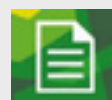


Különjelentés

Az Európai Bizottság szervezetirányítási rendszere: helyes gyakorlatok?

EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

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

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6077-2	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/485349	QJ-AB-16-027-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-6102-1	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/643174	QJ-AB-16-027-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6096-3	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/745484	QJ-AB-16-027-HU-E

© Európai Unió, 2016

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

A 30. oldalon található 10. háttérmagyarázat ábrájának felhasználásához vagy reprodukálásához közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni. Minden jog fenntartva.

Különjelentés**Az Európai Bizottság
szervezetirányítási
rendszere: helyes
gyakorlatok?**

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése
alapján)

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzések eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést az uniós finanszírozásra és igazgatásra szakosodott V. Kamara végezte. Az ellenőrzést Lazaros S. Lazarou, az V. Kamara elnöke vezette Andreas Antoniadés kabinetfőnök és Johan Adriaan Lok, a kabinet attaséja, Peter Welch igazgató, Mariusz Pomiński ügyvezető, Bogna Kuczynska feladatfelelős, valamint Rogelio Abarquero Grossi, Erik De Bruyne, Daria Bochnar, Andreas Dürrwanger, Mehmet Ergün, Paul Sime, Michael Tatianos és Carl Westerberg számvevők támogatásával.



Balról jobbra: E. De Bruyne, A. Dürrwanger, J. A. Lok, P. Sime, D. Bochnar, L. S. Lazarou, B. Kuczynska, A. Antoniadés, P. Welch, M. Pomiński, C. Westerberg, R. Abarquero Grossi

Bevezetés

Rövidítések jegyzéke

I–VIII **Összefoglaló**

1–10 **Bevezetés**

1–10 **A megfelelő irányítási folyamatok kulcsfontosságúak a köz- és magánszervezetek számára**

11–14 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**

15–57 **Észrevételek**

15–31 **Az irányítási struktúra változásai, a Belső Ellenőrzési Szolgálat és az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság létrehozása**

15–22 A Bizottság különbséget tesz saját politikai felelőssége és a főigazgatóinak irányítási felelőssége között

23–24 A Bizottság megszüntette a pénzügyi ellenőri funkciót, helyette belső ellenőrzési funkciót vezetett be

25 A Belső Ellenőrzési Szolgálat eleinte többet foglalkozott az egész intézményre kiterjedő, magas szintű szervezetirányítás kérdéseivel...

26 ...most ellenben nagyobb figyelmet fordít a Bizottság belsőkontroll-keretrendszerére

27–29 A Bizottság a reformfolyamat egyik első lépéseként létrehozta az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottságot

30–31 Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság felügyeleti tevékenysége a gyakorlatban a Belső Ellenőrzési Szolgálat munkájára korlátozódik

32–41 **A belső kontrollrendszer és a pénzügyi beszámolási rendszer nemzetközi standardokhoz való igazítása**

32–34 A Bizottság a COSO-keretrendszert választotta belsőkontroll-standardjai alapjául...

35–39 ...azonban kihívást jelent a felülvizsgált COSO-keretrendszerre való átállás maradéktalan végrehajtása

40–41 A nemzetközi standardoknak megfelelő éves beszámolók készítése javította a pénzügyi beszámolást

- 42–57 **Nem pénzügyi jellegű információk nyújtása a belső és külső érdekelt feleknek**
- 42–44 A Bizottság a beszámoló mellett nem pénzügyi jellegű információkat is nyújt...
- 45–47 ...de számos más szervezetnél korlátozottabb formában
- 48–51 A Bizottság 2013 óta lényeges hibaszintről számol be a kiadások terén
- 52–53 A helyes gyakorlat szerint a kockázattal érintett összegekre vonatkozó becsléseket következetes módszertani alapokra érdemes helyezni
- 54–57 A Bizottság belső beszámolója még mindig a Prodi-reform keretében bevezetett jelentéseken alapul
- 58–66 **Következtetések és ajánlások**
- I. melléklet **A GGPS-keretrendszer és a COSO 2013**
- II. melléklet **Kiválasztott vállalati beszámolási keretrendszerek főbb elemei**
- III. melléklet **Kiválasztott közintézmények éves jelentéseinek és beszámolóinak áttekintése**
- A Bizottság válaszai**

AAR: Éves tevékenységi jelentés

ABM: Tevékenységalapú irányítás

AMP: Éves irányítási terv

AMPR: Éves irányítási és teljesítményjelentés

APC: Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság

CFO: Pénzügyi igazgató

CFS: Központi pénzügyi szolgálat

CIE: Független szakértői bizottság

CIPFA: Akkreditált Közpénzügyi és Számviteli Intézet

CONT: Költségvetési Ellenőrző Bizottság

COSO: A Treadway-bizottság támogató szervezeteinek bizottsága

DG: Főigazgatóság

DG AGRI: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság

DG BUDG: Költségvetési Főigazgatóság

DG DEVCO: A Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatósága

DG DIGIT: Informatikai Főigazgatóság

DG REGIO: Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság

DG RTD: Kutatási és Innovációs Főigazgatóság

ECA: Európai Számvevőszék

EU: Európai Unió

EUMSZ: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

EUSZ: Az Európai Unióról szóló szerződés

FEE: Fédération des Experts-comptables Européens (Európai Könyvvizsgálók Szövetsége)

FSD&A: Pénzügyi kimutatások tárgyalása és elemzése

GAO: Government Accountability Office (az Egyesült Államok kormányzati ellenőrzési hivatala)

GGPS: Jó szervezeti irányítás a közszférában

IAC: Belső ellenőrző részleg

- IAS:** Belső Ellenőrzési Szolgálat
- IASB:** Nemzetközi Számviteli Standardok Testülete
- IFAC:** Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége
- IFRS:** Nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok
- IIA:** Belső Ellenőrök Szervezete
- IIRC:** Nemzetközi Integrált Jelentéstételi Tanács
- IPERIA:** A helytelen kifizetések kiküszöbölésének és visszafizettetésének javításáról szóló törvény
- IPSAS:** Nemzetközi költségvetési számviteli standardok
- IPSASB:** Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardok Testülete
- ISSB:** Információbiztonsági Igazgatótestület
- MP:** Irányítási terv
- OECD:** Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
- OLAF:** Európai Csalás Elleni Hivatal
- PG:** Előkészítő csoport
- PIC:** Az államháztartás belső kontrollja
- RPG:** Javasolt gyakorlati iránymutatás
- SAI:** Legfőbb ellenőrző intézmény
- SG:** Főtitkárság
- SPP:** Stratégiai tervezés és programozás
- SR:** Összefoglaló jelentés

I

A Santer-Bizottság lemondását követően, 2000 márciusában a Bizottság a független szakértői bizottság jelentésére reagálva jóváhagyta a Bizottság reformjáról szóló fehér könyvet, amely a Bizottság szervezeten irányításának korszerűsítését tűzte ki célul. A javasolt reformok között volt a prioritáskijelölés és a forráselosztás korszerűsítése, a humánerőforrás-politika módosítása, valamint az ellenőrzés, a pénzgazdálkodás és a kontrollrendszer átdolgozása. A fehér könyv és a független szakértői bizottság jelentése napjainkban is hatással van a Bizottság döntéshozatali és szervezeten irányítási folyamatára.

II

Továbbra is megkerülhetetlenül fontos a kiváló szervezeten irányítási rendszer alkalmazása. Amint a Bizottság egy közelmúltbeli dokumentumában kifejtette: „Napjainkban Unió-szerte minden szinten jelentős nyomás nehezedik a közpénzgazdálkodásra. [...] Ilyen körülmények között rendkívül fontos, hogy a közszféra is korszerű keretrendszereket és standardokat alkalmazzon.”¹ A jó szervezeten irányítás nemcsak kapcsolatokról szól, hanem segíti az eredmények elérését, és eszközöket biztosít a döntéshozók munkájához. Elősegíti a források hatékony felhasználását, javítja e források kezelésének elszámoltathatóságát, ösztönzi az alapos ellenőrzést, valamint fejleszti a szervezetek vezetését, igazgatását és felügyeletét. Mindezek megvalósítása pedig minden bizonnyal fokozza a fellépések eredményességét².

III

Bár a Bizottság által kialakított szabályok és struktúrák nagyjából az akkori helyes gyakorlatokat tükrözik, e gyakorlatok azóta továbbfejlődtek. Ezért megvizsgáltuk a Bizottság jelenlegi szervezeten irányítási rendszerét, különös figyelemmel az ellenőrzésre, a pénzgazdálkodásra és a kontrollra, és elemeztük, hogy az összhangban van-e a helyes gyakorlatokkal, és még mindig megfelel-e az intézmény szükségleteinek.

IV

A helyes gyakorlatok a 2000-es reform óta továbbfejlődtek. Bár történt néhány intézkedés³, véleményünk szerint a Bizottság több területen is eltér a standardokban megfogalmazott, illetve az általunk referenciaként kiválasztott nemzetközi és közszervezetek által alkalmazott helyes gyakorlatoktól, illetve nem követi azokat teljes mértékben.

1 Európai Bizottság: *Az államháztartás belső kontrollja*. http://ec.europa.eu/budget/pic/index_en.cfm.

2 Lásd: Akkreditált Közpénzügyi és Számviteli Intézet (CIPFA)/Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (IFAC): *International Framework: Good Governance in the Public Sector* [Nemzetközi keretrendszer: Jó szervezeten irányítás a közszférában], 2014, 6. o.

3 A Bizottság többek között az Unió eredményszemléletű beszámolója mellett közzétette a pénzügyi kimutatás magyarázatát és elemzését, valamint teljesítményjelentéseket (illetve miután ezeket 2015-ben összevonta az irányításról szóló jelentésekkel, éves irányítási és teljesítményjelentéseket) kezdett készíteni, és átállt a COSO 2013-as, aktualizált egységes belső ellenőrzési keretrendszerére (2013 COSO Internal Control – Integrated Framework).

V

A biztosok „politikai felelőssége” és a főigazgatók operatív felelőssége közötti különbségtétel miatt nem feltétlenül világos, hogy a politikai felelősség kiterjed-e a főigazgatóságok felelősségére, vagy elkülönül attól. A közelmúltban végrehajtott szervezeti reformok már fordítottak némi figyelmet a bezárkózó intézményi kultúra kockázataira. A Bizottságnak a legfőbb kockázatok kezeléséhez azonban még inkább meg kell erősítenie az intézmény egészének szervezetiirányítási struktúráját.

VI

A Belső Ellenőrzési Szolgálat elsősorban a Bizottság belső kontrollrendszereivel foglalkozik. A szolgálat az elmúlt években a teljes intézmény szintjére kiterjedő szervezetiirányítási területek között a szervezeti információbiztonsággal is foglalkozott. A Bizottságon kívüli (a Bizottság felelősségi körében végrehajtott) kiadások a kiadásokkal foglalkozó főigazgatóságok ellenőrzési igazgatóságainak és részlegeinek hatáskörébe tartoznak. Ez befolyásolja a Bizottság ellenőrzési bizottsága elé terjesztett információk körét. Az Ellenőrzésselüyeleti Bizottság szerepe (és azon belül a független külső tagok részvétele) korlátozottabb, mint a referenciaként kiválasztott nemzetközi szervezetek ellenőrzési bizottságai esetében.

VII

A Bizottság újabban már nem pénzügyi információkkal is kiegészíti a beszámolókat. A közelmúltbeli fejlődés ellenére azonban még mindig kevesebb nem pénzügyi információt szerepeltet a beszámolóban, mint a helyes gyakorlatok szempontjából általunk referenciaként kiválasztott szervezetek.

VIII

A Számvevőszék a következő ajánlásokat teszi a Bizottságnak:

- amikor úgy határoz, hogy nem követi a helyes gyakorlatokat, a Bizottság ugyanúgy indokolja döntését, mint ahogy azt a közérdeklődésre számot tartó európai gazdálkodó egységektől megköveteli;
- kérje fel a Belső Ellenőrzési Szolgálatot, hogy több ellenőrzést végezzen magas szintű szervezetiirányítási témákban;
- tökéletesítse belső kontrollrendszerének a COSO 2013 elvei szerinti kiigazítását;
- hozza előbbre az éves beszámoló közzétételét;

- gyűjtse össze a különböző jelentésekben már bemutatott információkat egy egységes elszámoltathatósági jelentésbe vagy jelentéssorozatba, amely a beszámolókon felül tartalmazza a következőket:
 - szervezetirányítási nyilatkozat,
 - elnöki jelentés,
 - az operatív és stratégiai kockázatok ismertetése,
 - a nem pénzügyi teljesítményről szóló jelentés,
 - információk az év során végzett tevékenységekről és a szakpolitikai célkitűzések eléréséről,
 - az ellenőrzési bizottság szerepéről és következtetéseiről szóló jelentés,
 - közép- és hosszú távú költségvetési fenntarthatósági nyilatkozat, adott esetben a más jelentésekben megjelent információkra mutató hivatkozásokkal;
- nyújtsa be az ellenőröknek ezt az egységes elszámoltathatósági jelentést vagy jelentéssorozatot a beszámoló ellenőrzése és annak igazolása céljából, hogy az abban szereplő egyéb információk összhangban vannak a számviteli információkkal;
- éves beszámolója vagy az azt kísérő megjegyzések részeként következetes módszertan alapján becsült hibaszintet tegyen közzé;
- rendszeresen frissítse és tegye közzé szervezetirányítási rendszerét, és indokolja a kiválasztott keretrendszer kapcsán választott struktúrákkal és folyamatokkal kapcsolatos döntéseit;
- alakítsa át az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottságot olyan ellenőrzési bizottsággá, amelyben többségben vannak a független külső tagok, és terjessze ki annak megbízatását a kockázatkezelésre, a pénzügyi beszámolásra, valamint az utólagos ellenőrző részlegek és ellenőrzési igazgatóságok munkájára és eredményeire.

A megfelelő irányítási folyamatok kulcsfontosságúak a köz- és magánszervezetek számára

01

A szervezeti irányítás az 1990-es években, egy sor vállalati csőd miatt került a figyelem középpontjába; az irányítási rendszer javítása azóta kulcsfontosságú prioritást jelent a magánszektorbeli vállalkozások számára. A vállalati csödek jellemzően olyan kockázatok vagy szabálytalan tevékenységek kapcsán következtek be, amelyekről az irányítótestület tagjai nem tudtak, illetve amelyekről csak néhány domináns (rendszerint ügyvezető tisztséget betöltő) igazgatósági tagnak volt tudomása. A magánszektorbeli csődökkel kapcsolatos aggályok az uniós jogszabályokban is változásokat eredményeztek: minden közérdeklődésre számot tartó gazdálkodó egységet⁴ köteleztek arra, hogy szervezeti irányítási szabályokat⁵ vezessen be és kövessen, és ezt a közzétett éves jelentésében és pénzügyi kimutatásában is megerősítse.

02

A jó szervezeti irányítási rendszer bevezetésére irányuló tendencia a közszférára is átterjedt. Erről tanúskodik a CIPFA/IFAC által a közelmúltban kiadott *Good Governance in the Public Sector*⁶ (GGPS) [Jó szervezeti irányítás a közszférában] című dokumentum, valamint az uniós csatlakozásra készülő országok megfelelő irányítási és kontroll-rendszereire irányuló, az Unió vezetésével megvalósuló PIC⁷ kezdeményezés is.

03

A jó szervezeti irányítás (lásd: **1. háttérmagyarázat**) nemcsak kapcsolatokról szól, hanem segíti az eredmények elérését, és eszközöket biztosít a döntéshozók munkájához.

- 4 Többek között a tőzsdén jegyzett részvénytársaságokat (az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 2004/39/EK irányelve a pénzügyi eszközök piacairól, a 85/611/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelv, és a 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 93/22/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 145., 2004.4.30., 1. o.).
- 5 A meghatározott típusú vállalkozások éves pénzügyi kimutatásairól, összevont (konsolidált) éves pénzügyi kimutatásairól és a kapcsolódó beszámolókról szóló, a 2014/95/EU irányelvvel (HL L 330., 2014.11.15., 1. o.) módosított, 2013. június 26-i 2013/34/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a számviteli irányelv) (HL L 182., 2013.6.29., 19. o.).
- 6 Akkreditált Közpénzügyi és Számviteli Intézet (CIPFA)/Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (IFAC): *International Framework: Good Governance in the Public Sector* [Nemzetközi keretrendszer: Jó szervezeti irányítás a közszférában], 2014.
- 7 A Public Internal Control (az államháztartás belső kontrollja) platform lehetővé teszi az uniós tagállamok közigazgatási szervei számára, hogy megosszák egymással információikat és helyes gyakorlatikat.

Jó szervezeti irányítás

„A közszférabeli szervezetek jó irányítása elősegíti a megalapozottabb döntéshozatalt és a források hatékony felhasználását, továbbá javítja e források kezelésének elszámoltathatóságát. A jó szervezeti irányítás alapos ellenőrzésen alapul, amely nagymértékben ösztönzi a közszféra teljesítménynövelését és a korrupció elleni küzdelmet. A jó szervezeti irányítás javíthatja a szervezetek vezetését, igazgatását és felügyeletét, ami fokozza a fellépések eredményességét, így végső soron jobb eredmények elérését teszi lehetővé.”⁸

⁸ Akkreditált Közpénzügyi és Számviteli Intézet (CIPFA)/Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (IFAC): *International Framework: Good Governance in the Public Sector* [Nemzetközi keretrendszer: Jó szervezeti irányítás a közszférában], 2014, 6. o.

04

Az Európai Bizottság szervezetrányításával kapcsolatos aggályok 1999-ben, a Santer-Bizottság lemondása kapcsán erősödtek fel, amikor a Parlament által a lemondás mögött meghúzódó problémák kivizsgálására és a lehetséges továbblépési módokra vonatkozó javaslatok kidolgozására kijelölt független szakértői bizottság (CIE) benyújtotta jelentését. A Bizottság belső szervezetrányítását illető bírálat lényege, hogy a szakértői bizottság nem talált senkit, aki felelősséget vállalt volna a történekeért (lásd: **2. háttérmagyarázat**). Ezek az események – a független szakértői bizottság jelentésével együtt – vezettek oda, hogy a Prodi-Bizottság 2000-ben átfogó reformcsomagot hagyott jóvá a Bizottság szervezetrányításának modernizálására (a Prodi-reform). A fehér könyv, a Bizottság lemondása és a független szakértői bizottság jelentése napjainkban is hatással van a Bizottság döntéshozatali folyamatára.


Szervezetrányítási és elszámoltathatósági keretrendszerek

A **Good Governance in the Public Sector** [Jó szervezetrányítás a közzsférában] című dokumentum szerint „a szervezetrányítás az annak érdekében hozott intézkedéseket jelenti, hogy a szervezet meghatározza és megvalósítsa az egyes érdekeltek tekintetében tervezett eredményeket.”

A **COSO 2013**⁹ elvei értelmében az irányítótestület „az ügyvezetési feladatokat ellátó testülettől függetlenül jár el, és felügyeli a belső kontroll fejlődését és teljesítményét”¹⁰ (lásd: **10. háttérmagyarázat**).

Az elszámoltathatóság a szervezetrányítás kulcseleme, különösen a közzsférában. Az **IFAC** meghatározása szerint az elszámoltathatóság „az a folyamat, amely révén meghatározható a közzsférabeli szervezetek és azon belül az egyének felelőssége döntéseikért és intézkedéseikért, beleértve a közforrások hű kezelését és a teljesítményhez kapcsolódó összes szempontot, és amely értelmében azok megfelelő külső ellenőrzésnek vehetők alá. Az elszámoltathatóság feltételezi, hogy minden érintett tisztában van felelősségével, és hogy egy szilárd alapokon álló rendszer egyértelműen meghatározza az egyes érintettek szerepköreit. Az elszámoltathatóság nem más, mint az arra irányuló kötelezettség, hogy mindenki felelősséget vállaljon azokért a feladatokért, amelyekkel megbízták.”¹¹

A Bizottság a **PIC-hálózat** útján törekszik a jó szervezetrányítás előmozdítására a tagállamokban. A megfelelő kontrollnak és a helyes gyakorlatokkal kapcsolatos normák használatának fontosságát a következő szavakkal hangsúlyozta: „Napjainkban Uniószerre minden szinten jelentős nyomás nehezedik a közzféngazdálkodásra. A tagállamokban az adófizetők számára minden eddiginél fontosabb a jó ár-érték arány, és a közzsférát elszámoltatják a rábízott források gondos és hatékony kezelése kapcsán. A közzsférának bizonyítania kell, hogy a forrásokat hatékonyan, jó outputot és eredményeket elérve használta fel. Ilyen körülmények között rendkívül fontos, hogy a közzsféra is korszerű keretrendszereket és standardokat alkalmazzon.”¹²

A helyes gyakorlati példák a vonatkozó szabályzatokból és iránymutatásokból származnak. A jelentés a  jelet használja az ilyen példákat tartalmazó háttérmagyarázatok jelölésére.

9 A Treadway-bizottság támogató szervezeteinek bizottsága (COSO): *Internal Control – Integrated Framework* [Egységes belső ellenőrzési keretrendszer] (2013).

10 Forrás: *Internal Control – Integrated Framework* [Egységes belső ellenőrzési keretrendszer], vezetői összefoglaló. © A Treadway-bizottság támogató szervezeteinek bizottsága (COSO).

11 Az IFAC közzsférával foglalkozó bizottsága: *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective* [Szervezetrányítás a közzsférában: Az irányítótestületek perspektívája], 2001, 12. o.

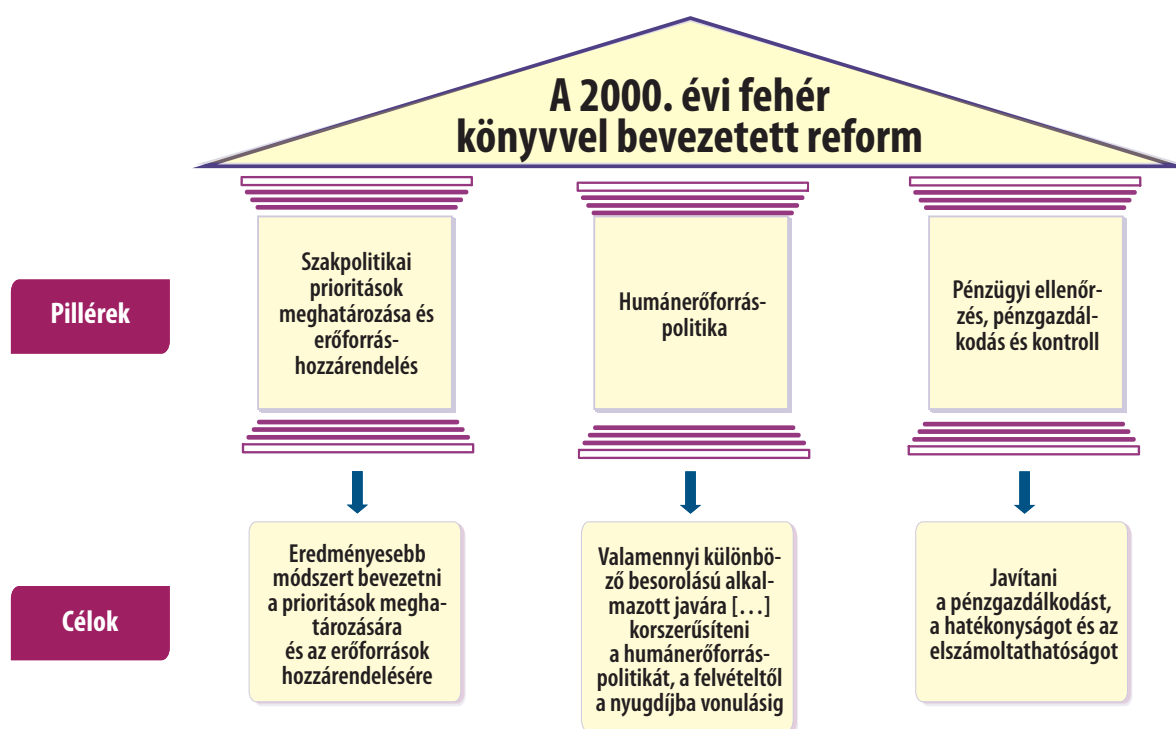
12 Európai Bizottság: *Az államháztartás belső kontrollja*. http://ec.europa.eu/budget/pic/index_en.cfm.

05

A Bizottság reformprogramját három pillérre alapozta: ezek a prioritáskijelölés és a költségvetés reformja, a humánerőforrás-politika korszerűsítése, valamint az ellenőrzés, a pénzgazdálkodás és a kontrollrendszer javítása (1. ábra). A Bizottság érvelése szerint a „kultúraváltás” korszakában az öt legfontosabb elv a Bizottság függetlensége, a felelősség, az elszámoltathatóság, az eredmények hatékony elérése és az átláthatóság.

1. ábra

A Prodi-reform (fehér könyv) három pillére



Forrás: Európai Számvevőszék, a COM(2000) 200 végleges/2 (A Bizottság reformja - Fehér Könyv – I. rész) alapján.

06

A reform első pillére új tervezési és nyomonkövetési eszközöket (irányítási tervek [MP] és éves tevékenységi jelentések [AAR]) vezetett be minden bizottsági egységénél. A harmadik pillér (**3. háttérmagyarázat**) leegyszerűsítette a kiadások engedélyezésére vonatkozó szabályokat. Különösen heves vita alakult ki akörül, hogyan kell kezelni és összevonnai a Bizottságon belüli különböző felelősségi köröket. A legfontosabb szerepkörök a Bizottságé mint testületé, az egyes biztosoké, a pénzügyi ellenőrre és a főigazgatóságoké – illetve azokon belül az adminisztratív irányítási feladatokat ellátó főigazgatóságoké – voltak.

