem észlelik.

6.11. Az EGAA esetében a fő kockázat abban rejlik, hogy a pályázatok pontatlan információkat tartalmaznak, és azokat a Bizottság nem szűri ki a jóváhagyás vagy a későbbi ellenőrzések során. Az IPA esetén a fő kockázat a tagjelölt országoknak a szükséges intézményi struktúra és kontrollrendszerek kialakításával és működtetésével kapcsolatos képességére vonatkozik. A többi szociális és foglalkoztatási kiadás esetében a fő kockázat az, hogy a kedvezményezettek költségelszámolásaikban támogatásra nem jogosult költségeket tüntethetnek fel.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

6.12. A Számvevőszék általános ellenőrzési koncepcióját és módszertanát az 1. fejezet **1.1. mellékletének 2. része** mutatja be. A „foglalkoztatási és szociális ügyek” szakpolitika-csoport ellenőrzését illetően külön megjegyzendők az alábbiak:

- a) az ellenőrzés során 180 közbenső és záró kifizetésből álló mintát vizsgáltunk meg;
- b) a rendszerértékelés a 2007–2013 közötti programozási időszakban a kohézió területén tevékenykedő két ellenőrző hatóságra összpontosított;
- c) a Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatok vizsgálata a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Összetartozás Főigazgatósága (DG EMPL) éves tevékenységi jelentését érintette.

A TRANZAKCIÓK SZABÁLYSZERŰSÉGE

6.13. A tranzakciótesztek eredményeit a **6.1. melléklet** foglalja össze. A minta számvevőszéki tesztelése a 180 ellenőrzött kifizetés 40 %-ában mutatott ki hibát. A Számvevőszék becslése szerinti legvalószínűbb hibaarány 2,2 % ⁽¹⁾.

6.10. A Bizottság az azonosított kockázatok enyhítése érdekében konkrét intézkedéseket tett, amelyek közé például olyan korrekciós és megelőző intézkedések sorolhatóak, mint az iránymutatások, a képzések és a kifizetések megszakítása

6.13. A Számvevőszék által 2011-re becsült legvalószínűbb hibaarány az elmúlt évek pozitív fejleményeit tükrözi. Mindez a tagállamok által az irányítási és kontrollrendszereiben tett előrelépéseknek, a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága (a továbbiakban: DG EMPL) által 2008 óta alkalmazott szigorú megszakítási és felfüggesztési politikának, illetve a jelenlegi programozási időszakra vonatkozó szabályozás egyszerűsítési intézkedéseiből eredő pozitív hatásoknak köszönhető.

⁽¹⁾ A Számvevőszék reprezentatív statisztikai minta alapján becsüli meg a hibaarányt. Az itt feltüntetett szám a legnagyobb valószínűség elve alapján becsült érték (MLE). A Számvevőszék 95 %-os konfidenciaszinttel állítja, hogy az alapsokaságban a hibaarány 0,9 % és 3,4 % (alsó és felső hibahatár, LEL és UEL) között van.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.14. A tagállamok által létrehozott irányítási és kontroll-rendszereknek kell gondoskodniuk az elszámolt bejelentett kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének biztosítására szolgáló eljárásokról ⁽²⁾. A Számvevőszék ellenőrzésének eredményei különösen a kiadások – a tagállamok irányító hatóságainak és közreműködő szerveinek felelősségi körébe tartozó – „elsőfokú ellenőrzései” terén mutattak ki hiányosságokat.

6.15. Az ESZA esetében a hibát tartalmazó tranzakciók mindegyikére kiterjedő vizsgálata alapján a Számvevőszék úgy véli, hogy a hibát tartalmazó tranzakciók 76 %-a esetében a tagállami hatóságok elegendő információval rendelkeztek ahhoz, hogy a hibák legalább egy részét még a kiadások Bizottság felé történő igazolása előtt kiszűrjék és javítsák.

Támogatásra nem jogosult és helytelenül számított költségek

6.16. A Számvevőszék a 180 ellenőrzött tranzakció 13 %-ánál állapította meg támogatásra nem jogosult költségek megtérítését (támogathatósági hiba). E támogatathatósági hibák mindegyike ESZA-projektekhez kapcsolódott. Ezek a hibák az összes számszerűsíthető hiba 77 %-át és a szakpolitika-csoportra vonatkozó becsült hibaarány hozzávetőleg 73 %-át teszik ki (lásd: 6.1. példa).

6.1. példa – Támogatásra nem jogosult költségek

- a) *Jogosulatlan résztvevők egy képzésen:* ESZA-támogatást nyújtottak az elektronikai ágazatban dolgozó munkavállalók képzettségét és tudását javító képzések számára. A Számvevőszék megállapította, hogy számos résztvevő nem az elektronikai ágazatban állt alkalmazásban, ezért nem voltak jogosultak a képzésen való részvételre. A jogosulatlan résztvevők után bejelentett költségek az ellenőrzött összeg 29 %-át tették ki.
- b) *Személyzeti költségekre vonatkozó túligénylés:* ESZA-támogatást nyújtottak egy kereskedelmi szervezet tevékenységéhez, ami magában foglalt kis- és középvállalkozásoknak (kkv-k) történő tanácsadást. A szervezet számos alkalmazottjának költségeit annak ellenére terheltek az ESZA-projektre, hogy nem tudták bizonyítani, hogy az adott személyek a feltüntetett munkórak során a projekttel foglalkoztak. A Számvevőszék úgy véli, hogy a projekt során a ténylegesnél 60 %-kal több személyzeti költséget terheltek a projektre.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Ahogy azt az 1. fejezet 1.3. táblázata is mutatja, a regionális politika, a közlekedés, az energiaügy, valamint a foglalkoztatás és a szociális ügyek esetében 2010-hez képest jelentősen, 7,7 %-ról 5,1 %-ra csökkent az összesített legvalószínűbb hibaarány.

6.14. Az irányító hatóságoknak még a kiadások igazolása előtt minden kedvezményezett igény kapcsán okmányellenőrzést kell végezniük. A műveletek helyszíni ellenőrzésére azonban a projektvégrehajtás későbbi szakaszaiban is sor kerülhet, az igazolás után, egészen a zárásig, ami világossá teszi, hogy korábban miért nem tárták fel a Számvevőszék mintája alapján fellelt hibák egy részét. A kontroll-rendszerek hibaarány-csökkentő hatása általában csak a későbbi évek során, az összes ellenőrzési szint végrehajtása után nyilvánul meg.

6.15. A Bizottság szigorúan nyomon követi a szóban forgó eseteket annak érdekében, hogy az érintett rendszerekben biztosított legyen a kiadások igazolása előtti későbbi hibák kiszűrésére irányuló megfelelő cselekvési tervek végrehajtása.

Lásd még a 6.14. bekezdésre adott választ.

6.16. és 6.17. A Bizottság nyomon követi a Számvevőszék által jelentett összes hibát, valamint biztosítja, hogy a tagállamok meghozzák a korrekciós intézkedéseket és – szükség esetén – pénzügyi korrekciókat alkalmazzanak.

⁽²⁾ Az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 58. cikkének c) pontja (HL L 210., 2006.7.31., 25. o.).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- c) *Támogatásra nem jogosult személyzeti költségek:* egy szakmai képzés esetében a kedvezményezett által bejelentett költségek olyan kifizetéseket foglaltak magukban, amelyeket a projekten dolgozó személyzet a munkaviszony megszűnéséhez kapcsolódó juttatásként kapott. A nemzeti jogszabályok szerint azonban ezek a költségek nem minősülnek támogatásra jogosultnak. Ezért az ellenőrzött projekt költségeinek 2,5 %-a minősül támogatásra nem jogosultnak.

6.17. A 180 ellenőrzött tranzakció további 3 %-a olyan projekteket érintett, amelyek esetében a visszaigényelt költségeket helytelenül számították ki (pontossági hiba). Ezek a hibák a számszerűsíthető hibát tartalmazó összes tranzakció 20 %-át és a teljes becslült hibaarány hozzávetőleg 9 %-át teszik ki (lásd: 6.2. példa).

6.2. példa – Helytelenül számított költségek

- a) *Általános költségek helytelen kiszámítása:* egy munkanélküliek számára képzéseket nyújtó projekt esetében a projekt általános költségét az épületnek a projekt által használt részének területére arányosítva számították ki. A Számvevőszék megállapította, hogy ezt az arányt helytelenül számították ki, ami alapján az ellenőrzött összeg az indokoltnál 2,4 %-kal nagyobb volt.
- b) *Helytelenül számított költségelszámolás:* a projekt az oktatás minőségének fejlesztésére és az oktatási rendszer modernizációjára vonatkozott, a helyi hatóságok irányítása alatt. A Számvevőszék eltérést tárt fel az ellenőrzött helyi hatóság által az irányító hatóság felé elszámolt költségek és az irányító hatóság által a Bizottság felé elszámolt költségek között. Az irányító hatóság számítási hibákat vétett a helyi hatóságtól származó jelentés összeállításakor, amelynek következtében az ellenőrzött összegben szereplő támogatható költségek az indokoltnál 6,7 %-kal magasabbak voltak.

Az eljárási követelmények többszöri be nem tartása

6.18. A Számvevőszék által feltárt szinte minden nem számszerűsíthető hiba (40 a 42-ből) az eljárási követelményeknek az irányító hatóságok és a kedvezményezettek általi be nem tartására vonatkozott az ESZA-projektek irányításával és végrehajtásával kapcsolatban. A Számvevőszék a hiányosságokat 23 esetben minősítette súlyos szabálytalanságnak. A 6.3. példa mutatja be e hibák fő kategóriáit:

6.18. A Bizottság nyomon követi a Számvevőszék által jelentett összes hibát, valamint biztosítja, hogy a tagállamok meghozzák a korrekciós intézkedéseket.

6.3. példa – Az eljárási követelmények be nem tartása

- a) *Elkülönített számvitel hiánya:* fiatal munkanélkülieket célzó szakképzési intézkedések egy csoportja esetében a projekt számviteli rendszere nem kezelte a különállóan a projekthez kapcsolódó kiadásokat, mint pl. a személyzet bérköltségét. Megfelelően elkülönített számvitel hiányában nincs bizonyosság arra nézve, hogy ezeket a költségeket nem számolták el más projektekhez is.
- b) *Képzési vállalkozások akkreditációs szabályainak be nem tartása:* a kedvezményezett egy képzési vállalkozás volt, akinek az akkreditált státusz megőrzéséhez eljárásokat kellett volna bevezetnie a képzésben résztvevők elégedettségének mérésére és annak nyomon követésére, hogy a képzés eredményeként sikerült-e munkához jutniuk. A Számvevőszék megállapította, hogy a kedvezményezett nem teljesítette ezeket a követelményeket.
- c) *Késve kiküldött szerződés-odaítélési értesítés:* a közbeszerzési szabályok szerint a szerződéskötő hatóságnak az odaítélési eljárás eredményéről a szerződés odaítélését követően legkésőbb 48 napon belül értesítést kell küldenie. A Számvevőszék megállapította, hogy három esetben ezt a szabályt nem tartották be.

A RENDSZEREK EREDMÉNYESSÉGE**Két ellenőrzési hatóság részletes vizsgálata**

6.19. A Számvevőszék két tagállamban két ellenőrzési hatóság munkáját értékelte 2011 során, az ERFA-t, ESZA-t és a Kohéziós Alapot lefedő, összesen hét ellenőrző hatóságot érintő vizsgálata keretében. A Számvevőszék ellenőrzésének hatókörét az 5.40. bekezdés írja le. A két ellenőrzött ellenőrző hatóság Olaszországban (Szicíliában) és Lettországonban található, a tevékenységük ellenőrzése és az általuk végrehajtott ellenőrzések ismételt végrehajtása az ESZA-kiadásokra összpontosított. A két hatóság minden strukturális alapa vonatkozó számvevőszéki ellenőrzésének eredményei az 5. fejezetben találhatók (5.41–5.43. bekezdés és **5.2. melléklet**).

6.19. Az ellenőrző hatóságok már a programozási időszakról és a rendszerek felállításától kezdődően csakugyan központi szerepet játszanak a megbízhatósági eljárásban. Az ellenőrző hatóságok azt követően minden évben az irányítási és kontrollrendszereken, valamint az ellenőrzési stratégiának megfelelően végrehajtott műveletek statisztikai mintáin elvégzett ellenőrzések alapján ellenőri véleményt készítenek a Bizottságnak az irányítási és kontrollrendszerek működéséről. Emiatt a Bizottság szorosan együttműködik az ellenőrző hatóságokkal, illetve munkáját összehangolja velük, továbbá 2009 óta felülvizsgálja módszertanaikat és audíteredményeiket. Ez a megközelítés – azzal, hogy a Bizottság újból elvégezte a nemzeti hatóságok ellenőrzési munkáját – az ellenőrző hatóságok felé tett tanácsok, iránymutatások és ajánlások révén hozzájárult a kapacitásépítéshez. A rendelet lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a beszámolóit megbízhatóságát illetően meghatározott feltételek mellett egy ellenőrző hatóság munkájára támaszkodjon (73. cikk).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.20. A lettországi ellenőrző hatóság eredményesnek minősül a főbb szabályozási előírások betartásában és a tranzakciók szabályszerűségének biztosításában. Az olaszországi (szicíliai) ellenőrző hatóság részben eredményesnek minősül. A Számvevőszék különösen az ellenőrzésre kiválasztott műveletminta összeállításában és a hibák extrapolációjában észlelt jelentős problémákat, amelyek következtében az ellenőrző hatóság éves ellenőrzési jelentésében alulbecsülték a hibaarányt. A Bizottság saját ellenőrzése alapján úgyszintén megállapította, hogy a hibaarány nem megbízható (lásd: 5.42–5.43. bekezdés).

A Bizottság által az ellenőrző hatóságok felett gyakorolt felügyelet értékelése

6.21. A Bizottság által az ellenőrző hatóságok fölött gyakorolt felügyelet számvevőszéki ellenőrzésének eredményei az 5.44–5.51. bekezdésben találhatók.

6.22. A Számvevőszék megállapította, hogy minden olyan esetben, amikor a Bizottság a tagállami vizsgálatok eredményeképpen konkrét hiányosságot állapított meg, a tagállami hatóságok értesítést kaptak a megteendő korrekciós intézkedésekről (5.47. bekezdés).

6.23. A Számvevőszék véleménye szerint a Bizottság megfelelő következtetéseket vont le az éves tevékenységi jelentések vizsgálatából, valamint a Bizottság az általa végzett értékelés alapján szükség szerint korrigálta a jelentésekben szereplő hibaarányokat (5.51. bekezdés).

A Bizottság vezetői teljességi nyilatkozatainak megbízhatósága

6.24. A Számvevőszék értékelte a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Összetartozás Főigazgatósága éves tevékenységi jelentését. A 2011-ben engedélyezett kifizetések szabályszerűsége tekintetében a Számvevőszék:

- a) értékelte az éves tevékenységi tervekben szereplő fenntartásokat;
- b) ellenőrizte a fennmaradó hibaarányra és a „kockázatos kifizetés” minősítésű összegekre vonatkozó bizottsági számítások konzisztenciáját és pontosságát.

6.25. A DG EMPL becslése szerint a 2007–2013 közötti programozási időszak keretében teljesített 2011. évi közbelső kifizetések esetében az általános hibaarány 2 %–2,5 % közötti. A DG EMPL éves tevékenységi jelentése fenntartást tartalmaz a 2007–2013 közötti programozási időszak során teljesített, a 117 operatív program közül 24-et érintő 58,7 millió EUR kifizetésre vonatkozóan és pénzügyi hatással nem járó fenntartást a 2000–2006 közötti programozási időszakokkal kapcsolatban.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.20. 2011-ben a DG EMPL 42 ESZA-val foglalkozó ellenőrző hatóság – többek között a szicíliai és a lettországi ellenőrző hatóság – munkáját ellenőrizte. Ezen minták közül 12 ellenőrző hatóság évente aktualizált kockázatelemzés alapján, a fennmaradó 30 pedig véletlenszerűen került kiválasztásra. A DG EMPL saját ellenőrzési munkája alapján egyetért a Számvevőszék mintájába tartozó 2 ellenőrző hatóságra vonatkozó értékeléssel.

6.25. Ami a DG EMPL 2010-es éves tevékenységi jelentésének pozitív számvevőszéki értékelését illeti, a Számvevőszék ajánlást tett az 5% alatti becsült hibaaránnal rendelkező operatív programok kockázataival kapcsolatban. Az ilyen kockázatok kezelése érdekében a DG EMPL megerősítette módszertanát, amely mostantól ezt a kategóriát is bevonja az esetleges fenntartások értékelésébe. Ennélfogva, a számvevőszéki ajánlásoknak megfelelően a 2011-es éves tevékenységi jelentésben szigorúbb módszertant alkalmaztak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.26. A DG EMPL a 2000–2006 közötti programozási időszak azon operatív programjaira vonatkozóan élt fenntartásokkal, amelyek esetében a tagállamok még nem korrigálták megfelelően a lezárási folyamat során azonosított hiányosságokat. A Bizottság nem számszerűsítette az említett fenntartásokat (a Bizottság ezekre a múlt évi fenntartás nyomon követéseként hivatkozik). A Számvevőszék által végzett ellenőrzés alapján továbbra is fennáll a kockázat, hogy a lezárási nem megbízható lezárási dokumentumokon alapult, ami nem megfelelő pénzügyi korrekciókhoz vezet (lásd: 5.63–5.64. bekezdés, valamint a 3/2012. sz. különjelentés⁽³⁾ 65–67. bekezdése).

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Következtetések

6.27. A Számvevőszék az elvégzett ellenőrzések alapján megállapítja, hogy a „foglalkoztatási és szociális ügyek” szakpolitika-csoport 2011. december 31-én végződött évre vonatkozó kifizetéseiben lényeges hibák fordultak elő.

6.28. A Számvevőszék a megvizsgált felügyeleti és kontroll-rendszerekre vonatkozó ellenőrzései alapján megállapítja, hogy:

- a) az ellenőrző hatóságok csak részben voltak eredményesek abban, hogy biztosítsák a 2007–2013 programozási időszakban végrehajtott műveletek szabályszerűségét;
- b) a Bizottság és a tagállamok eljárásai csak részben eredményesek a 2007–2013 programozási időszakot érintő lezárási folyamatok első szakaszának végrehajtása tekintetében.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.26. A Bizottság szerint az aktuális lezárási folyamat megfelelően kezeli a 2000–2006 közötti programozási időszakokkal kapcsolatban fennmaradó, Számvevőszék által említett kockázatokat. A Bizottság szolgálatai elvégezték a programok lezárásért felelős szervek által benyújtott lezárási dokumentumok átfogó értékelését és meghozták az azonosított problémák kezeléséhez szükséges intézkedéseket, ideértve a lezárási folyamat megszakítását, további információk bekérését, a kockázateértékelésükre épülő lezárási ellenőrzések elvégzését és néhány programnál végső soron pénzügyi korrekciók alkalmazását.

Az említett lezárási eljárások keretében a Bizottság a záró kifizetést csak akkor hajtja végre, ha minden egyes operatív program esetében a 2%-os lényegességi küszöb alatti a fennmaradó hibaarány. Következésképpen, a DG EMPL éves tevékenységi jelentésében nem számszerűsítették a 2000–2006 közötti programozási időszak kapcsán kifejtett, nyomon követésre vonatkozó fenntartásokat, mivel azok nem voltak hatással a 2011-es záró kifizetésekre.

6.27. A Bizottság tudomásul veszi az elmúlt évek pozitív fejleményeit megerősítő 2011-es alacsony hibaarányt. A javulás a tagállamok által hozott megfelelő intézkedéseknek, a DG EMPL által 2008 óta alkalmazott hatékony megszakítási és felfüggesztési politikának, továbbá az egyszerűsítési intézkedések sikeres végrehajtásának köszönhető.

A Bizottság a számvevőszéki ajánlásoknak megfelelően a tagállamokkal együtt folytatni kívánja az eredmények javítására irányuló erőfeszítéseket.

6.28. A Bizottság hangsúlyozza, hogy – amint az a számvevőszéki értékelés 5.41. bekezdéséből és a bizottsági ellenőrzések eredményeiből is kitűnik – programonként és tagállamonként eltérő az ellenőrző hatóságok munkájának hatékonysága és minősége. Az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 73. cikke értelmében a Bizottság 2012 júniusától hivatalosan 9 ESZA ellenőrző hatóság munkájára támaszkodik. A Bizottság tovább folytatja a többi ellenőrző hatóság munkájának a felülvizsgálatát és figyelemmel kíséri a 73. cikk szerinti tájékoztató levél tárgyát képező programok alakulását.

⁽³⁾ <http://eca.europa.eu>.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Ajánlások

6.29. A korábbi (2008-ra és 2009-re vonatkozó) éves jelentésekben megfogalmazott ajánlások hasznosulásának számvevőszéki áttekintését a **6.2. melléklet** foglalja össze. A Számvevőszék az alábbiakra hívja fel a figyelmet:

a) a Bizottság 2011 májusában a közbeszerzési szabályok alkalmazásával kapcsolatos főbb ellenőrzési megállapításokról szóló munkadokumentumot tett közzé azzal a céllal, hogy a közbeszerzési szabályok jobb betartására irányuló párbeszédet indítson a tagállamokkal;

b) a Bizottság folytatta a tagállamokban az aktuális programozási időszakra vonatkozó ellenőrzési programját, de amint azt a Számvevőszék ellenőrzésének eredményei is mutatják, a tagállami irányítási és kontrollrendszerek csak részben eredményesek;

c) a Bizottság folytatta a kifizetések megszakítását és felfüggesztését, valamint a pénzügyi korrekciók alkalmazását, de a tagállamok által a Bizottság felé igazolt kiadásokat továbbra is lényeges hibák jellemzik.

A Bizottság úgy véli, hogy szilárd eljárásokat és útmutatásokat alakított ki a lezárási folyamatot illetően, továbbá a legtöbb tagállam részéről végzett szakszerű és tekintélyes munka lehetővé tette a programok lezárását, illetve a beszámolók megbízhatóságának a lezárási pillanatában történő fokozását. A Bizottság úgy gondolja, hogy átfogó munkát végzett a lezárást illetően is: alaposan elemezte az összes lezárási dokumentumot, szükség esetén olyan kiegészítő ellenőrzéseket és vizsgálatokat végzett, amelyek a lezáráskor több esetben pótlólagos pénzügyi korrekciókhoz vezettek a fennmaradó kockázatok csökkentése érdekében.

6.29.

a) A Bizottság jelentős erőfeszítéseket tett a támogathatósági feltételeknek való szigorú megfelelés és a közbeszerzési szabályok megfelelő alkalmazásának biztosítása érdekében. A támogathatósági és közbeszerzési szabályok alkalmazásáról képzést és irányítást adtak. Mindemellett, amikor a Bizottság a programok szintjén összetett szabályokat állapít meg, egyben ajánlást tesz a szabályok egyszerűsítésére. A Bizottság a tagállamok számára hozzáférhetővé tette az előző években a kohéziós politika kapcsán elvégzett uniós ellenőrzések során feltárt közbeszerzési típushibák elemzését, és hozzálátott az ilyen hibák orvoslására és megelőzésére szolgáló legjobb gyakorlatok és lehetséges tagállami megoldások feltérképezéséhez.

A közbeszerzési szabályok alkalmazása különösen az ERFA és a Kohéziós Alap keretében történő finanszírozásokat érinti, és csak korlátozott hatással van az ESZA keretében finanszírozott projektekre.

b) és c) Az ellenőrző hatóságok átfogó vizsgálata keretében a Bizottság megküldte az irányító- és kontrollhatóságoknak az azonosított hiányosságok orvoslását szolgáló célirányos ajánlásait.

A megszakításokat és felfüggesztéseket illetően a Bizottság továbbra is szigorú megközelítést fog alkalmazni. Az ilyen politika és a tagállamok erőfeszítései a kohézió területén pozitív hatással voltak a hibaarányokra (lásd az 1. fejezet 1.3. táblázatát).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

6.30. Az említett vizsgálat alapján, valamint a 2011. évre vonatkozó megállapítások és következtetések ismeretében a Számvevőszék a következőket javasolja a Bizottságnak:

- **1. ajánlás:** szigorúan írja elő az ESZA-támogatások jogszabályi követelményeinek való megfelelést, valamint a 2007–2013 közötti programozási időszakban szerzett tapasztalatok alapján értékelje a nemzeti támogathatósági szabályok alkalmazását, majd ebből kiindulva állapítsa meg, melyek az egyszerűsítésre alkalmas további lehetséges területek, valamint a 2013 utáni időszakra szüntesse meg a potenciális hibaforrásokat.
- **2. ajánlás:** emlékeztesse a tagállamokat, hogy az ő felelősségük a bejelentett kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének biztosítására szolgáló eljárások alkalmazása, valamint további iránymutatásokkal és képzési intézkedésekkel orvosolja a tagállamok irányító hatóságai és közreműködő szervei által végzett elsőfokú ellenőrzések hiányosságait.
- **3. ajánlás:** ösztönözze a tagállami hatóságokat arra, hogy még a kiadások Bizottság felé történő igazolása előtt szigorúan alkalmazzák a korrekciós mechanizmusokat (2008). Amennyiben jelentős hiányosságokat tárnak fel az irányítási és kontrollrendszerek működésében, a Bizottság továbbra is szakítsa meg, illetve függeszse fel a kifizetéseket mindaddig, amíg a tagállam korrekciós intézkedést nem hajt végre, és szükség szerint maga is hajtson végre pénzügyi korrekciókat.
- **4. ajánlás:** adjon az ellenőrző hatóságoknak további iránymutatást a jelenlegi programozási időszakra vonatkozóan, különösen a mintavétellel, a projektellenőrzések során alkalmazandó ellenőrzési hatókörrel, valamint a minőségellenőrzéssel kapcsolatban.
- **5. ajánlás:** szigorúan ellenőrizze az ellenőrző hatóságok által az éves tevékenységi jelentésekben és ellenőrzési véleményekben megadott információk pontosságát és teljességét. A Bizottság által végzett ellenőrzésnek teljes mértékben figyelembe kell vennie az ellenőrző hatóságok által végzett rendszerellenőrzésekkel és művelet-ellenőrzésekkel kapcsolatban rendelkezésre álló információkat.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

6.30. Lásd az 1.12–1.13. bekezdésre adott közös választ.

A Bizottság 2010-ben kötelezettséget vállalt arra, hogy rendszeres ellenőrzésekkel, valamint az összes uniós és a nemzeti ellenőrzések nyomán követésével folytatja a támogathatósági szabályok betartásának felügyeletét. Erre vonatkozóan további információ található a DG EMPL főigazgatójának éves tevékenységi jelentésében. Szükség esetén a Bizottság továbbra is meghozza a korrekciós intézkedéseket.

Ami a nemzeti támogathatósági szabályok értékelését és a további egyszerűsítésre való törekvést illeti, a Bizottság emlékeztetni kíván arra, hogy a visszatérő problémákkal küzdő tagállamokra irányuló célirányos cselekvési terv részeként e tekintetben már mostanáig is jelentős erőfeszítéseket tettek. A Bizottság folytatni fogja a támogatásra nem jogosult költségek és a személyzeti költségekre vonatkozó túligénylés megállítására, valamint a nemzeti szabályok egyszerűsítésére irányuló fellépéseket.

A Bizottság továbbra is emlékeztetni fogja a tagállamokat a Számvevőszék által az irányítási ellenőrzések kapcsán feltárt visszatérő problémák jelentőségére.

A Bizottság 2010-ben kötelezettséget vállalt arra, hogy szükség esetén kellő időben megszakítja vagy felfüggeszti a kifizetéseket. Ez a szigorú politika a DG EMPL főigazgatójának 2011-es éves tevékenységi jelentésében is tükröződik (lásd a Bizottság 6.29. bekezdés c) pontjára adott választát).

Technikai és szabályozási kérdésekben a Bizottság folyamatosan iránymutatással és tanáccsal látja el az ellenőrző hatóságokat. E tekintetben a DG REGIO és a DG EMPL 2012 júniusában szemináriumot szervezett, amelyen mintavétellel kapcsolatos iránymutatást nyújtottak.

Az éves ellenőrzési jelentés egyike azon fő elemeknek, amelyekre a Bizottság beszámolóiban megbízhatóságát alapozza. Ennek keretében a Bizottság teljes mértékben figyelembe veszi az azokban szereplő információkat. A 2011-es éves ellenőrzési jelentésre nézve további iránymutatást adtak a hibaarányok kezelését illetően.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- **6. ajánlás:** ösztönözze a tagállamokat a vonatkozó szabályozás által lehetővé tett egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazására a hibalehetőségek csökkentése érdekében.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A DG EMPL 2011-es éves tevékenységi jelentésében leírtaknak megfelelően minden évben elvégzik az összes éves ellenőrzési jelentés átfogó felülvizsgálatát. E felülvizsgálat – tekintettel az éves ellenőrzési jelentések megbízhatóságának és fenti iránymutatással való következetességének biztosítására – alapul szolgál a fenntartások megfogalmazásához.

A Bizottság a továbbiakban is erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy tanáccsal, képzéssel és iránymutatással lássa el a tagállamokat, hogy ezen szabályozás adta lehetőség tényleges egyszerűsítést eredményezzen az érdekeltek számára.

Az operatív programok mintegy 70 %-a alkalmazza az egyszerűsített költségelszámolási módszerek valamelyikét. Ezek közül az átalányként megadott közvetett költségek és az egységköltség-alapú térítés használata a legelterjedtebb.

6.1. MELLÉKLET

A TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYEI – FOGLALKOZTATÁSI ÉS SZOCIÁLIS ÜGYEK

	2011				2010	2009	2008
	ESZA	IPA	Más szociális ügyek	Total			
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE							
Összes tranzakció (ebből):	160	6	14	180	66	44	49
Előlegek	0	0	0	0	0	0	0
Közbenső/záró kifizetések	160	6	14	180	66	44	49
A TESZTEK EREDMÉNYEI ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
A tesztelt tranzakciók megoszlása, százalék (szám):							
Hibamentes	56 % (90)	100 % (6)	86 % (12)	60 % (108)	73 %	75 %	82 %
Egy vagy több hibát tartalmaz	44 % (70)	0 % (0)	14 % (2)	40 % (72)	27 %	25 %	18 %
Hibát tartalmazó tranzakciók elemzése							
Hibatípus szerinti elemzés							
Nem számszerűsíthető hibák:	59 % (41)	0 % (0)	50 % (1)	58 % (42)	39 %	0 %	56 %
Számszerűsíthető hibák:	41 % (29)	0 % (0)	50 % (1)	42 % (30)	61 %	100 %	44 %
Támogathatóság	79 % (23)	0 % (0)	0 % (0)	77 % (23)	91 %	64 %	50 %
Megalapozottság	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	9 %	0 %	0 %
Pontosság	17 % (5)	0 % (0)	100 % (1)	20 % (6)	0 %	36 %	50 %
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA							
Legvalószínűbb hibaarány				2,2 %			
Felső hibahatár (UEL)				3,4 %			
Alsó hibahatár (LEL)				0,9 %			

⁽¹⁾ A mintát a szakpolitika-csoporton belüli különböző kockázati profilú területekre való jobb rálátás érdekében szegmensekre bontottuk.