3. háttérmagyarázat

A Prodi-reform harmadik pillére: a pénzgazdálkodási, kontroll- és ellenőrzési rendszer korszerűsítése¹³**A pénzgazdálkodási, kontroll- és ellenőrzési rendszer korszerűsítése a helyes gyakorlatokkal összhangban:**

- a kiadás ellenőrzésével kapcsolatos felelősség átruházása a pénzügyi ellenőrrel a főigazgatóságokra;
- az éves tevékenységi jelentésben a főigazgatók nyilatkozata arról, hogy megfelelő belső kontrollrendszert alkalmaztak, és hogy a forrásokat a tervezett célokra használták fel;
- pénzügyi egységek kialakítása az egyes főigazgatóságokon belül, amelyek tanácsadást és támogatást biztosítanak az operatív egységeknek;
- központi pénzügyi szolgálat létrehozása az operatív részlegeknek való tanácsadás céljából;
- Belső Ellenőrzési Szolgálat (IAS) kialakítása a reformért felelős alelnök felelősségi körében, amely támogatja a Bizottságon belüli irányítási folyamatokat;
- közvetlenül a főigazgatónak felelősséggel tartozó szakosodott ellenőrző részlegek létrehozása az egyes főigazgatóságokon belül;
- az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság (APC) létrehozása a Bizottság kontrollfolyamatainak, az ellenőri ajánlások megvalósításának és az ellenőri munka minőségének nyomon követésére.

Az engedélyezésre jogosult tisztviselők és a vezető beosztású tisztviselők felelősségi körének meghatározása:

- egyszerűsített és könnyen elérhető szabályok kidolgozása a pénzügyi területen fontos munkakört betöltő alkalmazottak felelősségi körének meghatározására.

13 Forrás: Európai Számvevőszék, a COM(2000) 200 végleges/2 alapján.

07

Egy további, nem a fehér könyv részét képező, hanem a költségvetési rendelet átdolgozására irányuló bizottsági javaslat megvitatása során felvetett reform célja az uniós beszámolóképzés alapjának átalakítása volt. A Bizottság a Tanács nyomására vállalta, hogy 2005-ig nemzetközi standardokon alapuló eredményszemléletű számviteli rendszert vezet be¹⁴.

08

A Bizottság gyorsan megkezdte a Prodi-reform végrehajtását: 2000 decemberében összeült az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság (lásd: 27. bekezdés), másnap kinevezték – a Bizottsághoz kívülről érkező – belső ellenőrzési vezetőt, majd 2002. június 25-én jóváhagyták az új költségvetési rendeletet, 2004. március 22-én pedig az új személyzeti szabályzatot. A Bizottság 2005-ben készítette el az első teljesen eredményszemléletű, IPSAS¹⁵-alapú éves beszámolóját.

09

A Bizottság a bizottsági reformról szóló, 2005. decemberi időközi jelentésében úgy nyilatkozott, hogy véleménye szerint a reformintézkedések alapjául szolgáló alapelvek továbbra is megfelelőek, valamint hogy „a Bizottság építeni akar annak eredményeire, és biztosítani kívánja, hogy mind pénzügyi forrásai, mind humán erőforrásai nyíltan és átláthatóan, hatékonyan és hatásosan kerüljenek felhasználásra, hogy megkönnyítse az ellenőrzést és kialakítsa az európai polgárok bizalmát”¹⁶.

10

E kijelentés óta több mint tíz év telt el. Bár a Bizottság által elfogadott szabályok és struktúrák nagyjából az akkori helyes gyakorlatokat tükrözték, a szervezetirányítási szabályok azóta mind a magán-, mind a közszféra esetében továbbfejlődtek. A Bizottság tagjainak hathatós eszközökre van szükségük az uniós költségvetés irányításával kapcsolatos átfogó felelősségük gyakorlásához.

- 14 Az ECA már 1978 óta javasolta ezt a lépést. Lásd: Eduardo Ruiz Garcia: *The Role of the Court of Auditors in Modernising the Accounting System of the European Institutions* [A Számvevőszék szerepe az európai intézmények számviteli rendszerének korszerűsítésében], in: *Revista Española de Control Externo*, 2013. május.
- 15 Nemzetközi költségvetési számviteli standardok.
- 16 A 2005. december 21-i COM(2005) 0668 végleges közlemény: „Időközi jelentés a bizottsági reformról – A reformfeladat után”.

11

Ellenőrzésünk központi kérdése, amelyet ennek az ellenőrzésről, pénzgazdálkodásról és kontrollról szóló jelentésnek az elkészítése során szem előtt tartottunk, a következő volt:

A Bizottság szervezeti irányítási rendszere megfelel-e az elismert helyes¹⁷ gyakorlatoknak és az intézmény szükségleteinek?

12

Munkánk során a következő kérdésekre összpontosítottunk (lásd: **1. ábra** és **3. háttérmagyarázat**):

- az irányítási struktúra változásai, a Belső Ellenőrzési Szolgálat és az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság létrehozása (15–31. bekezdés);
- a belső kontrollrendszer és a pénzügyi beszámolási rendszer nemzetközi standardokhoz való igazítása (32–41. bekezdés);
- nem pénzügyi jellegű információk nyújtása a belső és külső érdekelt feleknek (42–56. bekezdés).

13

Fő hivatkozási pontnak a GGPS-t tekintettük (**2. háttérmagyarázat**). A Prodi-reform idején érvényes helyes gyakorlatok megismeréséhez továbbá figyelembe vettük az IFAC *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective* [Szervezeti irányítás a közszférában: Az irányítótestületek perspektívája] című korábbi tanulmányát¹⁸. A reform-időszakban a Bizottság belső kontrollal kapcsolatos intézkedései gyakran támaszkodtak a COSO-keretrendszerre (a magyarázatot lásd: 32–39. bekezdés). A COSO-keretrendszer legújabb felülvizsgált változata (2013) elveken alapuló rendszer, amely a belső kontrollt a jó szervezeti irányítás összefüggésében szemléli. Összehasonlítottuk a GGPS és a COSO 2013 tartalmát (lásd: **1. melléklet**), hogy a témával kapcsolatos tárgyalásainkhoz átfogó képet kapjunk az irányítás terén alkalmazott helyes gyakorlatokról. Figyelembe vettük továbbá az uniós irányelvek közérdeklődésre számot tartó gazdálkodó egységekre vonatkozó követelményeit és a Bizottság e területen tett ajánlásait¹⁹ is.

14

Ellenőrzésünk során áttekintettük a Bizottság számos dokumentumát (a fehér könyvet, belső és külső jelentéseket), valamint a területen tevékenykedő nemzetközi szervek (CIPFA, FEE, IASB, IFAC, OECD²⁰ stb.) dokumentumait és különböző tudományos kiadványokat. Találkozókat tartottunk a Bizottság legfontosabb szereplőivel, köztük az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság, az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság előkészítő csoportja, az IAS, a Főtitkárság és a Költségvetési Főigazgatóság (DG BUDG) tagjaival. Egy vezető nemzetközi szervezetek és egyetemek képviselőiből, továbbá közigazgatási ellenőrök-ből és független szakértőkből álló szakértői fókuszcsoporthal megvitattuk a helyes gyakorlatokat, és a reformfolyamatról meghallgattunk több olyan személyt, aki annak idején fontos szerepet játszott abban. Felmérést végeztünk az uniós tagállamok legfőbb ellenőrző intézményei körében a joghatóságukban alkalmazott közszférabeli szervezeti irányításról. Az ellenőrzés során felhasználtuk a 2001 óta végzett ellenőrzéseink eredményeit és készített jelentéseinket is.

17 A jelentésben használt „helyes gyakorlat” kifejezés magában foglalja a különböző referenciadokumentumokban „legjobb”, „bevált” vagy „bevett” gyakorlatként bemutatott gyakorlatokat.

18 IFAC: *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective* [Szervezeti irányítás a közszférában: Az irányítótestületek perspektívája], 2001.

19 A számviteli irányelv (lásd: 4. lábjegyzet), valamint a Bizottság 2014. április 9-i ajánlása a vállalatirányítási jelentéstétel minőségéről (a „betart vagy indokol” elv) (HL L 109., 2014.4.12., 43. o.). Az Európai Parlament és a Tanács 2014. április 16-i 2014/56/EU irányelve az éves és összevont (konszolidált) éves beszámoló jog szerinti könyvvizsgálatoról szóló 2006/43/EK irányelv módosításáról (a jog szerinti könyvvizsgálatoról szóló irányelv) (HL L 158., 2014.5.27., 196. o.), valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014. április 16-i 537/2014/EU rendelete a közérdeklődésre számot tartó gazdálkodó egységek jogszabályban előírt könyvvizgálatára vonatkozó egyedi követelményekről és a 2005/909/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 158., 2014.5.27., 77. o.).

20 Lásd: a rövidítések jegyzéke.

Az irányítási struktúra változásai, a Belső Ellenőrzési Szolgálat és az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság létrehozása

A Bizottság különbséget tesz saját politikai felelőssége és a főigazgatóinak irányítási felelőssége között

15

Az Európai Bizottság az Európai Unió végrehajtó szerve. A Bizottság végső döntéshozó szerve az irányítótestülete, a biztosi testület (lásd: **4. háttérmagyarázat**). A Bizottság a Szerződés értelmében együttes felelősséggel tartozik a költségvetés végrehajtásáért. A Bizottság felelősségi köre azonban korántsem korlátozódik a költségvetés végrehajtására: a gyakorlatban monopóliummal rendelkezik az uniós jogszabályjavaslatok benyújtása terén²¹, valamint kidolgozza a végrehajtási jogi aktusokra vonatkozó szabályokat, és jelentős szerepet játszik az uniós jog végrehajtásának irányításában²².

16

Az egyes biztosok konkrét szakpolitikákkal kapcsolatos felelősséget viselnek, ezért többségük egy vagy több főigazgatóság²³ munkájának irányításában is szerepet játszik. A főigazgatóságokat főigazgatók²⁴ vezetik. A Bizottság a gyakorlatban a főigazgatókra ruhazza az uniós kiadások engedélyezésével kapcsolatos hatáskörét (akik e hatáskörükben megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőként járnak el).

- 21 Az EUSZ 17. cikkének (2) bekezdése szerint „ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni”.
- 22 Például a versenypolitika terén.
- 23 E jelentésben a „főigazgatóság” kifejezés főigazgatóságra és egységre egyaránt utalhat.
- 24 E jelentésben a „főigazgató” kifejezés főigazgatóra és egységvezetőre egyaránt utalhat.

Irányítótestület

„Az irányítótestület az a személy vagy csoport, amely elsődleges felelősséggel tartozik egy szervezet stratégiai irányításáért, műveleteiért és elszámoltathatóságáért. Az irányítótestület kulcsfontosságú vezető szerepet játszik a szervezet irányításának végrehajtásában, értékelésében és javításában.”²⁵

²⁵ Akkreditált Közpénzügyi és Számviteli Intézet (CIPFA)/Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (IFAC): *International Framework: Good Governance in the Public Sector* [Nemzetközi keretrendszer: Jó szervezetirányítás a közszférában], 2014, 9. o.



17

Jean-Claude Juncker elnök a Bizottság munkamódszereiről szóló 2014. novemberi közleményében hangsúlyozta, hogy „a biztosoknak teljes politikai felelősséget kell vállalniuk az irányításuk alá tartozó szolgálatok munkájáért.”²⁶ Az elnök úgy szervezte meg a Bizottság munkáját, hogy az „erős csapatként, a portfóliók közötti együttműködés jegyében végezze munkáját. [...] A biztosoknak a bezárkózó intézményi kultúrán felülemelkedve közösen kell dolgozniuk azokon a területeken, ahol a testület tényleges eredményeket érhet el”²⁷ (lásd: **2. ábra**).

18

A reform óta több vezetői csoport is segíti a Bizottság munkáját (**3. ábra**):

- Az ABM²⁸ irányítócsoporthoz a reform három ágához (stratégiai tervezés és programozás, személyzeti politika, pénzgazdálkodás és ellenőrzés) kapcsolódó szakpolitikai és stratégiai kérdések koordinálására hozták létre. 2015 óta ez a csoport foglalkozik az egész Bizottságra kiterjedő informatikai irányítási kérdésekkel is. A főtitkár irányítása alatt álló csoport a központi szolgáltatásokért felelős főigazgatókból és kabinetekből²⁹ áll.
- A reform végrehajtására létrehozott főigazgatói csoport jelenleg a szakpolitikák végrehajtásának koordinációját felügyeli, és fórumot biztosít a horizontális érdeklődésre számot tartó kérdések megválaszolására.
- A forrásokért felelős igazgatók csoportja, amelyet a reform végrehajtásához kapcsolódó egyes konkrét témák vizsgálatára hoztak létre, a forrásokért felelős igazgatók³⁰ konzultációs testülete; célja a Bizottság következetes és optimális forrásgazdálkodásának elősegítése és annak biztosítása, hogy figyelembe vegyék az operatív egységek szükségleteit. A csoport vitafórumot biztosít, és lehetővé teszi a helyes gyakorlatok cseréjét a horizontális és az operatív egységek között.

26 Az elnök közleménye a Bizottságnak: *The Working Methods of the European Commission 2014-2019* [A Bizottság munkamódszerei 2014 és 2019 között]. C(2014) 9004, 7. o.

27 Az elnök közleménye a Bizottságnak: *The Working Methods of the European Commission 2014-2019* [A Bizottság munkamódszerei 2014 és 2019 között]. C(2014) 9004, 2. o.

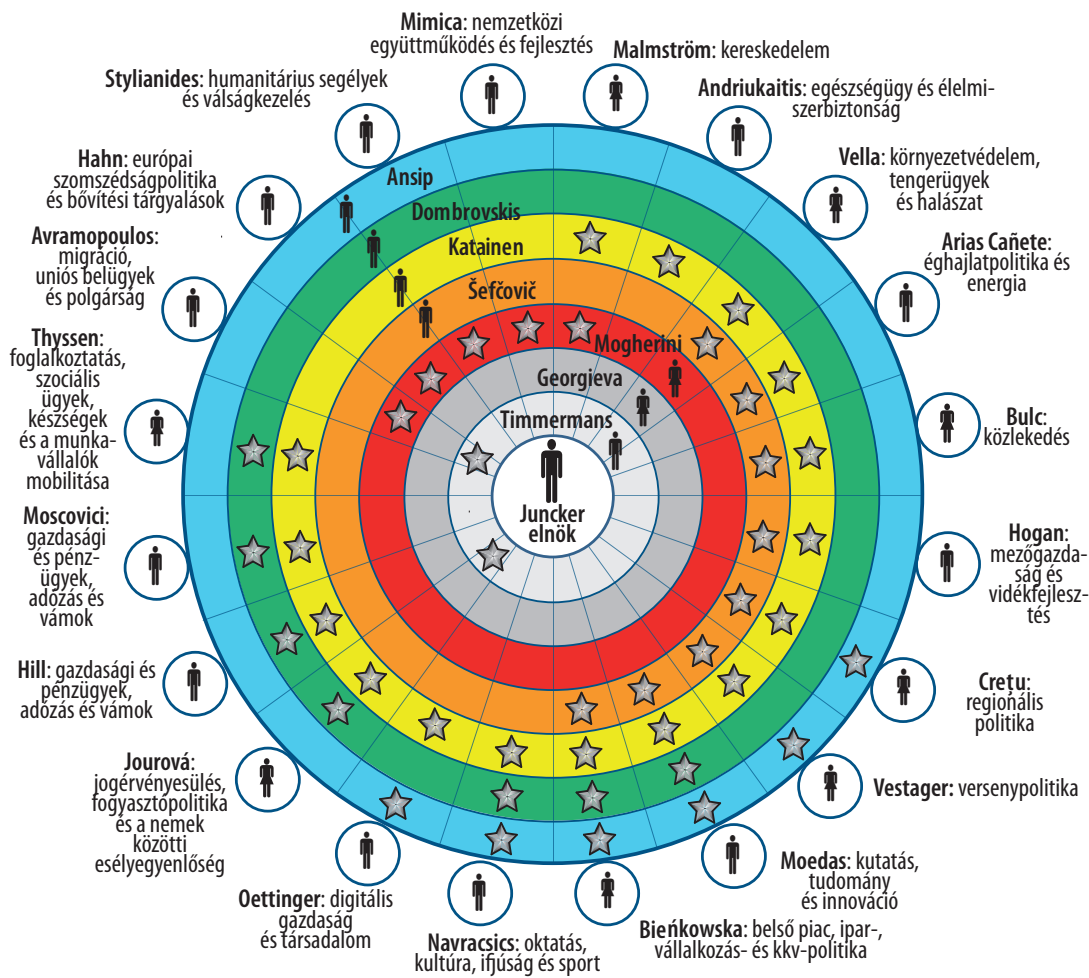
28 Tevékenységalapú irányítás.

29 Más néven magánhivatal.

30 A Bizottság meghatározása szerint a forrásokért felelős igazgató „az igazgatóság főigazgatósági szintű forrásgazdálkodásáért – többek között a programozásért, a humán erőforrásokért és a pénzgazdálkodásért – felelős tagja” (SEC(2003) 59 final).

2. ábra

A biztosi testület (2014. november – 2016. június)¹



- Az alelnökök felelősségi köreit jelölő színek**
- Első alelnök:** a jogalkotás minőségének javítása, intézményközi kapcsolatok, jogállamiság és Alapjogi Charta
 - Alelnök:** költségvetés és emberi erőforrások
 - Alelnök és HR** – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője
 - Alelnök:** energiaunió
 - Alelnök:** munkahelyteremtés, növekedés, beruházások és versenyképesség
 - Alelnök:** euró és társadalmi párbeszéd
 - Alelnök:** digitális egységes piac

A biztosi testület magában foglalja a Bizottság elnökét, a hét alelnököt – köztük az első alelnököt és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjét –, valamint a különböző portfólióért felelős 20 biztost.

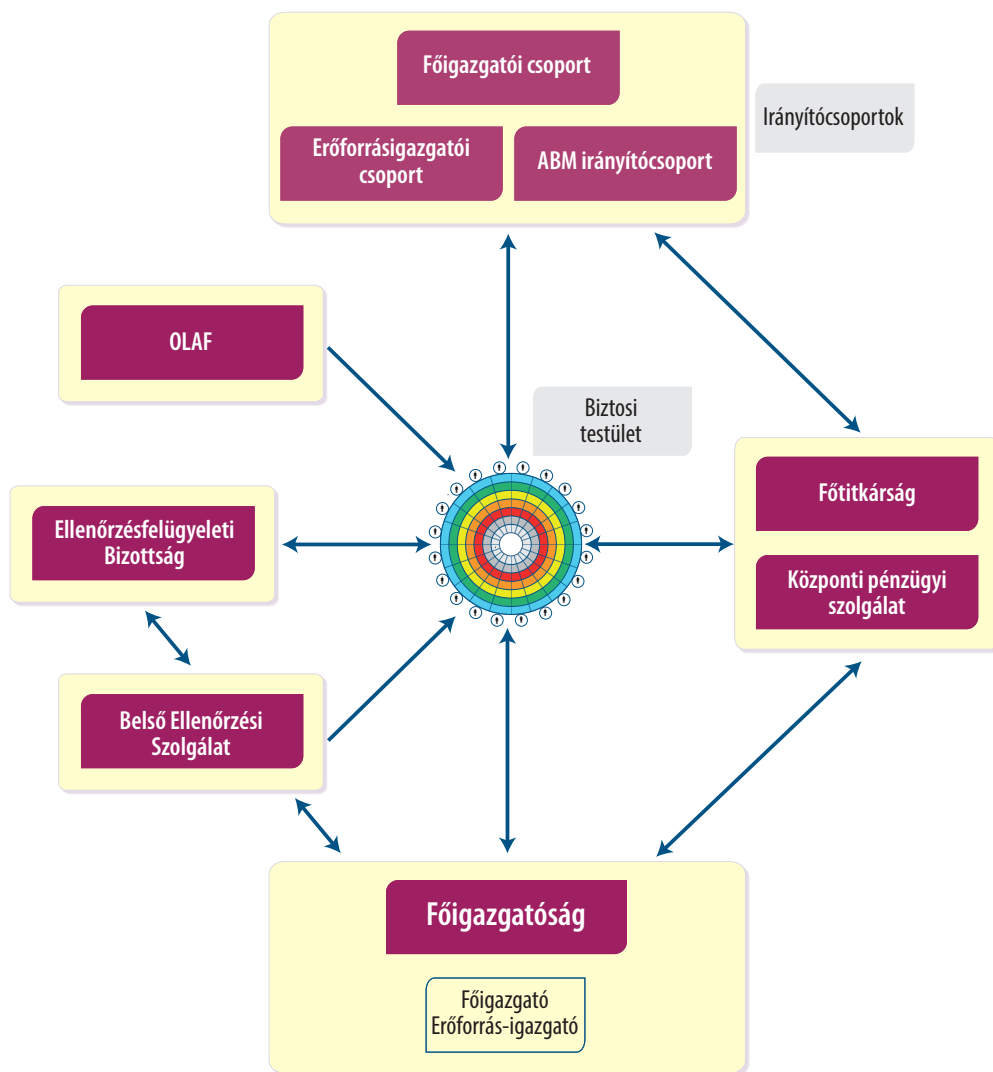
A biztosok az alelnökök által vezetett különböző projektcsoportokban vesznek részt.

Azok a területek, amelyekhez különösen hozzájárulnak.

¹ Jonathan Hill biztos 2016. július 15-én lemondott, portfólióját Dombrovskis alelnök és Moscovici biztos vette át.

3. ábra

A biztosi testülethez eljutó, belső kontrollal kapcsolatos információk



Forrás: Európai Számvevőszék.

19

A Főtitkárság több szervezeti folyamatért felelős: ezek közé tartozik a döntéshozatal, a dokumentumkezelés, az üzletmenet-folytonossági intézkedések, valamint a stratégiai tervezés és programozás. A Főtitkárság irányítja a testület döntéshozatali folyamatát, és támogatást nyújt az elnököknek és az alelnököknek. Koordinálja a több szakpolitikai területet és bizottsági főigazgatóságot felölelő tevékenységeket, valamint a Bizottság külső kapcsolattartójaként felelős a többi uniós intézménnyel, a nemzeti parlamentekkel és a nem kormányzati szervezetekkel és szervezetekkel való kommunikációért.

20

A független szakértői bizottság arra törekedett, hogy a főigazgatók ne maradjanak teljesen magukra a főigazgatóságuk irányításában³¹. Ezért javaslatot tett egy központi pénzügyi szolgálat (CFS) létrehozására. Ez a Költségvetési Főigazgatóságon belül működő egység támogatást és tanácsadást nyújt a pénzgazdálkodás, a pénzügyi szabályok és jogszabályok értelmezése, a belső kontroll és a kockázatkezelés területén.

21

A reform előtt a Bizottság pénzügyi ellenőre volt felelős az összes kiadás jóváhagyásáért. Ezt a funkciót sok kritika érte, mivel a főigazgatóságok úgy érezték, hogy az uniós kiadásokkal kapcsolatos felelősségük a pénzügyi ellenőr jóváhagyásának megszerzésére korlátozódik (lásd: 4. bekezdés). A Bizottság megszüntette a pénzügyi ellenőri tisztséget, és a főigazgatóságokra ruházta át az ellenőrzések felelősségét. A központosított előzetes jóváhagyási rendszerről a decentralizált felelősségi rendszerre és az utólagos elszámoltathatóságra való áttérés képezte a reform egyik alapkövét. A változás után azonban nem volt teljesen egyértelmű, hogy a Bizottság átfogó felelőssége kiterjed-e a főigazgatói által tett intézkedésekre is, vagy elkülönül a főigazgatók felelősségétől (lásd: **4. ábra**).

31 Független szakértők bizottsága: *Second Report on Reform of the Commission* [Második jelentés a Bizottság reformjáról], 1999, 118. o.

4. ábra

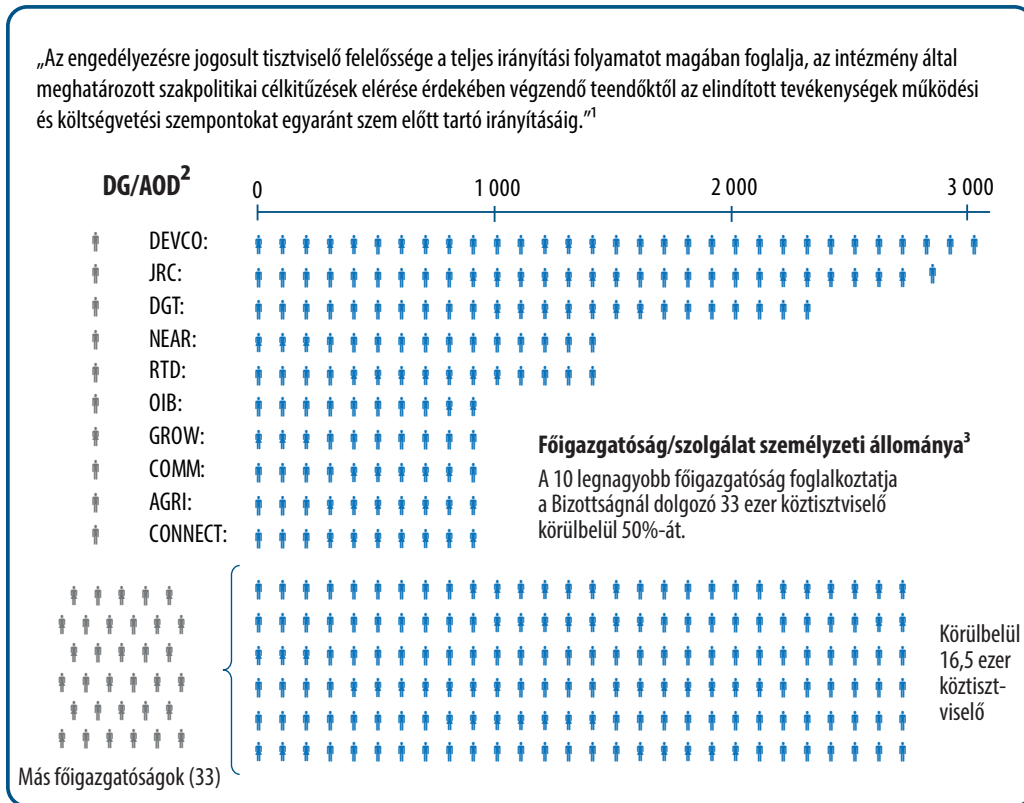
Elszámoltathatóság a Bizottságnál



„Kollektív politikai felelősség”¹



A „teljes irányítási folyamatért” vállalt felelősség¹



1 COM(2015) 377 final, 2015. július 23.: Az Európai Unió 2014-es pénzügyi évre vonatkozó összevont éves beszámolója, 11. o. Az érintett tisztviselők – rendszerint főigazgatók és egységvezetők – ebben a tekintetben megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőként (rövidítve: AOD, ezen ábrán: „engedélyezésre jogosult tisztviselő”) járnak el.