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

A KOHÉZIÓVAL KAPCSOLATOS KORÁBBI ÉSZREVÉTELEK HASZNOSULÁSA

Év	A Számvevőszék ajánlása	Az előrelépés számvevőszéki elemzése	A Bizottság válasza
2009	Kohézió: A Bizottság monitorozza az uniós támogatásokra vonatkozó támogathatósági követelmények betartását, beleértve az uniós és tagállami közbeszerzési szabályok helyes alkalmazását. (lásd: a 2009-es éves jelentés 4.38. bekezdése)	A Bizottság iránymutatást ad a tagállamok irányító és ellenőrző hatóságai számára. A Bizottság 2011 májusában a közbeszerzési szabályok alkalmazásával kapcsolatos főbb ellenőrzési megállapításokról szóló munkadokumentumot tett közzé azzal a céllal, hogy a strukturális alapokból támogatott projektekkel kapcsolatos közbeszerzési hibák csökkentésére irányuló párbeszédet indítson a tagállamokkal. A Bizottság 2011 júniusában adta ki az uniós közbeszerzési jogszabályok hatásáról és eredményességéről szóló átfogó értékelését.	A Bizottság szolgálati munkadokumentumában (SEC(2011)1179, 2011.10.5.) kifejtette az azonosított kockázatok enyhítése érdekében tett konkrét intézkedéseket, amelyek közé például olyan korrekciós és megelőző intézkedések sorolhatóak, mint az iránymutatások, a képzések és a kifizetések felfüggesztése.
	Kohézió: A Bizottság gondoskodik arról, hogy a nem támogatható kiadások új kiadásokkal való helyettesítése (visszavonás) ne vezessen oda, hogy a tagállamok nem támogatható új tételeket nyújtanak be elszámolásra. (lásd: a 2009-es éves jelentés 4.37. bekezdésének b) pontja)	Bizottság a 2000–2006-os programok lezárása keretében foglalkozik ezzel a kockázattal. A Bizottság 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó javaslata úgy rendelkezik, hogy amennyiben az uniós ellenőrzések szabálytalanságot találnak az éves beszámolókból, az ebből eredő korrekciók csökkentik az operatív programok támogatását, ami korlátozná az adott pénzügyi évre vonatkozó kiadások visszavonását és helyettesítését.	A Bizottság 2014–2020-as szabályozási keretre vonatkozó javaslata – az éves lezárás logikájában – arról rendelkezik, hogy „[a]mennyiben a Bizottság vagy az Európai Számvevőszék a Bizottság számára elküldött éves beszámolókat érintő szabálytalanságot tár fel, az ennek kapcsán meghatározott pénzügyi korrekció csökkenti az alapokból az operatív programhoz nyújtott támogatás mértékét”. A javaslat ezzel korlátozza a visszavonás/helyettesítés lehetőségeit.
2009 és 2008	Kohézió: A Bizottság felügyeleti tevékenysége révén biztosítsa a tagállami irányítási és kontrollrendszerek eredményes működését. (lásd: a 2009-es éves jelentés 4.37. bekezdésének c) pontja, valamint a 2008-as éves jelentés 6.37. bekezdésének a) és c) pontja)	A Bizottság a programozási időszak kezdetén elvégzi a tagállamok irányítási és kontrollrendszereinek megfelelőségi értékeléseit és a programozási időszak egésze alatt végez ellenőrzéseket. Ezenkívül a 2007–2013 közötti programozási időszakban a Bizottság egyre inkább a tagállami ellenőrző hatóságokra támaszkodik abban, hogy bizonyosságot szerezzen a rendszerek eredményes működéséről. 2011 során a Bizottság folytatta az ellenőrző hatóságok munkájának vizsgálatát a 2007–2013 operatív programok kapcsán, többek között az ellenőrző hatóságok részletes vizsgálatával (lásd: 5.35–5.37. és 5.44–5.51. bekezdés). A felügyeleti és kontrollrendszerek összességükben csak részben biztosítják eredményesen a tranzakciók szabályszerűségét: az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap kifizetéseit továbbra és lényeges hibaszint jellemzi.	A 2008. évi cselekvési terv elfogadása óta a Bizottság megerősítette felügyeleti szerepkörét, és az elégtelenségek feltárása esetén továbbra is azonnali szigorú politikát alkalmaz a kifizetések megszakítását vagy felfüggesztését illetően. Az ilyen kitartó erőfeszítéseknek köszönhetően javult a tagállami irányítási és kontrollrendszerek hatékony működése, és e pozitív fejleményt alátámasztja a Számvevőszék 2011. évi megbízhatósági nyilatkozatában jelzett alacsony hibaarány. Az 5.44. bekezdésre adott válaszban kifejtetteknek megfelelően, átfogó ellenőrzési munkára épül a Bizottság ellenőrző hatóságokba vetett bizalma. A Bizottság üdvözlöi a Számvevőszék arra vonatkozó értékelését, hogy minden olyan esetben, amikor a Bizottság konkrét hiányosságot állapított meg, a tagállamok értesítést kaptak a megteendő korrekciós intézkedésekről (lásd az 5.47. bekezdést). Ezen ellenőrzési munka alapján a Bizottság 2012 júliusa óta hivatalosan 13 ERFA-val/Kohéziós Alappal foglalkozó ellenőrző hatóság és 9 ESZA ellenőrző hatóság munkájára támaszkodik.

Év	A Számvevőszék ajánlása	Az előrelépés számvevőszéki elemzése	A Bizottság válasza
2009 és 2008	Kohézió: A Bizottság ösztönözte a tagállami hatóságokat arra, hogy még a kiadások Bizottság felé történő igazolása előtt szigorúan alkalmazzák a korrekciós mechanizmusokat. (lásd: a 2009-es éves jelentés 4.37. bekezdésének a) pontja, valamint a 2008-as éves jelentés 6.37. bekezdésének b) és d) pontja)	A Bizottság továbbra is folytatta a kifizetések megszakításának vagy felfüggesztésének politikáját a súlyos szabálytalanságok vagy rendszerhiányosságok esetén. A tagállamoknak minden év március 31-ig kell a pénzügyi korrekciókkal kapcsolatos tájékoztatást elküldeniük a Bizottság számára. Amennyiben egy tagállam nem hozza meg a szükséges korrekciós intézkedéseket, a Bizottság pénzügyi korrekciókat szabhat ki. 2011 során a 2007–2013 közötti programokra vonatkozóan a Bizottság 217,6 millió EUR mértékű pénzügyi korrekciót határozott meg az ESZA, és 2,7 millió EUR mértékűt az ERFA esetében. A tagállamok által a Bizottsághoz benyújtott igazolt költségkimutatásokat azonban továbbra is lényeges hibaszint jellemzi.	2011 elején beindították a tagállami rendszerek ellenőrzését azzal a céllal, hogy javítsák a Bizottságnak szóló nemzeti pénzügyi korrekciós jelentések színvonalát és biztosítsák azok hiánytalanságát, pontosságát és időszerűségét. Az eredmények a tagállamok pénzügyi korrekciós rendszereinek és az azokról történő jelentéstétel javulását mutatták. Ezen túlmenően a kiadások és az ellenőrzési ciklus többéves jellege a végrehajtás különböző szakaszaiban lehetőséget ad a pénzügyi korrekciókra, többek között lezáráskor is, amikor utolsó ellenőrzéseket végeznek a kiadás jogszerűségét és szabályszerűségét illetően és szükség esetén végleges korrekciókra kerül sor.

7. FEJEZET

Külkapcsolatok, segítségnyújtás és bővítés

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	7.1–7.14.
A szakpolitika-csoport egyedi jellemzői	7.2–7.6.
Kockázati jellemzők	7.7–7.11.
Költségvetési támogatás	7.9–7.10.
Jogosultság társfinanszírozásra	7.11.
Az ellenőrzés hatóköre és módszerei	7.12–7.14.
A tranzakciók szabályszerűsége	7.15–7.20.
A rendszerek eredményessége	7.21–7.25.
Humanitárius Segélyek Főigazgatósága (DG ECHO)	7.22.
Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat (FPI)	7.23–7.24.
A Bizottság vezetői állásfoglalásai	7.25.
Következtetések és ajánlások	7.26–7.28.
Következtetések	7.26–7.27.
Ajánlások	7.28.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

7.1. Ez a fejezet a Számvevőszéknek a „külső kapcsolatok, segítségnyújtás és bővítés” szakpolitika-csoportra vonatkozó külön értékelését tartalmazza, amely csoport a következő szakpolitikai területekből áll: 19 – Külső kapcsolatok, 21 – Fejlesztés és az afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS) államokkal ⁽¹⁾ fenntartott kapcsolatok, 22 – Bővítés és 23 – Humanitárius segítségnyújtás. A vonatkozó tevékenységekkel és a 2011-es kiadásokkal kapcsolatos főbb adatokat az **7.1. táblázat** tartalmazza.

7.1. táblázat – Külső kapcsolatok, segítségnyújtás és bővítés – Főbb adatok (2011)

(millió EUR)

Ktgv. cím	Szakpolitikai terület	Megnevezés	Kifizetések	Gazdálkodás módja
19	Külső kapcsolatok	Igazgatási kiadások	157	Közvetlen centralizált
		Harmadik országokkal folytatott együttműködés a migráció és menekültügy terén	39	Közvetlen centralizált
		Közös kül- és biztonságpolitika (CFSP)	308	Közvetett centralizált/közös
		A demokrácia és az emberi jogok európai eszköze (EIDHR)	123	Közvetlen centralizált
		Együttműködés és kapcsolatok a tagsággal nem rendelkező ipari országokkal	20	Közvetlen centralizált
		A válságra való reagálás és a biztonságot fenyegető globális veszélyek	238	Közvetlen centralizált/közös
		Európai szomszédságpolitika és az Oroszországgal fenntartott kapcsolatok	1 448	Közvetlen centralizált/decentralizált
		A Latin-Amerikával fenntartott kapcsolatok	282	Közvetlen centralizált/decentralizált
		Az Ázsiával, Közép-Ázsiával és a közel-keleti országokkal fenntartott kapcsolatok	670	Közvetlen centralizált/decentralizált/közös
		Szakpolitikai stratégia és koordináció	28	Közvetlen centralizált
			3 313	
21	Fejlesztés és az AKCS-államokkal fenntartott kapcsolatok	Igazgatási kiadások	338	Közvetlen centralizált
		Élelmiszer-biztonság	320	Közvetlen centralizált
		A fejlesztés nem állami szereplői	202	Közvetlen centralizált
		Környezetvédelem és a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás, ideértve az energiagazdálkodást	136	Közvetlen centralizált
		Emberi és társadalmi fejlődés	172	Közvetlen centralizált/közös
		Földrajzi együttműködés az afrikai, karibi és csendes-óceáni (AKCS-) államokkal	300	Közvetlen centralizált/decentralizált/közös
		Fejlesztési együttműködési intézkedések és ad hoc programok	30	Közvetlen centralizált
		Szakpolitikai stratégia és koordináció	15	Közvetlen centralizált
			1 513	

⁽¹⁾ Az Európai Fejlesztési Alapokból nyújtott támogatásokról külön jelentés készül, azokat ugyanis nem az általános költségvetésből finanszírozzák.

(millió EUR)

Ktgv. cím	Szakpolitikai terület	Megnevezés	Kifizetések	Gazdálkodás módja
22	Bővítés	Igazgatási kiadások	93	Közvetlen centralizált
		Bővítési folyamat és stratégia	835	Közvetlen centralizált/közvetett/decentralizált
			928	
23	Humanitárius segítségnyújtás	Igazgatási kiadások	33	Közvetlen centralizált
		Humanitárius segítségnyújtás	1 008	Közvetlen centralizált/közös
		Polgári Védelmi Pénzügyi Eszköz	27	Közvetlen centralizált
			1 068	
Összes igazgatási kiadás ⁽¹⁾			621	
Összes operatív kiadás			6 201	
Ebből: — előlegek			4 080	
— közbenső/záró kifizetések			2 121	
Tárgyévi összes kifizetés			6 822	
Tárgyévi összes kötelezettségvállalás			8 285	

⁽¹⁾ Az igazgatási kiadások ellenőrzéséről a 9. fejezet számol be.

Forrás: az Európai Unió 2011-es éves beszámolója.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A szakpolitika-csoport egyedi jellemzői

7.2. 2011-ben a külkapcsolati és fejlesztési költségvetést a Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság – EuropeAid, illetve a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat (FPI) hajtotta végre.

7.3. Az EuropeAid által végrehajtott költségvetés (körülbelül 3 840 millió EUR ⁽²⁾) a következőkhöz kapcsolódik:

- a) ázsiai, latin-amerikai és AKCS-országoknak nyújtott fejlesztési segítség, valamint a velük folytatott gazdasági együttműködés;
- b) az európai szomszédságpolitika, beleértve az Orosz-országgal fenntartott stratégiai partnerséget;
- c) tematikus programok, többek között a következő területeken: élelmiszer-biztonság, nem állami szereplők és helyi hatóságok, környezetvédelem, egészségügy és oktatás, demokrácia és emberi jogok.

7.4. Fejlesztési projektek több mint 150 országban zajlanak, és azokat igen különböző méretű, illetve kompetenciájú szervezetek valósítják meg. Ahhoz, hogy egy projekt uniós támogatásban részesülhessen, összetett szabályoknak kell megfelelnie, többek között a pályázati és szerződés-odaítélési eljárások tekintetében.

⁽²⁾ A 19. és 21. költségvetési cím alatt, a **7.1. táblázat** szerint.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.5. A Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat (FPI) a Bizottság 2011. január 1-jén létrehozott részlege, amely közvetlenül az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője alá tartozik. Az FPI által kezelt kiadások (körülbelül 490 millió EUR ⁽³⁾) főként az alábbi tevékenységekhez kapcsolódnak:

- a) a közös kül- és biztonságpolitika (CFSP) (közvetett centralizált irányítás): az „érzékeny” országok stabilitásának megőrzése és a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni küzdelem támogatása;
- b) a stabilitási eszköz (IfS) (közvetlen centralizált/közös irányítás): a konfliktusok megelőzésének, kezelésének és rendezésének, valamint a béketeremtési tevékenységek támogatása;
- c) a választási megfigyelő missziók (EOM) (közvetlen centralizált irányítás): a demokratizálódás, felelősségteljes kormányzás és konfliktus-megelőzés megerősítése, továbbá
- d) az iparosodott országok eszköz (ICI) (közvetlen centralizált irányítás), amely az iparosodott országokkal folytatott együttműködés javítására szolgáló fő eszköz.

7.6. A bővítési költségvetést ⁽⁴⁾ (835 millió EUR ⁽⁵⁾) a Bővítési Főigazgatóság (DG ELARG), a humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos költségvetést ⁽⁶⁾ pedig a Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága – ECHO (1 008 millió EUR ⁽⁷⁾) kezelte. A DG ECHO felelős továbbá az európai polgári védelmi mechanizmusért ⁽⁸⁾ is (27 millió EUR ⁽⁹⁾).

⁽³⁾ A 19. költségvetési cím alatt.

⁽⁴⁾ Elsősorban az előcsatlakozási támogatási eszköz, a csatlakozás utáni támogatásokat is magába foglaló Phare program, a CARDS, valamint a Törökországnak nyújtott előcsatlakozási pénzügyi támogatás keretében.

⁽⁵⁾ A 22. költségvetési cím alatt.

⁽⁶⁾ A költségvetés mintegy felét civil szervezetek, a másik felét pedig az ENSZ vagy más nemzetközi szervezetek kapják. Finanszírozási megállapodást csak a partnerségi keretmegállapodásban (Framework Partnership Agreement) részt vevő civil szervezetekkel, illetve a pénzügyi és igazgatási keretegyezményt (Financial Administrative Framework Agreement) aláíró ENSZ-szervezetekkel kötnek.

⁽⁷⁾ A 23. költségvetési cím alatt.

⁽⁸⁾ A mechanizmus célja, hogy támogassa a tagállamok, az EFTA, a tagjelölt országok és harmadik országok törekvéseit a természeti és ember által előidézett katasztrófákra, terrorcselekményekre, valamint technológiai, radiológiai és környezeti balesetekre vonatkozó reakálási, felkészültségi és megelőző intézkedések tekintetében.

⁽⁹⁾ A 23. költségvetési cím alatt.

Kockázati jellemzők

7.7. Az említett főigazgatóságok és szolgálatok által kezelt költségvetést előleg-kifizetések útján hajtják végre, amihez csak néhány feltételt kell teljesíteni. Ezzel szemben a közbelső és záró kifizetésekhez be kell nyújtani és jóvá kell hagyatni a projekt során ténylegesen felmerült kiadásokat, ezért ezek esetében általában nagyobb a jogszerűségi és szabályszerűségi hibák előfordulásának kockázata, mint az előfinanszírozásnál.

7.8. Az ezen a szakpolitikai területen előforduló eszközök és kifizetési módok a jellegüknél fogva nagyobb rugalmasságot tesznek lehetővé a Bizottság számára a kiadások támogathatóságának megállapításakor. Ezért e műveleteknél kisebb a jogszerűségi és szabályszerűségi hibák előfordulásának valószínűsége.

Költségvetés-támogatás

7.9. A partnerországokkal folytatott együttműködésre vonatkozó uniós szabályok⁽¹⁰⁾ előírják, hogy a makrogazdasági vagy ágazati reformokat segítő közvetlen költségvetés-támogatások⁽¹¹⁾ feltétele az, hogy a kedvezményezett országokban a közpénzek kezelése megfelelően átlátható, elszámoltatható és eredményes módon történjen.

7.10. Ezek a jogi rendelkezések sokféle értelmezésre adnak lehetőséget⁽¹²⁾, és az ország konkrét helyzetétől, vagy akár a kormány irányvonalától is függően nagyon változatos lehet annak megítélése, hogy az átláthatóságot, elszámoltathatóságot és eredményességet illetően mi tekintendő „megfelelő”-nek. Tekintve e körülményeket, emlékeztetni kell a következőkre:

7.8. A Bizottság az Európai Parlament és a Tanács által jóváhagyott hatályos jogszabályok keretén belül tevékenykedik.

7.9–7.10. A Bizottság nem osztja teljes mértékben a Számvevőszék értékelését a költségvetés-támogatások működésére vonatkozóan.

A költségvetés-támogatások olyan fejlesztési közegben működnek, ahol az alapvető kormányzati rendszerek, mint például a közpénzkezelési rendszer, jelentős hiányosságokat mutatnak. Mindemellett a támogathatósági feltételek szigorúak. Egy partnerország csak akkor jogosult költségvetés-támogatásra, ha kormánya megfelelő és hiteles stratégiával rendelkezik e hiányosságok orvoslására. A Bizottság a kockázatenyhítés érdekében rövid távú intézkedéseket is előírhat. Az új költségvetési támogatási iránymutatás⁽¹⁾ (amelyet a költségvetés-támogatás új megközelítése érdekében 2012-ben felülvizsgáltak a Bizottság javaslatait⁽²⁾ és a Tanács 2012. május 14-i következtetéseit követően) számos új rendelkezést tartalmaz annak érdekében, hogy a szabályokat tovább egyértelműsítsék. Ez magában foglalja az átláthatóságra és a felügyeletre vonatkozó új támogathatósági szabályokat, egy hivatalos kockázatelemzési folyamatot és a felső vezetésre vonatkozó irányítási keretszabályokat.

⁽¹⁰⁾ A fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról szóló, 2006. december 18-i 1905/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 25. cikkének b) pontja (HL L 378., 2006.12.27., 41. o.); egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról szóló, 2006. július 17-i 1085/2006/EK tanácsi rendelet 15. cikkének (1) bekezdése (HL L 210., 2006.7.31., 82. o.); az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról szóló, 2006. október 24-i 1638/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 15. cikke (2) bekezdésének e) pontja (HL L 310., 2006.11.9., 1. o.) és a Stabilitási Eszköz létrehozásáról szóló, 2006. november 15-i 1717/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 11. cikkének (1) bekezdése b) pontja (HL L 327., 2006.11.24., 1. o.).

⁽¹¹⁾ Az általános költségvetésből 2011 során folyósított költségvetés-támogatási kifizetések összege 1 milliárd EUR.

⁽¹²⁾ Lásd: a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik Európai Fejlesztési Alap (EFA) által támogatott tevékenységekről szóló, a 2003-as pénzügyi évre vonatkozó számvevőszéki éves jelentés 46. bekezdése (HL C 293., 2004.11.30., 315. o.).

⁽¹⁾ Lásd http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

⁽²⁾ Lásd a harmadik országoknak nyújtott uniós költségvetés-támogatás jövőbeni megközelítéséről szóló bizottsági közleményt (COM (2011) 638 végleges)

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- a) Költségvetés-támogatást gyakran kapnak olyan országok, ahol hiányosak a közpénzkezelési rendszerek. Egyik fontos kockázati tényező, hogy a fogadó ország költségvetése csalásnak vagy korrupciónak lehet kitéve. Tekintve, hogy a költségvetés-támogatási műveletek keretében átutalt pénzeszközök beolvadnak az ország költségvetésében lévő más forrásokba (ez az ún. helyettesíthetőség), ezeket is érintik a közpénzkezelés ilyen hiányosságai.
- b) Mivel a költségvetés-támogatási műveletek a partnerországok közpénzkezelési rendszerein, folyamatain és intézményein keresztül valósulnak meg, a jogszerűség és szabályszerűség számvetőségi ellenőrzése csak addig a szakaszig terjedhet, amikor a támogatást befizetik a partnerországok költségvetésébe.
- c) A Bizottság nagy döntési szabadsággal rendelkezik azt illetően, hogy egy partnerország jogosult-e költségvetés-támogatásra. Tekintve az értelmezés tág lehetőségét, a Bizottság által végrehajtott költségvetés-támogatási műveletek esetében kevésbé jelentkezik jogszerűtlenségek és szabályszerűtlenségek.

Jogosultság társfinanszírozásra

7.11. A Bizottság nemzetközi szervezeteken és az ENSZ-szervezeteken keresztül megvalósított többadományozós intézkedésekkel folyósítja a segélyek egy részét⁽¹³⁾. Ezek a hozzájárulások a jellegükből adódóan helyettesíthetők. Egyes esetekben azonban a Bizottság nem általános támogatást nyújt, hanem hozzájárulását a kiadásokra vonatkozó konkrét kritériumokhoz köti. Amennyiben egy másik adományozó is ugyanezt a módszert alkalmazza és saját hozzájárulását ugyanilyen jogosultsági kritériumokhoz köti, fennáll annak a kockázata, hogy a kiadások egésze nem fogja teljesíteni a Bizottság és a többi adományozó által támasztott feltételek összességét.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A nem célzott költségvetés-támogatást az eredmények jutalmazására, mintsem a tevékenységek finanszírozására tervezték. Egyértelmű tehát, hogy az ellenőrzés csak addig a szakaszig terjedhet, amíg a megállapodás szerinti feltételek teljesítését követően a forrásokat átutalják. A költségvetés-támogatási kifizetésekkel finanszírozható tevékenységek ellenőrzése, amelyekhez a kísérő programok konkrét támogatást kínálnak, azonban a nemzeti ellenőrző hatóságok feladata.

E támogatási rendszer egyike azoknak a válaszoknak, amelyeket a Bizottság a nemzetközi fejlesztési közösség és az uniós érdekelt felek azon kéréseire adott, amelyek olyan hatékonyabb beavatkozásra irányultak, amelyek az eredményekre és a felelősségvállalásra összpontosítanak, adminisztratív szempontból kevésbé összetettek és ezáltal csökkentik a partnerországokra háruló ügyleti költségeket.

7.11. A Bizottságnak nincs tudomása a fogalmi megközelítéssel (amelyet az elmúlt években fejlesztettek ki annak érdekében, hogy a Bizottság részt vehessen a vagyongazdálkodási alapokat magukban foglaló többadományozós intézkedésekben) kapcsolatos konkrét problémáról. E megközelítés garantálja, hogy teljesüljenek a külső tevékenységek uniós finanszírozására vonatkozó jogi követelmények (annak biztosítása által, hogy a más donorok által adományozott összegek elegendőek az uniós szabályok szerint nem támogatható tevékenységek finanszírozására), miközben az uniós finanszírozást a leghatékonyabban használják fel (a donorok koordinációja révén), a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfelelően.

A Bizottság e kockázatot azáltal korlátozza, hogy bármely közös munkát megelőzően értékeli a nemzetközi partnerszervezetek számviteli, ellenőrzési, belső kontroll- és beszerzési eljárásait, személyzetük helyszíni jelenlétét (és irányítóbizottsági részvételét), valamint a nemzetközi szervezettől megkövetelt szigorú átfogó pénzügyi beszámolást. Ezenfelül a külső fellépések végrehajtása során a rendszereket rendszeresen felülvizsgálják a külső könyvvizsgálók által végzett ellenőrzési küldetések révén.

Az EuropeAid és a Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága könyvvizsgálói ezidáig nem jelentettek ilyen jellegű megállapítást vagy „konkrét kockázatot”, és a Bizottságnak sincs tudomása olyan egyéb donorról, aki „ugyanazon támogathatósági kritériumoknak” felel meg.

⁽¹³⁾ A szerződések becsült értéke 1,5 milliárd EUR.

A Bizottság meggyőződése, hogy az általa bevezetett ezen belső kontrollintézkedések, az érintett nemzetközi szervezetek intézkedéseivel együtt ezen elméleti kockázatot olyan szintre korlátozza, amely valószínűleg elhanyagolható.

Az ellenőrzés hatóköre és módszerei

7.12. A Számvevőszék általános ellenőrzési koncepcióját és módszertanát az 1. fejezet **1.1. mellékletének 2. része** mutatja be. A „külső kapcsolatok, segítségnyújtás és bővítés” szakpolitika-csoport ellenőrzését illetően külön megjegyzendők az alábbiak:

- a) az ellenőrzés keretében egy 150 kifizetésből álló mintát vizsgáltunk, amely 30 előleg-kifizetést és 120 közbenső, illetve záró kifizetést tartalmazott. Az előleg-kifizetések 18 országra terjedtek ki. Az ellenőrzött, a Bizottság központjai vagy az uniós külképviseletek által jóváhagyott közbenső/záró kifizetések 11 országot érintettek⁽¹⁴⁾. A DG ECHO esetében az ellenőrzött közbenső/záró kifizetéseket a DG ECHO négy partnere által végrehajtott projektekre vonatkozóan teljesítették⁽¹⁵⁾;
- b) a rendszerértékelés az EuropeAid, a DG ECHO és az FPI központjainak, valamint adott esetben az uniós külképviseleteknek a felügyeleti és kontrollrendszerre vonatkozott, és a következőkre terjedt ki:
 - i. előzetes ellenőrzések;
 - ii. monitoring és felügyelet;
 - iii. utólagos/külső ellenőrzések;
 - iv. belső ellenőrzés.

7.13. A Számvevőszék megállapítása szerint a belső ellenőrzésnek ez a négy rétege jellemezi a külső fellépésekért felelős főigazgatóságok számára rendelkezésre álló, a kiadások jogszabályszerűségét és szabályszerűségét befolyásoló hibák megelőzésére, felismerésére és kijavítására szolgáló kontrollmechanizmusokat.

7.14. A Számvevőszék rotációs rendszerben értékeli a felügyeleti és kontrollrendszereket. A 2001. év során nem értékelték a Bővítési Főigazgatóságot, mindazonáltal elvégezték az elmúlt év során tett ajánlások hasznosulásának vizsgálatát (lásd: **7.3. melléklet**).

⁽¹⁴⁾ Kamerun, Grúzia, Malawi, Palesztina, Fülöp-szigetek, Oroszország, Tunézia és Vietnám (EuropeAid), valamint Albánia, Montenegró és Szerbia (DG ELARG).

⁽¹⁵⁾ Kettő Svájcban, egy Franciaországban és egy Írországban (16 darab, 11 országra kiterjedően végrehajtott humanitárius segítségnyújtási projekt kifizetéseinek ellenőrzése).

A TRANZAKCIÓK SZABÁLYSZERŰSÉGE

7.15. A tranzakciótesztek eredményeit az **7.1. melléklet** foglalja össze. A minta számvevőszéki tesztelése tranzakciók 33 %-ánál mutatott ki hibát. A Számvevőszék becslése szerinti legvalószínűbb hibaarány 1,1 % ⁽¹⁶⁾. Valamennyi hiba a közbenső, illetve végső kifizetésekben jelentkezett. A Számvevőszék emellett azt is megállapította, hogy a nem számszerűsíthető hibák gyakorisága nagy.

7.16. A 150 kifizetés közül 22 esetében mutatkozott számszerűsíthető hiba. A legtöbb ilyen hiba (16) a záró kifizetésekben fordult elő. Ezeket a hibákat a Bizottság kontrollmechanizmusai nem észlelték. A hibák a végső kedvezményezettek szintjén felmerült nem támogatható kiadásokra vonatkoznak, mint pl. a jogosultsági időszakon kívül felmerülő kiadások, nem támogatható kiadások bevonása (pl. héa, személyzeti költségek és indokolatlan általános költségek) a projektek költség-számolásába, valamint a megfelelő bizonylatokkal alá nem támasztott kiadások. A különböző hibákra alább hozunk példákat (lásd: 7.1. példa).

7.17. A végső kedvezményezettek illetve a szolgáltatók által elszámolt nem támogatható kiadásoknak a Bizottság általi kifizetése arra utal, hogy a Bizottság által alkalmazott megelőző és felderítő kontrollmechanizmusok nem teljes mértékben eredményesek (pl. a helyszíni látogatások és az elszámolt kiadások közvetlen tesztelése nem elég gyakoriak és hatókörük korlátozott, valamint a kedvezményezettek megbízásából készített külső költségvizsgálatok minősége sem megfelelő).

7.16. A Bizottság ellenőrzéseit oly módon alakították ki, hogy a hibák feltárása és kijavítása az utólagos ellenőrzések révén – a záró kifizetések után – még mindig lehetséges. Az utólagos ellenőrzések átfogó programját éves alapon a külső támogatással foglalkozó főigazgatóságok irányítják egy hivatalos kockázatkezelési program alapján.

A Bizottság megítélése szerint olyan országokban tevékenykedik, ahol gyakran nehéz vagy teljesen lehetetlen megelőzni vagy kijavítani a Számvevőszék által észlelt hibákat. Ez a helyzet például a szerződéses megbízottak (gyakran nem kormányzati szervezetek) esetében, akik számára nehézségekbe ütközik a kötelező héa-kifizetéseknek az állam általi megtérítése.

7.17. A Bizottság úgy véli, hogy hatékonyak a záró kifizetéseket megelőző felderítő és kiigazító intézkedések (pl. a Bizottság tisztviselői által benyújtott jelentések és költségigazolások, valamint az általuk végzett külső, illetve tranzakció-ellenőrzések és a kedvezményezettek akkreditációja) ⁽³⁾. Ezenfelül a lehetséges szabálytalanságok utólag is helyesbíthetők utólagos ellenőrzések és megfelelő visszafizettetés révén. Mindazonáltal nem valószínű, hogy az ellenőrzések nullára csökkentik a pénzügyi hibák kockázatát.

⁽¹⁶⁾ A Számvevőszék reprezentatív statisztikai minta alapján becsüli meg a hibaarányt. Az itt feltüntetett szám a legnagyobb valószínűség elve alapján becsült érték (MLE). A Számvevőszék 95 %-os konfidenciaszinttel állítja, hogy a sokaságban a hibaarány 0 % és 2,4 % (alsó és felső hibahatár, LEL és UEL) között van.

⁽³⁾ Az éves tevékenységi jelentések következtetései alapján.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

7.1. példa – Nem támogatható kiadás a záró kifizetésben

EuropeAid – Kamerun

Egy kameruni banánszállítót támogató projekt záró kifizetésében súlyos támogathatósági hibák merültek fel ⁽¹⁷⁾. Szabálytalanságok voltak a kedvezményezett által lebonyolított pályázati eljárásban. Ezenkívül a kedvezményezett a berendezések beszerzése során nem tartotta be a származási helyre vonatkozó szabályt ⁽¹⁸⁾.

Az ECHO egyik partnere

A lakóhelyét elhagyni kényszerült darfuri lakosság életfeltételeinek javítását előmozdító és támogató projekt támogatási szerződése keretében folyósított záró kifizetés esetében számos szabálytalanság merült fel (pl. a jogosultsági időszakon kívül felmerült költségek, a megosztott költségek helytelen elosztása és megfelelő bizonylatokkal alá nem támasztott kiadások). ⁽¹⁹⁾

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.1. példa – Nem támogatható kiadás a záró kifizetésben

EuropeAid – Kamerun

A hatályos jogszabály kellően indokolt esetben konkrétan lehetővé teszi az áruk korlátozott eredetére vonatkozó szabályoktól való hivatalos eltéréseket. Jelenleg majdnem lehetetlen a nem támogatható országokból származó termékek beszerzésének elkerülése az ilyen jellegű afrikai projektek végrehajtásakor. A kedvezményezettnek kérvényeznie kellett volna az eltérést a Bizottságtól, amelyet kellően indokolt esetben megadtak volna, ahogy az ebben az esetben is történt (a pályázat sajátos jellege miatt), mivel csak egyetlen ajánlat érkezett (Kolumbiából).

Az ECHO egyik partnere

Az említett példában a DG ECHO ragaszkodott ahhoz a tényhez, hogy a humanitárius tevékenységre Darfúrban került sor, amely a világ egyik legproblémásabb helyszíne, amelyet a kiszámíthatatlanság, volatilitás, bizonytalanság és az érintett emberekhez való nehéz hozzáférés jellemez, ami jelentős kihívás az irányítás szempontjából. Bár ebben az ügyben egyes szerződéses követelmények nem teljesültek, a partner biztosította az eredményeket. Érdemes még megemlíteni, hogy a Számvevőszék által ellenőrzött, ugyanezen partnerrel különböző országokban végrehajtott két másik tranzakció során nem merültek fel hibák. Mindemellett a DG ECHO figyelmeztette partnerét a szerződéses kötelezettségeire és arra, hogy belső kontrollrendszerét tovább kell fejlesztenie.

7.18. A 150 kifizetés közül 27 esetében 51 nem számszerűsíthető hiba merült fel, amelyek közül 31 hiba a Bizottság által végrehajtott vagy jóváhagyott szerződéskötési eljárásokkal, 8 hiba a költségvetés-támogatási kifizetésekkel, valamint 11 hiba a jogszabályi vagy szerződéses kötelezettségek be nem tartásával kapcsolatos.

7.19. A szerződéskötési eljárásokkal kapcsolatos 31 hiba a versenyalapú odaítélési eljárás keretében folyósított 85 kifizetés közül 22-t érintett. Példák a közbeszerzési eljárás során felmerült hibákra:

- a) nem egyértelmű kiválasztási kritériumok vagy nem megfelelő típusú közbeszerzési eljárás alkalmazása ⁽¹⁶⁾;

7.19.

⁽¹⁷⁾ A projekt ellenőrzött összege 1,6 millió EUR, 81,7 %-os hibaarány.

⁽¹⁸⁾ A szállítónak és az árnak AKCS-országból vagy egy uniós tagállamból kell származnia.

⁽¹⁹⁾ A támogatási szerződés ellenőrzött összege 0,42 millió EUR, 13,2 %-os hibaarány.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) az értékelési eljárások nem megfelelő dokumentálása és a jelöltekkel való egyenlőtlen bánásmód (9);
- c) szerződések módosítása a végrehajtási időszak letelte után (3).

Erre egy példa az alábbiakban olvasható (lásd: 7.2. példa).

7.2. példa – Szabálytalanságok egy pályázati eljárásban

D G ELARG központja

A TAIEX-hez ⁽²⁰⁾ kapcsolódó, három közbenső kifizetést érintő pályázati eljárás szabálytalannak minősült. A Bizottság egy olyan vállalatnak ítélte oda a szerződést, amelyik nem teljesítette a szakértők rendelkezésre állására vonatkozó rendelkezést, míg a többi pályázó ennek a követelménynek megfelelt. Az ajánlattevők számára rendelkezésre bocsátott feladatmeghatározásban a szakértők rendelkezésre állásának kezdő dátumát 2008. április 1-jében jelölték meg. A sikeres ajánlattevő a szakértők rendelkezésre állását csak 2008. május 21-től kezdődően biztosította. A szerződést mindezek ellenére ennek a vállalatnak ítelték oda. Ezt nem számszerűsíthető hibaként kezeltük.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

7.2. példa – Szabálytalanság egy pályázati eljárásban

D G ELARG központja

A Bizottság értelmezése szerint a szakértők rendelkezésre állására vonatkozó rendelkezés a sikeres pályázót nem juttatta versenyelőnyökhöz. Egyértelmű volt, hogy a pályázó által javasolt szakértőket nem kéri fel a Bizottsággal kötött két különböző szerződés szerint párhuzamos munkára.

7.20. A 8 ellenőrzött költségvetés-támogatási tranzakcióból a Számvevőszék 4 esetben talált 8 nem számszerűsíthető hibát. Ezek annak tudhatók be, hogy a Bizottság nem hasonlította össze a kedvezményezett országokban a közpénzek kezelése során elért eredményeket a vizsgált időszakra kitűzött célokkal, továbbá nem gondoskodott arról, hogy a kedvezményezett ország a megfelelő átváltási árfolyamot alkalmazza.

A RENDSZEREK EREDMÉNYESSÉGE

7.21. A felügyeleti és kontrollrendszerek számvevőszéki vizsgálatának eredményeit a **7.2. melléklet** foglalja össze. A Számvevőszék megállapította, hogy az EuropeAid, a DG ECHO és az FPI rendszerei részben voltak eredményesek. Az EuropeAid rendszereinek értékelésével kapcsolatos részletes eredményeket a 8., 9. és 10. Európai Fejlesztési Alapról szóló számvevőszéki éves jelentés tartalmazza.

7.21. Az EuropeAid esetében kérjük, tekintse meg az Európai Fejlesztési Alap 2011-es éves jelentésének 56. bekezdését.

⁽²⁰⁾ TAIEX – technikai segítségnyújtás és információcsere.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Humanitárius Segélyek Főigazgatósága (DG ECHO)

7.22. Az elmúlt évek során a DG ECHO folyamatosan javította felügyeleti és kontrollrendszereinek minden összetevőjét. Mindazonáltal a záró kifizetésekben előforduló számszerűsíthető hibák magas gyakorisága miatt (16 ellenőrzött esetből 10 alkalommal fordult elő hiba) az előzetes ellenőrzési eljárások csak részben minősülnek eredményesnek (lásd: 7.16. és 7.17. bekezdés).

Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat (FPI)

7.23. Az FPI által kezelt fő eszközök az IfS és a CFSP, amelyek az FPI operatív költségvetésének 87 %-át teszik ki. A Számvevőszék a nagy mértékben eltérő jellemzőik miatt külön értékelte e két eszköz felügyeleti és kontrollrendszereit és megállapította, hogy általában véve azok csak részben eredményesek.

7.24. A főbb hiányosságok a következőkkel kapcsolatosak:

- a) eredményes belső ellenőrzési részleg hiánya;

7.22. A DG ECHO úgy ítéli meg, hogy kontrollrendszerét fejlesztette és az kellő hatékonysági fokot ért el. A végső fennmaradó kockázat korlátozott és bizonyított, a további fejlesztés nem lenne költséghatékony.

A DG ECHO megítélése szerint a Számvevőszék által megfigyelt hibák jelentősége relatív és abszolút mértékben igen kicsi. A DG ECHO becslése alapján 2011-ben a végső fennmaradó kockázat aránya 1 %.

Ezenfelül a DG ECHO felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy az előzetes ellenőrzéseket az átfogó kontrollrendszerrel összefüggésben kell vizsgálni. A meglévő felügyeleti és kontrollrendszerek még mindig találhattak volna hibákat az utólagos ellenőrzések során, mivel a Számvevőszék által ellenőrzött fellépéseket a DG ECHO ellenőrzési láncának utolsó lépéseit követően nem ellenőrizték.

7.24.

- a) Mindezt a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat hatókörén kívül eső tényezők okozták. Azonos okok miatt az EuropeAid belső ellenőrzési részlege nem volt olyan helyzetben, hogy a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat 2011. évi tevékenységének ellenőrzését elvégezze.

A belső ellenőrzési részleg hiánya miatt a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a megbízhatóság érdekében egy szolgálat csak más elemekre tud támaszkodni, ahogy ezt a Belső Ellenőrzési Szolgálat munkáját is magában foglaló éves tevékenységi jelentésében is megállapította. A Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat belső ellenőrzési igényeit az EuropeAid belső ellenőrzési részlegének 2012. évi munkaterve tartalmazza (a megállapodás szerint a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat tevékenységére vonatkozóan egy új ellenőrzés és egy nyomon követő ellenőrzés).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

b) nincs megfelelő kockázatértékelés az utólagos ellenőrzési eljárásoknak alávetendő szerződések kiválasztására (CFSP) és nem kellően kidolgozottak a kockázatértékeléshez használt szerződés-kiválasztási kritériumok (IfS);

c) az előzetes ellenőrzési eljárások, melyek nem akadályozták meg a hibák egy részének előfordulását (IfS);

d) a CFSP-misszókra vonatkozó feltételek előzetes teljesülése ⁽²¹⁾;

e) a lezárandó CFSP szerződések terén meglévő elmaradás.

b) A CFSP és az IfS projekteknek az utólagos ellenőrzésekre való kiválasztása és az EPC-nek a két érintett működési egységre vonatkozó tervei objektív kritériumokon alapulnak (mint például a kezelt szerződések értéke, a legutóbbi utólagos ellenőrzés időpontja, a lehetséges csalás előfordulása vagy csalás gyanúja). A Bizottság elismeri, hogy a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat által végzett kockázatelemzés tovább javítható. 2012-ben erőfeszítéseket tesznek a kockázatelemzés módszerének javítására a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat által irányított valamennyi eszköz esetében, ideértve a CFSP-t is.

c) A Bizottság elismeri ugyan, hogy hibák jelentkeztek, ugyanakkor megjegyzi, hogy az előzetes ellenőrzési eljárások során ezeket észlelték a Számvevőszék által azonosított szinte valamennyi esetben, és a vezetés megtette a megfelelő utólagos intézkedéseket.

d) A Bizottság emlékeztet rá, hogy a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfelelően a CFSP-műveleteknek bizonyítaniuk kell, hogy eredményesen használják fel az uniós költségvetést. Mivel a KBVP-missziók előzmény nélkül jönnek létre, és előzmény nélkül kell működőképesse válniuk, nem tudnak azonnal eleget tenni a költségvetési rendelet 56. cikkében foglalt követelményeknek. A Bizottság azonban továbbra is köteles biztosítani, hogy az általa finanszírozott műveletek a fent említett elveknek megfelelően hatékonyak. Az éves tevékenységi jelentésben foglalt kockázatsökkentő kontrollok megfelelő alapot nyújtanak ahhoz, hogy biztosítékot adjanak még abban az esetben is, ha az 56. cikkben foglalt feltételek formálisan nem teljesülnek.

A Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat folytatja a „hatpilletéres értékeléseket”, amelyeket évente kétszer végez el, ami azt jelenti, hogy a legfontosabb missziókat pénzügyi tekintetben 2013 végéig értékeli.

e) A Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat további erőfeszítéseket tesz a CFSP-szerződések lezárására, és ezzel a céllal egy cselekvési tervet is kidolgozott. Továbbá a jövőben hatékonyabb módon vizsgálja felül a CFSP-műveleteket lezáró eljárásokat.

⁽²¹⁾ A költségvetési rendelet 56. cikke tartalmazza a szervezetek által teljesítendő feltételeket, mielőtt megbíznák őket az EU költségvetésének végrehajtásával. Ez a rendelkezés nem alkalmas a CFSP-missziók esetében történő alkalmazásra, mivel a Bizottság nem tud meggyőződni e feltételeket teljesüléséről a missziók elindítása előtt. Ezért az FPI célja az, hogy a missziókat az indulás után minél hamarabb akkreditálja. Kockázatsökkentő kontrollokat vezetett be a kockázatoknak e köztes időszakban történő csökkentése érdekében. 2011 végéig azonban a folyamatban levő kilenc CFSP-misszió közül mindössze egy (EULEX Koszovó) kapott akkreditációt.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság teljességi nyilatkozatai

7.25. Az EuropeAid és a DG ECHO főigazgatója, valamint az FPI igazgatója nyilatkozatában kijelentette, hogy ésszerű bizonyosságra tett szert azt illetően, hogy a mögöttes tranzakciók szabályszerűségét az alkalmazott kontroll eljárások a szükséges módon szavatolják ⁽²²⁾. Mindazonáltal:

- a) az FPI az éves tevékenységi jelentésében nem tett közzé e következtetéseknek alapjául szolgáló fennmaradó hibaarányt ⁽²³⁾;
- b) a DG ECHO speciális módszert alkalmaz a fennmaradó hibaarány kiszámítására, amelyet az éves tevékenységi jelentés nem mutat be megfelelően.

7.25.

- a) Ahogy a 2011. évi éves tevékenységi jelentésben is jelezte, a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat tervei szerint megállapítja a fennmaradó hibaarányt, az EuropeAid módszertanához hasonló módszerre alapozva, amelyet azonban a 2012. évi éves tevékenységi jelentés számára hozzáigazít a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat kontrollkörnyezetéhez.

- b) A DG ECHO által kiszámított fennmaradó hibaarány a DG ECHO ellenőrzési stratégiájának végrehajtására épül.

A DG ECHO megítélése szerint e módszertan megfelelően tükrözi működési költségvetésének kockázati kitettségét, mivel:

- az ellenőrzött populáció kifejezetten reprezentatív,
- a rendszerhibákat azonosították és a hozzájuk kapcsolódó hatásokat teljes mértékben megvizsgálták,
- az ellenőrzött költségvetést „tisztázták” a támogatásra nem jogosult tételek visszafizetetésének köszönhetően.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK**Következtetések**

7.26. A Számvevőszék az elvégzett ellenőrzések alapján megállapítja, hogy a „külső kapcsolatok, segítségnyújtás és bővítés” szakpolitika-csoport kifizetései a 2011. december 31-ével záródó évben mentesek voltak a lényeges hibáktól. A közbelső és záró kifizetéseknél (a 2011-ben folyósított kifizetések körülbelül egyharmadánál) azonban mutatkozott lényeges hiba.

7.27. Az elvégzett ellenőrzés alapján a Számvevőszék megállapítja, hogy a „külső kapcsolatok, segítségnyújtás és bővítés” szakpolitika-csoportnál alkalmazott felügyeleti és kontrollrendszerek eredményesen biztosították a kifizetések szabályszerűségét.

7.26. A Bizottság üdvözlöi a Számvevőszék azon következtetését, hogy a „Külső támogatások, fejlesztés és bővítés” politikacsoport tranzakciói 2011-ben mentesek voltak a lényegi hibáktól.

7.27. A Bizottság kidolgozta ellenőrzéseit a többéves projektek életciklusának teljes lefedésére. Meggyőződése, hogy e felügyeleti és kontrollrendszerek hatékonyak és évről évre jelentős mértékben javultak, továbbá az Európai Fejlesztési Alapok működését és az uniós költségvetésből finanszírozott tevékenységeket egyaránt lefedik. A külső támogatási környezet magas kockázata ellenére a Számvevőszék által legvalószínűbbre becsült éves hibaszázalék mind az uniós költségvetésből támogatott külső támogatás esetében 2010-ben és 2011-ben, mind pedig az Európai Fejlesztési Alapok esetében 2009-ben a lényegességi küszöb alatt volt.

⁽²²⁾ Az EuropeAid éves tevékenységi jelentésével kapcsolatos részletes eredményeket a 8., 9. és 10. Európai Fejlesztési Alapról szóló számvevőszéki éves jelentés tartalmazza. Ahogy a 7.14. bekezdésben már említettük, 2011-ben nem került sor a DG ELARG felügyeleti és kontrollrendszereinek értékelésére.

⁽²³⁾ Lásd: 1.21–1.23. bekezdés.

Ajánlások

7.28. A korábbi éves jelentésekben megfogalmazott ajánlások hasznosulásának számvevőszéki áttekintését a **7.3. melléklet** mutatja be. A Bizottság minden ajánlással foglalkozott és közülük négyet már végre is hajtott. Az EuropeAid felügyeleti és kontrollrendszereire vonatkozó ajánlásokat a 8., 9. és 10. Európai Fejlesztési Alapról szóló számvevőszéki éves jelentés tartalmazza. A fenti áttekintés, valamint a 2011-es megállapítások és következtetések alapján a Számvevőszék a következőket javasolja:

— **1. ajánlás:** az EuropeAid, a DG ECHO és az FPI javítson a támogatási szerződések felügyeletén, jobban kihasználva a helyszíni látogatásokat az elszámolt nem támogatható kiadások megelőzése és feltárása érdekében, illetve bővítsék a Bizottság megbízásából végzett külső ellenőrzések tárgykörét.

— **2. ajánlás:** az FPI:

- gondoskodjon a belső ellenőrzési részleg működésének elindításáról.
- konkrétan határozza meg a kockázatelemzések során használt kritériumokat, amikor az IfS vagy a CFSP alá tartozó szerződéseket választ ki ellenőrzésre.
- gondoskodjon arról, hogy minden CFSP-missziót a „hatpilléres értékelés” elvével összhangban akkreditáljanak.
- gyorsítsa fel a régi CSFP-szerződések lezárását.

7.28. Lásd az 1.12–1.13. bekezdésre adott választ.

Az átfogó kontrollrendszerük keretében végzett helyszíni vizsgálatok természete és célja tekintetében a különböző bizottsági szolgálatok különböző gyakorlatokat alkalmaznak, és különböző módon használják ezeket fel megbízhatósági célokra. Ezért – figyelembe véve a költséghatékonysági szempontokat – a Bizottság nem fogadhatja el azt az általános ajánlást, hogy a helyszíni látogatások javítása jelentősen javítaná a támogatási megállapodások pénzügyi kezelését a kiadások támogathatósága tekintetében.

A Bizottság megbízásából végzett külső ellenőrzések tárgykörét tekintve a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzés tárgyköre jelentős és elégséges. Figyelembe véve a Számvevőszék által e fejezethez megállapított saját hibaszázalékot, a Bizottság csak részben, a meglévő állapotok javítására irányuló folyamatos erőfeszítések tekintetében tudja elfogadni ezt az ajánlást.

- A Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat, mint ellenőrzött fél, teljes mértékben együtt fog működni az EuropeAid belső ellenőrzési részlegével.
- A Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat már tesz erőfeszítéseket arra, hogy az általa végzett utólagos ellenőrzésekkel kapcsolatos kockázatelemzéseket javítsa, ideértve a szerződések/projektek ellenőrzésre való kiválasztása kritériumainak megfelelőbb azonosítását is.
- A Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat kidolgozta a CFSP-missziók akkreditációjának ütemtervét, és további erőfeszítéseket tesz e téren. Az ütemterv szerint a jelentős missziókat pénzügyi tekintetben 2013 végéig akkreditálják.
- A Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat növeli a CFSP-szerződések lezárására irányuló erőfeszítéseit, és ezzel a céllal egy cselekvési tervet is kidolgozott.

7.1. MELLÉKLET

A TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYE – KÜLKAPCSOLATOK, SEGÍTSÉGNYÚJTÁS ÉS BŐVÍTÉS

	2011					2010	2009	2008
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ELARG	ECHO	Összesen			
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE								
Összes tranzakció (ebből):	81	8	38	23	150	165	180	180
Előlegek	17	2	4	7	30	75	83	71
Közbenső/záró kifizetések	64	6	34	16	120	90	97	109
A TESZTEK EREDMÉNYEI ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
A tesztelt tranzakciók megoszlása, százalék (szám):								
Hibamentes	73 % (59)	50 % (4)	68 % (26)	52 % (12)	67 % (101)	77 %	87 %	73 %
Egy vagy több hibát tartalmazó	27 % (22)	50 % (4)	32 % (12)	48 % (11)	33 % (49)	23 %	13 %	27 %
Hibát tartalmazó tranzakciók elemzése								
Kiadástípus szerinti elemzés								
Előlegek	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	11 %	17 %	19 %
Közbenső/záró kifizetések	100 % (22)	100 % (4)	100 % (12)	100 % (11)	100 % (49)	89 %	83 %	81 %
Hibatípus szerinti elemzés								
Nem számszerűsíthető hibák:	59 % (13)	50 % (2)	92 % (11)	9 % (1)	55 % (27)	53 %	74 %	60 %
Számszerűsíthető hibák:	41 % (9)	50 % (2)	8 % (1)	91 % (10)	45 % (22)	47 %	26 %	40 %
Támogathatóság	67 % (6)	100 % (2)	100 % (1)	100 % (10)	86 % (19)	72 %	100 %	79 %
Megalapozottság	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	17 %	0 %	21 %
Pontosság	33 % (3)	0 % —	0 % —	0 % —	14 % (3)	11 %	0 %	0 %
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA								
Legvalószínűbb hibaarány					1,1 %			
Felső hibahatár (UEL)					2,4 %			
Alsó hibahatár (LEL)					0,0 %			

⁽¹⁾ A mintát a szakpolitika-csoporton belüli különböző kockázati profilú területekre való jobb rálátás érdekében szegmensekre bontottuk.

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

⁽³⁾ Két EACEA-tranzakciót is magában foglal.

7.2. MELLÉKLET

A RENDSZERVIZSGÁLAT EREDMÉNYEI – KÜLKAPCSOLATOK, SEGÍTSÉGNYÚJTÁS ÉS BŐVÍTÉS

A EuropeAid kiválasztott felügyeleti és kontrollrendszereinek értékelése

	Előzetes ellenőrzések	Monitoring és felügyelet	Külső ellenőrzések	Belső ellenőrzés	Általános értékelés
Központi rendszerek	Részben eredményes	Eredményes	Eredményes	Részben eredményes	Részben eredményes
Külképviseltek	Részben eredményes	Részben eredményes	Részben eredményes	N/A	Részben eredményes

A DG ECHO kiválasztott felügyeleti és kontrollrendszereinek értékelése

	Előzetes ellenőrzések	Monitoring és felügyelet	Utólagos ellenőrzések	Belső ellenőrzés	Általános értékelés
Központi rendszerek	Részben eredményes	Eredményes	Eredményes	Eredményes	Részben eredményes

Az FPI kiválasztott felügyeleti és kontrollrendszereinek értékelése

	Előzetes ellenőrzések	Monitoring és felügyelet	Utólagos ellenőrzések	Belső ellenőrzés	Általános értékelés
IFS	Részben eredményes	Eredményes	Eredményes	Nem eredményes	Részben eredményes
CFSP	Részben eredményes	Részben eredményes	Részben eredményes		Részben eredményes

A KÜLKAPCSOLATOKKAL, SEGÍTSÉGNYÚJTÁSSAL ÉS BŐVÍTÉSSSEL KAPCSOLATOS KORÁBBI AJÁNLÁSOK HASZNOSULÁSA

Év	A Számvevőszék ajánlása	Az előrehaladás számvevőszéki elemzése	A Bizottság válasza
2009	A Humanitárius Segélyek Főigazgatósága javítsa a humanitárius segítségnyújtásra vonatkozó pályázatok elbírálásának dokumentálását (pl. egységes bírálati jelentések bevezetésével).	A DG ECHO javította a humanitárius segítségnyújtásra vonatkozó pályázatok dokumentálását.	A DG ECHO egyetért a Számvevőszék elemzésével.
	A DE ECHO dolgozzon ki és vezessen be olyan mechanizmust, amelynek révén adatokat gyűjthet és elemezhet arra vonatkozóan, hogy a „humanitárius segélylebonnyító központokat” a partnerek milyen mértékben veszik igénybe.	A DG ECHO 2011-ben ideiglenes megoldást vezetett be, amely keretében közvetlenül a humanitárius segélyt lebonyolító központoktól gyűjt minél több információt, amíg be nem vezetik a partnerektől származó információk automatikus összegyűjtését.	A DG ECHO egyetért a Számvevőszék elemzésével.
	A DG RELEX bocsásson rendelkezésre elegendő erőforrást a gyorsreagálási mechanizmus, illetve a közös kül- és biztonságpolitika keretében kötött régi, lejárt végrehajtási határidejű szerződések elemzéséhez és lezárásához.	Az FPI megfelelő intézkedéseket tett a gyorsreagálási mechanizmus (RRM) és IfS szerződések lezárása érdekében. A CFSP esetében azonban további erőfeszítésekre van szükség a Számvevőszék ajánlásának teljesítéséhez.	A Bizottság elismeri, hogy további erőfeszítésekre van szükség a régi CFSP-szerződések lezárása tekintetében, ezért egy cselekvési tervet dolgoztak ki annak érdekében, hogy a helyzet 2012 végéig javuljon.
	A DG ELARG az elvégzett ellenőrzések teljes körű dokumentálása érdekében vizsgálja felül a belső kontrolloknál alkalmazott ellenőrzési listáit.	Új ellenőrző listákat dolgoztak ki, és azokat kiosztották a megfelelő munkatársaknak és feltöltötték a DG ELARG intranet hálózatára. A 2010-es és 2011-es éves megbízhatósági nyilatkozathoz kapcsolódó ellenőrzések megerősítették, hogy az uniós külképviseltek jelenleg aktualizált ellenőrző listákat használnak.	
	A DG ELARG továbbra is bocsásson rendelkezésre elegendő erőforrást az új tagállamokban működő Phare programra, illetve átmeneti támogatási keretre vonatkozóan benyújtott, még feldolgozatlan záróelszámolások elemzéséhez.	A záróelszámolások terén tovább csökkent az elmaradás. A 401 programból azonban 2011 végén továbbra is 88 folyamatban levő záróelszámolás volt és további erőesztítésre van szükség az ajánlás végrehajtásához.	A DG ELARG elkötelezte magát, hogy megteszi a szükséges lépéseket az elmaradás további csökkentésére. A DG ELARG továbbra is megteszi a szükséges erőesztítéseket arra, hogy rendezze a Phare/az EU-12 országokban működő átmeneti támogatási keret számláit.

Év	A Számvevőszék ajánlása	Az előrehaladás számvevőszéki elemzése	A Bizottság válasza
2009	A DG ELARG határozza meg részletesebben az előzetes ellenőrzési kötelezettség megszüntetéséhez és az irányítási jogkör decentralizált országokra történő átruházásának felfüggesztéséhez szükséges kritériumokat, és végezzen tesztek a nemzeti hatóságok rendszereinek teljesítményére vonatkozóan. (Ez egy 2009-es ajánlás 2010-ben történő hasznosulása/aktualizálása)	2011 során a DG ELARG megkezdte annak elemzését, hogy milyen lehetőségek állnak rendelkezésre a hatáskörök átruházásához és az előzetes ellenőrzések felfüggesztéséhez kapcsolódó kritériumok és referenciaértékek meghatározásához. 2011-ben négy alrendszer ellenőrzését végezték el. Ezek a horvátországi és törökországi nemzeti rendszerek fő összetevőinek tényleges működésére terjedtek ki. A vonatkozó uniós külképviseltek végrehajtották ellenőrzési és helyszíni látogatásokra vonatkozó terveiket, ezáltal további biztosítékot nyertek a nemzeti rendszerek teljesítményével kapcsolatban.	Ezt az elemzést a megújított Előcsatlakozási Támogatási Eszköz keretében tovább mélyítik. A központ és a küldöttségek folytatják a nemzeti rendszerek rendszeres nyomon követését, amelyek során az egyik felhasznált eszköz az alrendszer ellenőrzése.
	A DG ELARG folytassa a vezetői információs rendszerébe bevitt adatok minőségének javítását. (Ez egy 2009-es ajánlás 2010-ben történő hasznosulása/aktualizálása)	A DG ELARG egy új iránymutatásokat tartalmazó dokumentumot hagyott jóvá a CRIS-adatok minőségének biztosítása érdekében. A decentralizált végrehajtási rendszerre vonatkozó új kifizetési ellenőrző listák az iPerseus szerződésadatokkal kapcsolatos ellenőrzéseket tartalmaznak. Az új eljárások eredményességének értékelését a jövőben el kell végezni.	
	A DG ELARG fejlesszen ki egy olyan eszközt, amely elősegíti a helyszíni ellenőrzések jogszerűséggel és szabályszerűséggel kapcsolatos eredményeinek összesítését. (Ez egy 2009-es ajánlás 2010-ben történő hasznosulása/aktualizálása)	Egyes uniós külképviseltek saját konszolidációs eszköz kidolgozását kezdték meg, de további erőfeszítésekre van szükség a közös alapkövetelmények meghatározása, a különböző megközelítések összehangolása és eredményes megvalósításuk ellenőrzése érdekében.	Felügyeleti tevékenységeinek végzése során az ELARG központja ösztönzi és nyomon követi az intézkedések végrehajtását.
	A DG ELARG növelje a centralizált irányítás alá tartozó tranzakciók utólagos vizsgálatainak számát. (Ez egy 2009-es ajánlás 2010-ben történő hasznosulása/aktualizálása)	Az utólagos ellenőrzések száma lényegesen nőtt 2011-ben. A hat „központosított” képviselő közül négyet látogattak meg utólagos ellenőrzést végző ellenőrök.	2012-ben erőfeszítéseket tesznek e téren, eggyel több országot látogattak meg és az eredeti munkaprogramot az év végéig teljesítik.
2008	A DG RELEX egységesítse utólagos ellenőrzési módszereit, és haladéktalanul tegyen eleget a belső ellenőr erre vonatkozó ajánlásainak. (ez az ajánlás a 2008-as éves jelentésben is szerepelt)	Az FPI konszolidálta a CFSP-re és IfS-re vonatkozó utólagos ellenőrzési módszertant. Ezek az irányelvek azonban még hiányosak, és jobban meg kell határozni a kockázatelemzési kritériumokat.	A Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat elkészítette a módszertani útmutatót, és egész éven át folytatja annak fejlesztését, amelyet az elvégzett ellenőrzések visszajelzéseire alapoznak. A kockázatelemzés kritériumait 2012-ben finomítják annak érdekében, hogy biztosítsák, hogy a 2013-ban ellenőrizendő projektek kiválasztása fokozottan egyértelműbb legyen. Végrehajtották a belső ellenőrnek a DG RELEX számára szóló, az utólagos ellenőrzésekre vonatkozó ajánlásait.

8. FEJEZET

Kutatás és egyéb belső politikák

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	8.1–8.11.
A szakpolitika-csoport egyedi jellemzői	8.2–8.10.
Kutatási keretprogramok	8.3–8.8.
Versenyképességi és innovációs keretprogram (CIP)	8.9–8.10.
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	8.11.
A tranzakciók szabályszerűsége	8.12–8.18.
A rendszerek eredményessége	8.19–8.36.
Kutatási keretprogramok	8.20–8.30.
Dokumentumalapú előzetes ellenőrzések	8.20–8.21.
A költségelszámolásokhoz csatolt könyvvizsgálói igazolás	8.22–8.24.
A Bizottság utólagos pénzügyi ellenőrzései	8.25–8.30.
A versenyképességi és innovációs keretprogramon (CIP) belüli, az IKT-politika támogatására irányuló program (ICT-PSP)	8.31–8.36.
Dokumentumalapú előzetes ellenőrzések	8.31.
A költségelszámolásokhoz csatolt könyvvizsgálói igazolás	8.32.
A Bizottság utólagos pénzügyi ellenőrzései	8.33–8.34.
A Bizottság vezetői teljességi nyilatkozatainak megbízhatósága	8.35–8.36.
Következtetések és ajánlások	8.37–8.40.
Következtetések	8.37–8.38.
Ajánlások	8.39–8.40.
A külső fellépésekre vonatkozó garanciaalap ellenőrzésének eredményei	8.41–8.43.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

8.1. Ez a fejezet a Számvevőszéknek a „kutatás és egyéb belső politikák” szakpolitika-csoportra vonatkozó külön értékelését tartalmazza, amely csoport a következő szakpolitikai területekből áll: 01. Gazdasági és pénzügyek, 02. Vállalkozáspolitikai, 03. Versenypolitika, 08. Kutatás, 09. Információs társadalom és média, 10. Közvetlen kutatás, 12. Belső piac, 15. Oktatás és kultúra, 16. Kommunikáció, 18. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, 20. Kereskedelem; valamint a külső fellépésekre vonatkozó garanciaalap rendszeres számvevőszéki ellenőrzésének eredményeit⁽¹⁾. A vonatkozó tevékenységekkel és az azokhoz kapcsolódó 2011. évi kiadásokkal kapcsolatos főbb adatokat a **8.1. táblázat** tartalmazza.

8.1. táblázat – Kutatás és egyéb belső politikák – a 2011. évre vonatkozó legfontosabb adatok

(millió EUR)

Költségvetési cím	Szakpolitikai terület	Megnevezés	Kifizetések	Irányítás módja
08	Kutatás	Igazgatási kiadások	321	Közvetlen centralizált
		7. KP	3 494	Közvetlen centralizált
		7. KP Euratom	271	Közvetett centralizált
		Korábbi keretprogramok (KP) befejezése	518	Közvetlen centralizált
			4 604	
15	Oktatás és kultúra	Igazgatási kiadások	131	Közvetlen centralizált
		Egész életen át tartó tanulás, beleértve a többnyelvűséget	1 376	Közvetett centralizált
		Az európai kulturális együttműködés fejlesztése	167	Közvetett centralizált
		Az ifjúság és a sport terén megvalósuló együttműködés ösztönzése és támogatása	156	Közvetett centralizált
		Emberek – program a kutatói mobilitásért	584	Közvetett centralizált
			2 414	
09	Információs társadalom és média	Igazgatási kiadások	132	Közvetlen centralizált
		7. KP	1 218	Közvetlen centralizált
		Egyéb	139	Közvetlen centralizált
			1 489	

⁽¹⁾ A külső fellépésekre vonatkozó garanciaalap létrehozásáról szóló, 2009. május 25-i 480/2009/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 145., 2009.6.10., 10. o.) preambulumbekendése értelmében az alap működését az Európai Számvevőszék, a Bizottság és az Európai Beruházási Bank által megállapított eljárásokkal az Európai Számvevőszék ellenőrzi.

(millió EUR)

Költségvetési cím	Szakpolitikai terület	Megnevezés	Kifizetések	Irányítás módja
02	Vállalkozáspolitik	Igazgatási kiadások	123	Közvetlen centralizált
		Versenyképesség, iparpolitika, innováció és vállalkozás	187	Közvetlen centralizált/közvetett centralizált a Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Hivatal közreműködésével
		Áruk belső piaca és ágazati politikák	33	Közvetlen centralizált
		7. KP – Együttműködés – Világűr és biztonság	423	Közvetlen centralizált
		Európai műholdas navigációs programok (EGNOS és Galileo)	570	Közvetlen centralizált
			1 336	
18	A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség	Igazgatási kiadások	76	Közvetlen centralizált
		Szolidaritás – Külső határok, vízümpolitika és a személyek szabad mozgása	445	Megosztott/Közvetlen centralizált
		Migrációs áramlások – Közös bevándorlási és menekültügyi politika	159	Megosztott/Közvetlen centralizált
		Alapvető jogok és uniós polgárság	48	Közvetlen centralizált
		Biztonság és a szabadságjogok védelme	133	Közvetlen centralizált
		Büntető- és polgári jogi igazságszolgáltatás	62	Közvetlen centralizált
		Drogprevenció és felvilágosítás	18	Közvetlen centralizált
		Szakpolitikai stratégia és koordináció	3	Közvetlen centralizált
			944	
10	Közvetlen kutatás	Személyzet, fenntartási költségek és beruházások	352	Közvetlen centralizált
		7. KP	41	Közvetlen centralizált
		Nukleáris tevékenységekből eredő korábbi kötelezettségek	24	Közvetlen centralizált
		Korábbi keretprogramok (KP) befejezése	24	Közvetlen centralizált
			441	
01	Gazdasági és pénzügyek	Igazgatási kiadások	70	Igazgatási kiadások
		Gazdasági és monetáris unió	12	Gazdasági és monetáris unió
		Nemzetközi gazdasági és pénzügyek	55	Nemzetközi gazdasági és pénzügyek
		Pénzügyi műveletek és eszközök	252	Pénzügyi műveletek és eszközök
			389	
16	Kommunikáció	Igazgatási kiadások	125	Közvetlen centralizált
		Kommunikáció és a média	35	Közvetlen centralizált
		Polgárközeli kommunikáció	37	Közvetlen centralizált
		Elemzési és kommunikációs eszközök	26	Közvetlen centralizált
		Az európai polgárság támogatása	36	Közvetlen centralizált
			259	
20	Kereskedelem	Igazgatási kiadások	93	Közvetlen centralizált
		Kereskedelempolitika	11	Közvetlen centralizált/Közös irányítás az IO-val
			104	

(millió EUR)

Költségvetési cím	Szakpolitikai terület	Megnevezés	Kifizetések	Irányítás módja
12	Belső piac	Igazgatási kiadások	61	Közvetlen centralizált
		A Belső Piaci Főigazgatóság politikai stratégiája és koordinálása	34	Közvetlen centralizált
			95	
03	Versenypolitika	Igazgatási kiadások	94	Közvetlen centralizált
		Kartellek, trösztellenes tevékenység és liberalizáció	0	Közvetlen centralizált
			94	

Összes igazgatási kiadás ⁽¹⁾	1 578
Keretprogramok (KP)	5 965
Egész életen át tartó tanulás, beleértve a többnyelvűséget	1 376
Egyéb operatív kiadások	3 250
Összes operatív kiadás	10 591
Ebből: — előlegek ⁽²⁾	6 911
— közbenső/záró kifizetések ⁽³⁾	3 680
Tárgyévi összes kifizetés	12 169

Tárgyévi összes kötelezettségvállalás	13 968
--	---------------

⁽¹⁾ Az igazgatási kiadások ellenőrzéséről a 9. fejezet számol be.