2 A Bizottság szintjén az engedélyezésre jogosult tisztviselő a 28 tagú biztosi testület. A Bizottság egyedi határozatok útján a főigazgatókra ruhazza a pénzgazdálkodással összefüggő feladatokat, így azok megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőként járnak el. A főigazgatók további szereplőket (igazgatók, egységvezetők stb.) bízhatnak meg ezzel a feladattal, akik ilyenformán – a költségvetési rendelet 56., 65. és 66. cikke értelmében – szintén megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselői feladatot látnak el.

3 A Bizottság 2016-os fő humán erőforrás-adatai: alkalmazottak (beleértve a végrehajtó ügynökségek alkalmazottait is).

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság információi és számadatai alapján.

22

A jogi helyzet azonban egyértelmű. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: Szerződés) értelmében a Bizottság együttesen felelős a költségvetés végrehajtásáért³². Ezt tükrözi a költségvetési rendelet is, amely szerint „valamennyi intézmény gyakorolja az engedélyezésre jogosult tisztviselő feladatait”³³. Ezt a felelősséget – annak a főigazgatóikra történő átruházásától függetlenül – a Bizottság viseli (lásd: **5. háttérmagyarázat**), ezért az engedélyezésre jogosult tisztviselő (a Bizottság) felel „a bevételeknek és a kiadásoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő végrehajtásáért, valamint a jogszerűség és a szabályosság követelményeinek érvényesülésének biztosításáért”³⁴.

32 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 234. cikke.


33 Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.) 65. cikkének (1) bekezdése.

34 A 966/2012/EK, Euratom rendelet 66. cikkének (1) bekezdése.

A Bizottság felelőssége

A független szakértői bizottság 1999-ben hangsúlyozta, hogy „a Bizottság hatáskörének letéteményese maga a biztosi testület. Ezért minden egyes adminisztratív intézkedésért végső soron az egyes biztosok, rajtuk keresztül pedig maga a biztosi testület felelős. [...] A felelősség átruházásának folyamata a Bizottság szintjén, a biztos személyénél kezdődik. Ezért a testület tagjaként a biztos viseli a végső felelősséget minden pénzügyi kérdésben, így a belső kontroll területén is.”

A CONT³⁵ *Governance in the European Commission* [Az Európai Bizottság szervezetirányítása] című 2007-es munkadokumentuma³⁶ kritikát fogalmazott meg a reform bizonyos elemei kapcsán. A dokumentum szerint „a Bizottság egyes szerkezeti egységeinek bezárkózó intézményi kultúrája – és ennek következtében az információk és hatáskörök főigazgatóságokon belüli felhalmozódása – kapcsán már mindenki számára világosnak kellene lennie, hogy nem létezhet komoly irányítás anélkül, hogy funkcionális jelentéstételi csatornákat hoznának létre a főigazgatóságok kapcsolódó szolgálatait között. Ezeket a csatornákat azonban nem hozták létre. [...] Ha minden főigazgatóságot független birodalomnak tekintünk, amely kizárólag a főigazgató irányítása alá tartozó, saját ellenőrökkel, könyvelőkkel és belső ellenőrökkel rendelkezik, annak a teljes intézmény fizeti meg az árát. Ez a gyakorlat nem áll összhangban a Szerződéssel, amely együttes felelősséggel ruházza fel a biztosi testületet.”

A jelentés a  jelet használja a Parlament által gyakorolt nyomással kapcsolatos példákat tartalmazó háttérmagyarazatok jelölésére.

35 Az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrzési Bizottsága.

36 PE 393.916v01-00, 2007.9.3., 2. o.

A Bizottság megszüntette a pénzügyi ellenőri funkciót, helyette belső ellenőrzési funkciót vezetett be

23

A Prodi-reform kulcselemeként megszűnt az előzetes jóváhagyási hatáskörrel rendelkező központi pénzügyi ellenőr funkciója, ellenben létrejött egy „modern belső ellenőrzési szolgálat”³⁷ (lásd: **6. háttérmagyarázat**). A Bizottság 2001 áprilisában létrehozta a Belső Ellenőrzési Szolgálatot³⁸ (miután kinevezett egy belső ellenőrt – lásd: 8. bekezdés). Élénk vita alakult ki a belső ellenőrző részleg leendő formája körül (intézményi szintű vagy az egyes főigazgatóságokon belüli struktúra). A Bizottság végül a központi Belső Ellenőrzési Szolgálat mellett az egyes főigazgatók irányítása alá tartozó szakosodott ellenőrző részleget (IAC) hozott létre minden főigazgatóságon belül. A Bizottság 2015-ben megszüntette a szakosodott ellenőrző részlegeket.

24

A kiadások terén jelentős szerepet játszó főigazgatóságoknál megmaradtak a kiadásokat vizsgáló utólagos ellenőrző részlegek és ellenőrzési igazgatóságok. A DG DEVCO-nál például körülbelül 180, a DG AGRI-nál 130, a kutatás területén 100, a DG REGIO-nál pedig 90 alkalmazott dolgozik ilyen munkakörben. 2016-ban a Belső Ellenőrzési Szolgálat 147 alkalmazottat foglalkoztatott³⁹.

- 37 *A new Framework for Resource Management and Internal Auditing in the Commission, Final Report of the Planning and Co-ordination Group "Internal Audit"* [A Bizottság új forrásgazdálkodási és belső ellenőrzési keretrendszere: A belső ellenőrzéssel foglalkozó tervezési és koordinációs csoport zárójelentése], 2000. február, 2. o.
- 38 A Bizottság SEC(2000) 560 határozata.
- 39 A szolgálat összes munkatársa közül 31 decentralizált ügynökségekkel és más autonóm szervezetekkel foglalkozik: ezek munkája nem tartozik az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság hatáskörébe.

A belső ellenőrzés szerepe a közszférában

„A belső ellenőrzés célja olyan független és objektív bizonyossági és tanácsadási szolgáltatások nyújtása, amelyek javítják a szervezet műveleteit, és növelik azok értékét. A belső ellenőrzés a szervezetirányítási, kockázatkezelési és kontrollfolyamatok értékelésére és fejlesztésére szolgáló módszeres és fegyelmezett koncepció bevezetése révén segít a szervezetnek célkitűzései megvalósításában. A belső ellenőrzési jelentések sokféle témával foglalkozhatnak, a megfelelő értékarányosság megvalósításától a csalás és a korrupció megelőzéséig és felderítéséig.”⁴⁰

Ez a fogalom meghatározás összhangban van az IIA keretrendszerrel, amely értelmében „a belső ellenőrzés független és objektív bizonyosságnyújtási és tanácsadási tevékenység, amely célja a szervezet műveleteinek javítása és értékének növelése. A belső ellenőrzés a kockázatkezelési, szervezetirányítási és kontrollfolyamatok eredményességének értékelésére és fejlesztésére szolgáló módszeres és fegyelmezett koncepció bevezetése révén segít a szervezetnek célkitűzései megvalósításában.”

40 CIPFA/IFAC: *International Framework: Good Governance in the Public Sector* [Nemzetközi keretrendszer: Jó szervezetirányítás a közszférában], 2014, 29. o.



A Belső Ellenőrzési Szolgálat eleinte többet foglalkozott az egész intézményre kiterjedő, magas szintű szervezetrányítás kérdéseivel...

25

A szervezetrányítási intézkedések sürgetően fontosak voltak a Bizottság számára a fehér könyv végrehajtása során. A Belső Ellenőrzési Szolgálat ezért ekkoriban sokat foglalkozott az egész intézményre kiterjedő, magas szintű szervezetrányítás kérdéseivel⁴¹. A közelmúltban a Belső Ellenőrzési Szolgálat munkája során egyaránt figyelmet fordított az egyes főigazgatóságok belső folyamataira és az irányításra. Az egész intézményre kiterjedő szervezetrányítási kérdések hatóköre az elmúlt években a szervezeti információbiztonságra is kiterjedt (lásd: **7. háttérmagyarázat**). Említést tennék a Belső Ellenőrzési Szolgálat egyik ajánlásáról⁴², amelynek értelmében „a szervezeti szintű központi intézkedéseknek [...] biztosítaniuk kell műveleti szinten a következetes, megbízható, teljes és átfogó megközelítés alkalmazását, valamint áttekintést kell nyújtaniuk [...] az egész Bizottságot érintő kérdésekről” (például a csalások megelőzéséről és felderítéséről). Amikor egy külső értékelő cég felmérést készített a főigazgatóságokról, annak eredményei, bár összességében kifejezetten nagyra értékelték a Belső Ellenőrzési Szolgálat munkáját, nem ítélték igazán jelentősnek e tevékenységnek a szervezetrányítás terén kifejtett hatását.

41 Ezt tükrözte többek között a 2002-es „Verstehen” című konferencia, ahol a Belső Ellenőrzési Szolgálat vezetője az egységes ellenőrzési koncepció mellett foglalt állást.

42 A Belső Ellenőrzési Bizottság először a 2010-re vonatkozó ellenőrzési véleményét kísérő munkadokumentumban tett ilyen ajánlást.

7. háttérmagyarázat

Nem követték a Belső Ellenőrzési Szolgálat egyes fontos ajánlásait az irányítás terén

2006-os éves jelentésében a Belső Ellenőrzési Szolgálat azt javasolta a Bizottságnak, hogy tegyen közzé éves szervezetrányítási nyilatkozatot: „Annak érdekében, hogy az irányítás teljesen éretté váljon, valamint hogy irányítási struktúráját és a legutóbbi fejlődést megismertesse az érdekeltekkel, a Bizottságnak – lehetőség szerint a főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseiből készített összefoglaló jelentésben – le kellene írnia irányítási politikáját és gyakorlatát, közzé kellene azt tennie honlapján és gondoskodnia arról, hogy rendszeresen frissítsék.”⁴³

A Bizottság szervezetrányítási rendszerét utoljára 2007-ben tették közzé (lásd: 45. bekezdés).

A Belső Ellenőrzési Szolgálat 2009-es éves jelentésében azt az ajánlást tette, hogy a közös folyamatok esetében intézményi szintű felügyelet szükséges: „A kockázatkezelés felügyelete – A kockázatkezelés Bizottságon belüli eredményes felügyeletének biztosítása, a kockázatkezeléssel kapcsolatos helyes gyakorlatok terjesztése és a Bizottság egészét fenyegető kockázatok azonosítása érdekében nagymértékben meg kell erősíteni a jelenleg a Főtitkárság és a Költségvetési Főigazgatóság által betöltött szerepkört.”⁴⁴

A Bizottság központi egységei nem fogadták el teljes egészében ezt az ajánlást, mert úgy vélték, hogy az nem felel meg a Bizottság megközelítésének, amely értelmében a főigazgatóságok viselik a végső felelősséget⁴⁵.

A Belső Ellenőrzési Szolgálat 2015-ben elvégezte a szervezet információbiztonsági irányításának ellenőrzését, amely során megvizsgálta a Bizottság informatikai rendszerére és folyamataira irányuló megfelelő biztonsági intézkedések végrehajtásának biztosítását szolgáló irányítási struktúrák és intézkedések megfelelőségét.

A Belső Ellenőrzési Szolgálat ajánlása alapján a Bizottság létrehozta az Információbiztonsági Igazgatótanácsot (ISSB) és az új Információbiztonsági Igazgatóságot.

43 Éves jelentés a mentesítésért felelős hatóság részére a 2006-ban végrehajtott belső ellenőrzésekről (COM(2007) 280 végleges, 2007. május 30., 12. o.).

44 IAS: *Final audit report on risk management in the Commission* [Ellenőrzési zárójelentés a Bizottság kockázatkezeléséről] (IAS.B1-2009-4 COMM-001).

45 Az IAS ellenőrzési jelentése: *Final audit report on risk management in the Commission* [Ellenőrzési zárójelentés a Bizottság kockázatkezeléséről] (IAS.B1-2009-Y COMM-001), 2. melléklet, a Főtitkárság és a DG BUDG észrevételei: 1. ajánlás.

...most ellenben nagyobb figyelmet fordít a Bizottság belsőkontroll-keretrendszerére

26

A Bizottság számára az egyik kulcsfontosságú kockázatot kiadásainak jogszerűsége és szabályszerűsége jelenti. Munkánk során kimutattuk, hogy a jogszerűségi és szabályszerűségi hibák a Bizottság reformja óta jelentős hatást gyakorolnak annak tevékenységére. A Belső Ellenőrzési Szolgálat munkája során főként a Bizottság belső kontrollrendszereire összpontosít. Noha ez a fókusz a más testületek (tagálami ellenőrök, a kiadásokkal foglalkozó főigazgatóságok ellenőrzési igazgatóságai, a Számvevőszék) által végzett jelentős munka ismeretében érthetőnek tűnik, a korlátozott hatókör befolyásolja az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottságnak benyújtott dokumentumok körét. A Belső Ellenőrzési Szolgálat nem foglalkozik a Bizottságon kívüli műveletekkel, amelyekért a kiadásokkal foglalkozó főigazgatóságok utólagos ellenőrző részlegei felelősek (lásd: 24. bekezdés). A Bizottság ellenőrzési bizottsága, az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság azonban nem foglalkozik e részlegek és igazgatóságok vizsgálatainak eredményeivel.

A Bizottság a reformfolyamat egyik első lépéseként létrehozta az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottságot

27

Az első alkalommal 2000 decemberében üléselő Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság (APC) a megújult irányítási struktúra egyik legrégebb óta fennálló eleme. Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottságot kezdetben a költségvetési biztos (elnök), az igazgatásért és a reformért felelős alelnök és a Bizottság két további tagja alkotta.

28

Az ellenőrzési bizottságot helyes gyakorlatként úgy érdemes összeállítani, hogy többségben legyenek benne a külső, független tagok (lásd: **8. háttérmagyarázat**). A Bizottság 2001 májusában nevezte ki az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság első, majd 2004-ben a második külsős tagját. Ebben a formációban voltak legnagyobb arányban független külső tagok (az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság hat tagjából kettő). 2005-ben ötre, 2007-ben pedig hétre nőtt a belső tagok száma, így 2:9-re csökkent a külső tagok aránya. Az ellenőrzés idején is ez a formáció volt hivatalban. A jelenlegi (2014–2019) Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság elnöke a Bizottság első alelnöke, és további három biztos is a bizottság tagja annak teljes megbízási ideje során, három további biztos pedig a megbízási idő felénél adja át helyét utódjának. A belső tagok között a legmagasabb szintű kiadásokért felelős főigazgatóságoké a túlsúly. Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság biztos tagjainak felügyelete alatt kerül végrehajtásra megbízási idejük kezdetétől 2017. júliusig az uniós költségvetési kiadások mintegy 80%-a, 2017. augusztustól a bizottság megbízási idejének lejártáig pedig mintegy 60%-a. Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság chartája ezenfelül további szabályokat határoz meg az egyes tagok függetlenségének biztosítására: ennek érdekében kötelezi a tagokat, hogy amennyiben a bizottság az általuk irányított szolgáltatásokat érintő ellenőrzési jelentést vizsgál, érdeküközésre hivatkozva tartózkodjanak az észrevételektől.



Ellenőrzési bizottságok

„A közzsférabeli irányítótestületeknek érdemes helyes gyakorlatként ellenőrzési bizottságot vagy azzal egyenértékű csoportot vagy funkciót létrehozniuk. Az ellenőrzési bizottság további bizonyossági forrást jelent a szervezet kockázatkezelési rendszere, az eredményes kontrollkörnyezet fenntartása, valamint a pénzügyi és nem pénzügyi teljesítményre irányuló beszámolás tekintetében. A bizottság eredményes működésének záloga a végrehajtó testülettől való függetlensége. A következő területeken játszhat fontos szerepet:

- hozzájárulás a **kockázatkezelés** és a **belső kontroll** megfelelőségének és eredményességének javításához;
- a **jó szervezetirányítás** elveinek terjesztése és azok döntéshozatal során való felhasználásának ösztönzése;
- a **belső ellenőrzés** felügyelete, a szervezeti függetlenség megerősítése révén a belső ellenőrzési tevékenység minőségének javítása;
- a **külső ellenőrzések** objektivitásának és fontosságának, és ezáltal az ellenőrzési funkciók eredményességének fokozása;
- a figyelem ráirányítása a megfelelő **kockázatkezelés** és **belső kontroll** szükségességére, valamint a belső és külső ellenőrzés ajánlásai megvalósításának fontosságára;
- a szervezet segítése az **etikai irányítás** értékeinek beágyazásában, többek között a csalás és a korrupció elleni eredményes rendszer bevezetésében.

Az ellenőrzési bizottság eredményességét nagyban növeli, ha **tagjainak többsége független** az irányítótestülettől. Fontos továbbá, hogy a közzsférabeli szervezet éves beszámolója megfelelő információkat tartalmazzon az ellenőrzési bizottság megbízásáról, tevékenységéről, fellépéseiről és megállapításairól.⁴⁶

⁴⁶ CIPFA/IFAC: *International Framework: Good Governance in the Public Sector* [Nemzetközi keretrendszer: Jó szervezetirányítás a közzsférában], 2014, 29–30. o.

29

Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság feladatai közé tartozik a belső ellenőrzési munka minőségének nyomon követése és annak biztosítása, hogy a bizottsági főigazgatóságok és egységek kellőképpen figyelembe vegyék és hasznosítsák az ellenőrzési ajánlásokat⁴⁷. Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság üléseit mindig a bizottság két külső tagjából és a bizottságban részt vevő biztosok kabinetjeinek tagjaiból álló előkészítő bizottság ülései előzik meg (lásd: **1. táblázat**). A Belső Ellenőrzési Szolgálat, a DG DIGIT, a DG BUDG és a Főtitkárság igazgatói szinten állandó meghívottja az üléseknek.

47 C(2015) 3014 final: *Charter of the Audit Progress Committee of the European Commission* [Az Európai Bizottság Ellenőrzésfelügyeleti Bizottságának chartája].

1. táblázat

Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság és előkészítő csoportja üléseinek száma a 2011–2016 közötti időszakban

Év	Az APC ülései	Az előkészítő csoport ülései
2011	4 (ebből 1 írásbeli eljárással)	12
2012	4 (ebből 1 írásbeli eljárással)	9
2013	4 (ebből 1 írásbeli eljárással)	9
2014	3 (ebből 2 írásbeli eljárással)	6
2015	2 (ebből 1 írásbeli eljárással)	6
2016 eddig (május 24-i állapot)	3	4

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság dokumentumai alapján.

Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság felügyeleti tevékenysége a gyakorlatban a Belső Ellenőrzési Szolgálat munkájára korlátozódik

30

A **2. táblázat** szerint az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság elsősorban a belső ellenőrzési jelentésekre összpontosít. Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság tagjai tervezik, hogy a jövőben a külső ellenőr (Számvevőszék) éves jelentéseiben és különjelentéseiben felvetett problémákkal is foglalkoznak majd. Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság nem vizsgálja a kiadásokkal foglalkozó főigazgatóságok ellenőrzési igazgatóságainak és utólagos ellenőrző részlegeinek megállapításait (lásd: 26. bekezdés).

Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság és egyes kiválasztott ellenőrzési bizottságok szerepe és összetétele, összevetve a GGPS-keretrendszer által ajánlott helyes gyakorlatokkal

A GGPS-keretrendszer által ajánlott helyes gyakorlatok	A Bizottság Ellenőrzésfelügyeleti Bizottsága ²	Egyes kiválasztott ellenőrzési bizottságok feladatköre ¹			
		Az Élelmezési Világprogram ellenőrzési bizottsága	Az Európai Beruházási Bank ellenőrzési bizottsága	A Világbank-csoport ellenőrzési bizottsága	Az ENSZ független tanácsadó bizottsága
Bizonyosság nyújtása a kockázatkezelési rendszerről	X	✓	✓	✓	✓
Bizonyosság nyújtása a belső ellenőrzési rendszerről	X	✓	✓	✓	✓
Bizonyosság nyújtása a pénzügyi és nem pénzügyi teljesítménnyel kapcsolatos beszámolási rendszerről	X	✓	✓	✓	✓
A belső ellenőrzés felügyelete	✓	✓	✓	✓	✓
A külső ellenőrzés eredményességének megerősítése	X	✓	✓	✓	X
Független tagok többsége	X	✓	✓	✓	✓

1 Forrás: Élelmezési Világprogram: *Terms of reference for the Audit Committee of the World Food Programme* [Az Élelmezési Világprogram ellenőrzési bizottságának feladatmeghatározása] (2011. november); Európai Beruházási Bank: *Az ellenőrzési bizottság chartája* (2007. június); Világbank-csoport: *World Bank Resolution Standing Committees* [A Világbank határozata az állandó bizottságokról] (2009), A. melléklet: *Terms of Reference of the Audit Committee* [Az ellenőrzési bizottság feladatmeghatározása]; ENSZ: *Terms of reference for the Independent Audit Advisory Committee and strengthening the Office of Internal Oversight Services* [A független ellenőrzési tanácsadó bizottság feladatmeghatározása és a belső felügyeleti szolgálatok hivatalának megerősítése] (2007. június).

2 Forrás: Európai Számvevőszék. Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság chartája a külső ellenőrzést is említi (lásd: 30. bekezdés).

31

Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság chartájáról szóló bizottsági közlemény szerint „az ellenőrzési bizottságok egyre fontosabb szerepet játszanak a polgárok és más érdekeltek által a közszervektől jogosan elvárt átláthatóság és elszámoltathatóság biztosításában”⁴⁸. Jelenleg az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság a Bizottság „ellenőrzési bizottsága”. Megvizsgáltuk, hogy az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság mennyiben tesz eleget a helyes gyakorlatok kritériumainak (**8. háttérmagyarázat**), és összehasonlítottuk egyes, referenciaként kiválasztott nemzetközi szervezetekkel (**2. táblázat**). Figyelemre méltó, hogy e nemzetközi szervezeteknél az ellenőrzési bizottság összes tagja független. A Bizottság esetében ezzel szemben az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság kilenc tagjából hét belső munkatárs.

48 C(2015) 3014 final: *Charter of the Audit Progress Committee of the European Commission* [Az Európai Bizottság Ellenőrzésfelügyeleti Bizottságának chartája], 2. o.

A belső kontrollrendszer és a pénzügyi beszámolási rendszer nemzetközi standardokhoz való igazítása

A Bizottság a COSO-keretrendszert választotta belsőkontroll-standardjai alapjául...

Belső ellenőrzés

„A belső kontroll valamely szervezet igazgatótanácsa, vezetősége és egyéb alkalmazottai által végrehajtott folyamat, amelyet úgy alakítanak ki, hogy ésszerű bizonyosságot nyújtson arról, hogy a szervezet a működése, a beszámolási folyamat és az előírások betartása terén elérte-e célkitűzéseit.”⁴⁹

49 Meghatározás forrása: A Treadway-bizottság támogató szervezeteinek bizottsága (COSO): *2013 COSO Internal Control – Integrated Framework* [Egységes belső ellenőrzési keretrendszer] (2013). © A Treadway-bizottság támogató szervezeteinek bizottsága (COSO). Minden jog fenntartva. Felhasználás engedélyezett.

32

A Bizottság a Prodi-reform (lásd: **1. ábra** és **3. háttérmagyarázat**) részeként módosította belső kontrollrendszerét (lásd: **9. háttérmagyarázat**). Az új rendszer nagymértékben eltért a pénzügyi ellenőr általi központosított engedélyezésen alapuló korábbi rendszertől. A Bizottság a COSO 1992 keretrendszerre (lásd: **10. háttérmagyarázat**) építette fel kontrollrendszerét, és a költségvetési rendeletbe belefoglalta a belső ellenőrzés COSO általi fogalommeghatározását⁵⁰.

33

A Bizottság 2001-ben 24 ellenőrzési standardot vezetett be egy sor alapvető követelménnyel kiegészítve, amelyek meghatározták az egyes egységek belső kontrollrendszerére vonatkozó konkrét gyakorlati intézkedéseket. A rendszer értelmében a főigazgatóságoknak évente értékelniük kellett az alapkövetelményeknek való megfelelőségüket, és arról jelentést kellett tenniük. E jelentések belső elemzéseken, vezetői önértékeléseken, valamint a Belső Ellenőrzési Szolgálat és a Számvevőszék által készített vonatkozó ellenőrzéseken alapultak. 2002 és 2008 közötti éves jelentéseinkben beszámoltunk az e standardok alkalmazása terén elért fejlődésről.

50 A 966/2012/EK, Euratom rendelet 32. cikkének (2) bekezdése.

34

A Bizottság 2007-ben felülvizsgálta belső kontrollrendszerét: 16-ra csökkentette a standardok számát, és felkérte a főigazgatóságokat, hogy kivételalapot jelentéstélt alkalmazzanak (azaz csak arról tegyenek jelentést, ha nem alkalmazzák valamely standardot). 2014-ben a Bizottság tovább csökkentette a követelmények számát. Ugyanebben az évben a főigazgatóságok önértékelést végeztek előrehaladásukról, és arról számoltak be, hogy a Bizottság egészét tekintve 98%-ban végrehajtották a belsőkontroll-standardokat⁵¹. Tervei szerint 2016-ban a Bizottság aktualizálja belsőkontroll-keretrendszerét, összhangba hozva azt a COSO 2013 elveivel⁵².

51 *Overview of the state of internal control in the Commission services in 2014* [A bizottsági szolgálatok belső kontrolljának állapotfelmérése, 2014], ARES (2015) 1930721–2015.5.7., 21. o.

52 Az uniós költségvetés éves irányítási és teljesítményjelentése, 2015.

A COSO-keretrendszer



Forrás: 2013 COSO Internal Control – Integrated Framework [Egységes belső ellenőrzési keretrendszer].
© A Treadway-bizottság támogató szervezeteinek bizottsága (COSO). Minden jog fenntartva. Felhasználás engedélyezett.

A COSO-keretrendszert 1992-ben vezették be az Egyesült Államokban, eredetileg a magánszférabeli vállalkozások számára. A rendszert jelenleg számos köz- és magánszférabeli szervezet alkalmazza világszerte. A COSO 2013 májusában közzétette a keretrendszer felülvizsgált változatát, és a 2014. decemberben lezárult átmeneti időszak után úgy tekinti, hogy a 2013-as felülvizsgált keretrendszer hatályaon kívül helyezte az 1992-es verziót.

A 2013-as keretrendszer 17 elvet vezetett be, amelyek mind nélkülözhetetlenek a hatásos belső kontrollhoz. A vezetőségnek joga van úgy dönteni, hogy az adott körülményekre tekintettel valamely elv nem alkalmazható. Amennyiben azonban egy elv alkalmazandó, és mégsem vezették be vagy nem működik, az jelentős hiányosságot jelent a belső ellenőrzési rendszerben.

A COSO új követelményei nagyobb hangsúlyt helyeznek az irányítási koncepciókra, így többek között arra is, hogy meg kell határozni az igazgatótanács és bizottsági felügyeleti felelősségét a belső kontrollrendszer egyes komponensei tekintetében (az **1. melléklet** tartalmazza a COSO 2013 követelményeinek a GGPS követelményeivel való összehasonlítását).

...azonban kihívást jelent a felülvizsgált COSO-keretrendszerre való átállás maradéktalan végrehajtása

35

A COSO 2013 és a GGPS követelményeit az **I. mellékletben** mutatjuk be. A Bizottság által alkalmazott belsőkontroll-standardok a COSO 2013 elveinek többségét tartalmazzák. Az új COSO-keretrendszerre való átállás maradéktalan végrehajtása mindazonáltal kihívást jelent, mivel az irányítási struktúra szintjén ír elő intézkedéseket a szervezetek számára, kiemelve, hogy az irányítótestületek tartoznak felelősséggel a belső kontrollrendszer összes komponense teljesítményének felügyeletéért (lásd: **11. háttérmagyarázat**, a COSO 2. elve), és előírja, hogy a szervezet csak abban az esetben felelhet meg a COSO-standardok követelményeinek, ha az **összes** kontrollkomponens bevezetésre került és működik (lásd: **I. melléklet**). A 36–39. bekezdésben bemutatjuk a COSO-keretrendszer három problémás elemét.

Az új COSO-keretrendszer három problémás eleme

A COSO 2. elve

„Az igazgatótanács az ügyvezetési feladatokat ellátó testülettől függetlenül jár el, és felügyeli a belső kontroll fejlődését és teljesítményét.”

A COSO 5. elve

„A szervezet elszámoltatja az egyéneket a célkitűzések elérése tekintetében a belső kontroll terén viselt személyes felelősségük kapcsán.”

A COSO 8. elve

„A szervezet a csalás lehetőségét is figyelembe veszi a célkitűzések elérését fenyegető kockázatok értékelése során.”⁵³

53 Forrás: 2013 COSO Internal Control – Integrated Framework [Egységes belső ellenőrzési keretrendszer]. © A Treadway-bizottság támogató szervezeteinek bizottsága (COSO). Minden jog fenntartva. Felhasználás engedélyezett.

36

A Bizottság kontrollrendszerének a COSO 2013 szerinti kiigazításához (a COSO 2. elve) központi funkciót kellene létrehozni a belső kontrollrendszer felügyeletére. A Bizottság nyilatkozata szerint a főigazgatósági szintű felelősségi körök és elszámoltathatóság egyértelmű meghatározása érdekében nem vezetett be ilyen funkciót. A Bizottság úgy véli, hogy a jelenlegi struktúra kizárólag az egyéni megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőket teszi felelőssé a belső kontrollrendszer működtetéséért, és hogy a központi felügyeleti funkció létrehozása a felelősség átruházását eredményezhetné⁵⁴. Bár a Központi Pénzügyi Szolgálat 2014-ig⁵⁵ éves rendszerességgel közzétett egy dokumentumot a Bizottság belső kontrollrendszerének állapotáról, ez csupán összefoglaló ismertető volt, nem független bizonyossági forrás.

37

A Bizottság megszüntette a pénzügyi ellenőri funkciót, hogy a főigazgatók feleljenek a főigazgatóságaik kiadásainak jogszerűségéért és szabályszerűségéért. A főigazgatók éves tevékenységi jelentéseikben évente beszámolnak irányításukról (lásd: 55. bekezdés). Az egyes munkatársaknak a belső kontrollhoz való hozzájárulásukkal kapcsolatos elszámoltatására szolgáló mechanizmusok (a COSO 5. elve) azonban viszonylag fejletlenek. A Bizottság nem vezetett be munkaerő-értékelési kritériumokat e célkitűzés kapcsán. Az éves tevékenységi jelentés a főigazgatók esetében megfelelő mechanizmus lehetne ennek a megvalósítására. A Bizottság azonban a gyakorlatban nem dolgozott ki alapot annak meghatározására, hogy az éves tevékenységi jelentésekben közzétett nyilatkozatok megalapozottak-e⁵⁶, és nem állapított meg olyan referenciamutatókat, amelyek alapul szolgálhatnak a főigazgatók elszámoltathatóságához.

38

2001-ben, az első átfogó csalás elleni stratégia⁵⁷ (a COSO 8. elve) elfogadását és az igazgatás reformjáról szóló fehér könyv közzétételét követően a Bizottság bejelentette, hogy az OLAF egyik egysége „átfogó stratégiai megközelítést dolgoz ki a csalások megelőzésére. E megközelítés középpontjában az olyan területekre vonatkozó, jelentős pénzügyi vonzattal rendelkező új jogszabályjavaslatok állnak majd, amelyek esetében fennáll a csalás kockázata”. A Bizottság 2011-ben új csalás elleni stratégiát⁵⁸ dolgozott ki, amely a csalások megelőzésétől és felderítésétől a vizsgálatokig, a szankcionálásig és a hűtlenül kezelt források visszafizettetéséig a „csalás elleni küzdelem teljes ciklusát” lefedi, és egyértelműen meghatározza az érintettek felelősségi köreit.

39

A Bizottság kockázatkezelési iránymutatásai figyelembe veszik a csalás kockázatát, és a főigazgatóknak éves tevékenységi jelentésük egy e témával foglalkozó szakaszában évente jelentést kell tenniük a csalások megelőzéséről és felderítéséről. A Bizottság jelenlegi belsőkontroll-standardjai azonban nem foglalkoznak közvetlenül a csalás kérdésével, amint azt a COSO 8. elve megkívánná (lásd: **I. melléklet**). A Bizottság jelezte, hogy a belsőkontroll-standardok következő felülvizsgálata már tartalmazni fogja ezt a témát.

54 A Belső Ellenőrzési Szolgálat hasonló felvetést fogalmazott meg a 2015-ös átfogó véleményét kísérő munkadokumentumban is: „intézményi szintű felügyelet szükséges ahhoz, hogy a közös folyamatok (például a csalások megelőzése és felderítése) az intézmény egészének eredményesen védelmet biztosíthassanak. A Belső Ellenőrzési Szolgálat ajánlása szerint szervezeti szintű központi intézkedések révén kell műveleti szinten biztosítani a következetes, megbízható, teljes és átfogó megközelítés alkalmazását, valamint áttekintést nyújtani az egész Bizottságot érintő kérdésekről és a megtett intézkedések költséghatékonyságáról. A műveleti szinten, illetve a főigazgatóságok és a szolgálatok szintjén tett kontrollintézkedések eredményességének fokozása érdekében a központi szolgálatoknak javítaniuk kell a főigazgatóságoknak és a szolgálatoknak nyújtott iránymutatásukat. Az ajánlások hasznosítása cselekvési terv formájában történik.”

55 A dokumentumot 2015 óta nem teszik többé közzé.

56 A Belső Ellenőrzési Szolgálat az éves tevékenységi jelentés támogatására éves vélemény helyett „a belső kontrollra vonatkozó korlátozott következtetést” tesz közzé.

57 COM(2000) 358 végleges, 2000. június 28.: A Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme – csalás elleni küzdelem – Egy átfogó stratégiai megközelítésért.

58 COM(2011) 376 végleges, 2011. június 24.: A Bizottság csalás elleni stratégiája. A stratégia a csalásmegelőzésről szóló bizottsági közleményre (COM(2007) 806 végleges) épült.

A nemzetközi standardoknak megfelelő éves beszámolók készítése javította a pénzügyi beszámolást

IPSAS

A Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardok Testülete (IPSASB) által kibocsátott Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardok (IPSAS) biztosítják a kifejezetten a közszféra számára kidolgozott leginkább teljes körű eredményszemléletű nemzetközi pénzügyi beszámolási standardokat⁵⁹.

⁵⁹ CIPFA/IFAC: *International Framework: Good Governance in the Public Sector* [Nemzetközi keretrendszer: Jó szervezetirányítás a közszférában], 2014, 31. o.

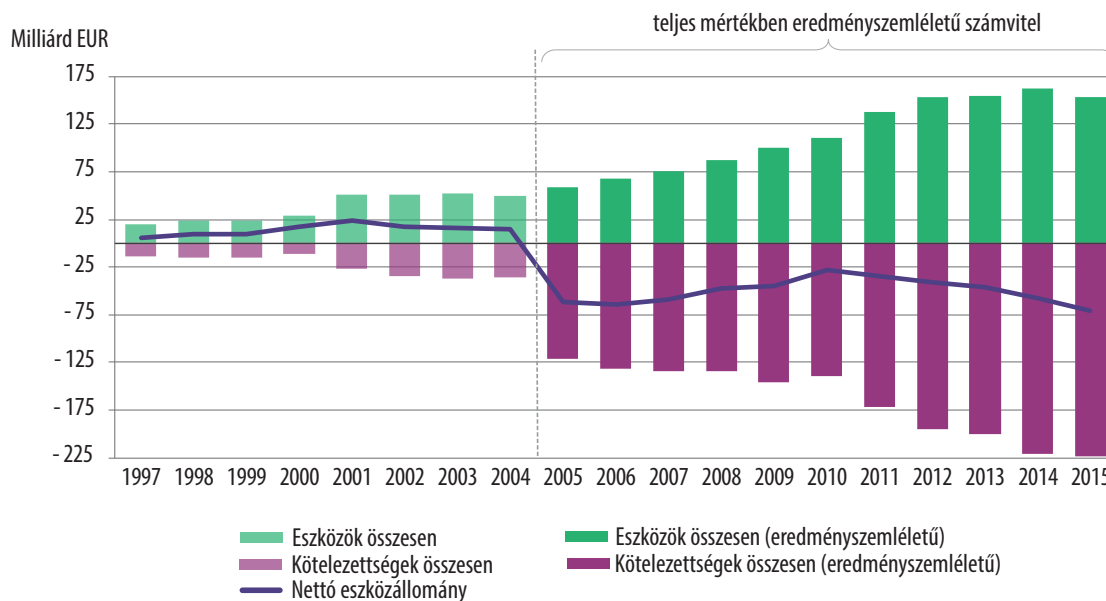
40

Ahogy az **5. ábrán** is látható, az eredményszemléletű számvitelt két szakaszban vették be. A Bizottság 2001-ben, a pénzügyi beszámolás módosításával tette meg az első lépéseket az eredményszemléletű számvitel felé. Ennél jóval nagyobb mértékű változás történt 2005-ben (lásd: 8. bekezdés), amikor a Bizottság nemzetközi standardok alapján kezdte végezni pénzügyi beszámolását. E változások eredményeképpen a mérlegek 2000 előtti részleges bemutatását felváltotta az eszközök és források teljes körű bemutatása.

41

A Bizottság első alkalommal 2005-ben alkalmazta új számviteli kereteit, és első ízben a 2007-es éves beszámoló megbízhatóságáról tudtunk hitelesítő véleményt kiadni. Ezzel sikeresen befejeződött a Bizottság számviteli korszerűsítési projektje. Az eredményszemléletű számvitelen alapuló pénzügyi kimutatások nemzetközi standardokkal összhangban történő elkészítése révén (**12. háttérmagyarázat**) a Bizottság javította az átláthatóságot és magas szintű elvárásokat teljesítő pénzügyi beszámolást valósított meg.

Európai Unió: az eszközök és források bemutatása 1997 és 2015 között



Forrás: Európai Számvevőszék (a francia számvevőszék *La comptabilité générale de l'État, dix ans après* [Államháztartási számvitel, tíz évvel később] című, 2016. februári előadásának diáiból).

Nem pénzügyi jellegű információk nyújtása a belső és külső érdekelt feleknek

A Bizottság a beszámoló mellett nem pénzügyi jellegű információkat is nyújt...

42

Bár a reform jelentősen jobb éves beszámolókat eredményezett, az Unió 2014-ig nem készített hozzájuk tartozó vezetői elemzést és szöveges magyarázatot. A 2014-es éves konszolidált éves beszámolóját azonban már önként „Pénzügyi kimutatások tárgyalása és elemzése” (FSDA) kiegészítéssel látta el. Ez a dokumentum némi háttér-információt és elemzési anyagokat nyújtott az olvasók számára⁶⁰. Az uniós célkitűzések tárgyalása azonban a Bizottság elnöke által bejelentett célkitűzésekre⁶¹ összpontosított az elfogadott EU 2020 stratégia⁶² helyett. Az FSDA az irányítási kérdések közül egyedül a főbb intézmények szerepét tárgyalta egy rövid – és Bizottság-központú – felsorolás formájában⁶³.

60 A hasonló szervezetek által a beszámoló mellett az éves jelentésben közölt információk egy részét a Bizottság az összefoglaló jelentésben tette közzé (lásd: 57. bekezdés és **8. ábra**).

61 COM(2015) 377 final, 6. o.

62 A Bizottság 2010. március 3-i COM(2010) 2020 végleges, „Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája” című közleménye.

63 A dokumentum jellemzése szerint a Tanács az a fórum, ahol a kormányok saját országaik nemzeti érdekeit védik, míg az Unió egészének érdekeit az Európai Bizottság képviseli. COM(2015) 377 final, 7. o.

43

A **13. háttérmagyarázat** mutat be egy helyes gyakorlatokra vonatkozó nyilatkozatot. Összehasonlítottuk több keretrendszer és értékelési kritériumrendszer tartalmát⁶⁴, és megállapítottuk, hogy jelentős számú közös, a helyes gyakorlatra vonatkozó összetevőt tartalmaznak (lásd: **II. melléklet**). Az általunk felhasznált valamennyi teljesítmény-összehasonlítási referencia tartalmazott egy éves irányítási jelentést (ahogy a GGPS is), továbbá a kockázatok, valamint a pénzügyi és nem pénzügyi teljesítmény bemutatását. Egy kivételével mindegyik vizsgált standard előír egy szöveges beszámolót a célkitűzések és stratégiák, valamint a szociális és munkaügyi kérdések tárgyalására. Három referencia az üzleti modell leírását is megköveteli.

64 Az Európai Parlament és a Tanács 2014. október 22-i 2014/95/EU irányelve a 2013/34/EU irányelvnek a nem pénzügyi és a sokszínűséggel kapcsolatos információknak bizonyos nagyvállalkozások és vállalatcsoportok általi közzététele tekintetében történő módosításáról (HL L 330., 2014.11.15., 1. o.), a Nemzetközi Integrált Jelentéstételi Tanács (IIRC) keretrendszere, a „Building Public Trust Awards” odaítélési kritériumai, az IPSASB ajánlott gyakorlatra vonatkozó iránymutatásai, valamint az OECD-iránymutatások.

Az éves beszámolás alapelvei

GGPS: „A közintézményeknek be kell mutatniuk, hogy teljesítették kötelezettségvállalásaikat, a rájuk vonatkozó követelményeket és prioritásokat, valamint azt, hogy eközben eredményesen használták fel a közforrásokat. Ennek érdekében legalább évente egyszer, megfelelő időben jelentést kell tenniük azért, hogy az érdekelt felek tájékozódni tudjanak és véleményt alkothassanak arról, hogy az adott intézmény milyen teljesítményt és értékarányosságot nyújt, valamint hogy gondosan gazdálkodik-e a rábízott erőforrásokkal. Ezenkívül fontos, hogy az információgyűjtés és az éves beszámoló összeállításának folyamata biztosítsa, hogy az irányítótestület és a felső vezetés felelősséget vállaljon a közölt eredményekért.

Az irányítótestületeknek értékelniük kell, hogy milyen mértékben alkalmazzák a jó irányítás e keretrendszerben meghatározott alapelveit, és nyilvánosan be kell számolniuk erről az értékelésről, egy javításra irányuló cselekvési terv bemutatásával együtt.

A közszervek által közzéteendő teljesítményinformációkat és az azokat kísérő pénzügyi kimutatásokat következetesen és kellő időben kell elkészíteni. A kimutatásoknak nemzetközileg elfogadott, színvonalas standardokon kell alapulniuk, és lehetővé kell tenniük a más hasonló szervezetekkel való összehasonlítást.”⁶⁵

A tőzsdén jegyzett társaságoknak szóló bizottsági ajánlás: az irányítással kapcsolatos információknak kellően egyértelműeknek, pontosaknak és átfogóaknak kell lenniük ahhoz, hogy a részvényesek, befektetők és egyéb érdekeltek pontos képet alkothassanak a vállalkozás irányításáról. A vállalatoknak ezenkívül ezeket az információkat rendszeresen közzé kell tenniük honlapjukon, és irányítási jelentésükben hivatkozniuk kell weboldalukra⁶⁶.

65 CIPFA/IFAC: *International Framework: Good Governance in the Public Sector* [Nemzetközi keretrendszer: Jó szervezeti irányítás a közszférában], 2014, 31. o.

66 A Bizottság ajánlása (2014. április 9.) a vállalatirányítási jelentéstétel minőségéről (a „betart vagy indokol” elv) (HL L 109., 2014.4.12., 43. o.).



44

Az uniós tagállamokat tekintve⁶⁷:

- a 28 tagállam közül 21 írja elő a közintézmények számára, hogy belső ellenőrzési nyilatkozatot és/vagy irányítási nyilatkozatot tegyenek közzé;
- 18 tagállamban a pénzügyi kimutatásokat az év végét követő hat hónapon belül teszik közzé (közülük kilenc tagállam eredményszemléletű beszámolót készít);
- 12 tagállamban a központi kormányzatra vonatkozó pénzügyi kimutatásokat a pénzügyminiszter írja alá;
- 12 tagállam eredményszemléletű beszámolót készít, míg négy további tagállam az eredményszemléletű (általában az IPSAS szerinti) bemutatás felé mozdul el;
- hét tagállam ellenőrzési bizottság által készített jelentés közzétételét írja elő.

...de számos más szervezetnél korlátozottabb formában

45

Az Unió ellenőrzött éves beszámolóját (az FSDA-val együtt) az iránymutatásokkal és más szervezetek gyakorlatával összehasonlítva (lásd: **6. ábra** és 43–44. bekezdés) az alábbi eredményeket kaptuk:

- **Eredményszemléletű beszámolás:** amint a 40. bekezdésben ismertettük, a Bizottság 2005 óta az IPSAS-nak megfelelően, eredményszemléletű megközelítés alapján készíti el az Unió éves beszámolóját.
- **Főbb adatok összegzése:** az FSDA áttekintést tartalmaz a gazdasági eredménykimutatás és a mérleg, valamint az előfinanszírozás és a pénzügyi eszközök főbb adatairól.
- **Független könyvvizsgáló véleménye:** a beszámolóhoz (a Hivatalos Lapban való közzétételkor) független könyvvizsgáló véleményét csatolják. (Az éves elszámoltathatósági információk bizonyos tulajdonságaival rendelkező más dokumentumokat (mint például az összefoglaló jelentés és a pénzügyi jelentés) nem kíséri független könyvvizsgálói vélemény).
- **A költségvetési és a pénzügyi eredmények összevetése:** a Bizottság az éves beszámolójában közli a költségvetési és a pénzügyi eredmények teljes körű összehasonlítását.

⁶⁷ 28 tagállam legfőbb ellenőrző intézményével vettük fel a kapcsolatot annak érdekében, hogy tájékozódjunk a beszámolók elkészítésének módjáról, a nem pénzügyi jellegű információk közléséről, valamint a beszámolók aláírásáért viselt felelősségről.

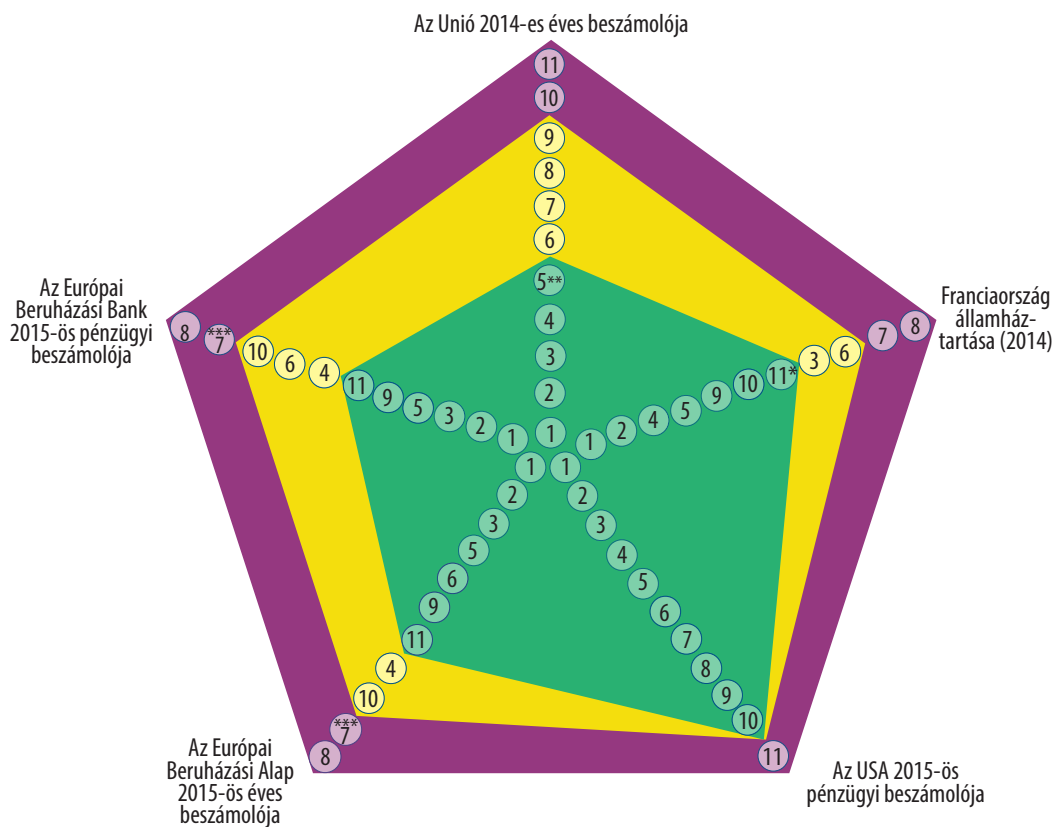
- **Az irányítási struktúrák és problémák elemzése:** a helyes gyakorlattal és a tagállamok általános gyakorlatával szemben a Bizottság nem készít éves nyilatkozatot az irányításról és a belső kontrollról (lásd: 44. bekezdés)⁶⁸. 2007-ben a belső ellenőr ajánlására⁶⁹ készült egy ilyen dokumentum, de nem találtunk bizonyítékot arra nézve, hogy ezt a Bizottság jóváhagyta. Úgy tájékoztattak minket, hogy a Bizottság jelenleg aktualizálja a 2007-es irányítási nyilatkozatát, és azt be fogja nyújtani a biztosi testületnek. A Bizottság 2014 óta az FSDA részeként közzéteszi az intézményi szereplőket, a Bizottságon belüli pénzügyi szereplőket és a zárszámadási eljárás áttekintését.
- **Az elnök/vezető tisztviselő előszava/jelentése:** az uniós beszámolóhoz nem tartozik az elnök vagy a Bizottság más tagja által jegyzett, magyarázatokat tartalmazó előszó. A Bizottság irányítótestülete nem nyilatkoztatja ki az éves beszámolóval kapcsolatos felelősségvállalását az elnök vagy a költségvetési biztos által jegyzett előszóval vagy magyarázatokat tartalmazó jelentéssel. A költségvetésért felelős alelnök azonban előszót fűz a külön közzétett pénzügyi jelentéshez (lásd: **7. ábra**).
- **A szabálytalan tranzakciókhoz vagy tevékenységekhez kapcsolódó kockázatok tárgyalása:** az uniós beszámoló és az azt kísérő tájékoztató csak korlátozott mértékben tér ki a szabálytalan tranzakciók kockázatára. 2015-ben a Bizottság az FSDA-ban külön fejezetet szentelt a kockázatoknak és bizonytalanságoknak, valamint az azok IPSASB RPG2 szerinti „viselése vagy enyhítése” céljából tett intézkedéseknek (lásd még: 42. bekezdés). Ez csak a pénzügyi kockázatokra vonatkozik, az operatív és stratégiai kockázatokról nem történik említés.
- **A szabálytalanságok szintjének becslése:** a Bizottság a jelenleg az irányítási és teljesítményjelentéshez csatolt összefoglaló jelentésben számszerűsíti a szabálytalan tranzakciók kockázatát, de az ellenőrzött éves jelentés kapcsán erre nem kerül sor.
- Az év során végzett tevékenységekről történő tájékoztató beszámolás:
 - az Unió beszámolója tájékoztatást nyújt a **pénzügyi teljesítményről**, de nem tartalmaz információt a **nem pénzügyi teljesítményről**⁷⁰;
 - nem ismerteti az **Unió üzleti modelljét** (lásd: **II. melléklet**), és nem tartalmaz beszámolót a **főbb tevékenységekről**;
 - az FSDA az EU2020 stratégia keretében megvalósítandó uniós **célkitűzések és stratégiák** helyett az új Bizottság tervére összpontosít.
- **Jelentés a hosszú távú fenntarthatóságra vonatkozó becslésről:** a Bizottság nem csatol a beszámolóhoz becslést az uniós pénzügyek hosszú távú/középtávú fenntarthatóságáról.
- **Az ellenőrzési bizottság szerepének és következtetéseinek ismertetése:** az éves beszámoló nem tartalmaz az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság szerepét és következtetéseit összegző szövegrészt.

68 Az Unióban tőzsdén jegyzett vállalatok számára egy uniós irányelv előírja, hogy irányítási jelentésükben vállalatirányítási nyilatkozatot tegyenek.

69 A mentesítésért felelős hatóság részére a 2006-ban elvégzett belső ellenőrzésekről készített éves jelentés (COM(2007) 280 végleges, 12. o.) 5. következtetése.