⁽²⁾ A 7. keretprogramhoz (2007–2013) tartozó előlegek 3 837 millió eurót, az egész életen át tartó tanulás programjához tartozó előlegek pedig 1 208 millió eurót tettek ki.

⁽³⁾ A 7. keretprogramhoz (2007–2013) tartozó közbenső/záró kifizetések 2 128 millió eurót, az egész életen át tartó tanulás programjához tartozó közbenső/záró kifizetések pedig 168 millió eurót tettek ki.

Forrás: az Európai Unió 2011. évi előzetes éves beszámolója.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A szakpolitika-csoport egyedi jellemzői

8.2. A szakpolitika-csoport fő elemei a kutatási és technológiafejlesztési keretprogramok (KP-k), amelyek 5 965 millió euróval az összes operatív kiadás 56 %-át teszik ki. Az „egyéb belső politikák” szakpolitika-csoport tartalmazza az egész életen át tartó tanulás programját (LLP) (1 376 millió EUR, azaz az összes operatív kiadás 11 %-a), a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” (SOLID) általános programot (445 millió EUR, azaz 4 %) és a Versenyképességi és innovációs keretprogramot (CIP) (258 millió EUR, azaz 2 %).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Kutatási keretprogramok

8.3. A hatodik és hetedik kutatási és technológiafejlesztési keretprogram (6. és 7. KP) az Európai Unió fő kutatás- és innovációtámogatási eszközei. Mindkét keretprogram célja a lisszaboni és az Európa 2020 stratégia, valamint az Európai Kutatási Térség ⁽²⁾ támogatása.

8.4. A keretprogramokat a Bizottság közvetlen, illetve közvetett centralizált irányítással hajtja végre; a végrehajtásban hat főigazgatóság és két végrehajtó ügynökség vesz részt ⁽³⁾. A költségvetés egy részének végrehajtása különböző szervek – például a közös vállalkozások ⁽⁴⁾ és az Európai Beruházási Bank – általi közvetett centralizált irányítással történik.

8.5. Mindkét keretprogram alapvetően projektalapú, versenyeztetésen alapuló támogatási program, amelyek keretében a potenciális kedvezményezetteknek projektjeik benyújtása útján versenyezniük kell a finanszírozás megszerzéséért. A sikeres pályázók támogatási megállapodást írnak alá a Bizottsággal. A támogatási megállapodás aláírása után sor kerül az első előlegfizetésre, amelyet a kedvezményezett által benyújtott költségelszámolások alapján több közbenső, majd egy záró kifizetés követ.

8.6. A legfőbb szabálytalansági kockázat az, hogy a kedvezményezettek a valóságnál nagyobb támogatható költségeket tüntethetnek fel a költségelszámolásokban, és ezt a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszerei adott esetben nem észlelik, és ezért nem korrigálják. A kockázatot súlyosbítja a támogatható költségekre vonatkozó szabályok bonyolultsága, és az, hogy egyes területeken a végrehajtó szervek (lásd: 8.4. bekezdés) eltérő módon alkalmazzák a szabályokat.

⁽²⁾ Az Európai Kutatási Térség minden olyan európai kutatási és fejlesztési tevékenységet, programot és szakpolitikát magában foglal, amely határokon átnyúló vetülettel is rendelkezik. Ezek együtt sokkal jobb lehetőségeket biztosítanak a kutatók, kutatóintézetek és vállalkozások számára a határon átnyúló mobilitásra, versenyre és együttműködésre.

⁽³⁾ A hat főigazgatóság a Kutatási és Innovációs Főigazgatóság (RTD), az Információs Társadalmi és Médiaügyi Főigazgatóság (INFSO), az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság (EAC), a Vállalkozás- és Iparpolitikai Főigazgatóság (ENTR), a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság (MOVE) és az Energiaügyi Főigazgatóság (ENER). A két végrehajtó ügynökség a i. Kutatási Végrehajtó Ügynökség (REA) és az ii. Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA).

⁽⁴⁾ Az Európai Unió kutatási közös vállalkozásai a következők: Fúziós-energia-fejlesztési és ITER Európai Közös Vállalkozás (fúziósenergia-fejlesztés és nemzetközi termonukleáris kísérleti reaktor); Tiszta Égbolt Közös Vállalkozás; ARTEMIS Közös Vállalkozás (beágyazott számítástechnikai rendszerekkel foglalkozó közös technológiai kezdeményezés); IMI Közös Vállalkozás (innovatív gyógyszerek kutatására irányuló kezdeményezés); ENIAC Közös Vállalkozás (európai nanoelektronikai technológiai platform); FCH Közös Vállalkozás (üzemanyagcella- és hidrogénteknológia).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.7. A Bizottság 2011. január 24-én a következő három intézkedést hozta a hetedik keretprogramra alkalmazandó szabályok egyszerűsítése érdekében:

- a) kiszélesítette az átlagos személyi költségek kiszámítására a kedvezményezettek által alkalmazható módszerek körét;
- b) átalányfinanszírozást vezetett be a kkv-tulajdonosok számára;
- c) kutatási egyeztető bizottságot hoz létre annak érdekében, hogy egységesebbé váljon a szabályok értelmezése és alkalmazása.

8.8. Még korai lenne azt értékelni, hogy mindezek az intézkedések milyen hatást gyakorolnak a támogatásra nem jogosult költségek szintjére. Ezen a szakpolitikai területen az Európai Bizottság felelős két jelentős űrprogram – a Galileo program, valamint a globális környezetvédelmi és biztonsági megfigyelési program (GMES) – végrehajtásáért is. A kapcsolódó feladatokat részben átruházták az Európai Űrügynökségre (ESA), részben azzal együttműködve végzik. A Bizottság által az ESA-nak teljesített összes kifizetés 2011-ben elérte a 660 millió eurót (133,6 millió EUR a GMES és 526,4 millió EUR a Galileo számára).

Versenyképességi és innovációs keretprogram (CIP)

8.9. A CIP program (az „egyéb belső politikák” szakpolitika-csoport része, amelyet a Számvevőszék rotációs elv alapján rendszerellenőrzésre kiválasztott) három különböző alprogramot foglal magában, amelyért három főigazgatóság felelős (2011-ben: DG ECFIN ⁽⁵⁾: 29 millió EUR, DG ENTR ⁽⁶⁾: 114 millió EUR és DG INFSO: 115 millió EUR). A DG INFSO igazgatja az **információs és kommunikációs technológiák (IKT)** szakpolitikai támogatási programját (ICT-PSP), amelynek célja az innováció és a versenyképesség ösztönzése az IKT jobb kihasználásának és célszerűbb használatának elősegítésével a polgárok, a kormányzatok és az üzleti vállalkozások (különösen a kkv-k) körében.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.8. A közös irányítás alatt álló globális környezetvédelmi és biztonsági megfigyelési programhoz (GMES) való éves hozzájárulás címén az uniós költségvetésből az Európai Űrügynökség (ESA) részére 2011-ben folyósított kifizetések, valamint a Galileo program végrehajtására meghatározott összegek előfinanszírozási kifizetésnek minősülnek. Az ESA által felhasznált pénzeszközök végösszegét a Bizottság csak a két program végén határozza meg.

⁽⁵⁾ A DG ECFIN – a Bizottság nevében az Európai Beruházási Alap (EBA) által működtetett uniós pénzügyi eszközök útján – saját tőkéhez, kockázati tőkéhez és hitelfinanszírozáshoz való hozzáféréssel támogatja a kis- és középvállalkozásokat.

⁽⁶⁾ A Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Hivatal (EACI) által CIP-támogatásokon keresztül a DG ENTR irányítja a vállalkozói készséghez és innovációhoz kapcsolódó alprogramot.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.10. A programot a támogatások közvetlen centralizált igazgatásával hajtják végre; a közvetlen kifizetéseket társfinanszírozási támogatási megállapodások keretében teljesítik, amelyeket a Bizottság ír alá a konzorciumba tömörülő kedvezményezettekkel. A PSP kutatási projektek esetében a legfőbb szabálytalansági kockázat az, hogy a kedvezményezettek támogatásra nem jogosult költségeket is feltüntethetnek a költségelszámolásaikban, és ezt a Bizottság felügyeleti és kontrollrendszerei az elszámolt költségek megtérítése előtt nem észlelik és nem korrigálják.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

8.11. A Számvevőszék általános ellenőrzési koncepcióját és módszertanát az 1. fejezet **1.1. mellékletének 2. része** mutatja be. A „kutatás és egyéb belső politikák” szakpolitika-csoport ellenőrzését illetően külön megjegyzendők az alábbiak:

- a) az ellenőrzés keretében egy 150 kifizetésből álló mintát vizsgáltunk: ebből 25 a kutatási keretprogramok kapcsán kifizetett előleg, 39 a szakpolitika-csoporton belüli más intézkedésekre folyósított előleg, 60 a kutatási keretprogramokhoz folyósított közbenső vagy záró kifizetés, 26 pedig a szakpolitika-csoporton belüli más intézkedésekre folyósított közbenső vagy záró kifizetés volt;
- b) a rendszerértékelés a következőkre terjedt ki:
 - a Bizottság dokumentumalapú előzetes ellenőrzései ⁽⁷⁾,
 - a projektek költségelszámolásaira vonatkozó, független könyvvizsgálók által kiadott igazolások ⁽⁸⁾,
 - a projektek utólagos pénzügyi ellenőrzései ⁽⁹⁾,
 - a Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatok ⁽¹⁰⁾;
- c) a Garanciaalap ellenőrzésének középpontjában egyrészt a Bizottság felügyeleti eljárásai, másrészt a Bizottság és az EBB közötti, az Alap eszközeinek kezelésére vonatkozó megállapodás betartása álltak. Emellett egy független könyvvizsgáló cég által végzett munka értékelésére is sor került.

⁽⁷⁾ A kutatás esetében az értékelés a keretprogrammal összefüggő 85 kifizetésből álló mintán alapult. Az „egyéb belső politikák” tekintetében az említett értékelés, valamint a projektek utólagos pénzügyi értékelése egy, a DG INFSO által igazgatott CIP program, az ICT-PSP keretében folyósított 30 kifizetésből álló kiegészítő mintán alapult.

⁽⁸⁾ Ez a vizsgálat 31 olyan kedvezményezetti költségelszámoláson alapult, amelyhez könyvvizsgálói igazolást csatoltak.

⁽⁹⁾ Ez elsődlegesen 30 utólagos ellenőrzés dossziéjának áttekintésén alapult.

⁽¹⁰⁾ Négy főigazgatóság – DG RTD, DG INFSO, DG ENTR és DG EAC –, valamint két végrehajtó ügynökség – az ERCEA és a REA – éves tevékenységi jelentéseit vizsgáltuk.

A TRANZAKCIÓK SZABÁLYSZERŰSÉGE

8.12. A tranzakciótesztek eredményeit a **8.1. melléklet** foglalja össze. A minta számvevőszéki tesztelése a tranzakciók 49 %-ánál mutatott ki hibát. A Számvevőszék becslése szerinti legvalószínűbb hibaarány 3,0 % ⁽¹¹⁾.

8.13. A Számvevőszék megállapítása szerint a mintában szereplő 150 tranzakció közül összesen 74-ben fordult elő hiba. A legfőbb hibaforrás a kedvezményezettek általi túlzott mértékű költségelszámolás a kutatási keretprogramokból finanszírozott projektek esetében. Ez összhangban van a Bizottság utólagos pénzügyi ellenőrzései ⁽¹²⁾ által feltárt hibákkal (lásd: 8.25–8.30. bekezdés). Amint a Számvevőszék már a korábbi években is megjegyezte ⁽¹³⁾, minden költségkategóriában – a személyi költségek és egyéb közvetlen költségek, illetve a közvetett költségek kategóriájában is – fordultak elő hibák.

8.14. Személyi költségek: a tényleges személyi költségek kiszámításának megbízható idő-nyilvántartási rendszer alapján kell történnie. A Számvevőszék ellenőrzése rámutatott arra, hogy eltérések vannak a jelenléti ívek és más személyzeti nyilvántartások (például a távollétekről és a szabadságokról vezetett nyilvántartások) között: előfordult, hogy az állítólag teljes munkaidőben egy adott projekten dolgozó személyek a munkaidő-nyilvántartás szerint egyidejűleg több projekten dolgoztak, illetve hogy ki nem fizetett túlórák díját a Bizottságra terhelték (lásd: 8.1. példa).

8.14. A költségelszámolásokban feltárt hibák nem járnak pénzügyi következménnyel az uniós pénzeszközökre.

⁽¹¹⁾ A Számvevőszék reprezentatív statisztikai minta alapján becsüli meg a hibaarányt. Az itt feltüntetett szám a legnagyobb valószínűség elve alapján becsült érték (MLE). A Számvevőszék 95 %-os konfidenciaszinttel állítja, hogy a sokaságban a hibaarány 1,1 % és 4,9 % (az alsó és a felső hibahatár, LEL és UEL) között van.

⁽¹²⁾ Ezt a Bizottság is megerősíti a kedvezményezettekhez intézett, „Hogyan kerülhetők el a költségelszámolásokban feltárt leggyakoribb hibák?” című, 2012. március 19-i feljegyzésében, ahol kijelenti, hogy a legtöbb hiba oka a szabályok félreértelmezése, vagy az, hogy a kedvezményezettek nem veszik kellőképpen figyelembe a támogatási megállapodás és a pénzügyi iránymutatások rendelkezéseit.

⁽¹³⁾ Lásd: a 2010-re vonatkozó éves jelentés 6.13. bekezdése, a 2009-re vonatkozó éves jelentés 5.19–5.20. és 8.11–8.12. bekezdése, valamint a 2008-ra vonatkozó éves jelentés 7.12–7.15. és 10.12–10.13. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.1. példa – Személyi költséggel kapcsolatos hiba a költségelszámolásban

A hetedik keretprogram egyik kedvezményezettje 308 000 EUR személyi költséget jelentett be. A számvevőszéki ellenőrzés feltárta, hogy a kedvezményezett:

- alábecsülte az alkalmazottai által teljesített munkaórák számát,
- az ellenőrzött projektben részt vevő alkalmazottak közül több esetében is a valósnál több munkaórát számolt el.

A fenti hibák eredményeként az elszámolásban a valósnál összességében 45 000 euróval több személyi költség szerepelt.

8.15. Egyéb közvetlen költségek: ezek akkor támogathatók, ha ténylegesek, megfelelő bizonyítékkal (például számlákkal és fizetési bizonylatokkal) alátámasztottak, és egyértelműen kapcsolódnak a projekthez és a tárgyidőszakhoz. A Számvevőszék az ellenőrzések során gyakran tapasztalta, hogy a kedvezményezettek a projekt lezárulását követően megrendelt vagy leszállított fogyóanyagokról, valamint alvállalkozásnak minősülő külső szolgáltatásokról szóló számlákat is benyújtottak. Előfordult az is, hogy a kedvezményezettek nem mellékeltek a költségeket igazoló számlákat vagy fizetési bizonylatokat. A gépek és berendezések esetében előfordultak olyan esetek, amikor a beszerzési költséget a kedvezményezett rendes számviteli gyakorlatának megfelelő értékcsökkenési leírás helyett teljes egészében a kutatási projektre terheltek.

8.16. Közvetett költségek: amennyiben a kedvezményezett tényleges közvetett költségeket számol el, azoknak kapcsolódniuk kell a projekthez. A kedvezményezettek gyakran nem zárták ki az elszámolásból a kereskedelmi tevékenységgel összefüggő, támogatásra nem jogosult költségeket, az előírázatokat, illetve a közvetlen módon elszámolt projektköltségeket (lásd: 8.2. példa).

8.2. példa – Egyéb közvetett költségekkel kapcsolatos hiba a költségelszámolásban

A kedvezményezett 366 891 EUR általános költséget számolt el, és az összes szervezeti egységének közvetett költségeit feltüntette, holott a költségek kutatási projektekre történő terhelése során csak a kutatószemélyzet létszámát használta elosztási kulcsként. Ilyen módon a nem a projekthez kapcsolódó költségek feltüntetése 180 670 eurós többletet eredményezett a költségelszámolásban.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.1. példa – Személyi költséggel kapcsolatos hiba a költségelszámolásban

A Számvevőszék által említett esetben a jogtalanul igényelt összeget levonták a következő kifizetésből.

8.16.**8.2. példa – Egyéb közvetett költségekkel kapcsolatos hiba a költségelszámolásban**

A Bizottság lefolytatta a kontradiktórium eljárást a kedvezményezettel. A kedvezményezett által nyújtott kiegészítő információkat és magyarázatokat követően a Bizottság megállapította, hogy az erre a projektre vonatkozóan jogtalanul visszaigényelt közvetett költségek összege 39 735 EUR, amelyet a Bizottság 2012-ben teljes mértékben visszafizettetett. Ezenfelül a Bizottság tájékoztatta a kedvezményezettet, hogy ezt a rendszerszintű hibát más olyan projektekben is ki kell javítani, amelyekben a kedvezményezett részt vesz, aki ezt elfogadta.

A Bizottság jól ismeri a közvetett költségek kiszámításának problémáját. A Horizont 2020 javaslat – elfogadása esetén – ezt úgy oldaná meg, hogy a közvetett költségek a közvetlen költségek százalékában kerülnének kifizetésre.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.17. Az „egyéb belső politikák” szakpolitika-csoportban 65 tranzakcióból 19 (29 %) esetében fordult elő hiba. Ezek között voltak a hatodik és hetedik keretprogram kapcsán feltárt szabálytalanságokhoz hasonló, támogatásra nem jogosult költségek elszámolásával összefüggő hibák is.

8.18. A számvevőszéki ellenőrzés által feltárt hibák között voltak az ESA által benyújtott pénzügyi jelentésben szereplő olyan előlegek, amelyeket csak a következő tárgyidőszakban lehetett volna igényelni, támogatásra nem jogosult előirányzatok (lásd még: 8.36. bekezdés), továbbá a két úrprogram végrehajtását kísérő beszerzési eljárásoknál tapasztalt problémák (lásd: 8.8. bekezdés).

A RENDSZEREK EREDMÉNYESSÉGE

8.19. A felügyeleti és kontrollrendszerek számvevőszéki vizsgálatának eredményeit a **8.2. melléklet** foglalja össze. A Számvevőszék megállapítása szerint a rendszerek részben voltak eredményesek a tranzakciók szabályszerűségének biztosítása terén, mind a kutatás, mind az ICT-PSP esetében.

Kutatási keretprogramok

Dokumentumalapú előzetes ellenőrzések

8.20. A kifizetések teljesítése előtt elvégzik az összes vonatkozó operatív és pénzügyi vonatkozás dokumentumalapú ellenőrzését a kifizetések szabályszerűségének ellenőrzése és a szerződések betartásának biztosítása céljából. Annak eredményeként, hogy a Bizottság igyekszik a lehető legnagyobb mértékben egyszerűsíteni előzetes kontroll eljárásait, ezek gyakran a kedvezményezett által benyújtott költségelszámolások és más dokumentumok vizsgálatában merülnek ki.

8.21. A 150 kifizetésből álló mintából 108 kifizetés⁽¹⁴⁾ ellenőrzése (lásd: 8.11. bekezdés) 51 esetben tárt fel hiányosságokat (amelyeket azonban a Számvevőszék nem tekint jelentősnek) a dokumentumalapú előzetes ellenőrzésben, mint például a projekt kezdődátuma előtti, visszamenőleges költségelszámolás (amihez a kedvezményezett nem kért előzetes írásbeli engedélyt), késedelmes kifizetések és az engedélyezési eljárás következtetlenségei. Következésképpen ez a kontroll eljárás csak részben tekinthető eredményesnek.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.18. A Bizottság az ESA által benyújtott minden egyes pénzügyi jelentésre vonatkozóan helyszíni ellenőrzést hajt végre, és minden feltárt hibát kijavít. Az előlegek a 2010. évi jelentésben szerepeltetett azon előlegek, amelyeket egyébként a következő beszámolási időszakban kellett volna visszaigényelni – nem gyakorolnak pénzügyi hatást a programra. A Számvevőszék által feltárt előirányzatot az ESA a következő beszámolási időszakban már javította. A Bizottság véleménye szerint a Számvevőszék által feltárt közbeszerzési hibák nem vezetnek az uniós pénzeszközök elvesztegetéséhez. A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék ellenőrzését követően módosított közbeszerzési eljárások megfelelőek, és összhangban vannak az úrkutatási beszerzési tevékenységek különleges jellegével.

8.20. A Bizottság azon a véleményen van, hogy a kontrollrendszereket teljes egészükben, az előzetes és utólagos ellenőrzésekkel együtt kell mérlegelni.

⁽¹⁴⁾ Ez a következőkből állt: 60 közbenső vagy záró kifizetés (keretprogramok); 25 előlegfizetés (keretprogramok); a kutatási közös vállalkozásokhoz, a kockázatmegosztó finanszírozási mechanizmushoz, illetve az EGNOS és a Galileo programokhoz való hozzájárulásokhoz kapcsolódó 21 kifizetés; valamint a Szén- és Acélipari Kutatási Alapból folyósított 2 előlegfizetés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A költségelszámolásokhoz csatolt könyvvizsgálói igazolás

8.22. A támogatási megállapodások előírják azokat a körülményeket, amelyek esetén a kedvezményezettek költségelszámolásaihoz független könyvvizsgáló által kiadott ellenőrzési igazolást (6. KP), illetve pénzügyi kimutatásokra vonatkozó igazolást (7. KP) kell csatolni ⁽¹⁵⁾. Ezen igazolások célja érdemi információk nyújtása a Bizottság számára annak értékeléséhez, hogy a kedvezményezettek által elszámolt költségek támogathatók-e, és hogy bevallottak-e az előfinanszírozás által generált minden bevételt és kamatot.

8.23. A Számvevőszék összehasonlította saját ellenőrzésének eredményeit az igazolások következtetéseivel azon kedvezményezetti költségelszámolások esetében, amelyekhez mellékeltek ilyen igazolást (a 60 közbenső és záró kifizetés közül 31 esetben). A Számvevőszék 25 olyan esetben is talált hibát, amelyek vonatkozásában a független könyvvizsgáló hitelesítő véleményt adott. 14 ilyen esetben a hiba pénzügyi hatása meghaladta a 2 %-ot.

8.24. Az előző évi megállapításokban megfogalmazottakhoz hasonlóan és annak ellenére, hogy a Bizottság erőfeszítéseket tesz a kedvezményezettek és a könyvvizsgálók figyelmének felhívására (lásd: **8.3. melléklet**), ez a kontrollmechanizmus továbbra is csak részben eredményes, mivel bizonyos támogatásra nem jogosult tételek továbbra is elkerülnek a független könyvvizsgálók figyelmét.

8.24. A Bizottság tudatában van annak, hogy a pénzügyi kimutatásokra vonatkozó igazolás nem szünteti meg teljes mértékben a hibákat, de lényegesen csökkenti azok súlyosságát, ezáltal jelentősen hozzájárul a Bizottság általános megbízhatósági szintjéhez.

A Bizottság utólagos pénzügyi ellenőrzései

8.25. A kutatási programokban illetékes főigazgatóságok mindkét keretprogram esetében közös utólagos ellenőrzési stratégiákkal rendelkeznek. Ezek fő céljai:

- a) a költségelszámolások jogszerűségének és szabályszerűségének értékelése és ezáltal információk biztosítása a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők éves megbízhatósági nyilatkozatához; és
- b) alap biztosítása a jogosulatlanul kifizetett uniós pénzeszegek visszafizettetéséhez.

8.26. A Bizottság által működtetett utólagos ellenőrzési rendszert a Számvevőszék összességében eredményesként értékelte.

A külső könyvvizsgálók munkájának felhasználása

8.27. A Bizottság reprezentatív ellenőrzéseinek többségét ⁽¹⁶⁾ külső könyvvizsgáló cégek végzik a Bizottság felelősége és ellenőrzése mellett.

⁽¹⁵⁾ A hetedik keretprogram kedvezményezettjeinek akkor kell igazolást benyújtaniuk, ha az uniós hozzájárulás mértéke meghaladja a 375 000 eurót. A Bizottság becslése szerint a kedvezményezettek 80 %-a nem éri el ezt a küszöböt.

⁽¹⁶⁾ Véletlenszerűen és oly módon kiválasztott ellenőrzések, hogy azok a teljes sokaságra nézve reprezentatív hibaarányt adjanak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

8.28. A Számvevőszék 30 utólagos ellenőrzés dossziéjának részletes vizsgálatát végezte el, külön figyelemmel az ellenőrzési dokumentáció minőségére, az alkalmazott módszertan következetességére és a Bizottságnak szóló jelentésekre. Míg a Számvevőszék hiányosságokat tárt fel az ellenőrzések dokumentációja és a külső könyvvizsgálók által alkalmazott ellenőrzési módszertan⁽¹⁷⁾ terén, a jelentéseket összességében kielégítőnek ítélte.

A jogosulatlanul kifizetett uniós pénzüsszegek visszafizettetésére szolgáló rendszerek

8.29. A Bizottság utólagos pénzügyi ellenőrzései során feltárt hibák következményeképpen a jogosulatlanul kifizetett uniós pénzüsszegeket vissza kell fizettetni (visszafizetési felszólítás vagy egy későbbi kifizetésből történő leírás útján). A DG RTD és a DG INFSO konszolidált adatai arra mutatnak, hogy a visszafizettetés hosszadalmas folyamat. 2011 végén a 2010-ben lezárt ellenőrzések 81 %-a, illetve a 2011-ben lezárt ellenőrzések 33 %-a⁽¹⁸⁾ tekinthető végrehajtottnak.

8.30. A feltárt rendszerszintű hibáknak az ellenőrzött kedvezményezettek nem ellenőrzött projektjeire történő extrapolációja pedig még ennél is hosszabb folyamat. A DG RTD esetében – együttesen a hatodik és hetedik keretprogramra vonatkozóan – a rendszerszintű hibák lezárási aránya⁽¹⁹⁾ 2011 végén 44,8 % volt.

A versenyképességi és innovációs keretprogramon (CIP) belüli, az IKT-politika támogatására irányuló program (ICT-PSP)

Dokumentumalapú előzetes ellenőrzések

8.31. A számvevőszéki ellenőrzés összehasonlította az ABAC számviteli rendszer keretében végzett előzetes ellenőrzések eredményeit a DG INFSO saját rendszerében végzetekéivel. 30 esetből 23-ban a tranzakciót az ABAC-ban nem ugyanaz a személy engedélyezte, mint a helyi rendszerben. Az ICT-PSP program esetében az ABAC-rendszer nem azonosítja megbízhatóan a tényleges ellenőrzést végző személyt. Következésképpen ez a kontroll eljárás csak részben tekinthető eredményesnek.

⁽¹⁷⁾ A feltárt hiányosságok elsősorban a nem támogatható költségek téves befogadását, a sokaságra nézve nem reprezentatív mintavételt, illetve egyes helytelen közvetett költségek validálását jelentették.

⁽¹⁸⁾ Tartalmazza mind a hatodik, mind a hetedik keretprogramra kiterjedő ellenőrzéseket.

⁽¹⁹⁾ A hiba akkor minősül „lezártnak”, ha a kedvezményezett elfogadta a Bizottság által javasolt átalánykorrekciót, vagy felülvizsgált költségelszámolást nyújtott be az extrapoláció által érintett projektek vonatkozásában.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

8.28. A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által feltárt hiányosságok pénzügyi hatása elhanyagolható, azonban fokozni fogja erőfeszítéseit annak biztosítására, hogy a külső könyvvizsgáló cégek minden egyes könyvvizsgálati megbízatás esetében megfeleljenek a keretszerződésekben előírt konkrét követelményeknek.

8.29–8.30. A többéves keretprogramok projektjeiben előforduló hibák javítására bevett gyakorlat a soron következő fizetés csökkentése. Sok esetben a soron következő fizetést 1 vagy 1,5 év elteltével kérik, ami jelentősen befolyásolja a 2010-ben és 2011-ben lezárt ellenőrzések végrehajtási szintjét. Mivel az extrapoláció folyamata szükségessé teszi, hogy a kedvezményezettek újraszámolják és újra beadják a költségelszámolásokat, ezért az ellenőrzések eredményeinek extrapolációval történő korrigálása valóban több időt vesz igénybe, mint az ellenőrzések eredményeinek a 8.29. bekezdésben ismertetettek szerinti végrehajtása.

8.31. Az Információs Társadalmi és Médiaügyi Főigazgatóságnál (DG INFSO) használatos helyi rendszer rögzíti a tranzakciók érvényesítésében részt vevő valamennyi szereplő láttamozását. A rendszer automatikus és biztonságos, ezért a rendszerben rögzített elektronikus láttamozások alapján száz százalékos megbízhatóságot nyújt arról, hogy „ki mit csinált”.

Az ABAC-ban jelzett személyek nevei eltérhetnek, mivel azok a tranzakciókban ténylegesen részt vevő személyek nevének felelnek meg, eltér viszont a jogosultságuk az időközi és a záró kifizetések esetében. Ez a DG INFSO szándékos döntéséből ered, melynek célja az ABAC-hoz való hozzáférés tapasztaltabb kollégákra történő korlátozása a hibakockázat csökkentése érdekében. Ezen elvet megfelelő dokumentálják a DG INFSO pénzügyi ügymenetének leírásában.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A költségszámolásokhoz csatolt könyvvizsgálói igazolás

8.32. Az előzetes ellenőrzések tekintetében ellenőrzött 30 tranzakció közül három esetben volt szükség könyvvizsgálói igazolásra. Ezeket megfelelően benyújtották, és következtetéseiket a fizetendő összeg megállapítása során figyelembe vették.

A Bizottság utólagos pénzügyi ellenőrzései

8.33. 2011-ben nem hagytak jóvá hivatalos utólagos ellenőrzési stratégiát a DG INFSO által igazgatott, nem kutatási jellegű programok tekintetében. Ennek eredményeképpen 2011-ben nem voltak érvényben az ICT-PSP projektek utólagos ellenőrzésére alkalmazandó egyedi ellenőrzési eljárások, és az ICT-PSP program kapcsán nem végeztek egyedi kockázateértékelést.

8.34. A számvevőszéki ellenőrzés időpontjáig a Bizottság mindössze két ICP-PSP projekt esetében hajtott végre ellenőrzést (egy 2011-ben és egy 2010-ben). A hibaarány mindkét esetben igen nagy volt: 96 %, illetve 100 %. A Számvevőszék ezenfelül tételes ellenőrzési tevékenysége keretében elvégezte két ICT-PSP projekt ellenőrzését. A hibaarány itt 99,82 % és 2,86 % volt. Az ICT-PSP program utólagos ellenőrzési stratégiájának hiánya jelentős hiányosságot jelent a felügyeleti és kontrollrendszerek terén, különös tekintettel a megállapított nagy hibaarányokra. Ez a kontrollmechanizmus ezért nem tekinthető eredményesnek.

A Számvevőszék által feltárt probléma megoldására a DG INFSO 2013-ban a következő generációs programok (Horizont 2020) keretében műszaki megoldást szándékozik kifejleszteni az ABAC-nál felmerülő láttamozásra.

8.33. A DG INFSO nem kutatási jellegű programjai rendszeres ellenőrzés tárgyát képezik. Erre a támogatási területre vonatkozóan 2011-ben 12 utólagos ellenőrzés zárult le, amelyből kettő az ICT-PSP programhoz kötődik. Az elvégzett ellenőrzéseket a kockázati megfontolások alapján választják ki, és jellemzően az operatív projektmenedzsmenttel megbízott szolgáltatók kérelmezik.

E finanszírozási terület növekvő pénzügyi jelentőségét látva a DG INFSO ellenőrzési stratégiát dolgozott ki, amelyet 2012-ben végrehajtanak. Ezen túlmenően a DG INFSO szolgáltatói e finanszírozási terület utólagos ellenőrzésére vonatkozó keretszerződést kötöttek 2011-ben. A keretszerződés alapján 2012 első félévében kezdetét vette egy 22 részből álló első, nem kutatási támogatásokra vonatkozó csomag ellenőrzése.

A nem kutatási programokra folyósított időközi és záró kifizetések a DG INFSO által 2011-ben összesen kifizetett összeg kevesebb mint 4%-át tették ki. A DG INFSO úgy véli, hogy a 2011-ben kezdeményezett és 2012-ben végrehajtandó intézkedések megfelelőek a szóban forgó finanszírozás pénzügyi jelentőségét tekintve.

8.34. A Bizottság által 2010-ben és 2011-ben az ICT-PSP program – a DG INFSO által menedzselt nem kutatási programok egyike – kapcsán végrehajtott két ellenőrzés kiválasztására kockázati megfontolások miatt került sor, az ilyen ellenőrzéseknél talált hibaarány gyakran nagyon magas, ami nem jellemző az alapsokaság egészére.

A 2012-ben végrehajtandó, nem kutatási programokra vonatkozó ellenőrzési stratégia egyik szándéka volt olyan mintavételezési módszerek meghatározása, amelyek az ellenőrzések hatékonyságának maximalizálásával egyidejűleg jelentős hibaarány-feltárást tesznek lehetővé oly módon, hogy a nagy és kockázatokra hajlamos kedvezményezettekre összpontosítsanak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A Bizottság vezetői teljességi nyilatkozatainak megbízhatósága

8.35. Az ellenőrzött éves tevékenységi jelentések a mögöttes tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége tekintetében korrekt értékelést adnak a pénzügyi gazdálkodásról. A kapott információk megerősítik a Számvevőszék észrevételeit és következtetéseit.

8.36. Három főigazgatóság⁽²⁰⁾ alkalmazott fenntartást a hetedik keretprogramhoz tartozó költségelszámolások pontosságát érintő fennmaradó hibákat illetően, két főigazgatóság⁽²¹⁾ pedig megerősítette a hatodik keretprogrammal összefüggő költségelszámolásokra vonatkozó fenntartásait. A DG ENTR emellett fenntartását fejezte ki az ESA pénzügyi beszámolóinak megbízhatóságát illetően is (lásd: 8.18. bekezdés).

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK**Következtetések**

8.37. A Számvevőszék az elvégzett ellenőrzések alapján megállapítja, hogy a „kutatás és egyéb belső politikák” szakpolitika-csoport 2011. december 31-i fordulónappal záruló évre vonatkozó kifizetéseiben lényeges hibák fordultak elő⁽²²⁾.

8.38. A Számvevőszék az elvégzett ellenőrzések alapján megállapította, hogy a vizsgált, a „kutatás és egyéb belső politikák” szakpolitika-csoportnál alkalmazott felügyeleti és kontrollrendszerek részben voltak eredményesek.

Ajánlások

8.39. A korábbi (2008-ra és 2009-re vonatkozó) éves jelentésekben megfogalmazott ajánlások hasznosulásának számvevőszéki áttekintését a **8.3. melléklet** mutatja be. A Számvevőszék az alábbiakra hívja fel a figyelmet:

a) A 2011 év végi állapot szerint nem alkalmaztak az igazoló könyvvizsgálóknak a bizottsági ellenőrzés eredményeiről történő tájékoztatására szolgáló közvetlen visszajelzési eljárást arra az esetre, ha az utólagos ellenőrzések nagy eltéréseket tárnak fel az igazolt, illetve a Bizottság általi ellenőrzés szerinti összegek között.

8.36. A Bizottság folytatja az ESA pénzügyi beszámolóinak ellenőrzését, valamint ösztönzi és támogatja az ESA-t abban, hogy tegyen intézkedéseket a Bizottságnak készített pénzügyi beszámolók minőségének további javítására. A jelenleg folyamatban lévő intézkedéseket figyelembe véve, a Bizottság a problémák gyors kijavítását reméli, ami a szóban forgó fenntartás enyhítését és végső visszavonását teszi majd lehetővé.

8.38. A célok tekintetében az ellenőrzések kockázatarányosságát és költséghatékonyságát a jogszerűséggel és szabályszerűséggel összevetve a Bizottság úgy véli, hogy irányítási és kontrollrendszerei vezetői szempontból tekintve kellő bizonyosságot nyújtanak, a felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselők 8.36. bekezdésben említett fenntartásainak figyelembevételével.

8.39.

a) A bizottsági szolgálatoknál van egy eljárás, amelynek célja visszajelzés nyújtása az igazoló könyvvizsgálóknak abban az esetben, ha a Bizottság utólagos ellenőrzései során lényeges különbséget tár fel az igazolt költségelszámolások és a saját megállapításai között. Ez úgy valósul meg, hogy vagy írásban kéri fel a kedvezményezettet, hogy jelezzen vissza az igazoló könyvvizsgálónak, vagy közvetlenül az igazoló könyvvizsgálóhoz fordulnak.

⁽²⁰⁾ DG ENTR, DG INFSO és DG RTD.

⁽²¹⁾ DG ENTR és DG RTD.

⁽²²⁾ Lásd: 8.12. és 8.13. bekezdés.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) A Bizottság folytatta az ellenőrzési eredmények hasznosítására irányuló munkáját (a költségelszámolások kiigazítása vagy visszafizetési felszólítások kibocsátása) azokban az esetekben, amikor a kedvezményezettek az ellenőrzések eredményei szerint túlzott mértékű költségelszámolást érvényesítettek. A Számvevőszék mindamellett rámutatott, hogy a gyakorlatban a visszafizetetés – különösen az extrapoláció esetében – hosszadalmas folyamat (lásd: 8.29–8.30. bekezdés).

8.40. Az említett áttekintés, valamint a 2011. évre vonatkozó megállapítások és következtetések alapján a Számvevőszék javasolja, hogy a Bizottság:

— a kutatási keretprogramok terén:

- **1. ajánlás: növelje** a közbenső és záró kifizetések kapcsán feltárt hibák kezelésére irányuló erőfeszítéseit,

- **2. ajánlás: fokozza** a Számvevőszék és a Bizottság utólagos ellenőrzései során feltárt hibákkal kapcsolatos, a kedvezményezetteket és a független könyvvizsgálókat célzó figyelemfelhívó tevékenységét,

- **3. ajánlás:** biztosítsa, hogy a nevében ellenőrzéseket végző külső könyvvizsgáló cégek eljárásaikat hozzák összhangba a bizottsági iránymutatásokkal és a standard gyakorlattal, és különösen azt, hogy javítsák ellenőrzési dokumentációjuk minőségét,

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- b) A Bizottság már dolgozik a Számvevőszék megállapításain. A többéves keretprogramok projektjeiben előforduló hibák javítására bevett gyakorlat a soron következő fizetés csökkentése. Sok esetben a soron következő fizetést 1 vagy 1,5 év elteltével kérik, ami jelentősen befolyásolja a 2010-ben és 2011-ben lezárt ellenőrzések végrehajtási szintjét.

8.40. Lásd az 1.12–1.13. bekezdésre adott választ.

- A hetedik keretprogram szabályainak egyszerűsítési lehetőségei kimerültek. A Bizottság azonban folytatja a hibák helyesbítésére irányuló erőfeszítéseit az alábbi intézkedésekkel:

- a résztvevők és igazoló könyvvizsgálók részére történő útmutatás és visszajelzés nyújtásával kapcsolatos, folyamatban lévő erőfeszítések fokozása,
- az előzetes ellenőrzési eljárások felülvizsgálata a kifizetési határidők szükségtelen hosszabbítása nélkül,
- az ellenőrzési munka és a visszafizetett intézkedések folytatása,
- a feltárt hibák pénzügyi hatásának figyelemmel kísérése, amely hatás egy többéves időszak távlatában jóval alacsonyabb lehet, mint a hibaérték.

A Horizont 2020 keretprogramra további egyszerűsítéseket javasoltak, amelyek elfogadásuk esetén alacsonyabb hibaarányt eredményeznek.

- A bizottsági szolgálatoknál van egy eljárás, amelynek célja visszajelzés nyújtása az igazoló könyvvizsgálóknak abban az esetben, ha a Bizottság utólagos ellenőrzései során lényeges különbséget tár fel a hitelesített költségelszámolások és a saját megállapításai között. Ez úgy valósul meg, hogy vagy írásban kérik fel a kedvezményezettet, hogy jelezzen vissza az igazoló könyvvizsgálónak, vagy közvetlenül az igazoló könyvvizsgálóhoz fordulnak.

- A Bizottság fokozni fogja erőfeszítéseit annak biztosítására, hogy a külső könyvvizsgáló cégek minden egyes könyvvizsgálati megbízatás esetében megfeleljenek a keretszerződésekben előírt valamennyi konkrét követelménynek. Ebben az összefüggésben átvizsgálják majd a külső könyvvizsgáló cégeknél lévő valamennyi munkadokumentumot, azt biztosítandó, hogy ezek a dokumentumok megfeleljenek a keretszerződés követelményeinek. Az első ilyen felülvizsgálatokra 2012 vége előtt sor kerül.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

— az „egyéb belső politikák” terén:

- **4. ajánlás:** minél **hamarabb** vezessen be az ICT-PSP programra alkalmazandó utólagos ellenőrzési stratégiát, és ennek során vegye figyelembe a DG INFSO által a keretprogramokon belüli projektekre alkalmazott kockázatalapú utólagos ellenőrzési stratégia tanulságait.

- A DG INFSO a nem kutatási programokra vonatkozó ellenőrzési stratégiát dolgozott ki, amelyet 2012-ben hajtanak végre, és amely – egyebek mellett – az ICT-PSP programra is kiterjed.

A KÜLSŐ FELLÉPÉSEKRE VONATKOZÓ GARANCIAALAP ELLENŐRZÉSÉNEK EREDMÉNYEI

8.41. A külső fellépésekre vonatkozó garanciaalap⁽²³⁾ (a továbbiakban: az Alap) – egy harmadik országoknak hiteliganciát nyújtó alap – célja, hogy az uniós költségvetésből történő közvetlen pénzlehívások elkerülése érdekében kifizesse az uniós hitelezőket⁽²⁴⁾, ha valamely kedvezményezett elmulasztaná teljesíteni fizetési kötelezettségét. Az Alap adminisztratív irányítását a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság (DG ECFIN) végzi, míg a pénzeszköz-gazdálkodásért az Európai Beruházási Bank (EBB) felel.

8.42. Az Európai Unió 2011. évi összevont beszámolója szerint az Alap 2011. december 31-én összesen 1 475 millió EUR összegű nettó eszközzel rendelkezett, szemben a 2010. december 31-i 1 346 millió EUR összeggel⁽²⁵⁾. A vizsgált évben nem történt garancialehívás az Alapból.

8.43. Az EBB és a Bizottság referenciaindexet alkalmaz az Alap éves teljesítményének értékelésére. 2011-ben az Alap portfóliójának hozama 0,72 % volt, ami 139 bázisponttal kisebb a vonatkozó referenciahozamnál.

⁽²³⁾ 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.).

⁽²⁴⁾ Elsősorban az EBB, de ide tartoznak az Euratom külső hitelei és a harmadik országoknak nyújtott közösségi makroszintű pénzügyi támogatási (MFA) kölcsönök is.

⁽²⁵⁾ Az Alap összevonás előtti saját nettó eszközértéke 1 495 millió EUR volt.

8.1. MELLÉKLET

A TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYEI – KUTATÁS ÉS EGYÉB BELSŐ POLITIKÁK

	2011					2010	2009	2008
	6. KP	7. KP	LLP	Egyéb	Összesen			
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE								
Összes tranzakció (ebből):	17	68	10	55	150	150	351	361
Előlegek	2	23	9	30	64	77	125	237
Közbenső/záró kifizetések	15	45	1	25	86	73	226	124
A TESZTEK EREDMÉNYEI ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
A tesztelt tranzakciók megoszlása, százalék (szám):								
Hibamentes	47 % (8)	32 % (22)	100 % (10)	65 % (36)	51 % (76)	61 %	72 %	86 %
Egy vagy több hibát tartalmazó	53 % (9)	68 % (46)	0 % (0)	35 % (19)	49 % (74)	39 %	28 %	14 %
Hibát tartalmazó tranzakciók elemzése								
Kiadástípus szerinti elemzés								
Előlegek	0 % (0)	11 % (5)	0 % (0)	63 % (12)	23 % (17)	12 %	9 %	19 %
Közbenső/záró kifizetések	100 % (9)	89 % (41)	0 % (0)	37 % (7)	77 % (57)	88 %	91 %	81 %
Hibatípus szerinti elemzés								
Nem számszerűsíthető hibák:	0 % (0)	39 % (18)	0 % (0)	53 % (10)	38 % (28)	33 %	35 %	34 %
Számszerűsíthető hibák:	100 % (9)	61 % (28)	0 % (0)	47 % (9)	62 % (46)	67 %	65 %	66 %
Támogathatóság	100 % (9)	96 % (27)	0 % (0)	100 % (9)	98 % (45)	97 %	55 %	65 %
Megalapozottság	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	6 %	3 %
Pontosság	0 % (0)	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	3 %	39 %	32 %
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA								
Legvalószínűbb hibaarány:					3,0 %			
Felső hibahatár					4,9 %			
Alsó hibahatár					1,1 %			

⁽¹⁾ A mintát a szakpolitika-csoporton belüli különböző kockázati profilú területekre való jobb rálátás érdekében szegmensekre bontottuk.

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

8.2. MELLÉKLET

A RENDSZERVIZSGÁLAT EREDMÉNYEI – KUTATÁS ÉS EGYÉB BELSŐ POLITIKÁK

A vizsgált rendszerek értékelése

Az érintett rendszer	Dokumentumalapú előzetes ellenőrzések	Könyvvizsgálói igazolás	Utólagos pénzügyi ellenőrzés	Általános értékelés
Kutatási keretprogramok	Részben eredményes	Részben eredményes	Eredményes	Részben eredményes
Versenyképességi és innovációs keretprogram – IKT-politikai támogatási program	Részben eredményes	n.a.	Nem eredményes	Részben eredményes

A KORÁBBI AJÁNLÁSOK HASZNOSULÁSA – KUTATÁS ÉS EGYÉB BELSŐ POLITIKÁK

Év	A Számvevőszék ajánlása	Az előrehaladás számvevőszéki elemzése	A Bizottság válasza
2009	Az igazoló könyvvizsgálók által kiadott ellenőrzési igazolások megbízhatóságának növelése érdekében a Bizottságnak fel kell hívnia az igazoló könyvvizsgálók figyelmét a kiadások támogathatóságára. (8.32. bekezdés)	Nincs az igazoló könyvvizsgálóknak a bizottsági ellenőrzés eredményeiről történő tájékoztatására szolgáló visszajelzési eljárás arra az esetre, amikor az utólagos ellenőrzések nagy eltéréseket tárnak fel az igazolt, illetve a Bizottság általi ellenőrzés szerinti összegek között. A Bizottság 2012-ben tervezi egy ilyen eljárás bevezetését. Ezenfelül a Bizottság 2012-ben a kedvezményezetteket és az igazoló könyvvizsgálókat célzó kommunikációs kampányt indított, amely célja a benyújtott költségelszámolások, illetve (adott esetben) a vonatkozó könyvvizsgálói igazolások megbízhatóságának javítása.	A bizottsági szolgálatoknál már van egy eljárás, amelynek célja visszajelzés nyújtása az igazoló könyvvizsgálóknak abban az esetben, ha a Bizottság utólagos ellenőrzései során lényeges különbséget tár fel a hitelesített költségelszámolások és a saját megállapításai között. Ez úgy valósul meg, hogy vagy írásban kérjük fel a kedvezményezettet, hogy jelezzen vissza az igazoló könyvvizsgálónak, vagy közvetlenül az igazoló könyvvizsgálóhoz fordulnak.
2008	A Bizottságnak gondoskodnia kell a kontrollmechanizmusok szigorú alkalmazásáról: szükség esetén szankciókat kell alkalmaznia, valamint visszafizettetéseket, illetve kiigazításokat kell végrehajtania azokban az esetekben, amikor szabályszerűtlenül elszámolt költségek visszatérítésére került sor. (7.42. bekezdés)	A Bizottság 2011-ben folytatta az ellenőrzési eredmények hasznosítására irányuló munkáját (költségelszámolások kiigazítása vagy visszafizetési felszólítások kibocsátása). Ezen túlmenően a Bizottság 2009 óta módszeresen késedelmi pótlékot ró ki azokra a kedvezményezettekre, akikről bebizonyosodik, hogy túlzott mértékű költségeket vallottak be, és ezért a Bizottság olyan pénzügyi hozzájárulást folyósított nekik, amelyre nem voltak jogosultak. A Számvevőszék mindamellett megjegyezte, hogy a gyakorlatban – különösen az extrapoláció esetében – több ügy indul, mint amennyi lezárul.	Mivel a bizottsági szolgálatoknak a kedvezményezettek jogait minden szakaszban figyelembe kell venni, az ellenőrzés eredményeinek megvalósítása nehéz és hosszadalmas folyamat, különösen ami az extrapolációt illeti. Továbbá néhány esetben ezt csak akkor lehet megvalósítani, amikor a projekt már lezárult. Az utóbbi időben kiemelt figyelmet kaptak az extrapolációval kapcsolatos esetek. Például a Kutatási és Innovációs Főigazgatóságnál növelték a folyamattal megbízott csapat létszámát, és ennek eredményeképpen 2012-ben május 8-ig bezárólag 17 extrapolációs eset zárult le, és 13 eset nyílt meg.

9. FEJEZET

Igazgatási és egyéb kiadások

TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>
Bevezetés	9.1–9.8.
A szakpolitika-csoport egyedi jellemzői	9.4–9.5.
Az ellenőrzés hatóköre és módszerei	9.6–9.8.
A tranzakciók szabályszerűsége	9.9.
A rendszerek eredményessége	9.10.
Észrevételek az egyes intézményekről és szervekről	9.11–9.29.
Európai Parlament	9.12–9.17.
Európai Tanács és Tanács	9.18.
Bizottság	9.19–9.21.
Számvevőszék	9.22.
Európai Gazdasági és Szociális Bizottság	9.23–9.24.
Európai Külügyi Szolgálat	9.25–9.28.
Más intézmények és szervek	9.29.
Következtetések és ajánlások	9.30–9.34.
Következtetések	9.30–9.32.
Ajánlások	9.33–9.34.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

9.1. Ez a fejezet az Európai Unió intézményeinek és szerveinek igazgatási és egyéb kiadásaira vonatkozó számvevőszéki különértékelést mutatja be. Az érintett intézményekre, szervekre, illetve 2011-es kiadásaira vonatkozó főbb adatokat a **9.1. táblázat** tartalmazza.

9.1. táblázat – Igazgatási és egyéb kiadások – Főbb adatok (2011)

(millió EUR)

Ktgv. cím	Szakpolitikai terület	Megnevezés	Kifizetések	Gazdálkodás módja
14, 24-31	Igazgatási és egyéb kiadások	Európai Parlament	1 580	Közvetlen centralizált
		Tanács	547	Közvetlen centralizált
		Bizottság	6 264	Közvetlen centralizált
		Bíróság	334	Közvetlen centralizált
		Számvevőszék	137	Közvetlen centralizált
		Gazdasági és Szociális Bizottság	126	Közvetlen centralizált
		Régiók Bizottsága	91	Közvetlen centralizált
		Európai ombudsman	9	Közvetlen centralizált
		Európai adatvédelmi biztos	7	Közvetlen centralizált
		Európai Külügyi Szolgálat	682	Közvetlen centralizált
Összes igazgatási kiadás		9 777		
Összes operatív kiadás		—		
Tárgyévi összes kifizetés		9 777		
Tárgyévi összes kötelezettségvállalás		11 721		

Forrás: az Európai Unió 2011-es előzetes éves beszámolója.

9.2. Ebben a fejezetben tárgyalunk olyan, az általános költségvetésben operatív kiadásként nyilvántartott kiadásokat is, amelyek azonban céljukat tekintve az esetek többségében inkább a Bizottság apparátusának működtetéséhez, semmint a szakpolitikák megvalósításához kötődnek. Ilyen jellegű kiadásokat tartalmaznak a következő általános költségvetési címek: 14. cím (Adóügyek és vámunió); 24. cím (Csalás elleni küzdelem); 25. cím (A bizottsági szakpolitikák koordinálása és jogi tanácsadás); 26. cím (A Bizottság igazgatása); 27. cím (Költségvetés) és 29. cím (Statisztika).

9.3. A Számvevőszék külön jelentést készít az európai uniós ügynökségekről és végrehajtó ügynökségekről, valamint az Európai Iskolákról⁽¹⁾. Az Európai Központi Bank pénzügyi ellenőrzése nem tartozik a Számvevőszék feladatkörébe.

⁽¹⁾ A Számvevőszék európai iskolákról szóló külön éves jelentése az európai iskolák igazgatótanácsához, valamint másolatban az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz és a Bizottsághoz kerül benyújtásra.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A szakpolitika-csoport egyedi jellemzői

9.4. Igazgatási és egyéb kiadások alatt elsősorban a személyi ráfordítások (munkabérek, juttatások és nyugdíjak) – ezek az összes igazgatási és egyéb kiadás 60 %-át teszik ki –, valamint az épületekre, felszerelésekre, energiára, kommunikációra és informatikára fordított kiadások értendők.

9.5. Az igazgatási és egyéb kiadásokkal kapcsolatos kockázatok elsősorban a közbeszerzésre, a szerződések végrehajtására és a munkaerő-felvételre vonatkozó eljárások betartásával, illetve a munkabérek és juttatások kiszámításával kapcsolatban merülnek fel.

Az ellenőrzés hatóköre és módszerei

9.6. A Számvevőszék általános ellenőrzési koncepcióját és módszertanát az 1. fejezet **1.1. mellékletének 2. része** mutatja be. Az Igazgatási és egyéb kiadások ellenőrzését illetően külön megjegyzendők az alábbiak:

- az ellenőrzés egy 56 tranzakcióból (három előleg és 53 záró kifizetés) álló minta vizsgálatára terjedt ki,
- a rendszerek értékelése során a Számvevőszék megvizsgálta, hogy az egyes intézmények és szervek által alkalmazott felügyeleti és kontrollrendszerek ⁽²⁾ mennyiben felelnek meg a költségvetési rendelet követelményeinek,
- a Bizottság által kiadott vezetői teljességi nyilatkozatok vizsgálata során a Számvevőszék a Bizottság négy olyan főigazgatóságánál, illetve hivatalánál tekintette át az éves tevékenységi jelentéseket, amelyek elsősorban igazgatási kiadásokat kezelnek ⁽³⁾.

9.7. A Számvevőszék ezenkívül a következő kiválasztott témákat is ellenőrizte valamennyi intézménynél és szervnél ⁽⁴⁾:

- a) szociális juttatások jogosultsági kritériumai, a juttatások kiszámítása és folyósítása az alkalmazottaknak (háztartási pótlék, eltartott gyermek vagy eltartottnak minősülő személy után járó juttatás mint például iskoláztatási támogatás, beleértve a más forrásból származó hasonló jellegű juttatások levonását is);

⁽²⁾ Előzetes és utólagos ellenőrzések, belső ellenőrzési részleg, a kivételekről való beszámolás és belsőkontroll-standardok.

⁽³⁾ A vizsgálat az alábbi bizottsági főigazgatóságokra és hivatalokra terjedt ki: a Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatal (PMO), a Brüsszeli Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal (OIB), a Luxembourg-i Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal (OIL) és az Informatikai Főigazgatóság (DIGIT).

⁽⁴⁾ Kivéve a Számvevőszék (lásd: 9.8. bekezdés).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

b) ideiglenes és szerződéses munkatársak munkaszerződéseinek meghosszabbítására és módosítására szolgáló eljárások;

c) nyílt, korlátozott és tárgyalásos közbeszerzési eljárások.

9.8. A Számvevőszék ellenőrzését független külső könyvvizsgálócég ⁽⁵⁾ végzi, amely ellenőrzési jelentést készített a 2011. január 1-jétől 2011. december 31-ig tartó pénzügyi évre vonatkozó pénzügyi kimutatásokról, illetve megbízhatósági jelentést adott ki a számvevőszéki erőforrások felhasználásának szabályszerűségéről, valamint a 2011. január 1-jétől 2011. december 31-ig tartó pénzügyi évre vonatkozó kontrollokokról (lásd: 9.22. bekezdés).

A TRANZAKCIÓK SZABÁLYSZERŰSÉGE

9.9. A tranzakciótesztek eredményeit a **9.1. melléklet** foglalja össze. A minta számvevőszéki tesztelése a tranzakciók 7 %-nál mutatott ki hibát. A Számvevőszék becslése szerinti legvalószínűbb hibaarány (MLE) 0,1 % ⁽⁶⁾.

A RENDSZEREK EREDMÉNYESSÉGE

9.10. A felügyeleti és kontrollrendszerek Számvevőszék általi vizsgálatának eredményeit a **9.2. melléklet** foglalja össze.

ÉSZREVÉTELEK AZ EGYES INTÉZMÉNYEKRŐL ÉS SZERVEKRŐL

9.11. Az alábbiakban megfogalmazott egyedi észrevételek az adott európai uniós intézményre, illetve szerve vonatkoznak és nem érintik a 9.9. és 9.10. bekezdésben foglalt értékeléseket. Ezek a megállapítások az igazgatási kiadások egészét tekintve ugyan nem lényegesek, az érintett intézmények, illetve szervek szempontjából azonban fontosak.

⁽⁵⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises (korlátozott felelősségű társaság, vállalati könyvvizsgáló).

⁽⁶⁾ A Számvevőszék reprezentatív statisztikai minta alapján becsüli meg a hibaarányt. Az itt feltüntetett szám a legnagyobb valószínűség elve alapján becsült érték (MLE). A Számvevőszék 95 %-os konfidenciaszinttel állítja, hogy a sokaságban a hibaarány 0,0 % és 0,3 % (alsó és felső hibahatár, LEL és UEL) között van.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Európai Parlament

Szociális juttatások és járadékok folyósítása az alkalmazottaknak

9.12. Az öt ellenőrzött esetből két alkalommal nem voltak naprakészek vagy nem voltak megfelelően feldolgozva az alkalmazottak személyi és családi helyzetéről az Európai Parlament szolgálataira számára rendelkezésre álló adatok. Ez egy esetben túlfizetést eredményezett.

Akkreditált parlamenti asszisztensek alkalmazása

9.13. Az akkreditált parlamenti asszisztensek alkalmazására vonatkozó belső szabályok⁽⁷⁾ lehetővé teszik, hogy az orvosi igazolást és a munkaszerződés megkötéséhez szükséges egyéb dokumentumokat az első felvétel munkaszerződésének hatálybalépésétől számított három hónapon nyújtsák be. Ez a mentesség ellentétben áll az Európai Községek egyéb közalkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek⁽⁸⁾ 128. és 129. cikkével, amelyek előírják, hogy a felvételhez szükséges minden követelménynek teljesülnie kell a munkaszerződés megkötése előtt. Ezt szemlélteti, hogy a vizsgált 10 esetből az akkreditált parlamenti asszisztensek öt alkalommal a szerződés megkötésétől számított három-hét hónapon belül nyújtották be a szükséges orvosi igazolást. A nyelvtudással kapcsolatos követelményeket⁽⁹⁾ illetően a tíz ellenőrzött esetből egyetlen alkalommal sem szerepeltek a nyilvántartásban dokumentumok arról, hogy a nyelvtudás ellenőrzését elvégezték-e.

A PARLAMENT VÁLASZAI

9.12. A túlfizetések visszafizetése 2011. novemberől kezdődött meg az érintett alkalmazott fizetéséből a megfelelő összeg levonásával. Intézkedéseket hoztak annak biztosítására, hogy az alkalmazottak személyes és családi helyzetével kapcsolatos adatokat frissítsék és megfelelően kezeljék, különösen az ellenőrzési környezet javítására irányuló folyamatos erőfeszítések, valamint – a szolgálati út betartásával – a személyes adatok évente történő jóváhagyására/frissítésére küldött egyéni emlékeztetők révén, hogy biztosítva legyen, hogy az összes alkalmazott reagál. E folyamat egyénileg történő megkezdése előkészíti a következő szakaszt : a válaszadás elmaradása esetében kényszerítő intézkedések esetleges bevezetésére kerülhet sor.

A PARLAMENT VÁLASZAI

9.13. A Parlament tudomásul veszi a Számvevőszék álláspontját, mely szerint a végrehajtási intézkedések 15.2. és 16.3. cikkében foglalt rendelkezések nem felelnek meg maradéktalanul a 160/2009/EK rendelet 128. cikkében foglalt követelményeknek. A Parlament megjegyzi, hogy a fizikai alkalmasság ellenőrzésének tekintetében a jogalkotó nem kívánt a tisztviselők és az ideiglenes alkalmazottak esetében alkalmazott rendszerrel teljes mértékben azonos rendszert előírni, és ezért nem jelezte kifejezetten, hogy az orvosi vizsgálatot az alkalmazás előtt kell elvégezni, mint ahogy az például a tisztviselők státútumának 33. cikkében szerepel.

2012 februárja óta a felvételi űrlap egy olyan kitételt tartalmaz, miszerint a képviselő felelőssége tudatában kijelenti, hogy az általa alkalmazni kívánt akkreditált parlamenti asszisztens rendelkezik az előírt nyelvi ismeretekkel.

⁽⁷⁾ A Községek egyéb közalkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek VII. címének végrehajtási intézkedései (2009. március 9-i elnökségi határozat).

⁽⁸⁾ A Tanács 160/2009/EK rendelete (2009. február 23.) az Európai Községek egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek módosításáról (HL L 55., 2009.2.27., 1. o.).

⁽⁹⁾ A Községek egyéb közalkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek 128. cikke (2) bekezdésének e) pontja előírja, hogy az asszisztens alaposan ismerje a Község egyik hivatalos nyelvét, és egy további hivatalos nyelvét pedig a feladatai ellátásához szükséges szinten ismerje.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A felvételi eljárások előzetes ellenőrzésének végrehajtása

9.14. A költségvetési rendelet végrehajtási szabályainak 47. és 48. cikke előírja, hogy a költségvetést végrehajtó valamennyi aktust előzetes ellenőrzésnek kell alávetni. Az akkreditált parlamenti asszisztensek felvételével kapcsolatos 10 ellenőrzött eljárás közül kilenc esetben hiányoztak a felvételi dokumentumok előzetes ellenőrzését bizonyító dokumentumok. A helyes gyakorlat annak biztosítása lenne, hogy belső ellenőrzés céljából minden hivatalos dokumentumot megfelelően kitöltésnek és archiváljanak.

Közbeszerzés

9.15. Az ellenőrzés tíz közbeszerzési eljárást vizsgált. Az épület-karbantartáshoz, illetve nyomdai szolgáltatáshoz kapcsolódó két esetben hiányosságok merültek fel a kiválasztási és odaítélési kritériumok alkalmazásával kapcsolatban.

9.16. Az épület-karbantartással kapcsolatos eljárás során az ajánlattevők nem kaptak részletes információkat az ajánlatok értékeléséhez használt módszerről. Egy négy évre szóló, 750 000 EUR értékű tétel esetében (a teljes szerződéses érték 23 141 740 EUR volt) az ajánlati dokumentáció nem közölte a tétel értékének 40 %-át kitevő becsült anyagköltséget. Az ajánlattevőket csak az anyagok esetében alkalmazott bruttó haszonkulcs megadására kérték, ezáltal nem tették lehetővé, hogy a pénzügyi ajánlat összetevőinek optimális kombinációjával versenyképesebb ajánlatot nyújthassanak be.

9.17. A nyomdai szolgáltatásokra vonatkozó tárgyalásos eljárás esetében a nyújtandó szolgáltatás helyének meghatározása nem egyértelmű és átlátható módon történt. Ezenkívül csak luxemburgi székhelyű potenciális ajánlattevőkkel vették fel a kapcsolatot, korlátozva a határon átnyúló versenyt. A 11 potenciális ajánlattevő közül csak a korábbi vállalkozó nyújtott be ajánlatot, és neki ítélték a négy évre szóló 60 000 EUR értékű szerződést. Ezen túlmenően a költségvetési rendelet végrehajtási szabályainak 122. cikke (3) bekezdésével ellentétben a kiválasztási kritériumoknak való megfelelést nem ellenőrizték a tárgyalások megkezdése előtt.

A PARLAMENT VÁLASZAI

9.14. A Felvételi Osztályon jelenleg végzik az előzetes ellenőrzések számottevő javítását célzó módosításokat (az ellenőrzőlisták átalakítása és keresztellenőrzések bevezetése). A szóban forgó előzetes ellenőrzések alapjául szolgáló dokumentációt a jövőben megfelelően megőrzik.

A PARLAMENT VÁLASZAI

9.16. E tételbe az anyagokat a Parlament állandó költségként építette be annak érdekében, hogy a munkák valós összegét átlátható módon lehessen egyedileg kezelni, illetve összemérni.