70 A Bizottság válaszában említett dokumentumokat csak az éves beszámoló ellenőrzése után bocsátják rendelkezésre.

6. ábra Kiválasztott közintézmények éves jelentéseinek és beszámolóinak áttekintése (lásd: III. melléklet)



- ① Eredményszemléletű számvitel
- ② Főbb számadatok összegzése
- ③ Független ellenőr véleménye kíséri
- ④ A költségvetési és pénzügyi eredmények összevetése
- ⑤ A kormányzati struktúrák és problémák elemzése
- ⑥ Elnök/vezető tisztviselő előszava (vagy jelentése)
- ⑦ Szabálytalan tranzakciók vagy tevékenységek kockázatának tárgyalása
- ⑧ Szabálytalanságok becslült szintje
- ⑨ Tájékoztató beszámolás az év tevékenységeiről
- ⑩ Hosszú távú becslés/fenntarthatósági jelentés
- ⑪ A könyvvizsgáló bizottság szerepének és következtetéseinek bemutatása

Tartalmazza a jelölt elemeket:

- Igen
- Nem
- Külön tesztek közzé

(*) Összegezve
 (**) Összefoglaló (lásd: 45. bekezdés)
 (***) Nem alkalmazandó

Forrás: Európai Számvevőszék.

46

Az Unió éves beszámolója nem nyújt áttekintést a Bizottság irányításáról, teljesítményéről és stratégiájáról a célok elérésére ható kockázatok fényében. Fontos információk találhatóak meg az év során központi és főigazgatósági szinten – gyakran az éves beszámoló ellenőrzése során való figyelembevételhez túl későn – közzétett különböző dokumentumok között szétszórva. Az éves beszámolóból hiányzó egyes elemek (45. bekezdés) más jelentésekben szerepelnek (**7. ábra**). A pénzügyi jelentést a költségvetési biztos előszava vezeti be, amelyben az év során végzett tevékenységekről tájékoztat. Az operatív és stratégiai kockázatokat a tervezési dokumentumok (a főigazgatóságok stratégiai és irányítási tervei) tárgyalják bizonyos mértékig. A szabálytalan tranzakciók kockázatát az irányítási és teljesítményjelentés írja le. Az Európai Bizottság munkamódszereiről szóló, röviddel a jelenlegi Bizottság hivatalba lépését követően elfogadott dokumentum foglalkozik a Bizottság irányítási rendszerének bizonyos elemeivel⁷¹. A biztosi testület azonban nem készít éves nyilatkozatot, amelyben felelősséget vállalna a Bizottság belső ellenőrzésért és kockázatkezeléséért.

47

2016. július 19-én – azaz öt nappal miután megküldtük a jelentés tervezetét a Bizottságnak, illetve egy héttel az éves beszámolóra irányuló ellenőrzésünk lezárta után – a Bizottság közzétett egy négy jelentésből⁷² álló úgynevezett integrált pénzügyi beszámolási csomagot. A négy jelentésből kettőt korábban az év későbbi szakaszában tettek közzé. Noha üdvözljük, hogy a Bizottság korábbi időpontban igyekszik bővebben ismertetni az Unió tevékenységeit és pénzügyeit, megjegyezzük, hogy ez a jelentéssorozat (az éves beszámoló kivételével) nem képezte ellenőrzés tárgyát. A csomag mindazonáltal – az FSDA 2014-es bevezetése után – újabb lépést jelent a külső ellenőrzés tárgyát képező, egységes elszámoltathatósági jelentés(sorozat) kiadása felé.

A Bizottság 2013 óta lényeges hibaszintről számol be a kiadások terén

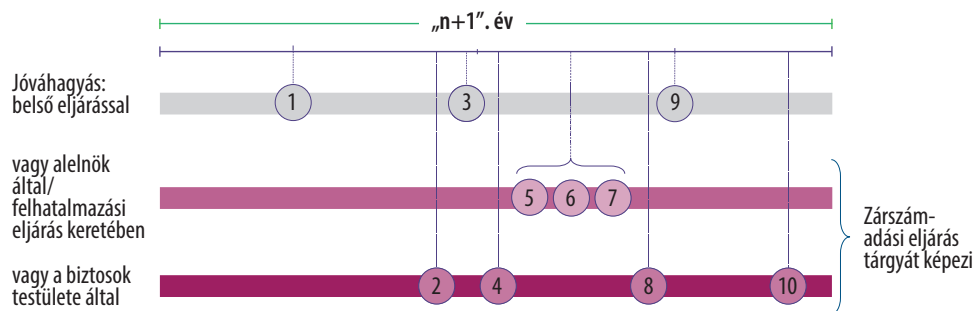
48

Amennyiben nagy a szabálytalanság kockázata, a helyes gyakorlat a kockázat bemutatása, valamint a kockázat mértékének és valószínűsíthető hatásának számszerűsítése. Amint azt korábban említettük, a Bizottság számos, az ellenőrzés és a kontroll területén dolgozó munkatárssal rendelkezik, és az uniós jogszabályok is átfogó ellenőrzést írnak elő az uniós forrásokat kezelő intézmények számára. Az ezzel kapcsolatos bizottsági beszámolás az általa feltárt hibák számszerűsítése és azok jellegének elemzése helyett főként a korrekciós képességre (arra a lehetőségre, hogy a költségigényléseket a Bizottság általi előzetes elfogadást követően is el lehessen utasítani) fordít nagy figyelmet. Az ezzel kapcsolatos fő dokumentum („Az uniós költségvetés védelme”, lásd: **7. ábra**) nem ad becslést az eredetileg benyújtott vagy jóváhagyott visszaigénylési kérelmekben előforduló szabálytalanságok arányáról.

71 Például: Az elnök közleménye a Bizottságnak: *The Working Methods of the European Commission 2014-2019* [A Bizottság munkamódszerei 2014 és 2019 között]. C(2014) 9004.

72 Éves irányítási és teljesítményjelentés; pénzügyi jelentés; közlemény az uniós költségvetés védelméről; éves beszámoló.

A Bizottság főbb időszakos jelentéseinek áttekintése (2015-re és az azt megelőző évekre vonatkozó ütemterv – lásd: 47. bekezdés)



Közzététel időpontja	Az „n”. pénzügyi évhez kapcsolódó jelentések	
1 „n+1”. év március 31.:	Jelentés az „n”. pénzügyi év költségvetési és pénzgazdálkodásáról . A költségvetési rendelet 142. cikke szerinti jelentés.	
2 „n+1”. év június:	A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Számvevőszéknek. Összefoglaló jelentés. ¹	
3 „n+1”. év június:	Pénzügyi átláthatósági rendszer (FTS) – „n”	
4 „n+1”. év július:	A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – csalás elleni küzdelem – „n”. évi éves jelentés	
5 „n+1”. év július 31.:	A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Számvevőszéknek az Európai Unió költségvetésének „n”. év végéig megvalósított védelméről	
Külső ellenőrzés tárgyát képezi	6 „n+1”. év július 31.:	A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Számvevőszéknek. Az Európai Bizottság „n”. évi éves beszámolója
	7 „n+1”. év július 31.:	A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Számvevőszéknek. Az Európai Unió „n”. pénzügyi évre vonatkozó konszolidált beszámolója
8 „n+1”. év szeptember:	A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az „n”. évben elvégzett belső ellenőrzésekről szóló, a mentesítésért felelős hatóság számára készített éves jelentés (a költségvetési rendelet 99. cikkének (5) bekezdése)	
9 „n+1”. év szeptember 30.:	Az uniós költségvetésről szóló „n”. évi pénzügyi jelentés. Az Európai Unió Kiadóhivatala	
10 „n+1”. év október/november	A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a költségvetési rendelet 140. cikke (8) bekezdésének megfelelően az általános költségvetésből támogatott pénzügyi eszközök „n”. év december 31-i állapotáról	

1 2016-ban a Bizottság egyetlen, a Bizottság által jóváhagyott dokumentumban vonta össze a Bizottság irányítási eredményeiről szóló összefoglaló jelentést és az Unió pénzügyi helyzetének az elért eredmények alapján történt értékeléséről szóló jelentést; a dokumentumot július 5-én továbbította a Számvevőszéknek.

49

2013-ban a Bizottság első ízben ismerte el az összefoglaló jelentésben, hogy az uniós kiadásokat lényeges hibaszint jellemzi (lásd: **3. táblázat**). A Bizottságnak a hibaszint becslésére szolgáló módszertana – részben a Parlament nyomására – az évek során változott (**14. háttérmagyarázat**).

14. háttérmagyarázat

A Parlament által a kockázattal érintett összeg közzététele érdekében gyakorolt nyomás

A PARLAMENT
ÁLTAL GYAKOR-
LTI NYOMÁS

2013-as zárszámadási határozatában az Európai Parlament előírta a Bizottság számára, hogy „különösen a kockázatosnak minősülő összegek kiszámítását kell egyértelműbbé tennie, valamint be kell mutatnia a korrekciós mechanizmusoknak az ezekre az összegekre gyakorolt becsült hatását”⁷³.

73 P8_TA(2015)0118, 27. bekezdés.

50

Az ellenőrzési igazgatóságok munkájának áttekintésére az erre vonatkozóan a Belső Ellenőrzési Szolgálat által végzett korlátozott körű felülvizsgálaton (lásd: 26. bekezdés) kívül nincs más mechanizmus; a szolgálat 2013 óta 11 főigazgatóság és végrehajtó ügynökség tekintetében végzett ilyen felülvizsgálatot. A Bizottságnak jó minőségű információra van szüksége ahhoz, hogy megbízható becslést tudjon adni a hibaszintről. Korábban már beszámoltunk a bizottsági számadatok megbízhatóságának javítása érdekében tett intézkedésekről⁷⁴.

51

Helyes gyakorlatnak tekintjük a Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóságnak⁷⁵ a szokásos megoldásoktól eltérő megközelítését, amely hasonlóságot mutat⁷⁶ az Egyesült Államokban a kiadások hibaszintjének becslésére használt modellel (IPERIA) (**15. háttérmagyarázat** és **3. táblázat**).

74 A 2010-es éves jelentés (HL C 326., 2011.11.10.) 1.20. bekezdése; a 2011-es éves jelentés (HL C 344., 2012.11.12.) 1.22., 1.23. és 1.25. bekezdése; a 2012-es éves jelentés (HL C 331., 2013.11.14.) 1.41., 1.42., 1.44. és 1.45. bekezdése; a 2013-as éves jelentés (HL C 398., 2014.11.12.) 1.29., 1.30. és 1.32. bekezdése; a 2014-es éves jelentés (HL C 373., 2015.11.10.) 1.50., 1.53., 1.54. és 1.65. bekezdése; a 2015-ös éves jelentés 1.35. és 1.48. bekezdése; a „Mezőgazdaság és kohézió: áttekintés a 2007–2013-as uniós kiadásokról” című jelentés (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PL14_AR13/PL14_AR13_HU.pdf) 61–63., 69–70., 81–88. és 113–114. bekezdése.

75 Lásd még: a nyolcadik, kilencedik, tizedik és tizenegyedik Európai Fejlesztési Alapból (EFA) finanszírozott tevékenységekről szóló éves jelentésnek a „Tanulmány a fennmaradó hibaarányról, 2015” című fejezete.

76 A számítás statisztikailag érvényes módszeren alapul.



IPERIA

Egy egyesült államokbeli kongresszusi törvény előírja, hogy minden kormány szervnek megfelelő mértékben vizsgálnia kell saját kifizetéseit, hogy kiszámítsa a helytelen kifizetések éves összegének statisztikailag érvényes becslését azokban a programokban, ahol a kockázatelemzés arra utal, hogy az ilyen kifizetések valószínűleg meghaladják a teljes kifizetett összeg 1,5%-át. A kormány szerveknek az eredményeket mind extrapolált teljes összegként, mind a folyósított kifizetések százalékos értékeként közzé kell tenniük. A kormány szervek ellenőreinek be kell számolniuk arról, hogy ezeknek a számadatoknak a kiszámítási és közzétételi folyamata megfelel-e a vonatkozó kongresszusi törvénynek⁷⁷.

A helytelen kifizetés fogalmának meghatározása:

- o helytelen összeg kifizetése a kedvezményezettnek;
- o kifizetés jogosulatlan kedvezményezettnek;
- o kifizetés nem teljesített áruszállításra vagy szolgáltatásra;
- o kettős kifizetés;
- o dokumentumokkal nem vagy nem kellően alátámasztott kifizetés.

⁷⁷ Jelenleg a helytelen kifizetések kiküszöbölésének és visszafizetésének javításáról szóló 2012. évi törvény (IPERIA). Egyes kormány szervek 2003-ban, a helytelen kifizetésekre vonatkozó információkról szóló 2002. évi törvény (PIA) előírásainak megfelelően kezdtek el beszámolni a helytelen kifizetésekről.

Különbségek és hasonlóságok az USA és az Unió által a költségvetési kiadások hibaszintjének becslésére használt modellekben

		Az USA kormánya	Európai Bizottság
A becsült hibaszint kiszámításának felelőssége	Az alapok kezelőinek kell megadniuk a hibaszintek statisztikai becslését	✓	Részben ¹
Lefedettség	A mintavétel a költségvetés összes kifizetéséből történik	x	x
	A mintavétel az alapok kezelői által kockázatosnak tartott programok kiadásaiból történik	✓	x
A hibaszámítás alapja	Statisztikai módszerekkel kiválasztott műveletminta tesztelése	✓	Részben
	(Az alapok kezelői által végrehajtott) helyesbítő intézkedések csökkenthetik a becsült hibaszintet	x	✓
A becsült hibaszint bemutatása	Pénzösszegként bemutatott becsült hiba	✓	√ ²
	Százalékos értéként bemutatott becsült hiba	✓	√ ² 2013 és 2015
Irányítási eredmények	Átlagos hibaszint, 2013–2015	4,0%	2,6–3,1% ³
	Hibaszint, 2015	4,4%	2,3–3,1%

- 1 A Bizottság ezzel szemben bizonyos kiadási területeken a tagállamokbeli irányító szervektől kéri be a statisztikai becsléseket.
- 2 A Bizottság az éves irányítási és teljesítményjelentéshez csatolt összefoglaló jelentésben számszerűsíti a „kockázatosnak minősülő összeget”, amelyet a Számvevőszék a hibaszinttel egyenértékűnek tekint.
- 3 A Bizottság a 2015-ös éves irányítási és teljesítményjelentésben a korábbi évektől eltérő módszert használt a becslés kiszámításához. Az átlagot a közzétett adatok alapján számítottuk ki.

A helyes gyakorlat szerint a kockázattal érintett összegekre vonatkozó becsléseket következetes módszertani alapokra érdemes helyezni

52

A kiadások utólagos vizsgálata több célt is szolgálhat egy szervezetben belül. Többek között:

- o felhívhatja a vezetés figyelmét bizonyos magatartási sémákra;
- o a hatályos jogszabályokhoz kapcsolódó konkrét kockázatokat tárhat fel;
- o alapul szolgálhat a kockázatenyhítési intézkedések irányának meghatározásához⁷⁸;
- o lehetővé teheti az irányítótestület számára a felső vezetés által a kockázatok kezelése érdekében tett erőfeszítések értékelését.

Mindezek a célok megkövetelik a szervezettől, hogy a korrekciós intézkedésekre vonatkozó becslésektől elkülönülten készítse el a hibákra vonatkozó becsléseit. Ezenkívül fontos, hogy a testület értékelje a különböző okokból előforduló hibák hatását.

53

Az Egyesült Államokban az Elnöki Végrehajtó Hivatal (Irányítási és Költségvetési Hivatal) utasításokat ad a szövetségi ügynökségeknek a helytelen kifizetések statisztikai becslésének kiszámítási módjára nézve, és nem engedi meg, hogy a szövetségi ügynökségek a helytelen kifizetések becslésének egyetlen forrásaként az alsóbb szintű ügynökségek vagy a kifizetések kedvezményezettjeinek önbevallására hagyatkozzanak⁷⁹, illetve a helytelen kifizetések összegét sem csökkenthetik a visszafizetések hatásának beszámításával. A kormányzervek ellenőreinek (az úgynevezett főellenőröknek) értékelniük kell, hogy az ügynökségek az IPERIA-nak megfelelően jártak-e el. Minden olyan ügynökségnek, amelynek a programja három egymást követő évben nem megfelelőnek minősül, javaslatot kell benyújtania a Kongresszusnak a programok ismételt engedélyezésére, illetve az azokat létrehozó alapokmány módosítására⁸⁰.

78 A kockázatok enyhítésére szolgáló keretet a „treat, tolerate, transfer, terminate” angol nyelvű kifejezések alapján 4T-nek nevezzük, a kockázatok kezelésére, viselésére, átruházására és megszüntetésére irányuló megközelítés biztosítja.

79 Az ügynökség mindazonáltal ezt a munkát összehangolhatja a más ellenőrök által végzett munkával. Az Egyesült Államok elnökének végrehajtó hivatala, Irányítási és Költségvetési Hivatal: *Appendix C to circular No A-123 requirements for effective estimation and remediation of improper payments* [A helytelen kifizetések eredményes felbecsülésének és csökkentésének követelményeiről szóló A-123. sz. körlevél C. függeléke], 2014.

80 *IMPROPER PAYMENTS: Chief Financial Officers (CFO) Act agencies need to improve efforts to address compliance issues* [Helytelen kifizetések: A CFO-törvény szerinti ügynökségeknek jobban kell törekedniük a szabályszerűségi problémák megoldására]. GAO, 2016. június.

A Bizottság belső beszámolója még mindig a Prodi-reform keretében bevezetett jelentéseken alapul

54

A reform a tervezésre és a monitoringra szolgáló eszközöket vezetett be a Bizottságnál. Minden főigazgatóság irányítási tervet készített a következő évre vonatkozóan, amelyben a Bizottság munkaprogramjában foglalt szakpolitikai célkitűzéseket konkrét operatív célkitűzésekre bontják le. 2016-ban a Bizottság módosította a jelentések szerkezetét, az irányítási tervek helyébe az ötéves stratégiai tervek és éves irányítási tervek léptek⁸¹.

55

Az éves tevékenységi jelentés a főigazgató által a Bizottság tagjainak benyújtott irányítási jelentés (belső jelentés)⁸². Az éves tevékenységi jelentés az irányításra és a belső kontrollra, valamint az irányítási tervben meghatározott főbb célkitűzések és tevékenységek megvalósítására vonatkozik. Az éves tevékenységi jelentés a főigazgató vagy a szolgálat vezetője által a jelentésben nyújtott pénzügyi információkról tett nyilatkozatot is tartalmaz.

56

Ha a főigazgató nem tudja maradéktalanul megtenni a nyilatkozatot, akkor „fenntartással” él (azaz csak korlátozott bizonyosságot nyújt).

57

A Bizottság éves jelentésében, a 2015-ig összefoglaló jelentésként ismert – a Főtitkárság és a Költségvetési Főigazgatóság által közösen elkészített – dokumentumban összegzi és véleményezi az éves tevékenységi jelentéseket. A Parlament kérései (lásd: **16. háttérmagyarázat**) ellenére a Bizottság nem nyújt egyértelmű bizonyosságot e dokumentum által: ahogy azt korábban ismertettük (**4. ábra**), csak egy nyilatkozatot ad arra vonatkozóan, hogy az összefoglaló jelentés jóváhagyása során „politikai felelősséget” vállal a Bizottság intézkedéseiért. A **8. ábra** mutatja be az összefoglaló jelentés különböző címeit és azt, hogy a Bizottság milyen különböző formákban teljesítette erre vonatkozó kötelezettségeit.

- 81 A stratégiai terv a Bizottság teljes mandátumára (ebben a tervezési ciklusban 2016 és 2019 között) vonatkozó prioritások megvalósításának támogatása során elérendő célkitűzések köré szerveződik, keretet biztosítva ahhoz, hogy a későbbi éves irányítási tervben meghatározzák a végrehajtás részleteit.
- 82 Az éves tevékenységi jelentést az éves irányítási és teljesítményjelentés közzétételét követően hozzák nyilvánosságra. Míg a Főtitkárság, a Költségvetési Főigazgatóság és a Belső Ellenőrzési Szolgálat áttekinti az éves tevékenységi jelentéseket („társintézményi értékelés”), és a Belső Ellenőrzési Szolgálat minden évben kyszámú „korlátozott hatókörű áttekintést” végez, a jelentés tartalmával kapcsolatos végső szó a főigazgatóé.

A Parlament által a bizonyosság nyújtása érdekében gyakorolt nyomás

Az Európai Parlament számos alkalommal gyakorolt nyomást a Bizottságra, hogy egyértelműbb nyilatkozatot tegyen.

2003-ban felkérte a Bizottságot, hogy „az éves összefoglaló jelentést alakítsa a Bizottság irányítása és pénzügyi kontrolljai egészére vonatkozó konszolidált megbízhatósági nyilatkozattá”⁸³.

2010-ben felszólította a Bizottságot, hogy javítsa tovább szervezetirányítási szabályait, és tájékoztassa a mentesítésért felelős hatóságot az alábbiak révén megtett lépésekről és intézkedésekről:

- az uniós társasági jog által előírt vagy javasolt szervezetirányítás uniós intézmények szempontjából releváns elemek beépítése;
- olyan intézkedések meghozatala, amelyek lehetővé teszik az elnök számára a beszámolók aláírását, illetve a beszámolókkal együtt az alábbiak közzétételét:
 - a szakpolitikai célok elérését esetlegesen érintő kockázatok és bizonytalanságok leírása, valamint olyan nyilatkozat, amelyben az elnök a biztosi testülettel együtt felelősséget vállal a kockázatkezelésért;
 - hivatalos szervezetirányítási nyilatkozat, amely egyértelműen tartalmazza, hogy a Bizottság mely nemzetközi szervezetirányítási standardot alkalmazza, valamint objektív és teljes körű magyarázatot ad arra, ha el kell térni a szervezetirányítási standard ajánlásaitól (a „betart vagy indokol” elv)⁸⁴.

A Bizottság elutasította az ajánlást.

2013-ban a Parlament felkérte a Bizottságot, hogy az „összefoglaló jelentésben a főigazgatók éves tevékenységi jelentésein alapuló megfelelő megbízhatósági nyilatkozatot adjon ki”⁸⁵.

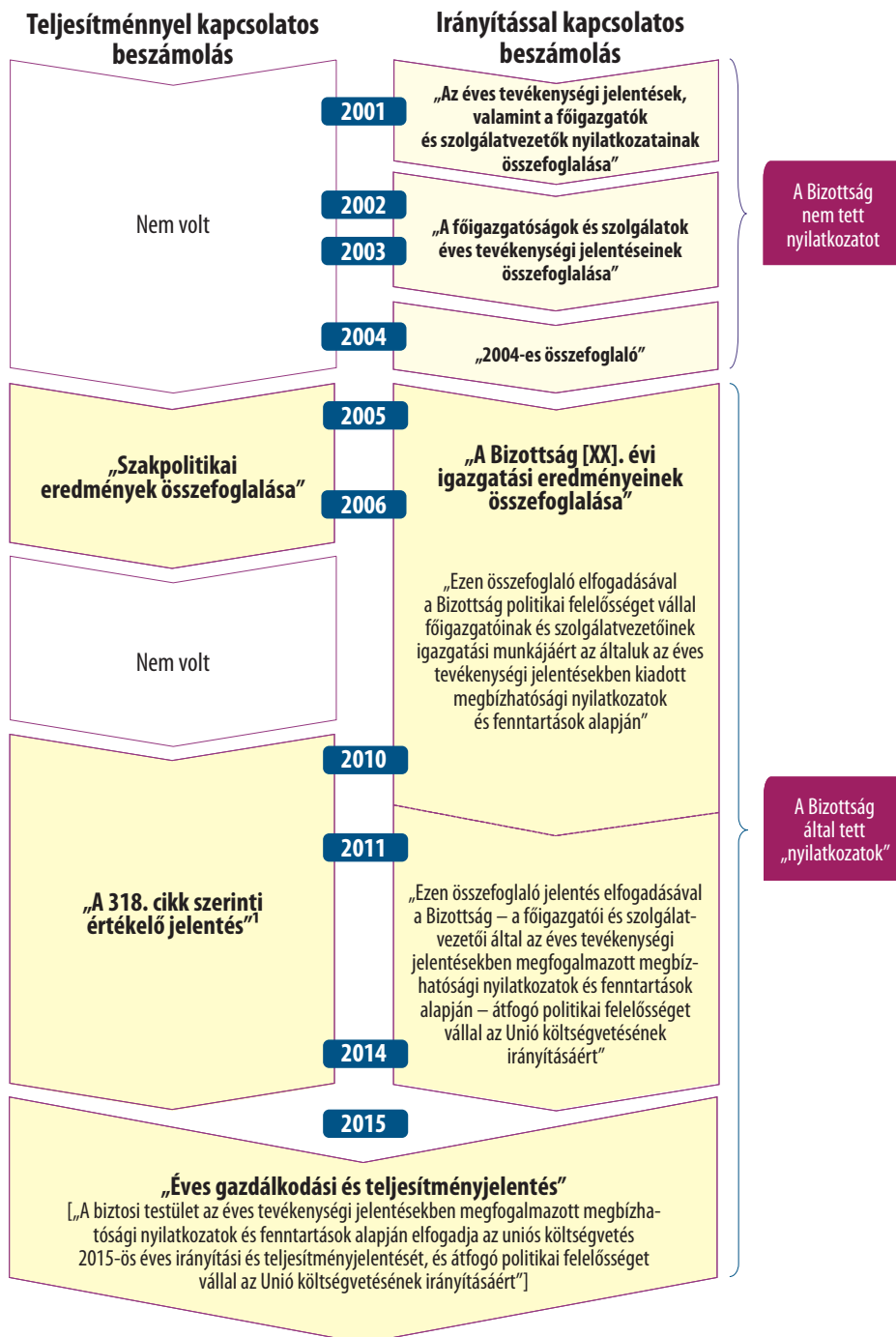
83 P6_TA(2005)0092, 62. bekezdés.

84 P7_TA(2012)0153, 35. bekezdés.

85 Lásd: 74. lábjegyzet.

8. ábra

Az összefoglaló jelentéstől az éves irányítási és teljesítményjelentésig



1 Az EUMSZ 318. cikke előírja a Bizottságnak, hogy jelentést nyújtson be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió pénzügyi helyzetének az elért eredmények alapján történő értékeléséről, amelyre e jelentés hatóköre nem terjed ki.

58

A Bizottság összetett szervezet, amely évente több mint 140 milliárd eurós költségvetésért felelős. Az új évezred első évtizedében mélyreható reformot hajtott végre szervezetirányítási rendszerén, amely keretében létrehozta a Belső Ellenőrzési Szolgálatot (IAS)⁸⁶ és az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottságot (APC)⁸⁷, és megkezdte a nemzetközi standardok alkalmazását a belső ellenőrzés⁸⁸ és a számvitel⁸⁹ területén. A helyes gyakorlatok azonban időközben továbbfejlődtek. Bár történt némi előrehaladás⁹⁰, több olyan területet is azonosítottunk, ahol a Bizottság ellenőrzésre, pénzgazdálkodásra és kontrollra összpontosító irányítási rendszere eltér a standardokban megfogalmazott, illetve az általunk referenciaként kiválasztott nemzetközi és közszervezetek által alkalmazott helyes gyakorlatoktól, illetve nem követi azokat teljes mértékben.