A PARLAMENT VÁLASZAI

9.17. A Parlament egyetért a Számvevőszék észrevételeivel, és azokat figyelembe fogja venni a következő eljárás előkészítése során. A Parlament azonban hangsúlyozza, hogy a kis értékű szerződés esetében a nyújtott szolgáltatások alapvetően helyiek voltak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Európai Tanács és Tanács

Közbeszerzés

9.18. Az ellenőrzés öt közbeszerzési eljárást vizsgált. A takarítási szolgáltatásokhoz (a négy évre szóló szerződés értéke 16 214 000 EUR), illetve munkaruházat és cipők beszerzéséhez (a négy évre szóló szerződés értéke 344 000 EUR) kapcsolódó esetekben amennyiben az ajánlattevő nem adott meg árat az ajánlat egyes elemeihez, az ajánlattételi kiírás lehetővé tette a Tanács számára, hogy a többi ajánlattevő által az ugyanerre az elemre megadott árak átlaga alapján becsüljön árat. A Tanács ezáltal a költségvetési rendelettel nem összhangban álló módon módosítja az ajánlat értékét.

Bizottság

Szociális juttatások kiszámítása és folyósítása az alkalmazottaknak

9.19. A 28 ellenőrzött esetből 15 alkalommal állapították meg, hogy a Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatalnál (PMO) az alkalmazottak személyi és családi helyzetével kapcsolatban rendelkezésre álló információk hiányosak voltak. Ebből hat esetben történt hibás kifizetés, mert a levont összegeknél nem a tagállami hatóságok által fizetett juttatások aktuális értékét vették figyelembe ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ A személyzeti szabályzat 67. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a más forrásból származó hasonló jellegű juttatásokat le kell vonni az intézmények által fizetettékből.

A TANÁCS VÁLASZAI

9.18. A Tanács elsőként megjegyzi, hogy nem sértette meg a költségvetési rendeletet, mivel annak végrehajtó rendelete 148. cikkének (3) bekezdése az ajánlatban szereplő összeg módosítását eredményező kapcsolatfelvételekre vonatkozik. A Számvevőszék által vizsgált eljárások keretében nem került sor ilyen kapcsolatfelvételre. A Tanács teljes mértékben tudatában van annak, hogy a szóban forgó rendelkezés értelmében valamely intézmény nem kérhet be olyan árakat, amelyeket az ajánlattevő nem adott meg.

Annak érdekében azonban, hogy ne kelljen kizárni az ajánlattevőt, és megmaradjon a verseny a termékek vagy szolgáltatások széles körét felölelő ajánlatok esetében, az ajánlattételi dokumentációban kifejezetten szerepel az a feltétel, hogy valamely ár kihagyása esetén az értékelő bizottság saját maga (anélkül, hogy az ajánlattevővel kapcsolatba lépne) elméleti átlagárat alkalmazhat. Ehhez a módszerhez kizárólag kisszámú kihagyás esetén folyamodik, hogy az ajánlattevő szándéka ne torzuljon. A Számvevőszék által vizsgált esetekben ez mindössze egyszer fordult elő, és egy 81 tételből álló lista egyetlen hiányzó kisebb tételét érintette (a teljes ajánlat értékének 0,67 %-át).

A Tanács Főtitkársága úgy ítéli meg, hogy ez a megközelítés teljes mértékben tiszteletben tartja a költségvetési rendelet szellemét és alapelveit, azaz az átláthatóság, az arányosság és a megkülönböztetementesség elvét. Alaposan mérlegelt és körültekintő végrehajtás esetén biztosítékot jelent a megfelelő versenyre, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9.19. A Bizottság 2012 áprilisa óta a SYSPER2 információs rendszer személyi juttatások kezelésére szolgáló „Rights” részében automatikusan frissíti a belga államtól származó hasonló jellegű támogatások összegeit. Ez az automatizálás jelentősen csökkenti a hibalehetőségeket, mivel a frissítéseket többé nem manuálisan fogjuk végezni. A többi tagállamtól származó juttatások is bekerülnek majd a rendszerbe.

Ezenkívül egy új modul kap helyet a SYSPER2/Rights „front office” (ügyfélszolgálati) alkalmazásában. A személyzet tagjainak nyilatkoznunk kell a házas társuk kereső tevékenységéről. A SYSPER2/Rights bevezetés alatt álló többi modulja is tartalmaz a hasonló jellegű támogatásokra vonatkozó szekciókat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Közbeszerzés

9.20. Az ellenőrzés a Luxembourg-i Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal (OIL) által végrehajtott négy közbeszerzési eljárást vizsgált. Közülük háromnál – biztonságvédelmi szolgáltatások (a négy évre szóló szerződés értéke 46 000 000 EUR), képzési szolgáltatások (négy év alatt 860 000 EUR), illetve karbantartási szolgáltatások (a négy évre szóló szerződés értéke 11 000 000 EUR) –, ahol a szerződéskötés az automatikus odaítélési eljárás alapján történt, hiányosságok mutatkoztak: az odaítélési kritériumok alkalmazása már a kiválasztási eljárás során, hasonló kritériumok többszöri alkalmazása az értékelési folyamat során, továbbá a kiválasztási kritériumok meghatározásának és értékelésének következetlenségei.

9.21. Az OIL továbbá nyílt közbeszerzési eljárást szervezett technikai, építészeti és pénzügyi tanácsadás területén. Ennek teljes piaci értéke négy év alatt 312 400 EUR-t tesz ki. A választott szerződéses konstrukció egy több keretszerződésből álló, három vállalat bevonásával működő „kaskád-mechanizmus”. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a kaskádban első helyen álló vállalat nem tudja a kért szolgáltatást nyújtani, a második helyezettől kérnek ajánlatot, és így tovább. A második helyezést elérő vállalatot már a kiválasztási kritériumok vizsgálata során ki kellett volna zárni az eljárásból, mert nem teljesítette a szerződés szakterületén szerzett szakmai tapasztalatra vonatkozó előírásokat.

Számvevőszék

9.22. A külső ellenőr jelentése ⁽¹¹⁾ megállapítja, hogy az ellenőr véleménye szerint „a pénzügyi kimutatások a 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendeletnek, az ezen tanácsi rendelet végrehajtásának részletes szabályait megállapító 2002. december 23-i 2342/2002/EK, Euratom bizottsági rendeletnek, valamint az Európai Unió számviteli szabályainak megfelelően valós és hű képet adnak az Európai Számvevőszék 2011. december 31-én fennálló pénzügyi helyzetéről, valamint az ezen fordulónappal végződő év pénzügyi teljesítményéről és pénzforgalmáról”. A jelentést közzé fogják tenni a Hivatalos Lapban.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9.20. A Számvevőszék által vizsgált közbeszerzési eljárásokat 2010 végén vagy 2011 elején indítottuk el. 2011 közepén az OIL felülvizsgálta a tendereztetési politikáját, azzal a céllal, hogy ésszerűsítse az ajánlattételhez szükséges dokumentációt, például a kiválasztási és odaítélési feltételek számának csökkentésével és azok pontosabb meghatározásával. Az azóta indított új közbeszerzési eljárásokra vonatkozóan a Számvevőszék által kiemelt alaki hiányosságok többsége megoldódott (a Számvevőszék ellenőrzése idején még fennálló hibák megszüntetésére már megtörténtek az intézkedések).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9.21. A tendereljárás eljárás során az OIL-nak a szóban forgó ajánlattevőtől aktuálisabb igazolást kellett volna kérnie az adott szakterületen szerzett tapasztalatokról. Amennyiben ezt az információt nem tudták volna benyújtani, akkor, és csakis akkor az ajánlattevőt ki kellett volna zárni.

Meg kell jegyezni azonban, hogy a szerződés 2011. március 4-én történt aláírása óta és 2012. május vége között az OIL csak egy 1 116 EUR összegű megrendelést írt alá a szóban forgó vállalkozással.

⁽¹¹⁾ Lásd a külső ellenőr 9.8. bekezdésben említett, a pénzügyi kimutatásokra vonatkozó ellenőrzési jelentését.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

Ideiglenes és szerződéses alkalmazottak munkaszerződésai

9.23. Az ideiglenes és szerződéses munkatársak munkaszerződéseinek meghosszabbítására és módosítására szolgáló eljárások vizsgálata megállapította, hogy a belső szabályok, valamint az ideiglenes és szerződéses munkatársak kiválasztására és fokozatba sorolására vonatkozó iránymutatások nem egységesen veszik figyelembe az alkalmazottak szakmai tapasztalatát. Ezenkívül az alkalmazott iránymutatások egyikén nem volt feltüntetve a hatálybalépési dátum. E következtetések miatt az alkalmazási feltételek 2. cikke b) pontjának rendelkezései szerinti foglalkoztatott alkalmazottak fokozatba soroláskor nagyobb a hibák bekövetkezésének kockázata.

9.24. A vizsgált négy esetből egy alkalommal egy, az említett rendelkezések alapján ideiglenesként felvett alkalmazottat az alap besorolási fokozat fölötti fokozatba soroltak. Ezt az alkalmazottat hat hónappal később visszasorolták az alap besorolási fokozatba, amikor kiderült, hogy nincsen elegendő állás-hely az állandó munkatársak előléptetéséhez. Ez arra utal, hogy hiányosságok merülnek fel a különböző kategóriákba tartozó alkalmazottak számára elérhető pozíciók elosztásának tervezése során.

A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

9.23. Az ideiglenes alkalmazottak besorolására vonatkozó hatályos iránymutatásokat (DRHF 001/08) 2008. január 14-én fogadták el. 2010 júliusa óta azonban minden ideiglenes (2b.) alkalmazott besorolása AD5-ös szinten maradt – kezdetben azért, mert magasabb szinten túlságosan kevés hely állt rendelkezésre, később viszont már politikaként alkalmazták ezt a módszert. Az irányelvet valóban nem frissítették oly módon, hogy tükrözze ezt a személyzeti politikai változást, és az EGSZB ki szeretné igazítani a CEOS 2b. cikkének rendelkezései szerint foglalkoztatott ideiglenes alkalmazottak besorolására vonatkozó hatályos szabályzatában/iránymutatásaiban szereplő rendelkezéseket annak érdekében, hogy azokat következetes és átlátható módon lehessen alkalmazni. A Számvevőszék tájékoztatást kap majd a 2012 őszének végére várható új határozat hatálybalépésének időpontjáról.

A szóban forgó, keltezéssel el nem látott dokumentum esetében olyan belső munkadokumentumról volt szó, amely mindössze azzal a céllal készült, hogy gyakorlati útmutatóként szolgáljon a szerződéses és ideiglenes alkalmazottak felvételével kapcsolatos eljárásokhoz. Ezt a dokumentumot később beépítjük az iránymutatások fent említett, frissített változatába.

A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG VÁLASZA

9.24. Ami a Számvevőszék által említett ügyet illeti, az illető alkalmazottat – szerződésének meghosszabbításakor, a kezdeti szerződés hatálybalépése után 6 hónappal – valóban karrierjének alapfokozatába soroltuk vissza, mivel az adott időpontban nem állt rendelkezésre álláshely a kezdeti szerződésnek megfelelő besorolási fokozatban.

Az EGSZB folyamatos erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy jobban előre lehessen jelezni az egyes álláshelyek felhasználását. A kisebb intézmények mozgásterét azonban korlátozott, mivel már egy csekély, előre nem látott személyzeti változás is jelentős, nehezen ellensúlyozható következményekkel járhat.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Európai Külügyi Szolgálat**Szociális juttatások és járadékok folyósítása az alkalmazottaknak**

9.25. A 17 ellenőrzött esetből hat alkalommal állapították meg, hogy az Európai Külügyi Szolgálat (EEAS) számára az alkalmazottak személyi és családi helyzetéről rendelkezésre álló információk hiányosak voltak. Ebből három esetben történt hibás kifizetés, mert a levont összegek nem feleltek meg a tagállami hatóságok által legutoljára fizetett juttatásoknak.

Ideiglenes alkalmazottak munkaszerződései

9.26. A nyolc ellenőrzött esetből három alkalommal az ideiglenes alkalmazottak munkaszerződését a munkába állásuk után csak három-hét hónappal írta alá mindkét fél. Ez a gyakorlat jogbizonytalanságot eredményez mindkét fél számára.

Biztonságvédelmi szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos szerződés kezelése

9.27. A venezuelai képviselő számára nyújtott biztonságvédelmi szolgáltatások havi 5 340 EUR összegű számlája esetében a számlát annak ellenére hagyták jóvá, hogy a szolgáltatásnyújtásra nem került sor. Ez a gyakorlat ellentétben áll a költségvetési rendelet 79. cikkével. Ezenkívül a biztonságvédelmi szolgáltatásokra vonatkozó szerződés 24 éven át volt hatályban módosítás nélkül. Az ellenőrzés során arra is fény derült, hogy a képviselőt csak informális módon szerzett héamentességet, de Venezuelában már 2000 óta héa-visszatérítési jogszabályok vannak hatályban. Az érintett időszakra vonatkozóan nem számították ki a vissza nem igényelt héa összegét.

AZ EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT VÁLASZA

9.25. Az EKSZ a jövőben évente egyszer felkéri a személyzet tagjait a róluk vezetett személyi akták naprakésszé tételére, és emlékezteti őket az ilyen juttatások bevallásával kapcsolatos kötelezettségeikre. Az erre vonatkozó üzenet elküldésére szeptemberben kerül majd sor.

Az informatikai rendszereknek lehetővé kell tenniük az ilyen típusú juttatások emeléséről szóló nemzeti vagy regionális jogszabályoknak megfelelően kapott összegek rendszeres frissítését. Az EKSZ tudomása szerint a Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatal (PMO) kifejlesztette és a közelmúltban tesztelte a belga hatóságoktól származó juttatások megjelenítésére szolgáló informatikai eszközt, amelyet ezt követően a személyzet többi részére, köztük az EKSZ személyzetére is, kiterjeszt. Az EKSZ kérni fogja a PMO-tól, hogy minél előbb igénybe vehesse ezt az IT-alkalmazást.

AZ EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT VÁLASZA

9.26. Az átmeneti időszakban, amikor nagyszámú tagállami diplomata ideiglenes alkalmazottként történő felvételére került sor, előfordulhatott, hogy néhány szerződést csak az ideiglenes alkalmazottak munkába állását követően írtak alá. Az ilyen esetek kivételnek számítanak. Minden személyt szabványos és szabályszerű eljárás alapján vettek fel. Az EKSZ megteszi a szükséges lépéseket, hogy a jövőben ilyen eset ne forduljon elő.

AZ EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT VÁLASZA

9.27. A venezuelai küldöttség azt az utasítást kapta, hogy írjon ki új közbeszerzési eljárást a biztonságvédelmi szolgáltatásokra, és hajtsa be a 2000 óta jogtalanul fizetett héát.

Általánosabban: a küldöttségeket minden szinten többször emlékeztették a szolgáltatási szerződések rendszeres időközönként történő újbóli megpályáztatásának fontosságára.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Közbeszerzés

9.28. A biztonságvédelmi szolgáltatásokra vonatkozó öt ellenőrzött korlátozott közbeszerzési eljárás közül három esetében találtak hiányosságokat az odaítélési kritériumok meghatározásával és alkalmazásával, az ajánlatok értékelésével, a pályázati dokumentumok megfogalmazásával, a kiválasztási kritériumok meghatározásával és alkalmazásával, valamint az ajánlatbontó és az értékelési bizottságok által a feladataik ellátása során nyújtott teljesítménnyel kapcsolatban. Az egyik esetben az értékelő bizottság további elemzés nélkül döntött egy valószínűtlenül alacsony árat tartalmazó ajánlat elutasításáról, annak ellenére, hogy az ajánlattevő megerősítette, hogy csak számszaki hibáról volt szó. A létesítménykezelési szolgáltatások nyújtására (a négy évre szóló szerződés értéke 285 000 EUR), illetve irodabérletre (a tíz évre szóló szerződés értéke 9 000 000 EUR) vonatkozó két másik közbeszerzés esetében nem tudták bemutatni a Számvevőszéknek az eljárások bizonyos lépéseinek végrehajtásával kapcsolatos fő dokumentumokat.

Más intézmények és szervek

9.29. Az ellenőrzés nem talált jelentős hiányosságokat a Bíróság, a Régiók Bizottsága, az európai ombudsman és az európai adatvédelmi biztos esetében vizsgált területeken.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Következtetések

9.30. A Számvevőszék az elvégzett ellenőrzések alapján megállapítja, hogy a 2011. december 31-i fordulónappal záruló pénzügyi évet illetően az intézmények és szervek igazgatási és egyéb kiadásokkal kapcsolatos kifizetései összességükben lényeges hibától mentesek (lásd: 9.9. bekezdés).

9.31. Ellenőrzésünk alapján megállapítjuk, hogy az igazgatási és egyéb kiadásokra vonatkozó felügyeleti és kontrollrendszerek eredményesek voltak.

9.32. Felhívjuk ugyanakkor a figyelmet azokra a hibákra és hiányosságokra, amelyek nem befolyásolták a Számvevőszék következtetéseit. A Számvevőszék több közbeszerzési eljárásból álló mintát vizsgált (lásd: 9.15., 9.16., 9.17., 9.18., 9.20., 9.21. és 9.28. bekezdés) és több hiányosságot talált a kiválasztási és odaítélési kritériumok alkalmazása terén, amelyek közül néhány az eljárás eredményeit is befolyásolta. Más hiányosságok a határokon átnyúló verseny szervezésével, az automatikus odaítélési eljárások irányításával, továbbá a pályázati dokumentáció megfogalmazásával és nyilvántartásával kapcsolatos rendelkezéseket érintenek. A Számvevőszék a szociális juttatások kiszámításával és kifizetésével (lásd: 9.12., 9.19. és 9.25. bekezdés), valamint a nem állandó munkatársak munkaszerződéseivel (lásd: 9.13., 9.23., 9.24. és 9.26. bekezdés) kapcsolatban vizsgált mintákban is hiányosságokat talált. A Számvevőszék az alábbiakra hívja fel a figyelmet:

AZ EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT VÁLASZA

9.28. A pályázati dokumentumok készítésével 2011 áprilisa előtt a korábbi RELEX K8 csoport (jelenleg MDR-B1) foglalkozott. Az EKSZ megalakulásával és a szerződésekkel foglalkozó osztály (MDR-A2) létrehozásával a pályázati dokumentáció minősége javult.

Az itt említett létesítménykezelési szolgáltatások egy olyan pályázatra vonatkoznak, amely abban az időben az MDR-A2 részleg közreműködése nélkül zajlott le. A 9 millió EUR értékű irodabérleti szerződést illető megjegyzésre vonatkozóan: a fő dokumentumokat (a küldöttség hivatali helyiségeinek használatáról szóló jelentését és a központ kedvező véleményét) az EKSZ időközben (2012 júniusában) elküldte a Számvevőszéknek.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9.30–9.31. A Bizottság megállapítja, hogy az igazgatási kiadásokkal kapcsolatos ügyletek egészében véve több egymást követő évben is mentesek a lényegi hibáktól, és a kapcsolódó felügyeleti és kontrollrendszerek is eredményesek.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

Ajánlások

9.33. A 2009-es éves jelentésben megfogalmazott ajánlások hasznosulásának számvevőszéki áttekintését a **9.3. melléklet** mutatja be. A Számvevőszék az alábbiakra hívja fel a figyelmet:

- a) Szociális juttatások: a Számvevőszék azt javasolta az Európai Parlamentnek, az Európai Bizottságnak és az európai adatvédelmi biztosnak (lásd: a 2009-es éves jelentés 9.14., 9.19. és 9.26. bekezdése), hogy írják elő alkalmazottaiknak a személyi helyzetüket igazoló dokumentumok megfelelő időközönként való benyújtását, és vezessenek be rendszert ezeknek a dokumentumoknak az időbeli nyomon követésére.
- b) Az ellenőrzés megállapította, hogy a Számvevőszék 2009-es éves jelentésében azonosított problémák – bár kisebb mértékben – 2011-ben továbbra is fennálltak az Európai Parlamentnél és az Európai Külügyi Szolgálatnál (korábban az Európai Bizottság Külkapcsolati Főigazgatósága). Ezért továbbra is fennáll a helytelen vagy indokolatlan kifizetések kockázata, ha egy alkalmazott személyi körülményei megváltoznak. Az európai adatvédelmi biztos esetében a számvevőszéki ellenőrzés eredményeként végrehajtott intézkedések eredményesek voltak.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9.33.

- a) A Bizottság egy új modult állít be a SYSPER2/Rights „front office” alkalmazásában. A személyzet tagjainak nyilatkozniuk kell a házastárs kereső tevékenységéről. A SYSPER2/Rights bevezetés alatt álló többi modulja is tartalmaz a hasonló jellegű támogatásokra vonatkozó szekciókat.

AZ EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT VÁLASZA

9.33. Az EKSZ a jövőben rendszeresen, évente egyszer felkéri a személyzet tagjait a róluk vezetett személyi akták frissítésére, és emlékezteti őket az ilyen támogatások bevallásával kapcsolatos kötelezettségükre. Az erre vonatkozó üzenet elküldésére szeptemberben kerül majd sor.

Az informatikai rendszereknek lehetővé kell tenniük az ilyen támogatások emeléséről szóló nemzeti vagy regionális jogszabályoknak megfelelően kapott összegek rendszeres frissítését. Az EKSZ tudomása szerint a PMO kifejlesztette és a közelmúltban tesztelte a belga hatóságoktól származó juttatások megjelenítésére szolgáló informatikai eszközt, amelyet ezt követően a személyzet többi részére, köztük az EKSZ személyzetére is, kiterjeszt. Az EKSZ kérni fogja a PMO-tól, hogy az EKSZ minél előbb igénybe vehesse ezt az IT alkalmazást.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

9.34. Az említett áttekintés, valamint a 2011-es megállapítások és következtetések alapján a Számvevőszék a következőket javasolja:

— **1. ajánlás:** az érintett intézmények és szervek (lásd: 9.12., 9.19. és 9.25. bekezdés) gondoskodjanak arról, hogy alkalmazottaik megfelelő időközönként a személyi helyzetüket igazoló dokumentumokat nyújtsanak be, és vezessenek be rendszert ezeknek a dokumentumoknak az időbeli nyomon követésére. Kíváncos az ezen kifizetéseket kezelő informatikai rendszer továbbfejlesztése, hogy megoldható legyen a tagállami hatóságok által kifizetett juttatások automatikus frissítése.

— **2. ajánlás:** az érintett intézmények és szervek (lásd: 9.13., 9.23., 9.24. és 9.26. bekezdés) nem állandó alkalmazottaik munkaszerződésének megkötése, meghosszabbítása és módosítása esetén gondoskodjanak a vonatkozó szabályok betartásáról.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

9.34.

A Bizottság 2012. áprilisa óta a SYSPER2 információs rendszer személyi juttatások kezelésére szolgáló „Rights” részében automatikusan frissíti a belga államtól származó hasonló jellegű támogatások összegeit. Ez az automatizálás jelentősen csökkenti a hibalehetőségeket, mivel a frissítéseket többé nem manuálisan fogjuk végezni. A többi tagállamtól származó juttatások is bekerülnek majd a rendszerbe.

Ezenkívül egy új modul kap helyet a SYSPER2/Rights „front office” (ügyfélszolgálati) alkalmazásában. A személyzet tagjainak nyilatkoznium kell a házastársuk kereső tevékenységéről. A SYSPER2/Rights bevezetés alatt álló többi modulja is tartalmaz a hasonló jellegű támogatásokra vonatkozó szekciókat.

AZ EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT VÁLASZA

Az EKSZ a jövőben rendszeresen, évente egyszer felkéri a személyzet tagjait a róluk vezetett személyi akták frissítésére, és emlékezteti őket az ilyen támogatások bevallásával kapcsolatos kötelezettségeikre. Az erre vonatkozó üzenet elküldésére szeptemberben kerül majd sor. Az informatikai rendszereknek lehetővé kell tenniük az ilyen támogatások emeléséről szóló nemzeti vagy regionális jogszabályoknak megfelelően kapott összegek rendszeres frissítését. Az EKSZ tudomása szerint a PMO kifejlesztette és a közelmúltban tesztelte a belga hatóságoktól kapott juttatások megjelenítésére szolgáló informatikai eszközt, amelyet ezt követően a személyzet többi részére, köztük az EKSZ személyzetére is, kiterjeszt. Az EKSZ kérni fogja a PMO-tól, hogy az EKSZ minél előbb igénybe vehesse ezt az IT alkalmazást.

AZ EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT VÁLASZA

Az átmeneti időszakban, amikor nagyszámú tagállami diplomata ideiglenes alkalmazottként történő felvételére került sor, előfordult, hogy néhány szerződést csak az ideiglenes alkalmazottak munkába állását követően írtak alá. Az ilyen esetek kivételesnek számítanak.

Valamennyi személy felvételére szabványos és szabályszerű eljárás keretében került sor. Az EKSZ megteszi a szükséges lépéseket, hogy a jövőben ilyen eset ne forduljon elő.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- **3. ajánlás:** az érintett intézmények és szervek (lásd: 9.15., 9.16., 9.17., 9.18., 9.20, 9.21. és 9.28. bekezdés) gondoskodjanak arról, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselők megfelelő ellenőrzések és jobb iránymutatások által javítsák a közbeszerzési eljárások megtervezését, koordinálását és végrehajtását.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az ajánlattételhez szükséges dokumentáció ésszerűsítése érdekében az OIL már felülvizsgálta a tendereztetési politikáját.

AZ EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT VÁLASZA

A 3. ajánlás végrehajtása az MDR-A2 részleg létrehozása, valamint a közbeszerzési eljárások minőségének javítása érdekében végzett munka révén valósul meg. Az MDR-A2 részleg közbeszerzési eljárásokról szóló iránymutatást és a küldöttségeken használható biztonságvédelmi szerződésmintát is kidolgozott. A többi minta készítése folyamatban van.

9.1. MELLÉKLET

A TRANZAKCIÓTESZTEK EREDMÉNYEI – IGAZGATÁSI ÉS EGYÉB KIADÁSOK

	2011				2010	2009	2008
	Személyzeti kiadások	Épületekkel kapcsolatos kiadások	Egyéb kiadások	Összesen			
A MINTA MÉRETE ÉS ÖSSZETÉTELE							
Összes tranzakció (ebből):	43	4	9	56	58	57	57
Előlegek	0	0	3	3	4	2	0
Záró kifizetések	43	4	6	53	54	55	57
A TESZTEK EREDMÉNYEI ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
A tesztelt tranzakciók százalékos megoszlása:							
Hibamentes	91 % (39)	100 % (4)	100 % (9)	93 % (52)	93 %	93 %	91 %
Egy vagy több hibát tartalmazó	9 % (4)	0 % (0)	0 % (0)	7 % (4)	7 %	7 %	9 %
A SZÁMSZERŰSÍTHETŐ HIBÁK BECSÜLT HATÁSA							
Legvalószínűbb hibaarány				0,1 %			
Felső hibahatár				0,3 %			
Alsó hibahatár				0,0 %			

⁽¹⁾ A mintát a szakpolitika-csoporton belüli különböző kockázati profilú területekre való jobb rálátás érdekében szegmensekre bontottuk.

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

9.2. MELLÉKLET

A RENDSZERVIZSGÁLAT EREDMÉNYEI – IGAZGATÁSI ÉS EGYÉB KIADÁSOK

A vizsgált rendszerek értékelése

Az érintett rendszer	Általános értékelés
Az összes rendszer	Eredményes

AZ IGAZGATÁSI ÉS EGYÉB KIADÁSOKRA VONATKOZÓ KORÁBBI AJÁNLÁSOK NYOMON KÖVETÉSE

Év	A Számvevőszék ajánlása	Az előrehaladás számvevőszéki elemzése	Az intézmény válasza
2009	Parlament <i>Szociális juttatások folyósítása az alkalmazottaknak</i> Az alkalmazottaknak elő kell írni, hogy megfelelő időközönként igazolják okmányokkal személyi körülményeiket. A Parlament emellett vezessen be rendszert ezeknek a dokumentumoknak az időbeli nyomon követése és ellenőrzése céljából.	A 2010-es éves jelentés 7.4. mellékletében említettek szerint a Parlament intézkedéseket vezetett be a kockázat mérséklése céljából: kampányt indított egyes juttatásokra való jogosultság ellenőrzésére; egy automatizált ellenőrzési eszközt („elektronikus adatlap”) vezetett be, amely lehetővé teszi az alkalmazottak személyi és igazgatási adatainak éves ellenőrzését; valamint bevezette az egyéni juttatások felvételi eljárás során vagy kategóriaváltáskor való megállapításának ellenőrzését. A számvevőszéki ellenőrzés megállapította azonban, hogy továbbra is fennáll a hibás vagy indokolatlan kifizetések kockázata.	Az ellenőrzési környezet e téren történő folyamatos javítása keretében, valamint annak érdekében, hogy az alkalmazottak évente minél nagyobb számban hagyják jóvá/frissítsék személyes adataikat, – a szolgálati út betartásával – egyéni emlékeztetőt küldését vezették be. Ezért az erőforrás-igazgatóságok az egyes főigazgatóságoktól megkapták azon alkalmazottak listáját, akik nem reagáltak a 2012-es kampányra. Ezen intézkedés előkészíti a következő szakaszt: a reagálás elmaradása esetében kényszerítő intézkedések bevezetésére kerülhet sor.
	Bizottság – DG RELEX <i>Szociális juttatások és járadékok folyósítása az alkalmazottaknak</i> Az alkalmazottaknak elő kell írni, hogy megfelelő időközönként igazolják okmányokkal személyi körülményeiket. A Külkapcsolati Főigazgatóság emellett vezessen be rendszert a dokumentumok időbeli nyomon követése és ellenőrzése céljából.	A 2010-es éves jelentés 7.4. mellékletében említettek szerint az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) létrehozása lehetőséget nyújt a személyzet emlékeztetésére a jogosultságokkal kapcsolatos nyilvántartások aktualizálási kötelezettségére és megfelelő ellenőrzések bevezetésére. A számvevőszéki ellenőrzés megállapította azonban, hogy továbbra is fennáll a hibás vagy indokolatlan kifizetések kockázata.	Bizottság A Bizottság 2012 áprilisa óta a SYSPER2 információs rendszer személyi juttatások kezelésére szolgáló „Rights” részében automatikusan frissíti a belga államtól származó hasonló jellegű támogatások összegeit. Ez az automatizálás jelentősen csökkentette a hibalehetőségeket, mivel a frissítéseket többé nem manuálisan fogjuk végezni. A többi tagállamtól származó juttatások is bekerülnek majd a rendszerbe. Ezenkívül egy új modul kap helyet a SYSPER2/Rights „front office” (ügyfélszolgálati) alkalmazásában. A személyzet tagjainak nyilatkoznuk kell a háztársuk kereső tevékenységéről. A SYSPER2/Rights bevezetés alatt álló többi modulja is tartalmaz a hasonló jellegű támogatásokra vonatkozó szekciókat. EKSZ A Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatal, amely az EKSZ személyzetének igazgatását végzi a központban, el fogja végezni a máshol kapott juttatásokra vonatkozó alkalmazás automatikus frissítését. Erre a frissítésre a központban dolgozó EKSZ alkalmazottakra vonatkozóan 2012 őszétől kerül sor. Ami az EKSZ küldöttségein dolgozó személyzetet illeti, az EKSZ a Sysper2-be bevezetett, a „máshonnan kapott juttatások” bevallására szolgáló alkalmazást használja arra, hogy felkérje személyzetét, tegyen eleget a személyzeti szabályzat 67. cikkéből eredő kötelezettségeinek.

Év	A Számvevőszék ajánlása	Az előrehaladás számvevőszéki elemzése	Az intézmény válasza
2009	Európai adatvédelmi biztos <i>Szociális juttatások folyósítása az alkalmazottaknak</i> Az alkalmazottaknak elő kell írni, hogy megfelelő időközönként igazolják okmányokkal személyi körülményeiket. Ezzel kapcsolatban az európai adatvédelmi biztosnak javítania kell az ilyen igazolások időbeli nyomon követésére és ellenőrzésére szolgáló rendszert.	A 2010-es éves jelentés 7.4. mellékletében említettek szerint az európai adatvédelmi biztos eszközöket vezetett be a juttatások jobb kezelése érdekében (hivatalos kapcsolattartó személyek az európai adatvédelmi biztos hivatalán belül és a Személyi Juttatásokat Kezelő és Kifizető Hivatalnál, valamint az információs adatlapok évenkénti aktualizálása). A számvevőszéki ellenőrzés megállapította, hogy ezek az intézkedések eredményesek voltak.	Az európai adatvédelmi biztos figyelembe veszi a Számvevőszék elemzésének eredményeit és folytatni kívánja az időben történő megfigyelés és ellenőrzés rendszerének javítását.

10. FEJEZET

Az uniós költségvetés révén elért eredmények

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés

Bevezetés	10.1–10.2.
Az Unió pénzügyi helyzetére vonatkozó értékelő jelentés az elért eredmények alapján	10.3–10.4.
A Bizottság vezetői jelentéstételi rendszere a tárgyév során elért eredményekről	10.5–10.18.
Bevezetés	10.5–10.6.
Néhány üdvözlendő változás az elmúlt év óta	10.7.
Egyes esetekben a relevancia továbbra is problémát jelent	10.8–10.12.
Indokolás hiányában nehéz összehasonlítást végezni	10.13–10.16.
A célkitűzések, a mutatók és a célok közötti összhang	10.14–10.15.
Az elért teljesítmény indokolása	10.16.
A külső forrásból származó adatok megbízhatósága kérdéses	10.17–10.18.
A Számvevőszék teljesítmény-ellenőrzéseinek eredményei	10.19–10.33.
Bevezetés	10.19–10.21.
Igényfelmérés: megbízható bizonyítékok hiánya	10.22–10.24.
Tervezés: nem elég egyértelműek az elérendő célok	10.25–10.30.
Uniós értéknövelő hatás: az uniós beavatkozás indokolása	10.31–10.33.
Következtetések és ajánlások	10.34–10.39.
Következtetések	10.34–10.38.
Ajánlások	10.39.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

BEVEZETÉS

10.1. Ez a fejezet a teljesítményre összpontosít. A rövid bevezető szakasz a Bizottság első értékelő jelentését⁽¹⁾ vizsgálja. A fejezet fennmaradó része a Bizottság elért teljesítményére vonatkozó – a Bizottság főigazgatói éves tevékenységi jelentéseinek 1. részében⁽²⁾ foglalt – önértékelésekkel kapcsolatos számvevőszéki észrevételeket mutatja be, és kiemeli a teljesítményre vonatkozó 2011-es számvevőszéki különjelentések⁽³⁾ alapján felmerült néhány főbb témát.

10.2. A teljesítmény értékelése a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvei (gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség)⁽⁴⁾ alapján történik. A teljesítmény mérése alapvető fontosságú a közzsféra beavatkozásainak teljes folyamatában, ideértve az erőforrásokat (a program végrehajtásához szükséges pénzügyi, emberi, anyagi, szervezési és szabályozási eszközök), az outputokat (a program révén elérendő eredmények), az eredményeket (a program azonnali hatásai a közvetlen címzetekre, illetve kedvezményezettek) és a hatásokat (hosszú távú társadalmi változások, amelyek – legalábbis részben – az Unió intézkedésének tulajdoníthatóak).

AZ UNIÓ PÉNZÜGYI HELYZETÉRE VONATKOZÓ ÉRTÉKELŐ JELENTÉS AZ ELÉRT EREDMÉNYEK ALAPJÁN

10.3. 2012 februárjában a Bizottság közzétette az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak szóló jelentését az Unió pénzügyi helyzetének értékeléséről az elért eredmények alapján (a továbbiakban: értékelő jelentés)⁽⁵⁾. A Szerződés előírja, hogy a Bizottság készítsen ilyen jelentést, és hogy ez a jelentés képezze részét annak a bizonyítéknak, amely alapján a Parlament évenként mentesítheti a Bizottságot a költségvetésre vonatkozó felelősség alól⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) (HL C 83., 2010.3.30.) 318. cikke arról rendelkezik, hogy az elért eredmények alapján a Bizottság az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak értékelő jelentést nyújt be az Unió pénzügyi helyzetére vonatkozóan.

⁽²⁾ 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.) 60. cikkének (7) bekezdése kimondja, hogy az éves tevékenységi jelentésekben „be kell számolni a műveleteknek a kitűzött célokhoz viszonyított eredményéről, az e műveletekhez kapcsolódó kockázatokról, a rendelkezésre álló források felhasználásáról, valamint a belső ellenőrzési rendszer hatékonyságáról és eredményességéről”.

⁽³⁾ A Számvevőszék különjelentései az uniós költségvetéssel, valamint az európai fejlesztési alapokkal foglalkoznak.

⁽⁴⁾ A költségvetési rendelet 27. cikke.

⁽⁵⁾ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió pénzügyi helyzetének az elért eredmények alapján történő értékeléséről, COM(2012) 40 final.

⁽⁶⁾ Az EUMSZ 318. és 319. cikke.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

10.4. A Parlament felkérésére válaszul a Számvevőszék 2012 júniusában kiadta az értékelő jelentésről szóló, 4/2012. számú véleményét⁽⁷⁾. A Számvevőszék az említett véleményben azt állapítja meg, hogy az értékelő jelentés túl hozzátartozó, kevés konkrét tartalommal szolgál, érdemi értéke így csekély, továbbá azt, hogy a Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak ki kell használnia a jelentés adta lehetőséget arra, hogy megvitassák és egyeztessék, hogyan lehetne a jelentést hasznossá tenni a zárszámadás elfogadásáért felelős hatóság számára.

A BIZOTTSÁG VEZETŐI JELENTÉSTÉTELI RENDSZERE A TÁRGYÉV SORÁN ELÉRT EREDMÉNYEKRŐL

Bevezetés

10.5. A bizottsági főigazgatók a főigazgatóság éves irányítási tervében teljesítménycélokat fogalmaznak meg, majd éves tevékenységi jelentésben számolnak be az elért eredményekről. A Számvevőszék három főigazgatóság (a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság [DG AGRI], a Regionális Politikai Főigazgatóság [DG REGIO], valamint a EuropeAid Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság [EuropeAid]) jelentéstételi rendszerét értékelte⁽⁸⁾. Ez a három főigazgatóság együttesen az uniós költségvetésből 2011-ben kifizetett forrásoknak mintegy háromnegyedéért felelős⁽⁹⁾.

10.6. A Számvevőszék a Bizottság belső jelentéstételi rendelkezéseinek előző év óta történt módosításait vizsgálta, és a fent említett három főigazgatóságnál azt elemezte, hogy a bemutatott célkitűzések és teljesítménymutatók:

- a) relevánsak-e – szoros összefüggésben állnak-e a szakpolitikai célkitűzésekkel és az irányítási móddal, valamint kapcsolódnak-e hozzájuk számszerűsített célok;

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.4. A 2010. évi értékelő jelentést 2012 elején vitatták meg a mentesítésért felelős hatósággal. E megbeszélések alapján a Bizottság felülvizsgálta az első értékelő jelentés kapcsán alkalmazott megközelítést, a költségvetésből finanszírozott tevékenységek eredményeire vonatkozó átfogó jelentéstétel felé való elmozdulás érdekében, a meglévő jelentéstételi anyagokra támaszkodva. A Bizottság ugyanakkor továbbra is elkészíti az értékelő jelentést, amely jelentős mértékben hozzájárul a mentesítési eljáráshoz a mentesítésért felelős hatóság észrevételei alapján.

⁽⁷⁾ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 318. cikkében meghatározott, az Unió pénzügyi helyzetének az elért eredmények alapján történő értékeléséről szóló bizottsági jelentésről szóló 4/2012 sz. vélemény (HL C 179., 2012.6.20.).

⁽⁸⁾ A DG AGRI és a DG REGIO éves tevékenységi jelentését a Számvevőszék 2010-es éves jelentése is vizsgálta. A EuropeAid a Fejlesztésért és az Afrikai, Karibi és Csendes-óceáni Kapcsolatokért Felelős Főigazgatóság (DG DEV) és a EuropeAid Együttműködési Hivatal (DG AIDCO) egyesítésével jött létre 2011 januárjában.

⁽⁹⁾ DG AGRI: 56,2 milliárd EUR, DG REGIO: 32,9 milliárd EUR, EuropeAid: 4,1 milliárd EUR.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- b) összehasonlíthatók-e – a tervezési szakaszban megválasztott mutatókat később használták-e a jelentéskészítés során, illetve megmagyarázták-e, ha valamilyen változtatásra volt szükség; továbbá
- c) megbízhatók-e – az olvasó ésszerű bizonyosságot szerezhete-e a jelentésben szereplő információk pontosságáról⁽¹⁰⁾.

Néhány üdvözlendő változás az elmúlt év óta

10.7. 2011 novemberében a Bizottság felülvizsgált iránymutatásokat adott ki a főigazgatói számára a 2011-re vonatkozó éves tevékenységi jelentések elkészítéséhez. A felülvizsgálat többek között a Számvevőszék 2010-re vonatkozó éves jelentésében⁽¹¹⁾ megfogalmazott észrevételekkel foglalkozott. Pontosabban meghatározták például azokat a jelentéstételi utasításokat, amelyek arról rendelkeznek, hogy az éves tevékenységi jelentés első részében hogyan kell beszámolni az elért szakpolitikai eredményekről: ezek szerint a főigazgatóknak fokozottabban kell összpontosítaniuk a célkitűzések megvalósítása érdekében tett – eredményekben és hatásokban megmutatkozó – előrelépésre, és ismertetniük kell a megvalósított outputokat.

Egyes esetekben a relevancia továbbra is problémát jelent

10.8. A főigazgatóságoknak stratégiai szinten korlátozott számú „általános célkitűzést”, valamint olyan „hatásmutatók” készletét kell meghatározniuk, amelyek lehetővé teszik az általános célkitűzésekhez képest elért előrelépés nyomon követését. Az általános célkitűzések és a hatásmutatók a Bizottság vezetősége számára – és az éves tevékenységi jelentés olvasói, pl. a zárszámadás elfogadásáért felelős hatóság számára is – olyan eszközöket jelentenek, amelyekkel értékelhető, hogy a főigazgatóság milyen mértékben teljesíti magasabb szintű céljait. A Számvevőszék számos problémát tárt fel a célkitűzésekkel és a mutatókkal kapcsolatban, amelyek – a következő bekezdésekben foglaltak szerint – korlátozzák a használhatóságukat.

⁽¹⁰⁾ Ehhez a szemponthoz a Számvevőszék csak korlátozott felülvizsgálatot végzett – lásd: 10.17. bekezdés.

⁽¹¹⁾ A Számvevőszék éves jelentésének időzítése olyan, hogy a Bizottságnak kevés idő áll rendelkezésére ahhoz, hogy éves tevékenységi jelentései figyelembe vegyék annak üzeneteit.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

10.9. Egyes esetekben hiányosságok merültek fel a célkitűzések és a mutatók belső koherenciájával kapcsolatban (lásd: 10.1. példa).

10.1. példa**DG AGRI: a hatásmutató nem méri teljes körűen a célkitűzést**

Az éves tevékenységi jelentésben szereplő egyik általános célkitűzésen belül három cél szerepel:

- életképes és versenyképes mezőgazdasági ágazat támogatása,
- amely tiszteletben tartja a magas szintű környezetvédelmi és termelési előírásokat,
- és ugyanakkor megfelelő életszínvonalat biztosít a mezőgazdasági népesség számára.

Az e célkitűzéshez meghatározott egyetlen hatásmutató a „termelők jövedelmének alakulása”. Ez csak a harmadik fenti célhoz kapcsolódik, ami azt jelenti, hogy az első két célhoz nem tartozik mutató.

EuropeAid: a hatásmutatót célkitűzésként fogalmazzák meg

A 4. általános célkitűzéshez („nemzetközi fejlesztési keret előmozdítása fokozottabb többoldalú együttműködés és globális kormányzás alapján”) kapcsolódó, „koordinált uniós megközelítés” elnevezésű hatásmutatót, amelynek elérendő célja, hogy „az új uniós költségvetés szerinti támogatási szerződések megkötése a COM 638 alapelveivel összhangban történjen”, inkább célkitűzésként, mint mutatóként fogalmazták meg.

10.10. A három ellenőrzött főigazgatóságnál meghatározott magasabb szintű célkitűzések és mutatók között sok olyan van, amely nem alkalmas az éves tevékenységi jelentés folyamataival járó éves mérésre. Ez annak tulajdonítható, hogy egyes szakpolitikákat úgy alakítottak ki, hogy azok hatásukat hosszabb távon – a befektetés és a haszon közötti jelentős időbeli eltéréssel – fejtse ki. A mutatók és a célok többsége a 2007–2013 közötti időszak egészére vonatkozott, és a főigazgatóságok sem időközi mutatókat, sem mérföldköveket nem használtak.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.9.**10.1. példa**

Az 5. sz. belső ellenőrzési standard alapvető követelményei meghatározzák, hogy az irányítási terveknek elő kell írnia célkitűzésként legalább egy mutatót politikai területen és tevékenységi szinten egyaránt, az elért eredmények nyomán követése és azokról való jelentéstétel érdekében. Ez a követelmény megtalálható az SG állandó iránymutatásaiban és a DG AGRI teljesíti azt.

A Bizottság jelentős erőfeszítéseket tett a célkitűzések és mutatók következetes és átfogó meghatározása érdekében. Egyes politikai területeken ez különösen nehéz, és figyelembe kell venni, hogy az éves tevékenységi jelentésben szereplő mutatókat nem szabad elkülönítve olvasni.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a „termelők jövedelmi színvonala” lefedi az 1. sz. általános célkitűzés egészét, mivel megfelelő életszínvonalat biztosít a mezőgazdasági népesség számára, valamint biztosítja a gazdaságok és a vidéki területek életképességét is. Ezenfelül, mivel az egységes támogatásban részesülő termelőknek jó környezeti és ökológiai állapotban kell tartaniuk a területüket, az 1. sz. általános célkitűzés, a „magas szintű környezetvédelmi és termelési előírások tiszteletben tartása” is teljesül.

A Bizottság meg fogja vizsgálni, hogy milyen alternatívák kínálóznak a mutatók meghatározására a SMART-típusú célkitűzések alapján.

10.10. A Bizottság megerősíti, hogy a többéves programok jellemből adódnak a hosszú távú befektetések, fenntartva azon lehetőséget, hogy a hatást csak egy hosszabb időszakot követően értékeljék. A Bizottság olyan mérföldköveket javasolt a 2014–2020-as időszakra a teljesítménymutatókra vonatkozóan, amelyek közvetlenebbül kapcsolódnak a politikához.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

10.11. A hatásmutatókhoz számszerűsített céloknak kell kapcsolódniuk. Azonban:

- a) A vizsgált három éves tevékenységi jelentésben szereplő 29 hatásmutató közül 11 esetében nem volt számszerűsített cél, illetve határidő sem kapcsolódott hozzájuk ⁽¹²⁾;
- b) A DG REGIO esetében, noha egy kivételével az összes célhoz meghatároztak határidőt, ezek a határidők számos esetben a középtávú jövőre vonatkoznak. Következésképpen a főigazgatóság 2011-re vonatkozó éves tevékenységi jelentése gyakran az előző (2000–2006 közötti) programozási időszakban elért célokhoz viszonyítva készült el.

10.12. A Számvevőszék a 2010-re vonatkozó éves jelentésében megjegyezte, hogy a főigazgatóságok nem határoztak meg az operatív tevékenységek gazdaságosságához (az erőforrások költségeihez), illetve hatékonyságához (az erőforrások, az outputok és az eredmények közötti viszonyhoz) kapcsolódó célokat, illetve nem számoltak be arról, hogy teljesítették-e az ilyen célokat. A Számvevőszék egy külön észrevétel keretében arról is beszámolt tavaly, hogy az éves tevékenységi jelentések 1. részében az elért szakpolitikai eredmények leírása korlátozott információval szolgált az eredményekről és a hatásokról; a leírások inkább az inputokra és az outputokra, nem pedig az intézkedések által elért végeredményekre összpontosítottak. Az irányítási tervek és az éves tevékenységi jelentések idején a számvevőszéki vizsgálata nem tárt fel jelentős előrelépést ezen a területen.

Indokolás hiányában nehéz összehasonlítást végezni

10.13. A megállapított célkitűzésekre, illetve célokra vonatkozó jelentéstétel, valamint a helyes gyakorlat elveiben megköveteli, hogy a teljesítményre vonatkozó információk összhangban legyenek az egymást követő időszakokban, vagy legalább adjanak magyarázatot a változásokról, annak érdekében, hogy az információk felhasználói összehasonlításokat végezhesse és értékelhesse a tendenciákat.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.11. A számszerűsített célkitűzések nem minden esetben megvalósíthatóak, elégségesek vagy megfelelőek, nevezetesen mert a hatásmutatók kapcsán számos külső tényezőt is figyelembe kell venni. Ilyen esetekben a fejlemények mérésére szolgáló referenciaértékként elégséges a tendenciát alapul venni.

- a) A Bizottság számszerűsített célok kialakítására törekszik, amikor csak lehetséges. Néhány vonatkozásban azonban, például a harmadik országokbeli emberi jogok kapcsán, nem minden esetben ésszerű és helyénvaló számszerűsített célokat kitűzni.
- b) Az éves tevékenységi jelentés 1.2. fejezete a makroökonómiai modelleken és statisztikai információkon alapuló hatásmutatókat alkalmaz a szakpolitika globális célkitűzéseire vonatkozóan, amely során a legtöbb esetben 2006-ot vették kiindulási pontnak. A hatásmutatók fejlődése számos tényező hozzájárulását tükrözi, amelyek közül a kohéziós politika mindössze az egyik.

10.12. A bizottsági szolgálatok teljesítették a költségvetési rendeletekben és az éves tevékenységi jelentések elkészítéséhez adott utasításokban szereplő kötelezettségeket.

A Bizottság megerősítette a 2011. évi éves tevékenységi jelentésekben szereplő állandó iránymutatásokat a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség vonatkozásában, és azt kérte a főigazgatótól, hogy önkéntes alapon bővítse ki az eredményes pénzgazdálkodásra vonatkozó mutatók körét a 3. részben.

A Bizottság bízik abban, hogy az éves tevékenységi jelentések egésze elegendő információt szolgáltat az eredményekről/megállapításokról.

10.13. A Bizottság úgy véli, hogy a teljesítményre vonatkozó információknak szükség esetén a folyamatos fejlődési folyamaton és nem a következetességen kell alapulniuk. Egyetért azzal, hogy az ezzel kapcsolatos változások magyarázatra szorulnak. A Bizottság azonban azon a véleményen van, hogy kellő mennyiségű információ áll rendelkezésre ebben a vonatkozásban.

⁽¹²⁾ DG AGRI: öt mutató; EuropeAid: öt mutató; DG REGIO: egy mutató.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

A célkitűzések, a mutatók és a célok közötti összhang

10.14. Az éves tevékenységi jelentéseknek az irányítási tervben megállapított célkitűzések, mutatók és célok szerint kell elkészülniük. Általában ez volt megfigyelhető a DG AGRI-nál, amely – a Számvevőszék 2010-re vonatkozó éves tevékenységi jelentésekkel kapcsolatos munkája során tett javaslatainak megfelelően – megváltoztatott néhány hatásmutatót. Ugyanakkor a DG AGRI sem az éves tevékenységi jelentésben, sem az irányítási tervben nem indokolt meg két további módosítást. Emellett, mivel a tagállamok mérlegelési jogkörükön belül módosíthatták a számszerűsített célokat, a 2011. évi irányítási terv és a 2011-re vonatkozó éves tevékenységi jelentés között a négy számszerűsített célból három módosult amiatt, hogy a tagállamok frissítették vidékfejlesztési tervüket (lásd: 10.2. példa).

10.2. példa		
Cél	2011. évi irányítási terv	2011-re vonatkozó éves tevékenységi jelentés
A megújuló energia termelésének fokozása	20 500 ktoe ⁽¹³⁾	12 300 ktoe
Munkahelyteremtés	346 000	344 000
Kiemelkedő természeti értéket képviselő, hasznosított mezőgazdasági terület	3 400 000 ha	3 620 000 ha

10.15. A DG REGIO az általános célkitűzéseken túlmenően „többéves prioritásokat” is meghatároz. A 2011. évi irányítási tervvel szemben a 2012. évi terv négyről ötre emeli a többéves prioritások számát, a többi prioritás közül pedig néhányat átszövegez. A 2012. évi irányítási terv ezenkívül az alacsonyabb szintű „konkrét operatív prioritások” számát 28-ról 39-re növeli. A terv a szóban forgó módosítások egyikét sem fejti ki.

10.14. A Bizottság szerint a mutatók és a célok stabilak voltak az elmúlt évek során. A megállapításban foglaltak szerint a mutatók és célok kapcsán történt változás kivételnek számít, és az eleget tett a Számvevőszék azon javaslatának, hogy két hatásmutatót eredménymutatóként kell újraértékelni. Ez teljesen egyértelműen szerepel a 2011. évi irányítási tervben.

A tagállamoknak valóban van arra lehetőségük, hogy a célokat a vidékfejlesztési terv javítása érdekében kiigazítsák (lásd a 10.2. példára adott választ).

10.2. példa
A tagállamoknak lehetőségük van a célok kiigazítására, és a középtávú értékelések lényeges lehetőségeként szolgáltak az adatok és módszerek pontosítására, valamint szükség esetén a célok kiigazítására.
A megújuló energia termelésének fokozására vonatkozó cél jelentős mértékű csökkentése az egyik vidékfejlesztési tervben szereplő hibának tulajdonítható, amely ki lett javítva. A középtávú értékelések alapján további minőség-ellenőrzéseket lehetett végezni, és ez lehetővé tette a hiba meghatározását és korrigálását.

10.15. A többéves prioritások elnevezését és számát, valamint a konkrét éves műveleti prioritások számát a DG REGIO határozza meg azon értékelés alapján, hogy hogyan teljesíthetné megbízatását a leghatékonyabb és jogi értelemben leginkább helytálló módon.

A Számvevőszék által tapasztalt változások azokat a kihívásokat tükrözik, amelyekkel az Európai Unió szembenéz a pénzügyi és gazdasági válság, valamint a megfelelő kiigazítások kapcsán a regionális politikára és a DG REGIO-ra vonatkozó prioritások meghatározása tekintetében.

⁽¹³⁾ A kilotonna olajegyenérték (ktoe) egy kilotonna nyersolaj elégetésével felszabaduló energia mennyiségének mértékegysége.

Az elért teljesítmény indokolása

10.16. A teljesítményre vonatkozó jelentéstétel célja az érdekelt felek tájékoztatása. Az éves tevékenységi jelentések azonban még ott sem indokolták meg kellőképpen, hogy az elért teljesítmény miért nem felelt meg a kapcsolódó célkitűzésnek vagy célnak, ahol ez lehetséges lett volna. Ez volt a helyzet a DG AGRI esetében még akkor is, amikor a teljesítmény jóval elmaradt a céltól: négy mutató esetében a teljesítmény nem érte el a cél felét. A DG REGIO esetében az éves tevékenységi jelentés pontonként részletezett elemzést ad a többéves prioritások tekintetében elért teljesítményről (10.15. bekezdés), az általános célkitűzések, illetve a hatásmutatók vonatkozásában azonban nem készülnek ilyen elemzések.

A külső forrásból származó adatok megbízhatósága kérdéses

10.17. A számvevőszéki ellenőrzés hatóköre nem terjedt ki a három éves tevékenységi jelentés minden adata megbízhatóságának vizsgálatára. A Számvevőszék a saját korlátozott értékelése alapján azt állapította meg, hogy a EuropeAidre vonatkozó adatok általában megbízhatóak, mivel az esetek többségében a mutatók nemzetközileg elismertek és függetlenül igazolhatók. Számos problémát állapított meg azonban a DG AGRI és a DG REGIO – jórészt tagállamoktól származó adatokra hagyatkozó – éves tevékenységi jelentésében; erről a 10.3. példa számol be.

10.16. A Bizottság úgy véli, hogy kellő mértékű magyarázatot nyújtott. Az éves tevékenységi jelentésben szereplő mutatókat nem szabad elkülönítve olvasni. Az irányítási tervben szereplő jelzőrendszer egésze teszi lehetővé következtetések levonását a szakpolitika hatására és eredményére vonatkozóan, mivel azok a szakpolitikai fejlődés globális célkitűzéseikhez kapcsolódó makroökonómiai modellezésen és statisztikákon alapulnak.

10.17.

10.3. példa

DG AGRI: az elért teljesítményre vonatkozó jelentéstétel hiányos adatokra épül

Az Európai Unióban 88 vidékfejlesztési terv létezik. Három mutató esetében azonban a teljesítményre vonatkozó uniós szintű jelentés e 88 közül hat, kilenc, illetve 32 terv adatain alapult. Egy másik, az uniós szintű teljesítményre vonatkozóan közölt mutató a 27 tagállam közül mindössze 8 tagállam adatain alapult.

10. 3. példa

DG AGRI: az elért teljesítményre vonatkozó jelentéstétel hiányos adatokra épül

A vidékfejlesztési terv politikája által a hatásmutatókra kifejtett nettó hatás uniós szintű összesítését elvégezték a tagállamok által benyújtott rendelkezésre álló számszerűsített adatok segítségével. A középtávú értékelések jelentős része nem biztosított számszerűsített hatást, és ezek során megállapították, hogy a középtávú értékeléseket a programozási időszak túl korai szakaszában végezték el ahhoz, hogy azok mérhető hatást és eredményt tudjanak kimutatni. A hatások a hosszú távú folyamatokra vonatkoznak.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

DG REGIO: az éves tevékenységi jelentés belső következtetései

A teremtett munkahelyek számát többféleképpen rögzítették: 25 tagállamban 200 000 (34. oldal), illetve 21 tagállamban 165 000 (6. melléklet, 169. oldal) – a kapcsolódó lábjegyzet ugyanakkor 19 tagállamot sorol fel (126. lábjegyzet).

A szélessávú hozzáféréssel rendelkező további lakosság száma is többféleképpen szerepel: 900 000 (34. oldal), illetve 806 826 (6. melléklet, 172. oldal).

Az újonnan épült közutak hossza is többféleképpen szerepel: 920 km 12 tagállamban (34. oldal), illetve 805 km 10 tagállamban (6. melléklet, 171. oldal).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

DG REGIO: az éves tevékenységi jelentés belső következtetlenségei

A Bizottság rámutat, hogy a célokra és a legutóbbi ismert eredményekre vonatkozó információk bemutatásának két megközelítése létezik. A szöveg megfelelő magyarázattal szolgál az összes belső következtetlenséget illetően.

- Az éves tevékenységi jelentés fő részében a kohéziós politika végrehajtásának általános szintjére és a tagállamok által készített valamennyi jelentésben szereplő adatokra vonatkozó információk szerepelnek, attól függetlenül, hogy rendelkeznek-e a célokkal (a célok megléte nem követelmény).
- A 6. melléklet a célok és eredmények közvetlen összehasonlítását tartalmazza. Csak azon tagállamok kapcsán vannak adatok, amelyek a célokról és eredményekről egyaránt készítenek jelentést (azok a tagállamok, amelyek csak az eredményekről jelentenek és a célokról nem, kimaradnak a mellékletből). Ez a megközelítés következetes maradt az évek során és úgy tervezték, hogy lehetővé tegye a célokhoz viszonyított releváns előrehaladás értékelését.

10.18. A DG AGRI és a DG REGIO korlátozottan tudja biztosítani a tagállamok által szolgáltatott adatok minőségét. A DG REGIO azt javasolta, hogy a tagállamok alapmutatókra összpontosítsanak, továbbá adatbevitelre vonatkozó iránymutatásokat adott ki. A főigazgatóság éves vizsgálati eljárást is indított, amelynek során hibákat tárt fel a benyújtott adatokban. A következő programozási időszakra vonatkozóan a közös stratégiai keretbe (KSK) tartozó alapokhoz ⁽¹⁴⁾ kapcsolódó „teljesítménytartalék” bevezetése lehetőséget nyújthat arra, hogy a tagállamokat megfelelő, összehasonlítható és megbízható teljesítményadatok szolgáltatására ösztönözze. Ezen adatok időszerűsége azonban továbbra is kihívást jelent majd. A DG REGIO felé teljesítendő tagállami adatszolgáltatás jelenlegi határideje például a tárgyévét követő év júniusa, azaz a 2011-es éves tevékenységi jelentésben feltüntetett, és 2012-ben közzétett adatok 2010-re vonatkoznak.

10.18. A tagállamok által a jelenlegi programozási időszakra vonatkozóan benyújtott adatok Bizottság általi minőség-ellenőrzését folytatni és fokozni fogják.

A Bizottságnak az új időszakra vonatkozó jogalkotási javaslata szerint, amely ösztönzőleg hat a tagállamokra, a források 5 %-át nem kell elosztani az új programozási időszak elején, hogy ezáltal kiegészítő forrásokat biztosítsanak azon tagállamok számára, amelyek teljesítették a mérföldköveket (lásd: COM(2011) 615 végleges).

A Bizottság nem tartja az adatok időben történő szolgáltatását kihívást jelentő feladatnak. A DG REGIO minden esetben a legfrissebb rendelkezésre álló adatokat használja fel, azonban felismeri – a jelenlegi és a javasolt jövőbeni rendelkezésekben szereplő jelentéstételi kötelezettségek alapján –, hogy az előző évre vonatkozó adatok a következő év áprilisáig nem fognak rendelkezésre állni.

⁽¹⁴⁾ Ezek az alapok a következők: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

**A SZÁMVEVŐSZÉK TELJESÍTMÉNY-
ELLENŐRZÉSEINEK EREDMÉNYEI****Bevezetés**

10.19. A Számvevőszék különjelentései azt vizsgálják, hogy az Európai Unió költségvetésére alkalmazzák-e a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveit (10.2. bekezdés). A Számvevőszék különjelentéseinek témaköréit (adott költségvetési területeket vagy pénzgazdálkodási témákat) úgy választja ki számos szempont – például a jövedelemszint vagy az érintett kiadás szintje (lényegesség), a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vonatkozó kockázatok, valamint az érdekelt felek érdekeltiségének mértéke – alapján, hogy az azok által kifejtett hatás a lehető legnagyobb legyen.

10.20. 2011-ben a Számvevőszék 16 különjelentést fogadott el⁽¹⁵⁾, amelyeknek a felsorolása a 10.1. háttérmagyarázatban található:

10.1. háttérmagyarázat**A Számvevőszék által 2011-ben elfogadott különjelentések⁽¹⁶⁾**

- 1/2011. sz. különjelentés: „Javította-e a külső segítségnyújtás hatékonyságát az, hogy a Bizottság a központi részlegekről a külképviseletekre ruházta át az irányítást?”;
- 2/2011. sz. különjelentés: „Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) irányításáról szóló 1/2005. sz. különjelentés nyomán tett intézkedésekről”;
- 3/2011. sz. különjelentés: „Hatékonyak és eredményesek-e a konfliktus sújtotta országokban az ENSZ-szervezetek közreműködésével lebonyolított uniós támogatások?”;
- 4/2011. sz. különjelentés: „A KKV-garanciakeret ellenőrzése”;
- 5/2011. sz. különjelentés: „Az egységes támogatási rendszer (SPS): a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás tökéletesítése érdekében kezelendő problémák”;
- 6/2011. sz. különjelentés: „Eredményesek voltak-e az ERFA révén társfinanszírozott turisztikai projektek?”;
- 7/2011. sz. különjelentés: „Megfelelő-e az agrár-környezetvédelmi támogatások rendszerének kialakítása és irányítása?”;
- 8/2011. sz. különjelentés: „A Közös Agrárpolitika keretében jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizetése”;
- 9/2011. sz. különjelentés: „Eredményesek voltak-e az ERFA által támogatott e-kormányzati projektek?”;

⁽¹⁵⁾ Az elfogadás a közzétételi célú jóváhagyást jelenti. A kiadványszerkesztést, fordítást stb. szükségessé tevő közzétételre általában két hónappal később kerül sor.

⁽¹⁶⁾ A Számvevőszék különjelentései az intézmény honlapján érhetők el: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- 10/2011. sz. különjelentés: „Eredményes-e az iskolatej- és az iskolagyümölcs-program?”;
- 11/2011. sz. különjelentés: „A földrajzi jelzések rendszerének kialakítása és irányítása lehetővé teszi-e ennek a rendszernek az eredményes működését?”;
- 12/2011. sz. különjelentés: „Elősegítették-e az EU intézkedései, hogy a halászlották kapacitása a rendelkezésre álló halászati lehetőségekhez igazodjon?”;
- 13/2011. sz. különjelentés: „A 42-es eljáráskóddal végzett vámeljárással kontrollja megelőzi, illetve felderíti-e a héacsalást?”;
- 14/2011. sz. különjelentés: „Javították-e az európai uniós támogatások Horvátország képességét a csatlakozás utáni támogatások kezelésére?”;
- 15/2011. sz. különjelentés: „A Bizottság eljárásai biztosítják-e az állami támogatások ellenőrzésének eredményes lebonyolítását?”;
- 16/2011. sz. különjelentés: „Az atomerőművek leszereléséhez Bulgáriának, Litvániának és Szlovákiának nyújtott uniós pénzügyi támogatás: eredmények és a jövő kihívásai”.

10.21. A Számvevőszék a tavalyi éves jelentésében szemléltette, hogy a 2010. évi különjelentéseinek megállapításai hogyan terjednek ki a tipikus irányítási életciklus egészére: a stratégiai tervezéstől és az igényfelméréstől az elért teljesítményre vonatkozó jelentéstételig. A Számvevőszék 2011. évi különjelentéseinek hatóköre hasonlóan szerteágazó volt. Mivel azonban az Unió a 2014–2020 közötti, új programozási időszakra készül, a Számvevőszék ebben az esetben azt vizsgálja, hogy milyen tanulságok vonhatók le a 2011. évi különjelentéseiből az új programok és projektek előkészítése szempontjából; mindeközben a következő három témára összpontosított: igényfelmérés, tervezés és az uniós értéknövelő hatás fogalma. E három téma – különböző mértékben – tükröződik a közös stratégiai keretre és a közös agrárpolitikára vonatkozó rendeletjavaslatokról kiadott közelmúltbeli számvevőszéki véleményekben ⁽¹⁷⁾ is.