59

A biztosok „politikai felelőssége” és a főigazgatók operatív felelőssége közötti különbségtétel miatt nem egyértelműek az elszámoltathatósági viszonyok: nem világos, hogy a politikai felelősség kiterjed-e a főigazgatók tevékenységéért viselt felelősségre, vagy elkülönül attól (lásd: 21–22. bekezdés). A közelmúltban végrehajtott szervezeti reformok már fordítottak némi figyelmet a bezárkózó intézményi kultúra kockázataira⁹¹. A Bizottságnak a legfőbb kockázatok kezeléséhez azonban még inkább meg kell erősítenie az intézmény egészének szervezetirányítási struktúráját.

60

A Belső Ellenőrzési Szolgálat munkája során főként a Bizottság belső kontrollrendszeire összpontosít. A Bizottságon kívüli műveletek (a Bizottság felelősségi körében végrehajtott kiadások) a kiadásokkal foglalkozó főigazgatóságok utólagos ellenőrző részlegeinek hatáskörébe tartoznak (lásd: 25–26. bekezdés). Ez befolyásolja a Bizottság ellenőrzési bizottsága – az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság – elé terjesztett információk körét. Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság szerepe (és azon belül a független külső tagok részvétele) korlátozottabb, mint a referenciaként kiválasztott nemzetközi szervezetek ellenőrzési bizottságai esetében (lásd: 30–31. bekezdés).

61

A belső ellenőrzés terén a COSO 1992 végrehajtása után a Bizottság megkezdte a COSO 2013 keretrendszerre való áttérést. Noha a Bizottság két közleményt is közzétett a csalásról és a csalás elleni stratégiáról (AFS), a jelenlegi belsőkontroll-keretrendszer nem tükrözi ezt a kockázatot (39. bekezdés). Ez kedvezőtlenül befolyásolhatja a főigazgatóságok csalásokkal összefüggő kockázatértékelési munkájának eredményességét⁹², ami a csalás kockázatának teszi ki a Bizottságot.

86 Lásd: 23–24. bekezdés.

87 Lásd: 27–29. bekezdés.

88 COSO; lásd: 32–34. bekezdés.

89 IPSAS; lásd: 40–41. bekezdés.

90 A Bizottság többek között az Unió eredményszemléletű beszámolója mellett közzétette a pénzügyi kimutatás magyarázatát és elemzését, valamint teljesítményjelentéseket (illetve miután ezeket 2015-ben összevonta az irányításról szóló jelentésekkel, éves irányítási és teljesítményjelentéseket) kezdett készíteni, és átállt a COSO 2013-as, aktualizált egységes belső ellenőrzési keretrendszerére (2013 COSO Internal Control – Integrated Framework).

91 Lásd: 17. bekezdés.

92 „[...] A főigazgatóságok által a csalások kapcsán végzett kockázatértékeléseket nem hangolják össze kellőképpen az éves kockázatkezelési folyamattal, vagy túl magas szinten hajtják végre őket ahhoz, hogy kapcsolódni tudjanak a meglévő belsőkontroll-struktúrához. Ezenfelül a kockázatértékelések nem fedik le a csalási ciklus összes elemét, és nem terjednek ki az összes irányítási módra. A csalás elleni stratégia keretében feltárt kockázatokat nem osztályozzák prioritási szint szerint, és azok nem feleltethetők meg egyedileg a csalás elleni stratégia nyomán végrehajtott cselekvési tervek fellépéseinek.” (A Belső Ellenőrzési Szolgálatnak a 2015-ös átfogó véleményét kísérő, 2016. májusi munkadokumentuma.)

Következtetések és ajánlások

62

A Bizottság 2005 óta a nemzetközi standardoknak megfelelően állítja össze éves beszámolóit, azonban azokat – egyes közelmúltbeli újítások, többek között a Számvevőszékkel folytatott együttműködés ellenére – a legtöbb uniós tagállamnál később teszi közzé (lásd: 44. bekezdés és **7. ábra**).

63

A Bizottság újabban már nem pénzügyi információkkal is kiegészíti a beszámolókat. A fejlődés ellenére azonban még mindig kevesebb nem pénzügyi információt hoz nyilvánosságra a beszámoló kapcsán, mint az összehasonlítás során figyelembe vett többi szervezet. Az információk számos szervezeti és főigazgatósági szintű dokumentumban, szétszórvan találhatók meg (lásd: 45–47. bekezdés).

64

A Bizottság 2013 óta elismeri, hogy az uniós kiadásokat lényeges hibaszint jellemzi. Az egyes főigazgatóságok szabálytalan kiadásokra vonatkozó becslései nem alapulnak következetes módszertanon (lásd: 50–53. bekezdés).

65

A helyes gyakorlatok a Prodi-reform óta továbbfejlődtek. Bár történt néhány intézkedés, véleményünk szerint a Bizottság a következő területeken eltér a helyes gyakorlatoktól, illetve nem követi azokat teljes mértékben:

- a Belső Ellenőrzési Szolgálat hatáskörének kiterjesztése a magas szintű szervezeti irányításra (25–26. bekezdés);
- az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság összetétele (31. bekezdés);
- az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság tevékenységének kiterjesztése a következőkre:
 - külső ellenőrzési eredmények,
 - kockázatkezelés,
 - pénzügyi és teljesítményjelentések,
 - a Bizottság ellenőrzési igazgatóságainak és utólagos ellenőrző részlegeinek munkája (26., 30. és 31. bekezdés);
- a csalás kockázatának figyelembevétele a belső kontrollrendszerben (39. bekezdés);
- a pénzügyi kimutatások közzétételének ütemezése (44. bekezdés);

- o a következő dokumentumok csatolása a pénzügyi kimutatásokhoz:
 - szervezetrányítási nyilatkozat,
 - elnöki jelentés,
 - az operatív és stratégiai kockázatok ismertetése,
 - a nem pénzügyi teljesítményről szóló jelentés,
 - információk az év során végzett tevékenységekről és a szakpolitikai célkitűzések eléréséről,
 - az ellenőrzési bizottság szerepéről és következtetéseiről szóló jelentés,
 - közép- és hosszú távú költségvetési fenntarthatósági nyilatkozat (**7. ábra** és 45. bekezdés);
- o a szabálytalan kiadások szintjére vonatkozó számítások és az eredményelemzések következetessége az összes főigazgatóságnál (53. bekezdés).

66

A Bizottságnak vagy követnie kellene a helyes gyakorlatokat, vagy meg kellene indokolnia, miért nem tartja helyesnek azok követését (lásd: 19. lábjegyzet).

1. ajánlás: A Bizottság indokolja, amennyiben nem követi a helyes gyakorlatokat

Amikor úgy határoz, hogy nem követi a helyes gyakorlatokat, a Bizottságnak ugyanúgy indokolnia kell döntését, mint ahogy azt a közérdeklődésre számot tartó európai gazdálkodó egységektől megköveteli.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2017. április.

2. ajánlás: A Bizottság kövesse a helyes gyakorlatokat

A Bizottság:

- a) kérje fel a Belső Ellenőrzési Szolgálatot, hogy több ellenőrzést végezzen magas szintű szerveztirányítási témákban;
- b) tökéletesítse belső kontrollrendszerének a COSO 2013 elvei szerinti kiigazítását;
- c) hozza előbbre az éves beszámoló közzétételét;
- d) gyűjtse össze a különböző jelentésekben már bemutatott információkat egy egységes elszámoltathatósági **jelentésbe vagy jelentéssorozatba**, amely a beszámolókon felül tartalmazza a következőket:
 - o szerveztirányítási nyilatkozat,
 - o elnöki jelentés,
 - o az operatív és stratégiai kockázatok ismertetése,
 - o a nem pénzügyi teljesítményről szóló jelentés,
 - o információk az év során végzett tevékenységekről és a szakpolitikai célkitűzések eléréséről,
 - o az ellenőrzési bizottság szerepéről és következtetéseiről szóló jelentés,
 - o közép- és hosszú távú költségvetési fenntarthatósági nyilatkozat, adott esetben a más jelentésekben megjelent információkra mutató hivatkozásokkal;
- e) nyújtsa be az ellenőröknek ezt az egységes elszámoltathatósági **jelentést vagy jelentéssorozatot** a beszámoló ellenőrzése és annak igazolása céljából, hogy az abban szereplő egyéb információk összhangban vannak a számviteli információkkal;
- f) éves beszámolója vagy az azt kísérő megjegyzések részeként következetes módszertan alapján becsült hibaszintet tegyen közzé;
- g) rendszeresen frissítse és tegye közzé szerveztirányítási rendszerét, és indokolja a kiválasztott keretrendszer kapcsán választott struktúrákkal és folyamatokkal kapcsolatos döntéseit;
- h) alakítsa át az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottságot olyan ellenőrzési bizottsággá, amelyben többségben vannak a független külső tagok, és terjessze ki annak megbízatását a kockázatkezelésre, a pénzügyi beszámolásra, valamint az utólagos ellenőrző részlegek és ellenőrzési igazgatóságok munkájára és eredményeire.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2018. április.

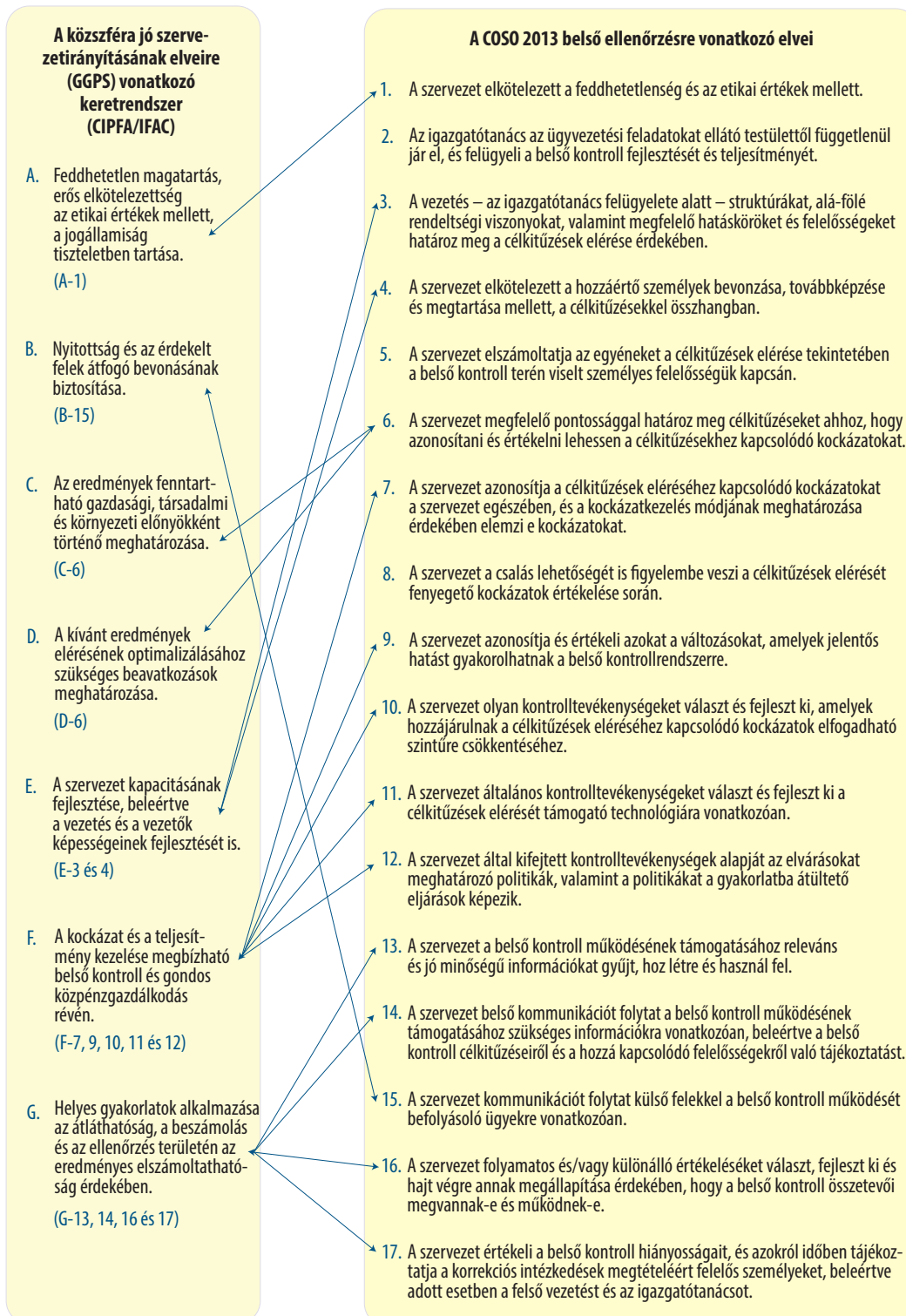
A jelentést 2016. szeptember 20-i luxembourgi ülésén fogadta el a Lazaros S. LAZAROU számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

A GGPS-keretrendszer és a COSO 2013



Kiválasztott vállalati beszámolási keretrendszerek főbb elemei

	A 2014/95/EU irányelv	IIRC	Building Trust Award (UK)	Az IPSASB 2. sz. javasolt gyakorlati iránymutatása	OECD-iránymutatás multinacionális vállalatoknak (III. közzététel)
Irányítás	Szervezetiirányítás	Irányítás	Az irányítási struktúra és a vezetés által képviselt értékek egyértelmű bemutatása. Áttekinthető információk arról, hogy az igazgatótanács hogyan irányítja a szervezetet	Irányítás	Irányítási struktúrák és politikák
Kockázatok	A vállalkozás műveleteivel, többek között – indokolt esetben és az arányosságra is figyelemmel – üzleti kapcsolataival, termékeivel vagy szolgáltatásaival összefüggésben az e kérdésekkel kapcsolatos legfőbb kockázatok, amelyek valószínűleg hátrányos hatásokkal járhatnak e területeken, és e kockázatok vállalkozás általi kezelésének módja	Kockázatok és lehetőségek	A kockázatok, a stratégiai célkitűzések és az éves beszámoló tartalma közötti kapcsolat. Számszerűsített kockázatok. A kockázati profil dinamikája időbeli változásának tárgyalása	Kockázatok és bizonytalanságok: pénzügyi hatással járó kockázatok és bizonytalanságok, kockázatenyhítési intézkedések, belső és külső kockázatok	A kockázatkezelési és jogszabályi megfelelési rendszerekkel, valamint az üzleti magatartási kódexszel vagy nyilatkozatokkal kapcsolatos tájékoztatás. Előre látható kockázati tényezők
Pénzügyi és nem pénzügyi teljesítmény	Információk előkészítése egy elismert (nemzeti, uniós vagy nemzetközi) keretrendszerrel összhangban. Közzététel a beszámolóval együtt vagy különállóan (hat hónapon belül). A nem pénzügyi kimutatások hivatkoznak az éves pénzügyi kimutatásokban szereplő összegekre, és további magyarázatokat tartalmaznak ezekre vonatkozóan. Az adott üzleti tevékenységre vonatkozó kulcsfontosságú nem pénzügyi jellegű teljesítménymutatók	Kilátások	A pénzügyi teljesítmény érthető és megfelelő bemutatása az alapul szolgáló pénzügyi kimutatásokkal összhangban. A tényleges teljesítmény összehasonlítása a várt/költségvetésben tervezett teljesítménnyel. A stratégiai célkitűzésekhez igazított számszerűsített fő teljesítménymutatók. Az elért célok és teljesítmény kiegyensúlyozott értékelése a célértékek fényében	A pénzügyi kimutatásokkal, eltérésekkel és tendenciákkal kapcsolatos információk. A költségvetésben tervezett és a pénzügyi kimutatásokban szereplő tényleges összegek összehasonlítása	A vállalat pénzügyi és működési eredményei

Az összes keretrendszerben szereplő elemek	Az 5 közül 4 keretrendszerben szereplő elemek	Az 5 közül 3 keretrendszerben szereplő elemek
--	---	---

	A 2014/95/EU irányelv	IIRC	Building Trust Award (UK)	Az IPSASB 2. sz. javasolt gyakorlati iránymutatása	OECD-iránymutatás multinacionális vállalatoknak (III. közzététel)
Szociális és személyzeti ügyek	Szociális és munkaügyi kérdések. Az emberi jogok tiszteletben tartása	Tőketípusok: pénzügyi, termelési, szellemi, humán, szociális, kapcsolati és természeti	A szervezetben belüli emberi tényezők bemutatása és számszerűsített elemzése. Az esélyegyenlőséggel és sokszínűséggel kapcsolatos részletes információk	-	Az alkalmazottakkal és más érdekelt felekkel kapcsolatos kérdések
Célkitűzések és stratégiák	-	Stratégia és erőforráshozzárendelés. Inputok	A célok egyértelmű kitűzése.	Információk a célkitűzésekről és stratégiákról. Küldetés és jövőkép	Vállalati célkitűzések
Üzleti modell	Az üzleti modell rövid leírása. A vállalkozás által követett politikák leírása, utalva az alkalmazott átvilágítási eljárásokra. E politikák eredményei	Üzleti modell (rövid, közép- és hosszú távon értéket teremtő üzleti tevékenységek). Értékteremtési folyamat: érdekelt csoportjai, lényeges ügyek, kockázatok, stratégiai célok, értékteremtő tényezők, fő teljesítménymutatók, célértékek, hatás	Különböző megvalósítási modellek. Annak bemutatása, hogy az üzleti tevékenység miként támogatja a szélesebb körű parlamenti célkitűzéseket. A tőkeberuházások bemutatása és annak mérlegelése, hogy azok hogyan valósítják meg az értékarányosságot	-	-

Az összes keretrendszerben szereplő elemek	Az 5 közül 4 keretrendszerben szereplő elemek	Az 5 közül 3 keretrendszerben szereplő elemek
--	---	---

Forrás: Európai Számvevőszék.

Kiválasztott közintézmények éves jelentéseinek és beszámolóinak áttekintése

	Az Unió 2014-es konszolidált éves beszámolója ¹	Az Európai Beruházási Alap 2015-ös éves jelentése	Az Európai Beruházási Bank pénzügyi jelentése	Egyesült Államok: 2015 Financial Report	Franciaország: Comptes de l'état 2014
Eredményszemléletű számvitel	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen
Főbb számadatok összegzése	Igen	Igen	Igen	Igen	Igen
Független ellenőr véleménye kíséri	Igen	Igen	Igen	Igen	Külön teszik közzé
A költségvetési és pénzügyi eredmények összehasonlítása	Igen	Külön teszik közzé	Külön teszik közzé	Igen	Igen
A kormányzati struktúrák és problémák elemzése	Összegezve ²	Igen	Igen	Igen	Igen
Elnök/vezető tisztviselő előszava (vagy jelentése)	Külön teszik közzé	Igen	Külön teszik közzé	Igen	Külön teszik közzé
Szabálytalan tranzakciók vagy tevékenységek kockázatának tárgyalása	Külön teszik közzé	Nem ³	Nem ³	Igen	Nem
Szabálytalanságok szintjére vonatkozó becslés	Külön teszik közzé	Nem	Nem	Igen	Nem
Az év tevékenységeiről történő tájékoztató beszámolás	Külön teszik közzé	Igen	Igen	Igen	Igen
Hosszú távú becslés/fenntarthatósági jelentés	Nem	Külön teszik közzé	Külön teszik közzé	Igen	Igen
Az ellenőrzési bizottság szerepének és következtetéseinek bemutatása	Nem	Igen	Igen	Nem	Összegezve

Forrás: Európai Számvevőszék.

1 Lásd: 45. és 46. bekezdés.

2 Lásd: 45. bekezdés.

3 Nem alkalmazandó. Ezek a jelentések nem tartalmazzák a szabálytalan tranzakciók vagy tevékenységek kockázatának tárgyalását. Bizonyos jelek azonban arra mutatnak, hogy a szabálytalanságok szintje nem éri el a lényegességi küszöböt.

Összefoglaló

A Bizottság közös válasza az I–IV. bekezdésre:

A Bizottság elismeri a korszerű szervezeti irányítási keretrendszer fontosságát. A Bizottság a kialakulóban lévő és a rá vonatkozó, a standardokban megfogalmazott vagy a nemzetközi szervezetek és közintézmények által bevezetett helyes gyakorlatok követésére törekszik, továbbá folytatja szervezeti irányítási struktúrájának kiigazítását.

A Bizottság szervezeti irányítási keretrendszerének átfogó alapelveit (azaz a Bizottság és tagjainak hatásköre, elszámoltathatósága, feladat- és felelősségi köre, kinevezése és lemondása, átláthatóság) az uniós Szerződések rögzítik.

A biztosi testület az operatív feladatokat az egyes szervezeti egységeire ruhazza át. Annak biztosítása érdekében, hogy a Bizottság minden egyes szervezeti egysége a célkitűzései elérésének biztosításához legmegfelelőbb szervezeti struktúrát és belső kontroll-rendszereket vezesse be, a Bizottság szervezeti szinten a nemzetközileg elismert COSO-keretrendszeren alapuló minimumfeltételeket határozott meg. 2015. évi irányítási és teljesítményjelentésében (*Annual Management and Performance Report, AMPR*) a Bizottság az említett standardok eredményes végrehajtásáról számolt be.

Az Európai Bizottságra alkalmazandó szervezeti irányítási intézkedéseket az intézmény nemzetek feletti jellegéhez, illetve az állandó közigazgatási szervezetrendszer által támogatott biztosi testületet magában foglaló sajátos szerkezetéhez igazodva alakították ki. Ezek a jellemzők képezték a Bizottság szervezeti irányítási struktúrájáról szóló, 2000-ben hozott határozatok alapját. Emellett figyelembe vették a független szakértői bizottság jelentéseit, valamint a Számvevőszék 4/97. és 1/2000. számú véleményét is. A Bizottság kontrollal és ellenőrzéssel kapcsolatos intézkedései szilárdak, átfogóak és a COSO 2013 belsőkontroll-elveinek való teljes körű megfelelés érdekében jelenleg fejlesztés alatt állnak. Ezenkívül a Belső Ellenőrzési Szolgálat (IAS) teljes körűen megfelel a belső ellenőrzési szakma standardjainak, amelyet külső minőségértékelő tanúsít. Ezek az intézkedések lehetővé teszik a Bizottság számára, hogy szigorú felügyeletet gyakoroljon a szervezeti irányítási rendszer működése felett.

Lásd még a Bizottság VI. bekezdésre adott válaszát.

V

A Bizottság szervezeti irányítási keretrendszerének átfogó alapelveit (azaz hatáskör, elszámoltathatóság, feladat- és felelősségi körök) az uniós Szerződések rögzítik. A biztosi testület elfogadja az uniós költségvetésre vonatkozó irányításról és teljesítményről szóló éves jelentést, és teljes politikai felelősséget vállal az uniós költségvetés irányításáért. A Bizottság úgy véli, hogy ez magában foglalja a szolgálatait által végzett munkával kapcsolatos elszámoltathatóságot is.

Operatív szempontból a felügyelet elsősorban a Bizottság, a kabinetek és a szolgálatok tagjai közötti munkakapcsolatokat szabályozó gyakorlati intézkedések, másodsorban a Belső Ellenőrzési Szolgálat ajánlásaival rendszeres jelleggel foglalkozó Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság (APC), harmadsorban pedig az engedélyezésre jogosult tisztviselők (AOD) által a Bizottságnak tett éves tevékenységi jelentések (AAR) és megbízhatósági nyilatkozatok, valamint a belső ellenőr általános véleménye révén valósul meg. Lásd még a Bizottság 55. és 57. bekezdésre adott válaszát.

A bezárkózó intézményi kultúra kockázatainak kezelését az új Bizottság prioritásként határozta meg. A tágabb szakpolitikai területek felügyeletéért, továbbá a Főtitkárság és egyéb központi szolgálatok koordinációs szerepének javításáért felelős alelnökökkel, valamint a különböző vállalati irányítócsoportokkal, többek között a tevékenység alapú irányításért (ABM) felelős irányítócsoporttal és a forrásokért felelős igazgatók csoportjával a Bizottság új struktúrát valósított meg.

A Bizottság válasza

VI

A helyes gyakorlatokkal, a költségvetési rendelettel, valamint a chartájával összhangban a Belső Ellenőrzési Szolgálat szükségesszerűen az ügyletek jogszerűségének és szabályosságának biztosításáért felelős főigazgatóságok irányítási és kontrollrendszereire összpontosít, beleértve a főigazgatóságok utólagos ellenőrző részlegeinek vizsgálatát. Az információbiztonsági szervezetenkénti ellenőrzése mellett a Belső Ellenőrzési Szolgálat egyéb szervezetenkénti területeket is vizsgál, beleértve például az alábbiakat:

- o célkitűzési folyamat az irányítási tervvel összefüggésben,
- o az éves tevékenységi jelentés elkészítésének folyamata,
- o a csalás elleni stratégiákkal kapcsolatos szervezetenkénti irányítás.

Az Ellenőrzéssel kapcsolatos Bizottság csak egyike azoknak a rendelkezésre álló eszközöknek, amelyek előmozdítják a Bizottság szervezetenkénti, kockázatkezelési és belső ellenőrzési gyakorlatainak biztosi testület által végrehajtott felügyeletét. Az elsődleges csatornát a biztosok, a biztosi kabinetek, valamint a Bizottság szolgálatai közötti munkamegállapodásban meghatározott formális kommunikációs mechanizmusok (rendszeres értekezletek, stratégiai tervek, irányítási tervek, éves tevékenységi jelentések stb. megvitatása) jelentik, amelyek révén először a biztosok, ezt követően pedig a biztosi testület részesül tájékoztatásban.

A kockázatkezelés, a pénzügyi jelentéstétel, valamint az utólagos ellenőrzések eredményei az ABM irányítócsoporthoz, a Főtitkársághoz (SG), a Költségvetési Főigazgatósághoz (DG BUDG), valamint az engedélyezésre jogosult érintett tisztviselők felelősségi körébe tartoznak.

VII

A Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardok Testülete (IPSASB) által elfogadott „*Conceptual Framework for GPFs*” (A közintézmények által végzett általános célú pénzügyi jelentéstétel koncepcionális keretrendszere) című dokumentummal¹ összhangban – amely szerint a GPFR „valószínűleg több jelentést foglal magában”, amelyek mindegyike közvetlenebb módon kezeli a különböző érdekelt felek egyedi igényeit – a Bizottság egy integrált pénzügyi jelentéstételi csomagot dolgozott ki. Ez az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésből (AMPR), a pénzügyi jelentésből, az uniós költségvetés védelméről szóló közleményből, valamint az uniós éves beszámolóiból áll. A csomagban szereplő információk szintje megegyezik a Számvevőszék által referenciaként kiválasztott szervezetek által szolgáltatott információkéval. Ezenkívül további információk találhatóak olyan dokumentumokban, mint például az Unió helyzetét értékelő elnöki beszéd, az Európai Unió tevékenységeiről szóló éves általános jelentés, a mentesítési ajánlások nyomán követéséről szóló jelentés stb.

VIII Első pont

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. A Bizottság a kialakulóban lévő és a rá vonatkozó, a standardokban megfogalmazott vagy a nemzetközi szervezetek és közintézmények által bevezetett helyes gyakorlatok követésére (lásd az I–IV., a VIII., a 24–26. és a 44–49. bekezdésre adott választ) törekszik, továbbá folytatja szervezetenkénti irányítási struktúrájának kiigazítását.

Második pont

A költségvetési rendelet alkalmazási szabályai 116. cikkének (2) bekezdésével összhangban a Bizottság elfogadja ezt az ajánlást (lásd még a Bizottság 2. h) ajánlásra adott választát).

VIII Harmadik pont

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. A Bizottság kontrollintézkedései (beleértve a Belső Ellenőrzési Szolgálatot) szilárdak, átfogóak és a COSO 2013 belsőkontroll-elveinek való teljes körű megfelelés érdekében jelenleg fejlesztés alatt állnak. Ezek az intézkedések lehetővé teszik a Bizottság számára, hogy megfelelő felügyeletet gyakoroljon a szervezetenkénti irányítási rendszer működése felett.

¹ A Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardok Testülete (IPSASB) által 2014 októberében elfogadott „*Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Entities*” (Conceptual Framework for GPFs) (A közintézmények által végzett általános célú pénzügyi jelentéstétel koncepcionális keretrendszere) című dokumentum.

A Bizottság válaszai

VIII Negyedik pont

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Lásd a 62. bekezdésre adott választ.

VIII Ötödik pont

A Bizottság elfogadja az arra irányuló ajánlást, hogy a jelentéseket olyan módon adja ki, amely mérsékli az információk hozzáférhetőségével és minőségével kapcsolatos további kockázatokat. Lásd még a 2. e) ajánlásra adott választ.

Az integrált pénzügyi jelentéstételi csomag 2016. július 19-i közzétételével a Bizottság már tett ilyen irányú lépéseket.

Egyetlen elszámoltathatósági jelentés nem lenne elegendő, és ez nincs összhangban az IPSASB által kidolgozott koncepcionális GPFR-keretrendszerrel sem, amely egyértelműen kijelenti, hogy a GPFR – amelynek célja az elszámoltathatósági és döntéshozatali célok szempontjából hasznos információk biztosítása – „valószínűleg több jelentésből áll, amelyek mindegyike közvetlenebb módon reagál a pénzügyi jelentéstétel célkitűzéseinek egyes aspektusaira”. A koncepcionális keretrendszerrel összhangban a Bizottság a Számvevőszék által meghatározott elemeket lefedő alábbi dokumentumokat biztosítja vagy fogja biztosítani:

VIII Ötödik pont – Első franciabekezdés

A Bizottság jelenleg a szervezati irányítási nyilatkozat naprakésszé tételén dolgozik.

VIII Ötödik pont – Második franciabekezdés

A Bizottsággal összefüggésben az Unió helyzetét értékelő, szeptemberben előadott beszéd megfelel az elnöki jelentésnek.

VIII Ötödik pont – Harmadik franciabekezdés

Az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésben szereplő információkon kívül a Bizottság az Unió helyzetét értékelő beszédben, valamint a főigazgatóságok stratégiai és irányítási terveiben részletesen beszámol az operatív és stratégiai kockázatokról.

VIII Ötödik pont – Negyedik franciabekezdés

A nem pénzügyi teljesítménnyel kapcsolatos információk megtalálhatók az éves tevékenységi jelentésekben és az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésben.

VIII Ötödik pont – Ötödik franciabekezdés

Az Unió tevékenységeiről szóló általános jelentés és az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentés információkat tartalmaz az év során végzett tevékenységekről és a szakpolitikai célkitűzések eléréséről.

VIII Ötödik pont – Hatodik franciabekezdés

Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság éves jelentése összefoglalja az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság által a feladata teljesítésével kapcsolatban levont következtetéseket, és kiemeli azokat a problémákat, amelyekre az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság hívta fel a biztosi testület figyelmét. Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság munkájáról az összefoglaló jelentésekben és az irányításról és teljesítményről szóló 2015-ös éves jelentésben említést tettek. A jövőben az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentések egy külön szakasz foglalkozni az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság szerepével és következtetéseivel.

VIII Ötödik pont – Hetedik franciabekezdés

Különösképpen az adósság dimenziója (azaz a pénzügyi kötelezettségek teljesítésére, illetve az adósság refinanszírozására vagy növelésére irányuló kapacitás) és a bevétel dimenziója (azaz a meglévő adómértékek megváltoztatására vagy új bevételi források bevezetésére irányuló kapacitás) terén meglévő különbségek miatt az uniós költségvetés nem hasonlítható össze a tagállami költségvetésekkel.

Unió összefüggésben a többéves pénzügyi keret a jövőbeli fizetési követelmények és költségvetési prioritások közép- és hosszú távú stabilitását és kiszámíthatóságát biztosító eszköz. A Bizottság ezekről a kérdésekről az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésben, a pénzügyi jelentésben, az éves beszámolóknak és szükség esetén egyéb jelentésekben szolgál információkkal.

VIII Hatodik pont

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást.

A következetesség ellenőrzésének lehetővé tétele érdekében lehetőség szerint (azaz a tagállamok számára a szükséges adatok szolgáltatására megadott határidők függvényében) a Számvevőszék rendelkezésére bocsátják az új integrált pénzügyi jelentéstételei csomag és a kiegészítő jelentések alapját képező információkat.

VIII Hetedik pont

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. Az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésben továbbra is beszámol a teljes kockázati összegről.

VIII Nyolcadik pont

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. Rendszeresen frissíteni fogja és közzé fogja tenni a szervezeten irányítási rendszerét, és ismertetni fogja, hogy az milyen módon felel meg a nemzetközi standardoknak és helyes gyakorlatoknak.

VIII Kilencedik pont

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást. Az Ellenőrzéssel felügyeleti Bizottság tagságának a megbízás félidejében történő megújítása keretében a Bizottság fontolóra veszi az ellenőrzés területén és a kapcsolódó területeken igazolt szakmai tapasztalattal rendelkező, és a Bizottság által nyílt és átlátható folyamatot követően kinevezett külső tagok száma növelésének kérdését. A kockázatkezelés, a pénzügyi jelentéstétel, valamint az utólagos ellenőrzések eredményei az ABM irányítócsoporthoz, a Főtitkársághoz (SG), a Költségvetési Főigazgatósághoz (DG BUDG), valamint az engedélyezésre jogosult érintett tisztségviselők felelősségi körébe tartoznak. A kommunikációs csatornák, így különösen az éves tevékenységi jelentések, az irányítási és stratégiai tervek stb. biztosítják, hogy az engedélyezésre jogosult tisztségviselők tájékoztatják a megfelelő biztosokat és a biztosi testületet, lehetővé téve ez utóbbi számára a megfelelő felügyelet gyakorlását. A Belső Ellenőrzési Szolgálat ezenkívül rendszeresen vizsgálja az érintett főigazgatóságok utólagos ellenőrző részlegeit, különösen az olyan kulcsfontosságú területeken, mint a megosztott irányítás, és a Belső Ellenőrzési Szolgálat megállapításait az Ellenőrzéssel felügyeleti Bizottság figyelembe veszi. A Bizottság fontolóra veszi, hogy felkérje a Belső Ellenőrzési Szolgálatot a kockázatkezeléssel, a pénzügyi jelentéstétellel, valamint az utólagos ellenőrző részlegekkel kapcsolatos szervezeten irányítási/felügyeleti intézkedések ellenőrzésére, nevezetesen második szintű vizsgálat elvégzésére olyan esetleges fejlesztések meghatározása érdekében, amelyek tovább javíthatják e mechanizmusok teljesítményét.

Észrevételek

15

A Bizottság szervezeten irányításának egyik egyedülálló eleme, hogy a feladatmegosztást és az elszámoltathatósági keretet a Szerződés (317. cikk), a költségvetési rendelet (66. cikk) rögzíti, valamint a független szakértői bizottság ajánlásait figyelembe vevő 2000. évi fehér könyv ismerteti.

A Bizottság másik jellemzője, hogy amikor új biztosi testület lép hivatalba, felülvizsgálhatják a belső szervezeti, szervezeten irányítási és elszámoltathatósági eljárásokat. Ezt általában a biztosok megbízólevelei, a Bizottság munkamódszerei (lásd C(2014) 9004) és a biztosok és a szolgálatok közötti írásbeli munkavégzési megállapodások alapján végzik.

A Bizottság válasza

21

A Bizottság szervezetiirányítási keretrendszerének átfogó alapelveit (azaz hatáskör, elszámoltathatóság, feladat- és felelősségi körök) az uniós Szerződések rögzítik. A biztosi testület elfogadja az uniós költségvetéssel kapcsolatos éves irányítási és teljesítményjelentést, és teljes politikai felelősséget vállal az uniós költségvetés irányításáért. A Bizottság úgy véli, hogy ez magában foglalja a szolgálatai által végzett munkával kapcsolatos elszámoltathatóságot is.

Operatív szempontból a felügyelet elsősorban a Bizottság, a kabinetek és a szolgálatok tagjai közötti munkakapcsolatokat szabályozó gyakorlati intézkedések, másodsorban a Belső Ellenőrzési Szolgálat ajánlásaival rendszeres jelleggel foglalkozó Ellenőrzéssel-ügyeleti Bizottság (APC), harmadsorban pedig az engedélyezésre jogosult tisztviselők (AOD) által a Bizottságnak tett éves tevékenységi jelentések (AAR) és megbízhatósági nyilatkozatok, valamint a belső ellenőr általános véleménye révén valósul meg.

5. Háttérmagyarázat – A Bizottság felelőssége

A Bizottság 2007 és 2016 között további változtatásokat vezetett be a szervezetiirányításban és a jelentéstételben.

23

A Bizottság megszüntette a belső ellenőrző részlegeket, mert az idő múlásával a belső ellenőrző funkció számára egyre fontosabbá vált, hogy az egyes főigazgatóságok határain túlra tekintsen. Ezt sokkal hatékonyabban lehet végezni a teljes mértékben központosított belső ellenőrző részleggel. Ezen túlmenően a központosított Belső Ellenőrzési Szolgálat egy teljesen független szolgálat, amely segít a megfelelő minőségű ellenőrzések biztosításában. Egy külső minőségértékelő, miközben tiszta bizonyítványt adott a Belső Ellenőrzési Szolgálatnak, rámutatott a belső ellenőrző részlegek kellően független felügyeletének hiányára és a függetlenségüket fenyegető feltételezett kockázatokra.

A Belső Ellenőrzési Szolgálat – ahogy azt korábban a belső ellenőrző részlegek tették – korlátozott megbízhatósági jelentéseket is készít a főigazgatók számára (először 2016 februárjában a 2015. évre vonatkozóan), amelyeket beépítenek az éves tevékenységi jelentésekbe.

24

A Számvevőszék által említett intézményeknek nem az összes alkalmazottja végez ellenőrzési vagy kontrolltevékenységet.

A legtöbb nagy kiadásokkal foglalkozó főigazgatóság (gyakran „ellenőrző részlegként” emlegetett) utólagos ellenőrző részlegei a megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselők belső kontrollrendszerének részét képezik. Ezeket egyértelműen el kell különíteni a belső ellenőrző részlegetől.

25

Az információbiztonsági szervezetiirányítás ellenőrzése mellett egyéb szervezetiirányítási területeket is vizsgáltak, különösen, de nem kizárólag számos főigazgatóságot lefedő ellenőrzéseken keresztül, például az alábbi területeket lefedő ellenőrzésekkel:

- o célkitűzési folyamat az irányítási tervvel összefüggésben,
- o az éves tevékenységi jelentés elkészítésének folyamata,
- o a csalás elleni stratégiákkal kapcsolatos szervezetiirányítás,
- o az európai szemeszterrel kapcsolatos munka szervezetiirányítása,
- o a Kutatási és Innovációs Főigazgatóság közös támogatási központjának szervezetiirányítása,
- o az uniós vagyonkezelői alapok szervezetiirányítása,

A Bizottság válaszai

- o a decentralizált ügynökségek felügyelete,
- o az informatikai terület szervezeterányítása.

7. háttérmagyarázat – Nem követték a Belső Ellenőrzési Szolgálat egyes fontos ajánlásait az irányítás terén

A Bizottság dolgozik a szervezeterányítási nyilatkozat felülvizsgálatán.

26

A Belső Ellenőrzési Szolgálat egyetért a Számvevőszék véleményével, hogy a szabálytalan és jogellenes kiadások kockázata nagyon fontos. Éppen ezért töltik az ezek ellenőrzésére rendelkezésre álló idő 40–50%-át a szabálytalanságok megelőzését, valamint feltárását és helyreállítását célzó irányítási és kontrollrendszerek értékelésével kapcsolatos kötelezettségekkel.

Ez magában foglalja a főigazgatóságok legfontosabb politikai kiadási területeit lefedő kontrollstratégiáinak fontos ellenőrzéseit (ideértve az utólagos ellenőrző részlegeket). Az összes ellenőrzési jelentést az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottságnak küldik meg, és az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság foglalkozik velük.

A helyes gyakorlatokkal, a költségvetési rendelettel, valamint a chartájával összhangban a Belső Ellenőrzési Szolgálat szükségszerűen az ügyletek jogszerűségének és szabályosságának biztosításáért felelős főigazgatóságok irányítási és kontrollrendszereire összpontosít.

Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság csak egyike azoknak a rendelkezésre álló eszközöknek, amelyek előmozdítják a Bizottság szervezeterányítási, kockázatkezelési és belső ellenőrzési gyakorlatainak biztosi testület által végrehajtott felügyeletét. Az elsődleges csatornát a biztosok, a biztosi kabinetek, valamint a Bizottság szolgálatai közötti munkamegállapodásban meghatározott formális kommunikációs mechanizmusok (rendszeres értekezletek, stratégiai tervek, irányítási tervek, éves tevékenységi jelentések stb. megvitatása) jelentik, amelyek révén először a biztosok, ezt követően pedig a biztosi testület részesül tájékoztatásban.

30

A Bizottság megerősíti, hogy az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság 2015. évre szóló megbízatása magában foglalja az Európai Számvevőszék ajánlásai nyomán követésének megerősítését. Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság a Belső Ellenőrzési Szolgálat ellenőrzési jelentéseinek csoportjai alapján tematikus megbeszéléseken elemzi a Számvevőszék jelentéseit és adott esetben a vonatkozó megállapításokat.

A Belső Ellenőrzési Szolgálat több, nagy kiadásokkal foglalkozó főigazgatóság utólagos ellenőrző részlegeinek hatékonyságát ellenőrzi. Ezért magában foglalja az engedélyezésre jogosult tisztségviselők szabálytalanságok megelőzését, valamint feltárását és helyreállítását célzó belső kontrollrendszerének e fontos elemét (lásd a 26. bekezdésre adott választ). Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság annyiban foglalkozik ezekkel a kérdésekkel, amennyiben azokat a Belső Ellenőrzési Szolgálat ellenőrzései lefedik.

A 2. táblázatra adott válasz

Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság fogadja és kezeli a Belső Ellenőrzési Szolgálat összes olyan ellenőrzési jelentését, amelyek a pénzügyi és nem pénzügyi teljesítmény kockázatkezelésével, belső ellenőrzésével és az erről szóló jelentéstétellel kapcsolatosak. Így tehát a Belső Ellenőrzési Szolgálat függetlenségének biztosításával, munkája minőségének nyomon követésével és az ajánlások utókövetésével segíti elő a Bizottság felügyeletét. Ezenkívül kulcsfontosságú dokumentumokat kezel a belső kontrollrendszert illetően.

31

A kockázatkezelés, a pénzügyi jelentéstétel, valamint az utólagos ellenőrzések eredményei az ABM irányítócsoporthoz, a Főtitkársághoz (SG), a Költségvetési Főigazgatósághoz (DG BUDG), valamint az engedélyezésre jogosult érintett tisztségviselők felelősségi körébe tartoznak. A kommunikációs csatornák, így különösen az éves tevékenységi jelentések, az irányítási és stratégiai tervek stb. biztosítják, hogy az engedélyezésre jogosult tisztségviselők tájékoztatják a megfelelő biztosokat és a biztos testületet, lehetővé téve ez utóbbi számára a megfelelő felügyelet gyakorlását. A Belső Ellenőrzési Szolgálat ezenkívül rendszeresen vizsgálja az érintett főigazgatóságok utólagos ellenőrző részleteit, különösen az olyan kulcsfontosságú területeken, mint a megosztott irányítás, és az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság a Belső Ellenőrzési Szolgálat megállapításait figyelembe veszi.

Más nemzetközi szervezeteknek (Élelmezési Világprogram, Európai Beruházási Bank, Világbank és az ENSZ) eltérő szervezeti irányítási felépítésük van.

35

A belső kontrollrendszernek a Bizottság által jelenleg végzett újabb felülvizsgálata a Számvevőszék észrevételeivel is foglalkozik.

36

Figyelembe véve a Bizottság sajátosságait, a COSO 2. elvét két oldalról kell megvizsgálni. Főigazgatósági szinten minden főigazgató egy belső ellenőrzési koordinátor útján gyakorol független felügyeletet a belső ellenőrzés fejlesztése és teljesítménye felett. Bizottsági szinten a biztos testület – amely egyenértékű a COSO 2. elvében említett igazgatótanáccsal – gyakorol független felügyeletet a belső ellenőrzés fejlesztése és teljesítménye felett (lásd a 21. bekezdésre adott választ).

A Központi Pénzügyi Szolgálatot azért hozták létre, hogy támogatást és tanácsadást nyújtson a pénzgazdálkodás, a jogszabályok értelmezése, a belső kontroll és a kockázatkezelés területén, ám az nem feladata, hogy felügyelje a belső kontrollrendszer tényleges végrehajtását.

37

A bizottsági reformban meghatározott és a költségvetési rendeletben előírt jelenlegi keret egyértelmű meghatározást ad a felelősségi körökről és az elszámoltathatóságról. A főigazgatóságoknak ki kell alakítaniuk a szervezeti felépítésüket és belső kontrollrendszerüket, ideértve a hatáskör átruházására irányuló jogi aktusokat és a kapcsolódó lépcsőzetes jelentéstételi rendszereket, amelyek a főigazgatóságokon belül bizonyosságot nyújtanak.

Azon alap meghatározására, hogy az éves tevékenységi jelentésekben közzétett nyilatkozatok megalapozottak-e, az éves tevékenységi jelentések elkészítésére vonatkozó utasítások (iránymutatások) kellő alapot nyújtanak a megbízhatósági nyilatkozat megalkotásához és olyan egyértelmű referenciamutatókat nyújtanak, amelyek alapul szolgálhatnak a főigazgatók elszámoltathatóságához. Emellett az éves tevékenységi jelentések egy szakasza a jelentésekről, illetve a belső ellenőrnek a főigazgatóságok ellenőrzésének állapotára vonatkozó következtetéseiről szól. Végezetül az éves tevékenységi jelentések felülvizsgálati folyamata biztosítja az éves tevékenységi jelentések minőségét, így a politikai szint támaszkodhat a vezetői megerősítő levelekre és a bizonyosságra.

A Bizottság ugyanakkor meg fogja vizsgálni, hogy lehetséges-e egyes szempontok további tisztázása.

A Bizottság válaszai

38

A Bizottság 2013-tól évente beszámolt a Bizottság csalás elleni stratégiájának végrehajtásáról az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló éves jelentésben („a 325. cikk szerinti jelentés”).

39

Habár úgy véli, hogy a főigazgatóságoknak nyújtott, csalás elleni stratégiával kapcsolatos módszertan és iránymutatások kellően figyelembe veszik a csalás kockázatát, a Bizottság éppen egy javaslaton dolgozik, hogy kifejezetten beépítse a csalás kockázatát az új belső kontrollrendszerbe.

42

A pénzügyi kimutatások tárgyalásának és elemzésének (FSDA) célja a Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardok Testületének 2. javasolt gyakorlati iránymutatása szerint, hogy „magyarázatot adjon a jogalanyok pénzügyi kimutatásaiban megjelölt jelentős elemekre, ügyletekre és eseményekre, illetve az ezeket befolyásoló tényezőkre.”

Ezért logikus, hogy a pénzügyi kimutatások tárgyalása és elemzése az elnök 10 célkitűzésére összpontosít, mivel „ezek jelentik az Európa 2020 stratégia folytatását” és a Bizottság politikájának jelenlegi legfontosabb mozgatórugóit, illetve az uniós pénzek elköltésének mikéntjét. Ezen túlmenően a pénzügyi kimutatások tárgyalása és elemzése információt is tartalmaz az Európa 2020 stratégiáról. Az elemzés ugyanakkor egy folyamatosan fejlődő dokumentum. Ezért a Bizottság nyitott a tartalom és a fókuszpontok javításának megvitatására.

44 Harmadik pont

Az uniós beszámolót a Bizottság fogadja el.

44 Negyedik pont

A Bizottság megjegyzi, hogy az eredményszemléletű számviteli és jelentéstételi rendszere így a legtöbb tagállamhoz képest nagyon fejlett.

45 Második pont

A Bizottság által készített pénzügyi kimutatások tárgyalása és elemzése megfelel a Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardok Testületének 2. javasolt gyakorlati iránymutatásában javasolt szerkezetnek és tartalomnak.

45 Harmadik pont

Ahogy azt a Számvevőszék is megjegyzi, a beszámolóhoz megbízhatósági nyilatkozatot is csatolnak a Hivatalos Lapban. A Bizottság üdvözlölné azt a lehetőséget, hogy az elfogadása után beépítse a Számvevőszék beszámolóról szóló véleményét a beszámoló dokumentumaiba, ahogy az a magánszektorban megszokott.

45 Ötödik pont

A Bizottság a pénzügyi kimutatások tárgyalásában és elemzésében emellett információt nyújt a különböző vezetési módozatokról, a pénzügyi beszámolásról és az elszámoltathatóságról.

A Bizottság dolgozik a szervezetirányítási nyilatkozat felülvizsgálatán.

45 Hatodik pont

Az Unió éves beszámolóját a Bizottság fogadja el. Mivel az előszót a pénzügyi beszámoló tartalmazza, azt nem ismételték meg a beszámolóban. A Bizottság mérlegeli, hogy a jövőben bevezeti az előszót.

45 Hetedik pont

Az éves beszámoló és a kapcsolódó tájékoztatás mellett a Bizottság – többek között – az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentést (AMPR), az uniós költségvetés védelméről szóló közleményt, a pénzügyi jelentést, az Unió tevékenységeiről szóló általános jelentést és az Európai Bizottság elnökének az Unió helyzetét értékelő beszédét is elkészíti. Ezek a dokumentumok kiterjedt nem pénzügyi információkat tartalmaznak, továbbá az operatív és stratégiai kockázatokkal foglalkoznak.

Az Unió éves beszámolója megfelelnek a vonatkozó nemzetközi számviteli standardok (IPSAS) és az Unió számviteli szabályai által előírt tájékoztatási követelményeknek.

A Bizottság a tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége vonatkozásában (a fizetéskor kockázatnak kitett összeg és a lezáráskor kockázatnak kitett összeg) jelentést készít a teljes kockázati összegről az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésben. A jelentés azzal is foglalkozik, hogy mely kiadási területek a leghajlamosabbak a hibákra.

45 Nyolcadik pont

Mivel az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentés számszerűsíti a szabálytalan tranzakciók kockázatát (a fizetéskor kockázatnak kitett összeg és a lezáráskor kockázatnak kitett összeg), a Bizottság úgy véli, hogy nem kell megismételni ezt az információt. Lásd a fenti választ.

45 Kilencedik pont – Első franciabekezdés

Az éves beszámoló és a kapcsolódó tájékoztatás mellett a Bizottság – többek között – az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentést (AMPR), az uniós költségvetés védelméről szóló közleményt, a pénzügyi jelentést, az Unió tevékenységeiről szóló általános jelentést és az Európai Bizottság elnökének az Unió helyzetét értékelő beszédét is elkészíti, amennyiben a nem pénzügyi teljesítményről információ áll rendelkezésre.

45 Kilencedik pont – Második franciabekezdés

Az éves beszámoló és a kapcsolódó tájékoztatás mellett a Bizottság – többek között – az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentést (AMPR), az uniós költségvetés védelméről szóló közleményt, a pénzügyi jelentést, az Unió tevékenységeiről szóló általános jelentést és az Európai Bizottság elnökének az Unió helyzetét értékelő beszédét is elkészíti.

45 Kilencedik pont – Harmadik franciabekezdés

Az Európa 2020 stratégia kiemelt céljaival kapcsolatos előrehaladásról szóló információkat rendszeresen frissítik és közzéteszik az Eurostat honlapján, illetve az európai szemeszter keretében ismertetik azokat. Lásd még a 42. bekezdésre adott választ.

A Bizottság válaszai

45 Tizedik pont

Különösképpen az adósság dimenziója (azaz a pénzügyi kötelezettségek teljesítésére, illetve az adósság refinanszírozására vagy növelésére irányuló kapacitás) és a bevétel dimenziója (azaz a meglévő adómértékek megváltoztatására vagy új bevételi források bevezetésére irányuló kapacitás) terén meglévő különbségek miatt az uniós költségvetés nem hasonlítható össze a tagállami költségvetésekkel.

Uniós összefüggésben a többéves pénzügyi keret a jövőbeli fizetési követelmények és költségvetési prioritások közép- és hosszú távú stabilitását és kiszámíthatóságát biztosító eszköz. A Bizottság különböző jelentésekben nyújt tájékoztatást ezekről a kérdésekről.