⁽¹⁷⁾ A Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról szóló, 7/2011. sz. vélemény (HL C 47., 2012.2.17.), valamint egyes, a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan a közös agrárpolitikára vonatkozó rendeletjavaslatokról szóló, 1/2012. sz. vélemény (<http://eca.europa.eu>).

Igényfelmérés: megbízható bizonyítékok hiánya

10.22. A Számvevőszék a 2010-es éves jelentésében megállapította, hogy a jó eredmények elérése érdekében egyértelműen fel kell mérni azokat az igényeket, amelyeket a programok által ki akarnak elégíteni⁽¹⁸⁾. A Horvátország számára az uniós csatlakozás utáni uniós támogatások kezelésére nyújtott támogatás példa arra, amikor a Bizottság általában gondoskodott a főbb igények meghatározásáról⁽¹⁹⁾.

10.23. A Számvevőszék 2011-ben továbbra is feltárt olyan eseteket és beszámolt olyan esetekről, amelyekben elmaradt a hatékony és eredményes igényfelmérés. Kezdeti szakaszukban az e-kormányzati stratégiák – amelyek keretében a projekteket az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) finanszírozhatja – például főként politikai megnyilvánulásokra reagáltak, ahelyett, hogy pontos igényfelmérésen alapultak volna, emiatt a projektek nem adtak választ a legfontosabb kérdésekre⁽²⁰⁾. Ezenkívül a Számvevőszék által ellenőrzött, az atomerőművek leszerelését támogató három program közül kettő esetében nem végeztek igényfelmérést a programok arra irányuló célkitűzésével kapcsolatban, hogy csökkentsék az atomerőművek tervezettnél korábbi bezárásának hatását⁽²¹⁾.

10.24. A nem megfelelő igényfelmérés egyik következménye az, hogy nehezebb meghatározni, hogy a versengő projektek közül melyek azok, amelyek valószínűsíthetően összességében a legelőnyösebbek. Ez volt a helyzet a fent említett e-kormányzati projektek ellenőrzése esetében⁽²²⁾, valamint egy agrár-környezetvédelmi célú uniós támogatás ellenőrzésekor is. Az utóbbi esetben a Számvevőszék arról számolt be, hogy az agrár-környezetvédelmi támogatások környezeti hatásainak fokozásához elengedhetetlen, hogy a forrásokat a leginkább rászoruló területekre összpontosítsák, a tagállamok azonban nem a felmerülő költségek és hasznok elemzésére alapozva határozták meg a célorientáltság kívánatos mértékét⁽²³⁾.

10.22. A Bizottság egyetért azzal, hogy az alapos igényfelmérés elemzése a programciklus fontos részét képezi, és alaposan elemzi azokat az eseteket, amelyek kapcsán a Számvevőszék úgy találta, hogy az igényfelmérést nem megfelelően végezték el.

10.23. Az e-kormányzatra való áttérés költsége igen magas. Prioritásokra szükség van, és mindemellett ésszerű, hogy ezeket figyelemfelkeltő és előzetes stratégiául szolgáló politikai nyilatkozatok révén határozzák meg. A prioritások meghatározása időközben jelentős mértékben javult, és mostanra minden tagállam árnyaltabb e-kormányzati stratégiákat dolgozott ki.

A csatlakozási szerződések vagy az azokat követő rendeletek rámutattak a hatáscsökkentő intézkedések szükségességére. Az EU támogatási rendszerét úgy alakították ki, hogy biztosítsa, hogy a tagállamok által javasolt intézkedések a nemzeti energiastratégiákon alapuljanak és azokkal összhangban legyenek; e stratégiák elkerülhetetlenül figyelembe veszik az atomerőművek bezárásának következményeit.

10.24. A Bizottság egyetért azzal, hogy az igényfelmérés segíthet meghatározni a prioritást élvező projekteket. Az agrár-környezetvédelmi támogatás tekintetében azonban egyes tagállamok meghatározták a célorientáltság kívánatos mértékét a felmerülő költségek és hasznok elemzése alapján. Románia például a magas természeti értékű agrár-környezetvédelmi kifizetések céljait földrajzi alapon határozza meg, a támogatható területeket pedig makroszintű adatok felhasználásával. Az e-kormányzati projektekre tekintettel, az uniós politikai kezdeményezések nyomán mostanra valamennyi tagállam árnyaltabb e-kormányzati stratégiákat dolgozott ki a 2011–2015-ös időszakra vonatkozó e-kormányzati cselekvési terv alapján.

⁽¹⁸⁾ A 2010-es pénzügyi évről vonatkozó éves jelentés 8.36. bekezdése.

⁽¹⁹⁾ „Javították-e az európai uniós támogatások Horvátország képességét a csatlakozás utáni támogatások kezelésére?” című, 14/2011. sz. különjelentés 17. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁰⁾ Az „Eredményesek voltak-e az ERFA által támogatott e-kormányzati projektek?” című, 9/2001. sz. különjelentés 56. bekezdésének a) pontja (<http://eca.europa.eu>).

⁽²¹⁾ „Az atomerőművek leszereléséhez Bulgáriának, Litvániának és Szlovákiának nyújtott uniós pénzügyi támogatás: eredmények és a jövő kihívásai” című, 16/2011. sz. különjelentés 26. bekezdése és 7. ábrája (<http://eca.europa.eu>).

⁽²²⁾ A 9/2011. sz. különjelentés 56. bekezdésének b) pontja.

⁽²³⁾ A „Megfelelő-e az agrár-környezetvédelmi támogatások rendszerének kialakítása és irányítása?” című, 7/2011. sz. különjelentés 72. és 78. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).

Tervezés: nem elég egyértelműek az elérendő célok

10.25. Az igényfelmérés csak a folyamat kezdete. A programok és az azokon belüli egyes projektek helyes megtervezése elengedhetetlen a hatékony és eredményes pénzgazdálkodáshoz, annak érdekében, hogy a források maximális hatást és minimális költséget eredményezzenek. A programok és az azokon belüli egyedi projektek megtervezésekor kapcsolatot kell létesíteni a költségvetésből finanszírozott tevékenységek és az adott kiadás tervezett outputjai, eredményei és hatásai között.

10.26. Egy esetben a Bizottság figyelembe vette az egyik támogatási program tervezési problémáit ahhoz, hogy legalább részben javítsa egy hasonló támogatási program megtervezését. Ennek következtében az iskolai gyümölcsfogyasztás ösztönzését célzó intézkedéseknél nem merült fel problémaként sem az, hogy nem eléggé vonzóak a kedvezményezettek számára, sem a „talált pénz” effektus kockázata⁽²⁴⁾, amelyek a hasonló, iskolatejprogramnál felmerülnek⁽²⁵⁾. A Számvevőszék azonban továbbra is számos hiányosságot tárt fel az általa 2011-ben ellenőrzött finanszírozási eszközök megtervezésében; ezt a következő bekezdések fejtik ki.

10.27. A Bizottság az Egyesült Nemzetek Szervezetén keresztül támogatást juttat konfliktus sújtotta országoknak. A Számvevőszék által ellenőrzött finanszírozási megállapodások közül szinte mindegyikben (19-ből 18-ban) volt legalább egy tervezési hiányosság, például a kiindulási állapotot rögzítő alapkritériumok hiánya, a nem konkrét célok vagy a hiányzó mutatók. Ebből adódóan nem volt eléggé egyértelmű, hogy mit is kell elérni pontosan, illetve hogy a projekttevékenységek eredményessége hogyan értékelhető⁽²⁶⁾.

10.26. A Bizottság úgy véli, hogy az iskolatej program legutóbbi felülvizsgálata jelentős mértékben foglalkozott a Számvevőszék észrevételeivel a rendszer általános hatékonyságának fokozása érdekében.

10.27. A Bizottság elismeri a projekttervezés jelentőségét, de úgy ítéli meg, hogy 18 esetből csak 2 esetben fordultak elő olyan hiányosságok, amelyeknek közvetlen hatása lehetett a projektek eredményére.

A Bizottság új képzést és iránymutatást vezetett be 2011-ben a projekttervezés javítása érdekében, amely véleménye szerint nagymértékben megoldást kínál a Számvevőszék aggályaira.

A Számvevőszék különjelentése elismeri továbbá, hogy az ENSZ-szel végrehajtott projektek a konfliktus sújtotta országokban még a szélsőségesen nehéz körülmények ellenére is jó eredményeket érnek el és ésszerűen fenntarthatók.

⁽²⁴⁾ „Talált pénz” effektusról akkor beszélünk, ha egy kedvezményezett úgy részesül támogatásban, hogy támogatás nélkül is ugyanazt a döntést hozta volna.

⁽²⁵⁾ Az „Eredményes-e az iskolatej- és az iskolagyümölcs-program?” című, 10/2011. sz. különjelentés 53. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁶⁾ A „Hatékonyak és eredményesek-e a konfliktus sújtotta országokban az ENSZ-szervezetek közreműködésével lebonyolított uniós támogatások?” című, 3/2011. sz. különjelentés 23., 24. és 48. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

10.28. A közös agrárpolitika (KAP) egységes támogatási rendszerének kialakítása úgy történt, hogy a termelőket a piaci keresletre való reagálásra ösztönözte, és környezetbarátabb mezőgazdasági gyakorlatokat mozdított elő. A támogatási rendszer kialakítása azonban ellentmondásos: bár az egyéni jövedelmek támogatása a célja, a gyakorlatban a pénzügyi támogatás elosztásakor a kedvezményezett konkrét körülményeit kevésbé veszi figyelembe, az egyes termelők közötti támogatáselosztás továbbra is alapvetően a megművelt földterület nagyságától függ, és emiatt – csakúgy mint a korábbi rendszerben – még mindig leginkább a nagyméretű gazdaságok részesülnek az egységes támogatási rendszerből nyújtott támogatásban ⁽²⁷⁾.

10.29. A földrajzi jelzések (FJ) rendszere olyan támogatási rendszer, amelynek az a célja, hogy oltalom alá helyezzen olyan mezőgazdasági termékeket azonosító elnevezéseket, amely termékek adott minősége, hírneve vagy egyéb jellemzője elsősorban ennek a földrajzi eredetnek tulajdonítható (pl. párizsi sonka, bajor sör stb.). A földrajzi jelzések rendszerének sikere többek között attól függ, hogy a termelők milyen mértékben alkalmazzák azt. Bőven lehetne több termelőt is bevonni a földrajzi jelzések rendszerébe, különösen azokban a tagállamokban, ahol alacsony a rendszerben való részvétel. Csak hogy a megközelíthető intézkedések és az alkalmazott eljárások nem alkalmasak a termelői részvételi kedv serkentésére ⁽²⁸⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.28. Az SPS bizonyítottan eredményes módszer alapvető jövedelemtámogatás nyújtására, egyúttal lehetővé teszi, hogy a termelők a piaci jelek alapján hozzák meg termelési döntéseiket. Ez annak köszönhető, hogy a kifizetések függetlenek a termeléstől és nem befolyásolják a termelési döntéseket. A támogatásra való jogosultsághoz a kedvezményezetteknek, parcelláknak és tevékenységeknek teljesíteniük kell a tanácsi rendelet szerinti egyértelmű feltételeket, amelyek összeegyeztethetők a WTO szabályaival, azaz nem köthetők termeléssel kapcsolatos tényezőkhez.

A „nagyüzemek” alapvető jövedelemtámogatás iránti igényét nem szabad eleve alacsonyabbnak tekinteni a többi mezőgazdasági üzemenél, mivel a jövedelem nagyjában függ a termelés típusától, a tényező-költségektől, a mezőgazdasági munkaerőtől stb.

A jogosultságok értékét és számát a termelés és a terület korábbi referenciáit használva számították ki, hogy ezáltal megkönnyítsék az átmenetet a termeléstől való függetlenítés felé. Így a közvetlen kifizetéseknek a mezőgazdasági üzemek közötti jelenlegi felosztása csupán azt tükrözi, hogy az EU-ban a mezőgazdasági földterület és a mezőgazdasági termelés nem egyenlően oszlik el a mezőgazdasági üzemek között.

Mindazonáltal a támogatás termelők és tagállamok közötti újraelosztásának kérdése a 2013 utáni időszakra vonatkozó KAP-ról szóló közleményben is felmerült, és vélhetően az SPS-támogatások célirányosságán is javítana. A hozzáadott érték növelése és a kiadások minőségének javítása érdekében a Bizottság a meglévő elemek javítását, valamint továbbiak hozzáadását javasolta, lefedve ezáltal a Számvevőszék által a különjelentésben említett néhány kérdést: a támogatások újratervezését és célzottabbá tételét.

10.29. A rendszer elsősorban a szellemi tulajdonjogok védelmét szolgálja. Megvannak a megfelelő eszközök, jogi aktusok, és a termelők önkéntes alapon csatlakozhatnak a rendszerhez. Ezt a termelők rendszer iránti egyértelmű érdeklődése is igazolja: jelentős számú (több mint 1 000) termék nevét regisztrálták, amely 14,5 milliárd EUR piaci értéknek felel meg (2008-ban).

Az EU-hoz 2004 óta csatlakozott tagállamok még most zárkóznak fel a rendszerhez. Számos kezdeményezést – többek között információs kampányokat, kereskedelmi vásárokat, tematikus nemzetközi kiállításokat és/vagy a földrajzi jelzést (OEM vagy OFJ) kérelmezők számára készülő útmutatók összeállítását – kezdtek meg további potenciális jelentkezők vonzása érdekében.

⁽²⁷⁾ „Az egységes támogatási rendszer (SPS): a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás tökéletesítése érdekében kezelendő problémák” című, 5/2011. sz. különjelentés 44. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁸⁾ „A földrajzi jelzések rendszerének kialakítása és irányítása lehetővé teszi-e ennek a rendszernek az eredményes működését?” című, 11/2011. sz. különjelentés 61. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

10.30. A közös halászati politika keretében a Bizottság támogatást nyújt a tagállamok számára a halászflokkok kapacitásának csökkentéséhez, amelynek végső célja a halállományok megőrzése. Jelenleg tervezési problémák csökkentik ennek a támogatásnak az eredményességét. A halászhajó-kivonási programok esetében meghatározott támogathatósági és kiválasztási szempontokra például alig összpontosítottak, ez pedig néhány olyan halászhajó kivonásához vezetett, amelyeknek egyáltalán nem, vagy csak igen csekély hatásuk volt a célzott halállományokra ⁽²⁹⁾.

Unió értéknövelő hatása: az uniós beavatkozás indokolása

10.31. A Bizottság a következőképpen határozta meg az uniós értéknövelő hatást: „az Európai Unió beavatkozása nyomán keletkező hatás, amely növeli a tagállamok egyedi intézkedései révén egyébként keletkező értéket” ⁽³⁰⁾. A Számvevőszék korábban azt javasolta, hogy a kifejezés bármely fogalom meghatározása hivatkozzon a 10.2. háttérmagyarázatban meghatározott elvekre, és azt ajánlotta, hogy az uniós értéknövelő hatás fogalmát egy megfelelő politikai nyilatkozatban vagy uniós jogszabályban kell megfogalmazni annak érdekében, hogy az útmutatóul szolgáljon az EU politikai szervei számára, amit fel tudnak használni a kiadási prioritások kialakításakor ⁽³¹⁾.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.30. A Számvevőszék által elemzett eseteket felülvizsgálták és a tagállamokkal közösen megtárgyalták. A tagállamok szükség esetén korrekciós intézkedéseket – a jogellenes támogatások visszafizetését is beleértve – hajtanak végre.

10.31. A Bizottság hangsúlyozza, hogy az uniós hozzáadott érték koncepcióját számos különböző összefüggésben lehet használni, például az uniós költségvetéssel kapcsolatos akadémiai gondolkodás során, a konkrét uniós programokban a projekt kiválasztással kapcsolatos célok és/vagy kritériumok meghatározására, a költségvetési rendelet rendelkezéseiben és a meglévő programok értékeléséhez, továbbá úgy véli, hogy egy politikai projekt hozzáadott értéke túlmutat az adatokra való egyszerű hivatkozáson.

Az említett szolgálati munkadokumentum egyik célkitűzése az volt, hogy elmagyarázza az uniós költségvetés hozzáadott értékét, továbbá számos példát hozzon arra, hogy ez hogyan működik a gyakorlatban a tagállamokban, megfelelő iránymutatást biztosítva ezáltal az EU döntéshozatali szervei számára a kiadási prioritások meghatározásához.

A bizottsági hatásvizsgálati folyamat ezenfelül tényekkel támasztja alá a politikai döntéshozók számára a lehetséges szakpolitikai alternatívák előnyeit és hátrányait azok potenciális hatásának értékelése révén. Ezáltal a folyamat a bizottsági javaslatok hozzáadott értékének kérdésével is foglalkozik.

⁽²⁹⁾ Az „Elősegítették-e az EU intézkedései, hogy a halászflokkok kapacitása a rendelkezésre álló halászati lehetőségekhez igazodjon?” című, 12/2011. sz. különjelentés 51–58. és 76. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁰⁾ Az Európa 2020 stratégia költségvetése, COM(2011) 500 végleges dokumentumot kísérő, The added value of the EU budget [Az Európai Unió költségvetésének értéknövelő hatása], COM(2011) 867 végleges bizottsági munkadokumentum 1.1. szakasza.

⁽³¹⁾ „Az Európai Unió költségvetési pénzgazdálkodásának javítása: kockázatok és kihívások” című, 1/2010. sz. vélemény 18. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.2. háttérmagyarázat**A Számvevőszék által javasolt, az uniós értéknövelő hatás fogalmának alapjául szolgáló elvek:**

- Az Európai Unió költségvetéséből az Unió területén belül folyósított kiadásoknak olyan egyértelmű és látható előnyöket kell biztosítaniuk az Unió és az uniós polgárok számára, amelyeket nem lehet pusztán tagállami, regionális vagy helyi szintű kiadások révén elérni, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt uniós szinten jobban megvalósíthatók.
- A határokon átnyúló hatással bíró, közérdekű kiadások alapesetben valószínűbb célpontjai az uniós intézkedéseknek, mint a korlátozott földrajzi hatású kiadások.
- A kiadások ésszerű koncentrációja logikusan kedvez annak, hogy az értéknövelő hatással kapcsolatban kitűzött célok megvalósuljanak.
- Az Unión kívülre, például fejlesztési segélyre folyósított kiadások esetében az értéknövelő hatás szelektív megközelítéssel is fokozható: például azzal, hogy a fejlesztési segélyek koordinálását azokra a területekre összpontosítják, ahol világszerte érvényesül a donor-szervezetek támogatása, a tevékenységeket pedig azokra a területekre összpontosítják, amelyeknél a konkrét uniós szakértelem különleges értéket képvisel ⁽³²⁾.

10.2. háttérmagyarázat

A Bizottság úgy véli, hogy egy politikai projekt hozzáadott értéke az uniós szintű kiadások igazolásának legfőbb próbája.

A Bizottság figyelembe vette a valamennyi szakpolitikai területen javasolt kiadás hozzáadott értékét a 2007–2013-as időszak uniós költségvetésre vonatkozó javaslatai során, a következő kritériumokat alkalmazva:

- **Hatékonyság:** amikor a célkitűzés csak uniós fellépés segítségével érhető el.
- **Hatékonyság:** amikor az EU jobb ár-érték arányt biztosít.
- **Szinergia:** amikor szükség van az uniós fellépésekre a cselekvések kiegészítéséhez, ösztönzéséhez és alakításához.

A Bizottság oly módon alakította ki az új többéves pénzügyi keret és a szektorális eszközöket és programokat, hogy:

- a célkitűzések megvalósítása könnyebb az uniós szintű kiadások segítségével,
- az uniós szintű kiadások hozzájárulása nyilvánvaló,
- az uniós hozzáadott érték kiemelkedően fontos,
- az erőforrások uniós szintű összevonása révén méretgazdaságosság és jobb eredmények érhetőek el.

10.32. A Számvevőszék megállapította, hogy a dolog természetéből adódóan kevéssé valószínű, hogy az uniós értéknövelő hatással nem járó kiadási programok keretében az uniós adófizetők pénze eredményes és hatékony felhasználásra találna ⁽³³⁾. A Számvevőszék a 2011-ben kiadott különjelentéseiben bemutatott olyan példákat, ahol az uniós értéknövelő hatás létezése a legjobb esetben is megkérdőjelezhető volt:

- a kkv-garanciakeret uniós értéknövelő hatása nem bizonyított, mivel elképzelhető, hogy az eszköz eredményeit nemzeti finanszírozással is el lehetett volna érni ⁽³⁴⁾,

A Bizottság a változás programjáról szóló, 2011. októberi közleményében, valamint az azt követő 2012. május 14-i tanácsi következtetéseken az olyan országokra irányuló célzottabb fellépést javasolja, amelyeknek a legnagyobb szükségük van segítségre, valamint korlátozott számú ágazatra való összpontosítást javasol, hogy ezáltal a hatást maximalizálni lehessen és az uniós hozzáadott érték egyértelművé váljon.

10.32. A Bizottság úgy véli, hogy a kiadási programok hozzáadott értékének értékelését a meghatározott célkitűzések, valamint azon kritériumok alapján kell elvégezni, amelyeket a bizottsági javaslatok hozzáadott értékének kezdeti mérésénél alkalmaztak (lásd a 10.2. háttérmagyarázatot).

- A Bizottság ezt már most, a 2013 utáni többéves pénzügyi keret következő generációs pénzügyi eszközeinek megvitatásakor és tervezésekor is figyelembe veszi, hiszen az „uniós hozzáadott érték biztosítása” azon alapelvek egyike, amelyeket minden javasolt eszközönél tiszteletben kell tartani.

⁽³²⁾ Az Európai Számvevőszék válasza „A költségvetés reformja, változások Európában” című, 2008. áprilisi bizottsági közleményre, 8. bekezdés.

⁽³³⁾ A 7/2011. sz. vélemény 9. bekezdése.

⁽³⁴⁾ „A KKV-garanciakeret ellenőrzése” című, 4/2011. sz. különjelentés 104. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

- az ERFA által társfinanszírozott turisztikai projektek esetében mivel nincs megfelelő rendszer a célkitűzések meghatározására, az eredményeket pedig nem követik figyelemmel, nehezen lehetett értékelni, hogy mekkora uniós értéknövelő hatást garantálnak ⁽³⁵⁾, és
- az atomerőművek leszerelésére három tagállamnak nyújtott uniós támogatás esetében a Számvevőszék azt állapította meg, hogy a szakpolitikai keret viszonylag laza volt, és azt javasolta, hogy az EU a további pénzügyi támogatás nyújtásáról szóló bármely döntését az adott beavatkozás uniós értéknövelő hatásának mérlegelésére alapozza ⁽³⁶⁾.

10.33. A Számvevőszék közelmúltban kiadott véleményei szerint a Bizottságnál hiányosságok merültek fel a szakpolitikai célkitűzések meghatározásában, azaz nem tudták meghatározni, hogy az uniós támogatásnak a tervek szerint mit kell elérnie ⁽³⁷⁾. A várt eredményekhez kapcsolódó egyértelmű célok hiányában a Bizottságnak a továbbiakban is nehéz lesz bebizonyítania, hogy a kiadásai uniós értéknövelő hatással járnak, és így nehéz lesz meggyőzően bizonyítani kiadásainak hatékonyságát és eredményességét.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Következtetések

10.34. Az éves tevékenységi jelentések bizottsági főigazgatóságok általi kidolgozásának folyamata javul. A tavalyi évhez képest üdvözlendő jelei voltak a javulásnak (10.7. bekezdés).

10.35. A relevancia továbbra is problémát jelent, különösen a célkitűzések és a mutatók belső koherenciájával, az érdemi, számszerűsített célok kitűzésével és az előrelépés éves mérésével kapcsolatban. A tavalyi évhez hasonlóan a Számvevőszék által értékelt három főigazgatóság nem számolt be éves tevékenységi jelentésük 1. részében a gazdaságosságról és a hatékonyságról (lásd: 10.8–10.12. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

- A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék teljesítmény-ellenőrzése a foglalkoztatottságra gyakorolt jelentős mértékű hatást tárt fel a vizsgált idegenforgalmi projektek esetében.
- A Bizottság úgy véli, hogy a programok uniós hozzáadott értéke egyértelmű volt: azok nélkül az EU nukleáris biztonságának jelentős növelésére irányuló általános célkitűzés elérése, és a tagállamok segítése abban, hogy enyhítsék a korai bezárások okozta hatásokat, rendkívül nehéz lett volna.

2011. november 24-én a Bizottság javaslatot tett a bulgáriai, litvániai és szlovákiai atomerőművek leszerelését segítő támogatási programokhoz nyújtott uniós támogatásról szóló tanácsi rendeletre (COM(2011) 783) a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan. Ezt egy átfogó hatásvizsgálattal egészítették ki, amely tartalmazta az uniós hozzáadott érték értékelését is.

10.33. A teljesítményre és az eredményekre fektetett nagyobb hangsúly a Bizottság egyik legfontosabb célja az EU 2020-ra vonatkozó költségvetést célzó javaslataiban, az Unió hosszú távú stratégiai célkitűzéseinek megvalósításához a következő hét évre rendelkezésre álló költségvetés révén.

Ennek megfelelően a többéves pénzügyi keretre irányuló javaslatban szereplő valamennyi programot és eszközt úgy alakítottak ki, hogy biztosítsák, azok eredményei és hatásai jelentős mértékben hozzájárulnak az EU legfontosabb politikai célkitűzéseinek eléréséhez, hangsúlyozva ezáltal várt eredményeket és teljesítményt.

10.34. A Bizottság törekszik az elszámoltathatóságról szóló jelentések minőségének és egyértelműségének folyamatos növelésére.

10.35. A Bizottság megerősítette a 2011. évi éves tevékenységi jelentésekben szereplő állandó iránymutatásokat a hatékonyság és eredményesség vonatkozásában, és azt kérte a főigazgatótól, hogy önkéntes alapon bővítsék ki az eredményes pénzgazdálkodásra vonatkozó mutatók körét a 3. részben. Több főigazgatóság készített erről jelentést 2011-ben.

⁽³⁵⁾ Az „Eredményesek voltak-e az ERFA révén társfinanszírozott turisztikai projektek?” című, 6/2011. sz. különjelentés 46. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁶⁾ A 16/2011. sz. különjelentés 42. bekezdésének b) pontja.

⁽³⁷⁾ A 7/2011. sz. vélemény 10. bekezdése és az 1/2012. sz. vélemény 8. és 151. bekezdése.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

10.36. A DG AGRI és a DG REGIO irányítási tervében megállapított célkitűzések, mutatók és célok általában az éves tevékenységi jelentésekben szereplő célkitűzések, mutatók és célok voltak, és általában összhangban voltak az előző évekkel. Sor került azonban olyan módosításokra is, amelyeket nem minden esetben fejtettek ki (lásd: 10.13–10.16. bekezdés).

10.37. A főigazgatóságok által a közös igazgatás keretébe tartozó programokra vonatkozóan gyűjtött tagállami információk megbízhatóságát jogszabályi korlátozások és gyakorlati korlátok rontották. Folyamatban van néhány arra irányuló intézkedés, hogy a tagállamokat a következő programozási időszakban a KSK-alapok tekintetében megfelelő, összehasonlítható és megbízható teljesítményadatok szolgáltatására ösztönözzék, és lehetséges, hogy ebből értékes tanulságok vonhatók le a jövőben. További problémát jelent az időszerűség kérdése (lásd: 10.17–10.18. bekezdés).

10.38. A Számvevőszék a 2011-ben kiadott különjelentéseiben a három konkrétan elemzett terület tekintetében a következőket állapította meg:

- a) sok esetben nem állnak rendelkezésre megfelelő színvonalú igényfelmérések, bár azok kulcsfontosságúak annak biztosításához, hogy az uniós kiadások a leginkább rászoruló (földrajzi vagy tematikus) területekre összpontosuljanak (10.22–10.24. bekezdés);
- b) a programok megtervezésében hiányosságok merülnek fel, amelyek hátráltatják a Bizottságot az uniós kiadások eredményeinek és hatásainak megállapításában, illetve az ezekről szóló jelentéstételben (10.25–10.30. bekezdés);
- c) az uniós kiadások uniós értéknövelő hatásának bizonyítása kihívást jelent a Bizottság számára (10.31–10.33. bekezdés).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

10.36. A Bizottság egyetért azzal, hogy az előző évi éves tevékenységi jelentéshez képest történt változások magyarázatra szorulnak. A Bizottság azonban azon a véleményen van, hogy kellő mennyiségű információ áll rendelkezésre ebben a vonatkozásban.

10.37. A tagállamok által a jelenlegi programozási időszakra vonatkozóan benyújtott adatok bizottság általi minőség-ellenőrzését folytatni és fokozni fogják. A Bizottság nem tartja az adatok időben történő szolgáltatását kihívást jelentő feladatnak.

Tekintettel a hétéves programozási időszakra, az év végét követően 16 hónappal rendelkezésre álló adatokat továbbra is felhasználják azon programok kiigazítására, amelyek esetében az adatok alapján rossz teljesítmény állapítható meg (lásd a 10.18. bekezdésre adott választ).

10.38.

- a) A Bizottság egyetért azzal, hogy az alapos igényfelmérés a programciklus fontos részét képezi, és mélyrehatóan elemzi azokat az eseteket, amelyek kapcsán a Számvevőszék úgy találta, hogy az igényfelmérést nem megfelelően végezték el.
- b) A Bizottság elismeri a projektervezés jelentőségét, azonban nem ért egyet a Számvevőszék valamennyi megállapításával a 10.25. és 10.30. bekezdésben említett ügyekre vonatkozóan. A Bizottság ugyanakkor mélyrehatóan elemzi a Számvevőszék megállapításait ebben a vonatkozásban, és szükség esetén kiigazítja gyakorlatát a projektervezés további fejlesztése érdekében.
- c) A következő többéves pénzügyi keret kialakítása során a Bizottság végrehajtotta a 2010. évi költségvetési felülvizsgálat keretében meghatározott elveket, nevezetesen az uniós költségvetés hozzáadott értékére való összpontosítást.

A SZÁMVEVŐSZÉK ÉSZREVÉTELEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Ajánlások

10.39. A felülvizsgálat, valamint a 2011. évre vonatkozó megállapítások és következtetések ismeretében a Számvevőszék a következőket javasolja:

- **1. ajánlás:** A Bizottság az új kiadási programok megtervezésekor törekedjen arra, hogy tevékenységeit az általa elérni kívánt eredményekre és hatásokra összpontosítsa. Ha az eredmények és a hatások nehezen mérhetők, a Bizottság SMART-típusú⁽³⁸⁾ célkitűzések alapján vezessen be olyan mutatókat és mérőföldköveket, amelyek bebizonyítják, hogy tevékenységei támogatják a kívánt céljait.
- **2. ajánlás:** A Bizottság működjön együtt a tagállamokkal a benyújtott adatok minőségének és időszerűségének javítása érdekében. Különösen a KSK-alapokon belüli lépésekből levonható tanulságokat vegye figyelembe ahhoz, hogy a tagállamokat jó minőségű teljesítményadatok szolgáltatására ösztönözze.
- **3. ajánlás:** A következő (2014–2020 közötti) programozási időszak tekintetében a Bizottság bizonyítsa be és számoljon be arról, hogy hogyan garantál uniós értéknövelő hatást.

10.39.

A Bizottság egyetért a Számvevőszék ajánlásával és – a leírtaknak megfelelően – már lépéseket tett ennek kapcsán.

A következő többéves pénzügyi keret kialakítása során a Bizottság végrehajtotta a 2010. évi költségvetési felülvizsgálatban ismertetett elveket:

- a fő szakpolitikai prioritások érvényesítésére való összpontosítás,
- az uniós hozzáadott értékre való összpontosítás,
- a hatásokra és eredményekre való összpontosítás,
- kölcsönös előnyök biztosítása az egész Európai Unióban.

A Bizottság egyetért azzal, hogy a tagállamokkal való együttműködés fontos az adatok minőségének és időszerűségének javítása érdekében. Az elektronikusan benyújtott mutatók pontosságának igazolására szolgáló, a tagállamokkal folytatott ellenőrzést követően a Bizottságnak meggyőződése, hogy az adatok minőségének javulása folytatódni fog. A jelenlegi és a javasolt jövőbeni rendelkezésekben szereplő jelentéstételi kötelezettségek értelmében azonban az előző évre vonatkozó adatok a következő év áprilisáig nem fognak rendelkezésre állni.

A Bizottság által a jogalkotó hatóság számára benyújtott valamennyi konkrét javaslat általános és konkrét célkitűzéseket határoz meg, amelyeknek a végrehajtása hozzájárul a javasolt pénzügyi eszközök uniós hozzáadott értékének megőrzéséhez.

⁽³⁸⁾ Specifikus, mérhető, abszolválható, releváns és teljesítési határidőhöz kötött (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timed). Lásd: a Számvevőszék 2010-es pénzügyi évre vonatkozó éves jelentésének 8.33. bekezdése.