45 Tizenegyedik pont

Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság szerepéről az összefoglaló jelentésekben és az irányításról és teljesítményről szóló 2015-ös éves jelentésben említést tettek. A jövőben az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentések egy külön szakasza fog foglalkozni az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság szerepével és következtetéseivel.

Közös válasz a 46–47. bekezdésre

A Bizottság idén első alkalommal tett közzé egy átfogó integrált pénzügyi jelentéstételi csomagot. Ezzel a Bizottság egyszerre teszi elérhetővé a 2015. évre vonatkozó valamennyi fontos pénzügyi információt. A csomag tartalma a következő:

- a) az uniós költségvetés teljesítményéről szóló információkat tartalmazó, az uniós költségvetéssel 2015 végéig elért eredményeken alapuló, irányításról és teljesítményről szóló éves jelentés. Ez magában foglalja továbbá a 2015. évi uniós költségvetés bizottsági irányítását, amely azoknak a belső kontrollrendszereknek a működéséről nyújt áttekintést, amelyeket a Bizottság szervezeti egységei használnak a szakpolitikai és operatív célkitűzések elérésének biztosítása és adott esetben a főbb kockázatok azonosítása érdekében. Ez magában foglalja a jogszerűségi és szabályszerűségi kockázatok, az ellenőrzések költséghatékonyságának, valamint a csalás elleni stratégiák értékelését;
- b) a pénzügyi jelentés, amely részletes áttekintést nyújt a tagállamonkénti és a többéves pénzügyi keret fejezetei szerinti bevételekről és az alapok elosztásáról;
- c) az uniós költségvetés védelméről szóló közlemény a jogellenes és szabálytalan kiadások uniós költségvetésből történő finanszírozásból való kizárása érdekében tett intézkedésekről, feltüntetve azt is, hogy a tagállamok mennyiben érintettek az ügyben;
- d) az uniós éves beszámolók (azaz eszközök és források, bevétel és kiadás) 2015 végén.

Az integrált pénzügyi beszámolót a költségvetési biztos előszava vezeti be.

A biztosi testület az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentés elfogadásával teljes felelősséget vállal a Bizottság belső kontrollrendszereiért és a kockázatkezelésért.

48

A Bizottság az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésben feltünteti a kockázatnak kitett becsült összegeket, és az uniós költségvetés védelméről szóló közleményben áttekintést nyújt a megelőző intézkedésekről. Az éves tevékenységi jelentésben az ezért felelős engedélyezésre jogosult tisztségviselő beszámol az elvégzett ellenőrzések eredményeiről, és megbecsüli a szabálytalan kifizetéseknél a kockázati összegeket. Emellett az azonosított hibák jellegét is megvitatják az éves tevékenységi jelentésben. A Bizottság továbbá az Európai Parlament kérésére a zárszámadási eljárás keretében beszámolt a konkrét szakpolitikai területeken előforduló leggyakoribb hibák orvoslása érdekében tett intézkedésekről.

49

2013 óta a Bizottság az előző években hozott intézkedésekhez képest javította a kockázati összegekre vonatkozó tájékoztatást, különösen azzal, hogy feltüntette a fizetéskor és a lezáráskor kockázatnak kitett teljes összegeket. Ez utóbbi figyelembe veszi azokat a pénzügyi korrekciókat és visszafizettetéseket, amelyek részletesen az uniós költségvetés védelméről szóló közleményben szerepelnek.

2013 előtt a Bizottság átlátható módon beszámolt az összefoglaló jelentésben a megfogalmazott fenntartásokról, és a kiadási területek számára előírta a fenntartásokkal érintett, kockázatosnak minősülő összegek becsült értékét. További információt a vonatkozó éves tevékenységi jelentések tartalmaztak.

50

A Belső Ellenőrzési Szolgálat az erőforrásai jelentős részét (körülbelül 40–50%-át) a szabálytalanságok megelőzését, valamint feltárását és helyreállítását célzó irányítási és kontrollrendszerek értékelésével kapcsolatos kötelezettségekre költi a fennmaradó hibaarány kiszámítására irányuló korlátozott felülvizsgálaton kívül.

A Belső Ellenőrzési Szolgálat ilyen irányú munkája valós fejlődéshez vezetett különösen a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságban, amit a Számvevőszék és a mentesítésért felelős hatóság is örömmel fogadott.

51

A Nemzetközi Együttműködés és a Fejlesztés Főigazgatósága elsősorban közvetlen irányítással hajtja végre a költségvetését, ami az uniós költségvetés 80%-ára jellemző közös irányítástól eltérő megbízhatósági modellel rendelkezik.

Lásd még a Bizottságnak a Számvevőszék 2015. évi éves jelentésének 1.35. bekezdésére adott válaszát.

A Bizottság úgy véli, hogy a „szövetségi alapokat kezelő egyesült államokbeli szervek” által alkalmazott statisztikai módszertanra nem lehet hivatkozni a közös irányítás alatt álló alapoknál. A közös irányítás értelmében a Bizottság nem a kiadásoknak a saját ügynökségei által uniós szinten végzett ellenőrzéseire támaszkodik, hanem a szuverén tagállamoknak az adott tagállam kiadásait gyakran nemzeti társfinanszírozással ellenőrző hatóságaira. Ezért a Bizottság úgy véli, hogy az, hogy saját maga adjon egy Unió-szerte statisztikailag érvényes becslést a hibaszintről a kedvezményezettek ellenőrzésével, nem nyújtana hozzáadott értéket a közös irányítás kiadásaihoz.

A jogszabályi keret követelményeivel összhangban a Bizottság továbbra is együttműködik a tagállamok ellenőrző hatóságaival, amelyekkel együtt határozza meg a hibaszint Uniós-szerte statisztikailag érvényes becslését, illetve ezeket a hibaarányokat alkalmazza az érvényesítésük után. A Bizottság tehát az „egységes ellenőrzési alapelvet” azzal hajtja végre, hogy a tagállamok ellenőrzésére és az ellenőrzési munkájuk validálására összpontosít. Ez a Számvevőszék egységes ellenőrzési modellről szóló 2/2004. sz. véleményén, illetve a közösségi belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló javaslaton alapul. Ez a megközelítés teljes mértékben összhangban áll a célkitűzéssel, hogy mérsékeljék a kedvezményezettekre háruló adminisztratív terheket, és ezáltal kevesebb ellenőri posztra van szükség az Európai Bizottságban.

53

A Bizottság megállapítja, hogy az Egyesült Államok Számvevőszéke (*General Accountability Office*), azaz a külső ellenőr lényeges hiányosságokat tárt fel, és az alábbi következtetésekre jutott: „Amíg a szövetségi kormány nem vezet be hatékony folyamatokat a helytelen kifizetések felmerülésének teljes körű kivizsgálására, és nem hozza meg a megfelelő intézkedéseket az összes jogalanyra és programra nézve, hogy hatékonyan csökkentse a helytelen kifizetéseket, addig nem tud kellően megbizonyosodni arról, hogy a szövetségi alapok megfelelő védelemben részesülnek.”

A Bizottság tudomásul veszi továbbá, hogy az Egyesült Államok elnökének végrehajtó hivatala a 2014. október 20-i utasításába belefoglalta a következőket: „Együttműködés más jogalanyokkal. Az ügynökségeknek fontolóra kell venniük az egységes ellenőrzés hatálya alá tartozó más jogalanyokkal – például a támogatás kedvezményezettjeivel – való együttműködést, hogy kihasználják a folyamatban lévő ellenőrzéseket arra, hogy segítsék a helytelen kifizetések arányának és összegének becslését.”

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésben megadja a kockázattal érintett összegekre vonatkozó becslését (amely nem veszi figyelembe a helytelen kifizetésekkel kapcsolatos visszafizetett intézkedéseket). Ezt az információt a lezáráskor kockázatnak kitett összeg becslésével egészíti ki (amely figyelembe veszi a többéves korrekciós rendszerek hatását).

57

A Bizottság a Parlament korábbi kéréseire adott válaszaiba hivatkozik, és ismételten megerősíti véleményét a Számvevőszék által említett bizonyosság nyújtásának kérdéséről (lásd a Bizottság válaszait a Számvevőszék 2012. évi éves jelentésének 1.40. bekezdésére).

Lásd még az összefoglalás V. bekezdésére adott választ.

Következtetés és ajánlások

58

A Bizottság továbbra is intézkedéseket hoz annak biztosítása érdekében, hogy az ellenőrzésre, pénzgazdálkodásra és kontrollra összpontosító szervezeti irányítási rendszere megfelel a standardokban megfogalmazott vagy a nemzetközi szervezetek és közintézmények által bevezetett helyes gyakorlatoknak (lásd az I–IV., a IX., a 24–26. és a 44–46. bekezdésre adott választ).

59

A Bizottság szervezeti irányítási keretrendszerének átfogó alapelveit (azaz hatáskör, elszámoltathatóság, feladat- és felelősségi körök) az uniós Szerződések rögzítik. Lásd még a Bizottságnak a 21., 55. és 57. bekezdésre adott választát.

60

Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság csak egyike azoknak a rendelkezésre álló eszközöknek, amelyek előmozdítják a Bizottság szervezeti irányítási, kockázatkezelési és belső ellenőrzési gyakorlatainak biztosi testület által végrehajtott felügyeletét. Az elsődleges csatornát a biztosok, a biztosi kabinetek, valamint a Bizottság szolgálatai közötti munkamegállapodásban meghatározott formális kommunikációs mechanizmusok (rendszeres értekezletek, stratégiai tervek, irányítási tervek, éves tevékenységi jelentések stb. megvitatása) jelentik, amelyek révén először a biztosok, ezt követően pedig a biztosi testület részesül tájékoztatásban.

A Bizottság válaszai

61

Lásd még a Bizottságnak a 39. bekezdésre adott válaszát.

62

Az éves beszámolók elfogadásának határidejét a költségvetési rendelet határozza meg, amely minden év július 31-e. Ám ebben az évben a Bizottság a Számvevőszékkel együttműködve több mint két héttel előrehozta a 2015. évi éves beszámolók elfogadását. A Bizottság a tagállamokra vonatkozó adatok benyújtására nyitva álló határidők szigorú betartásával meg fogja vizsgálni, hogy lehetséges-e további javítások.

63

A Bizottság nem közöl kevesebb nem pénzügyi információt, mint más szervezetek: az információkkal nem az éves beszámolóban, hanem az általános célú pénzügyi jelentésekben szolgál. Ezenkívül a Bizottság 2016-tól kezdődően ezeket a jelentéseket egy integrált csomagban teszi közzé, amely pénzügyi és nem pénzügyi információkat is tartalmaz – lásd a fenti válaszokat.

A fentieknek megfelelően az IPSASB által kidolgozott koncepcionális GPFR-keretrendszer (8.6. bekezdés) többféle általános célú pénzügyi jelentés használatát irányozza elő, amelyek a pénzügyi beszámolókból vagy kimutatásokból, a pénzügyi kimutatások tárgyalásából és elemzéséből, illetve egyéb jelentésekből állnak, és amelyek a felhasználók kiegészítő információk iránti igényét hivatottak kielégíteni.

64

A Bizottság nem osztja a Számvevőszék véleményét abban, hogy a hibaszintek becslései nem alapulnak következetes módszertanon. A főigazgatóságoknak a központi szolgálatok által közzétett, éves tevékenységi jelentésre vonatkozó iránymutatásoknak megfelelően kell jelentést tenniük. A fogalmakat és mutatókat kellően rugalmas módon határozták meg, hogy figyelembe vehessék a különböző főigazgatóságok eltérő körülményeit, és az adatok konszolidálását illetően kellő mértékű következetességet biztosítsanak.²

65

Lásd a konkrét következtetésekre adott válaszokban található alábbi utalásokat.

65 Első pont

Lásd a 24–26. bekezdésre adott választ.

65 Harmadik pont – Első franciabekezdés:

Lásd a 30. bekezdésre adott választ.

A Bizottság megerősíti, hogy az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság 2015. évre szóló megbízatása magában foglalja az Európai Számvevőszék ajánlásai nyomán követésének megerősítését.

65 Harmadik pont – Második franciabekezdés

Lásd a 30. és 31. bekezdésre adott választ.

² Lásd a Számvevőszék 2010. évi éves jelentésének 1.19–1.20. bekezdésére, 2011. évi éves jelentésének 1.22., 1.23. és 1.25. bekezdésére, 2012. évi éves jelentésének 1.41–1.42. és 1.44–1.45. bekezdésére, 2013. évi éves jelentésének 1.29–1.30. és 1.32. bekezdésére, 2014. évi éves jelentésének 1.50., 1.53–1.54. és 1.65. bekezdésére, valamint 2015. évi éves jelentésének 1.35. és 1.48. bekezdésére adott bizottsági választ.

65 Harmadik pont – Harmadik franciabekezdés

Lásd a VIII., valamint a 30., 31. és 45. bekezdésre adott választ. A teljesítményre vonatkozó jelentéstétel az ABM irányítócsoporthoz, a Főtitkársághoz (SG), a Költségvetési Főigazgatósághoz (DG BUDG), valamint az engedélyezésre jogosult érintett tisztségviselők felelősségi körébe tartozik.

65 Harmadik pont – Negyedik franciabekezdés

Lásd a Bizottságnak a 26., 30. és 31. bekezdésre adott választát.

65 Negyedik pont

Lásd a 39. bekezdésre adott választ.

65 Ötödik pont

Lásd a 62. bekezdésre adott választ.

65 Hatodik pont – Első franciabekezdés

A Bizottság jelenleg a szervezetiirányítási nyilatkozat naprakésszé tételén dolgozik.

65 Hatodik pont – Második franciabekezdés

A Bizottsággal összefüggésben az Unió helyzetét értékelő elnöki beszéd az az eszköz, amelyen keresztül az elnök beszámol az elért eredményekről és a kihívásokról.

Emellett az Európai Bizottság által minden évben megjelentetett, az Unió tevékenységeiről szóló általános jelentés vet számot az Unió által az előző évben indított nagyobb kezdeményezésekről és elért eredményekről. Ez a Bizottságnak a prioritásai teljesítésével kapcsolatos előrelépéseit mutatja be (és a pénzügyi információknál sokkal szélesebb szempontokat fed le). Emellett tartalmazza az elnök előszavát is.

65 Hatodik pont – Harmadik franciabekezdés

A Bizottságnál a kockázatkezelés elsősorban a stratégiai tervezési és programozási ciklus tervezési szakaszának részét képezi, és különösen a főigazgatóságok stratégiai és irányítási terveinek előkészítésében jelenik meg. A kritikus kockázatokat az irányítási terv 4. melléklete tartalmazza, a lehetséges horizontális kritikus kockázatokat pedig a központi szolgálatok vizsgálják. A materializálódott jelentős kockázatokat az éves tevékenységi jelentésekben és az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésben ismertetik.

Az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésben foglalt információkon kívül a Bizottság széles körben, többféle formában számol be a szakpolitikai célkitűzésekről, kihívásokról és kockázatokról. Az Unió helyzetét értékelő elnöki beszéd az egyik legfontosabb eszköze a politikai szinten jelen lévő kihívások és lehetőségek közlésének. Az egyes szakpolitikai területekre jellemző problémákról szóló részletes beszámolót a főigazgatóságok által közzétett stratégiai és irányítási tervek tartalmazzák.

65 Hatodik pont – Negyedik franciabekezdés

A nem pénzügyi teljesítménnyel kapcsolatos információk megtalálhatók az éves tevékenységi jelentésekben és az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésben.

A Bizottság válaszai

65 Hatodik pont - Ötödik franciabekezdés

Ezeket az információkat az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentés, a pénzügyi jelentés és az Unió tevékenységeiről szóló általános jelentés tartalmazza.

65 Hatodik pont - Hatodik franciabekezdés

Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság chartája előírja az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság számára, hogy évente számoljon be a biztosi testületnek a tevékenységéről. Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság éves jelentése összefoglalja az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság által a feladata teljesítésével kapcsolatban levont következtetéseket, és kiemeli azokat a problémákat, amelyekre az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság hívta fel a biztosi testület figyelmét. Ez az uniós költségvetésre vonatkozó, irányításról és teljesítményről szóló éves jelentés Bizottság általi elfogadását alátámasztó bizonyítékok részét képezi. Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság munkájáról az összefoglaló jelentésekben és az irányításról és teljesítményről szóló 2015-ös éves jelentésben említést tettek. A jövőben az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentések egy külön szakasza fog foglalkozni az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság szerepével és következtetéseivel.

65 Hatodik pont - Hetedik franciabekezdés

Különösképpen az adósság dimenziója (azaz a pénzügyi kötelezettségek teljesítésére, illetve az adósság refinanszírozására vagy növelésére irányuló kapacitás) és a bevétel dimenziója (azaz a meglévő adómértékek megváltoztatására vagy új bevételi források bevezetésére irányuló kapacitás) terén meglévő különbségek miatt az uniós költségvetés nem hasonlítható össze a tagállami költségvetésekkel.

Uniós összefüggésben a többéves pénzügyi keret a jövőbeli fizetési követelmények és költségvetési prioritások közép- és hosszú távú stabilitását és kiszámíthatóságát biztosító eszköz. A Bizottság különböző jelentésekben nyújt tájékoztatást ezekről a kérdésekről.

A Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardok Testületének javasolt gyakorlati iránymutatása nem tesz javaslatot arra, hogy a költségvetési fenntarthatóságra vonatkozó beszámolót beépítsék az éves beszámolóba vagy azzal párhuzamosan közzétegyék azt.

65 Hetedik pont

A Bizottság nem osztja a Számvevőszék azon véleményét, miszerint a hibaszintek becslései nem következetes módszertanon alapulnak. A főigazgatóságoknak a központi szolgálatok által közzétett, éves tevékenységi jelentésre vonatkozó iránymutatásoknak megfelelően kell jelentést tenniük. A fogalmakat és mutatókat kellően rugalmas módon határozták meg, hogy figyelembe vehessék a különböző főigazgatóságok eltérő körülményeit, és az adatok konszolidálását illetően kellő mértékű következetességet biztosítsanak.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az „amerikai kormánysszervekre” megállapított referenciaértékekre való hivatkozás az uniós költségvetéssel kapcsolatban nem helyénvaló (lásd az 53. bekezdésre adott választ).

1. ajánlás: A Bizottság indokolja, amennyiben nem követi a helyes gyakorlatokat

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. A Bizottság a kialakulóban lévő és a rá vonatkozó, a standardokban megfogalmazott vagy a nemzetközi szervezetek és közintézmények által bevezetett helyes gyakorlatok követésére (lásd az I–IV., a VIII., a 24–26. és a 44–49. bekezdésre adott választ) törekszik, továbbá folytatja szervezetirányítási struktúrájának kiigazítását.

2. ajánlás: A Bizottság kövesse a helyes gyakorlatokat

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást (a kért fellépésekre vonatkozó részletes válaszokat lásd lejjebb).

2. ajánlás a)

A költségvetési rendelet alkalmazási szabályai 116. cikkének (2) bekezdésével összhangban a Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. Lásd még a Bizottságnak a 2. h) ajánlásra adott válaszát.

2. ajánlás b)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. A Bizottság kontrollintézkedései (beleértve a Belső Ellenőrzési Szolgálatot) szilárdak, átfogóak és a COSO 2013 belsőkontroll-elveinek való teljes körű megfelelés érdekében jelenleg fejlesztés alatt állnak. Ezek az intézkedések lehetővé teszik a Bizottság számára, hogy megfelelő felügyeletet gyakoroljon a szervezetirányítási rendszer működése felett.

2. ajánlás c)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. Lásd a 62. bekezdésre adott választ.

2. ajánlás d)

A Bizottság elfogadja az arra irányuló ajánlást, hogy a jelentéseket olyan módon adja ki, amely mérsékli az információk hozzáférhetőségével és minőségével kapcsolatos további kockázatokat. Lásd még a 2. e) ajánlásra adott választ.

Az integrált pénzügyi jelentéstételi csomag 2016. július 19-i közzétételével a Bizottság már tett ilyen irányú lépéseket.

Egyetlen elszámoltathatósági jelentés nem lenne elegendő, és ez nincs összhangban az IPSASB által kidolgozott koncepcionális GPFR-keretrendszerrel, amely egyértelműen kijelenti, hogy a GPFR – amelynek célja az elszámoltathatósági és döntéshozatali célok szempontjából hasznos információk biztosítása – „valószínűleg több jelentésből áll, amelyek mindegyike közvetlenebb módon reagál a pénzügyi jelentéstétel célkitűzéseinek egyes aspektusaira”. A koncepcionális keretrendszerrel összhangban a Bizottság a Számvevőszék által meghatározott elemeket lefedő alábbi dokumentumokat biztosítja vagy fogja biztosítani:

- o A Bizottság jelenleg a szervezetirányítási nyilatkozat naprakésszé tételén dolgozik.
- o A Bizottsággal összefüggésben az Unió helyzetét értékelő, szeptemberben előadott beszéd megfelel az elnöki jelentésnek.
- o Az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésben szereplő információkon kívül a Bizottság az Unió helyzetét értékelő beszédben, valamint a főigazgatóságok stratégiai és irányítási terveiben részletesen beszámol az operatív és stratégiai kockázatokról.
- o A nem pénzügyi teljesítménnyel kapcsolatos információk megtalálhatók az éves tevékenységi jelentésekben és az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésben.
- o Az Unió tevékenységeiről szóló általános jelentés és az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentés információkat tartalmaz az év során végzett tevékenységekről és a szakpolitikai célkitűzések eléréséről.
- o Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság éves jelentése összefoglalja az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság által a feladata teljesítésével kapcsolatban levont következtetéseket, és kiemeli azokat a problémákat, amelyekre az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság hívta fel a biztosi testület figyelmét. Az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság munkájáról az összefoglaló jelentésekben és az irányításról és teljesítményről szóló 2015-ös éves jelentésben említést tettek. A jövőben az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentések egy külön szakasza fog foglalkozni az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottság szerepével és következtetéseivel.
- o Különösképpen az adósság dimenziója (azaz a pénzügyi kötelezettségek teljesítésére, illetve az adósság refinanszírozására vagy növelésére irányuló kapacitás) és a bevétel dimenziója (azaz a meglévő adómértékek megváltoztatására vagy új bevételi források bevezetésére irányuló kapacitás) terén meglévő különbségek miatt az uniós költségvetés nem hasonlítható össze a tagállami költségvetésekkel.
- o Uniós összefüggésben a többéves pénzügyi keret a jövőbeli fizetési követelmények és költségvetési prioritások közép- és hosszú távú stabilitását és kiszámíthatóságát biztosító eszköz. A Bizottság ezekről a kérdésekről az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésben, a pénzügyi jelentésben, az uniós éves beszámolóban és szükség szerint egyéb jelentésekben szolgál információkkal.

2. ajánlás e)

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást.

A következetesség ellenőrzésének lehetővé tétele érdekében lehetőség szerint (azaz a tagállamok számára a szükséges adatok szolgáltatására megadott határidők függvényében) a Számvevőszék rendelkezésére bocsátják az új integrált pénzügyi jelentéstélteli csomag és a kiegészítő jelentések alapját képező információkat.

2. ajánlás f)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. Az irányításról és teljesítményről szóló éves jelentésben továbbra is beszámol a teljes kockázati összegről.

2. ajánlás g)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. Rendszeresen frissíteni fogja és közzé fogja tenni a szervezati irányítási rendszerét, és ismertetni fogja, hogy az milyen módon felel meg a nemzetközi standardoknak és helyes gyakorlatoknak.

2. ajánlás h)

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást. Az Ellenőrzéssel foglalkozó Bizottság tagságának a megbízás félévében történő megújítása keretében a Bizottság fontolóra veszi az ellenőrzés területén és a kapcsolódó területeken igazolt szakmai tapasztalattal rendelkező, és a Bizottság által nyílt és átlátható folyamatot követően kinevezett külső tagok száma növelésének kérdését. A kockázatkezelés, a pénzügyi jelentéstétel, valamint az utólagos ellenőrzések eredményei az ABM irányítócsoporthoz, a Főtitkársághoz (SG), a Költségvetési Főigazgatósághoz (DG BUDG), valamint az engedélyezésre jogosult érintett tisztségviselők felelősségi körébe tartoznak. A kommunikációs csatornák, így különösen az éves tevékenységi jelentések, az irányítási és stratégiai tervek stb. biztosítják, hogy az engedélyezésre jogosult tisztségviselők tájékoztadják a megfelelő biztosokat és a biztosi testületet, lehetővé téve ez utóbbi számára a megfelelő felügyelet gyakorlását. A Belső Ellenőrzési Szolgálat ezenkívül rendszeresen vizsgálja az érintett főigazgatóságok utólagos ellenőrző részlegeit, különösen az olyan kulcsfontosságú területeken, mint a megosztott irányítás, továbbá az Ellenőrzéssel foglalkozó Bizottság figyelembe veszi a Belső Ellenőrzési Szolgálat megállapításait. A Bizottság fontolóra veszi, hogy felkérje a Belső Ellenőrzési Szolgálatot a kockázatkezeléssel, a pénzügyi jelentéstétellel, valamint az utólagos ellenőrző részlegekkel kapcsolatos szervezati irányítási/felügyeleti intézkedések ellenőrzésére, nevezetesen második szintű vizsgálat elvégzésére olyan esetleges fejlesztések meghatározása érdekében, amelyek tovább javíthatják a mechanizmusok teljesítményét.

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

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

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

Megvásárolható kiadványok:

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

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	15.12.2015
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	21.6.2016
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	20.9.2016
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszáinak beérkezése az összes uniós nyelven	14.10.2016

A szervezetirányítás az annak érdekében hozott intézkedéseket jelenti, hogy a szervezet meghatározza és megvalósítsa az egyes érdekelttek tekintetében tervezett eredményeket. A jó szervezetirányítás nemcsak kapcsolatokról szól, hanem segíti az eredmények elérését, és eszközöket biztosít a döntéshozók munkájához. A Bizottság több területen is eltér a standardokban megfogalmazott, illetve az általunk referenciaként kiválasztott nemzetközi és közszervezetek által alkalmazott helyes gyakorlatoktól, illetve nem követi azokat teljes mértékben. A Bizottságnak a legfőbb kockázatok kezeléséhez még inkább meg kell erősítenie az intézmény egészének szervezetirányítási struktúráját.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal